



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, C-III  
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL  
PNPC-CONACYT



# Política social, persistencia de la pobreza y estrategias familiares en los Altos de Chiapas

## TESIS

Que como requisito para obtener el grado de  
Maestra en Desarrollo Local

Presenta:

**Juana Martínez Gallardo**

Director:

Dr. Héctor B. Fletes Ocón

Codirector:

Dra. Katia Magdalena Lozano Uvario

Esta tesis se inscribe en la Línea de Generación y Aplicación  
del Conocimiento “Procesos de Cambio Territorial”  
Del CA Estudios Regionales.

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Noviembre 2016.





# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, C-III  
MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.  
25 de octubre de 2016

ASUNTO: Autorización de impresión de Tesis.

**C. Juana Martínez Gallardo.**  
PRESENTE.

Con base al Reglamento de Evaluación Profesional para los egresados de la **Maestría en Desarrollo Local** de la Universidad Autónoma de Chiapas, y habiéndose cumplido con las disposiciones en cuanto a la aprobación del contenido de su trabajo de Tesis Profesional: ***"Política social, persistencia de la pobreza y estrategias familiares en los Altos de Chiapas"***. Por parte de los integrantes del Jurado, CERTIFICO el VOTO APROBATORIO emitido por éste y autorizo la impresión de dicho trabajo para que sea sustentado en su Examen Profesional de la **Maestría en Desarrollo Local**.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo cordialmente.

ATENTAMENTE  
"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

  
DR. ENRIQUE ANTONIO PANIAGUA MOLINA  
DIRECTOR FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES C-III



C.c.p.- Archivo/MDL



## DEDICATORIA

*Con mi más grande amor y cariño dedico esta tesis a mi hija Eileen Yamileth quien ha sido mi mayor motivación e inspiración para a seguir cumpliendo mis sueños y anhelos. A ella porque me prestó el tiempo que le pertenecía y porque con tan solo una mirada y una sonrisa me llenó de ánimos y fuerza.*

*A mi compañero, amigo y esposo Gilberto quien me brindó su apoyo constante e incondicional, por su cariño, comprensión y paciencia para que pudiera terminar la preparación profesional.*

*A mis padres Enedina Gallardo e Ismael Galván por sus sabios consejos y ejemplo de vida, por la dedicación a sus hijos, por su ejemplo de fortaleza que me han enseñado a no desfallecer ni rendirme ante las adversidades, sobre todo por el apoyo moral y psicológico.*

*A mis hermanos: Librado, Cecy, Fely, Mary, Estela, Carmen, Mariela, Reyna e Isela a ellos porque siempre se hicieron presentes cuando más los necesité, por estar siempre conmigo compartiendo planes y proyectos, y porque me han dado el amor y la calidez de familia.*

*A todas aquellas familias que viven en pobreza, a todos los niños y las personas de la tercera edad de esas familias, a los que conocí en el trabajo de campo realizado y a todos aquellos a los que no he conocido, pero están ahí, con la esperanza de un futuro mejor y con la infinita fe de una sociedad más justa.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo brindado para concluir mis estudios de Posgrado sin el cual no habría sido posible.

A la Facultad de Ciencias Sociales C. III. Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), mi Alma Mater, por brindarme la oportunidad invaluable de prepararme profesionalmente en la MDL.

Al Dr. Héctor B. Fletes Ocón por su apoyo y su paciencia en la dirección de esta tesis, por todas sus valiosas aportaciones, recomendaciones, sugerencias e ideas que sin duda mejoraron y enriquecieron el trabajo.

De una manera especial a la Mtra. María Guadalupe Ocampo Guzmán quien me exhortó a superarme profesionalmente. Por su generoso apoyo, acompañamiento, comentarios y observaciones en el transcurso de la elaboración de la tesis.

A la Dra. Katia Magdalena Lozano Uvario por aceptar ser mi lector externo, por sus importantes aportaciones al presente documento, por su disposición y sus enriquecedores comentarios para hacer de esta investigación un documento más sólido e integrado.

A cada uno de mis profesores de la MDL, por su profesionalismo, por compartir sus conocimientos, por su compromiso con la educación, por su visión a futuro y por todas las enseñanzas recibidas.

A cada uno de mis compañeros y amigos de la MDL, que siempre mostraron una gran solidaridad durante los dos años, me llevo el aprendizaje y una experiencia de vida que estoy segura nos hizo crecer a todos. De una manera especial a Edi por su amistad y apoyo durante el difícil proceso de la realización de la tesis quien siempre estuvo presente para darme ánimos en las situaciones difíciles académicas y personales.

A todas aquellas personas que me recibieron amablemente y dieron un rato de su tiempo para atender mis dudas e inquietudes. En especial a las familias encuestadas y entrevistadas del municipio de Larrainzar, Tenejapa y San Cristóbal de las Casas.

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<i>El problema de estudio .....</i>	<i>2</i>
<i>Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación.....</i>	<i>3</i>
<i>Metodología utilizada.....</i>	<i>4</i>
<i>Estructura de la tesis.....</i>	<i>7</i>
<b>CAPITULO I. PRINCIPIOS E IMPACTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MÉXICO NEOLIBERAL .....</b>	<b>10</b>
1.1. PANORAMA GENERAL DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO NEOLIBERAL.....	11
1.1.1 <i>Características del Estado liberal.....</i>	<i>12</i>
1.1.2. <i>Características del Estado Benefactor .....</i>	<i>13</i>
1.1.3. <i>Características del Estado Neoliberal .....</i>	<i>17</i>
1.1.4. <i>Neoliberalismo y el sureste mexicano.....</i>	<i>19</i>
1.2. LA IMPORTANCIA DE LA INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO .....	22
1.2.1. <i>Focalización de la política social en el marco de las economías abiertas.....</i>	<i>26</i>
1.3. POBREZA: CONCEPCIONES, MEDICIONES Y LOS PROGRAMAS PARA ENFRENTARLA .....	28
1.3.1. <i>Concepciones de pobreza.....</i>	<i>29</i>
1.3.2. <i>La pobreza y los enfoques actuales .....</i>	<i>32</i>
1.3.3 <i>Medición de la pobreza en México y su evolución .....</i>	<i>39</i>
1.3.4. <i>Programas específicos de combate a la pobreza de 1988 a la fecha.....</i>	<i>47</i>
1.4. ALGUNAS REFLEXIONES DEL CAPÍTULO .....	54
<b>CAPÍTULO II. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN ALTOS DE CHIAPAS.....</b>	<b>55</b>
2.1. CONTEXTO GEOGRÁFICO REGIONAL.....	55
2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN.....	58
2.2.1. <i>Tamaño de población por grupo de edad.....</i>	<i>60</i>
2.2.2. <i>Dispersión poblacional y marginación .....</i>	<i>61</i>
2.3. SITUACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN .....	65
2.3.1 <i>Índice de Desarrollo Humano.....</i>	<i>65</i>
2.3.2. <i>Pobreza .....</i>	<i>68</i>
2.3.3. <i>Rezago social .....</i>	<i>72</i>
2.3.4. <i>Situación de desigualdad.....</i>	<i>75</i>
<b>CAPITULO III. ENTORNO ECONÓMICO REGIONAL Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA .....</b>	<b>78</b>
3.1. OCUPACIÓN Y EMPLEO .....	79
3.1.1. <i>Situación de ocupación en Chiapas.....</i>	<i>79</i>
3.1.2. <i>Situación de ocupación en los Altos de Chiapas.....</i>	<i>80</i>
3.2. ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LA REGIÓN ALTOS.....	82
3.3. ESTÍMULOS MONETARIOS FEDERALES.....	84
3.4. PROCESOS SOCIOPOLÍTICOS Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA EN CHIAPAS.....	91
3.5. REFLEXIONES DEL CAPÍTULO.....	96
<b>CAPITULO IV. SITUACIÓN DE POBREZA Y ESTRATEGIAS FAMILIARES DE INGRESOS .....</b>	<b>99</b>
4.1. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS FAMILIAS .....	100
4.1.1. <i>Ingreso de las familias beneficiarias y no beneficiarias de Prospera .....</i>	<i>103</i>
4.2. ESTRATEGIAS DE INGRESO DE LAS FAMILIAS.....	106
4.3. LA PERCEPCIÓN DE LA POBREZA EN LAS FAMILIAS .....	109
4.4. PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.....	111
4.5. ALTERNATIVAS DE POLÍTICA SOCIAL QUE SURGEN A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS DE LAS FAMILIAS EN LA REGIÓN ALTOS DE CHIAPAS .....	120
4.6. REFLEXIONES DEL CAPÍTULO.....	128

<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>130</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>134</b>
<i>Anexo 1. Encuesta a familias</i> .....	134
<i>Anexo 2. Entrevista sobre ocupación y estrategias de ingresos</i> .....	137
<i>Anexo 3. Tabla. Distribución de los recursos FIMS Y FORTAMUN en los municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)</i> .....	139
<i>Anexo 4. Distribución de los recursos del FISM en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)</i> .....	140
<i>Anexo 5. Gráfica. Distribución de los recursos del FORTAMUN en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)</i> .....	140
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>141</b>

### Índice de Cuadros

Cuadro 1. México: evolución de la Política Económica y de la Política Social, 1910-2015 .....	25
Cuadro 2. De Pronasol a Prospera, características de la política social en México. ....	53
Cuadro 3. Dimensiones de desarrollo humano en Chiapas (2010) .....	67
Cuadro 4. Ocupación de las y los informantes .....	101

### Índice de Gráficas

Gráfica 1. Región Altos, tasa de crecimiento poblacional de 1990, 2000 y 2010.....	59
Gráfica 2. Comparación de índice de dispersión poblacional e índice de marginación en los municipios de los Altos.....	63
Gráfica 3. Índice de Desarrollo Humano Región Altos Tseltal-Tsotsil de Chiapas, 2010 .....	66
Gráfica 4. Evolución de la pobreza por ingreso en la región Altos Tsotsil-Tseltal de Chiapas 1990, 2000, 2005 y 2010. ....	69
Gráfica 5. Aportaciones Federales a Municipios de los Altos de Chiapas, FIMS Y FORTAMUN, 2006, 2010 y 2015 (miles de pesos).....	88
Gráfica 6. Distribución de los recursos FIMS Y FORTAMUN en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos) .....	89
Gráfica 7. Ocupación de los integrantes de las familias encuestadas.....	102
Gráfica 8. Monto de ingresos mensuales de las familias encuestadas.....	105
Gráfica 9. Número de hijos por familia encuestada .....	106
Gráfica 10. Número de familias y estrategias para mejorar la situación económica..	107

Gráfica 11. Preferencia de las familias para colaborar y enfrentar el problema de la pobreza.....	108
Gráfica 12. Percepción de la pobreza .....	110
Gráfica 13. Causas de la pobreza según las familias encuestadas.....	111
Gráfica 14. Año de ingreso al programa Prospera de las familias encuestadas. ....	112
Gráfica 15. Familias beneficiarias y número de hijos becarios.....	114
Gráfica 16. Destino del apoyo monetario de las familias beneficiarias de Prospera..	115
Gráfica 17. Población total, población beneficiaria y total de becarios del Programa Prospera .....	121
Gráfica 18. Porcentaje de población beneficiaria y becaria del programa Prospera en los municipios de la región Altos, respecto al total de población municipal .....	122

## **Índice de Tablas**

Tabla 1. Índice y grado de marginación en la región Altos Tsotsil -Tseltal de Chiapas 2010. ....	64
Tabla 2. Evolución de la pobreza por ingreso en la región Altos Tsolsil-Tseltal de Chiapas 1990, 2000, 2005 y 2010. ....	69
Tabla 3. Índice y Grado de Rezago Social de la Región Altos de Chiapas.....	73
Tabla 4. Coeficiente de Gini.....	76
Tabla 5. Población Económicamente Activa y Tasa de Desempleo en la Región Altos de Chiapas, año 2010.....	81
Tabla 6. Unidades económicas, personal ocupado y aportación al empleo de la Región Altos al estado de Chiapas.....	83
Tabla 7. Municipios de la región Altos con mayor concentración de recursos del FISM y FORTAMUN, y comparación con indicadores de pobreza, año 2010.....	88
Tabla 8. Diferencia de monto de ingresos mensuales de las familias beneficiarias y no beneficiarias de Prospera.....	104
Tabla 9. Pobreza, política social y contexto productivo en tres municipios de la Región Altos. ....	125

## **Índice de figuras**

Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional. ....	46
Figura 2. Ubicación de la region Altos y los municipios de estudio. ....	56

## **Índice de imagen**

Imagen 1. Vivienda de familia beneficiaria.....	118
Imagen 2. Vivienda de familia no beneficiaria.....	119



## RESUMEN

La presente investigación, tiene como propósito fundamental analizar los procesos asociados con la persistencia de la pobreza en la región Altos de Chiapas, así como los mecanismos laborales y otras estrategias de ingresos mediante los cuales la población ha enfrentado esta situación. Busca también visualizar los factores que propician la pobreza y aporta testimonios para conocer la situación de las personas que viven en una situación de pobreza extrema. El estudio se centra en la región Altos Tsotsil-Tseltal de Chiapas, que alberga diecisiete municipios, de los cuales quince tienen el grado de marginación Muy Alto, siete pertenecen al grupo de municipios con mayor porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel nacional, y diez pertenecen al padrón de los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país (CONAPO, 2010; CONEVAL, 2010; PNUD, 2014). La metodología se basó en tomar una muestra en los municipios de Larrainzar, Tenejapa y San Cristóbal de las Casas Chiapas, para ello se aplicó una encuesta y entrevistas abiertas y semiestructuradas a familias beneficiarias y no beneficiarias del programa Prospera. Ante la situación de pobreza, la respuesta del Gobierno Federal ha sido aumentar de manera significativa el flujo de recursos presupuestarios, con objeto de acercar los indicadores de provisión de servicios sociales básicos a la media nacional. En esta investigación se pone especial atención al programa Prospera de inclusión social que tiene una amplia cobertura en los municipios de la Región. Sin embargo, dicho programa no ha tenido los resultados esperados porque la pobreza persiste. Las familias en ambos grupos (“beneficiarios” y “no beneficiarios”) percibe la pobreza principalmente como “no tener empleo” y “no tener para comer”, lo cual indica al menos un par de estrategias que la política económica (de carácter regional o territorial) debiera atender, junto con la política social, para el alivio de la pobreza.

## Summary

This investigation's main objective is to analyze the processes associated with the persistent poverty in the Highlands region of Chiapas, as well as labor mechanisms and other strategies by which the population has confronted this situation. It also tries to visualize the factors that increase poverty and relates people's personal experiences in order to explore the situation of people who live in extreme poverty. The study is focused on the Highlands Tsotsil-Tseltal region of Chiapas, which includes seventeen municipalities, of which fifteen have a very high rate of marginalization, seven form part of the group of municipalities with the highest level of poverty in the country and ten belong to the group of 125 municipalities with the lowest rate of Human Development (IDH) in the country (CONAPO, 2010; CONEVAL, 2010; PNUD, 2014). The methodology was based on taking a sample from the municipalities of Larrainzar, Tenejapa and San Cristobal. A questionnaire and open and semi-structured interviews were used with some families who benefit and some families who don't benefit from the Prospera programme. To resolve the problem of poverty, the Federal government's response has been to significantly increase the flow of resources, with the aim of bringing basic social service provision closer to the national average. In this investigation, the focus is on the Prospera programme for social inclusion, which covers many of the region's municipalities. However, this programme has not had the expected results because poverty persists. Families in both groups (“beneficiaries” and “non-beneficiaries”) mostly see poverty as “not having a job” and “not having anything to eat”, which indicates at least two strategies economic policies (regional or national) should look at, alongside social policies, to alleviate poverty.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es analizar los procesos asociados con la persistencia de la pobreza en la región Altos Tsotsil-Tseltal de Chiapas, así como los mecanismos laborales y otras estrategias de ingresos mediante los cuales la población ha enfrentado esta situación. Busca también visualizar los factores que propician la pobreza y aporta testimonios para conocer la situación de las personas que viven en una situación de pobreza extrema.

Para ello, se argumenta que la persistencia de la pobreza obedece a la estrechez de los principios que sostienen la lógica y prácticas de intervención actual, al haberse desmantelado en las últimas tres décadas el Estado de bienestar en México. Por otro lado, la política económica de este mismo periodo ha propiciado el desplazamiento y concentración de la actividad económica generadora de ingresos, hacia el centro, noroeste y centro-norte del país, lo que mina la generación de valor y los niveles de ingresos en el sureste del país, particularmente en Chiapas. Entre los factores regionales en la persistencia de la pobreza se encuentra la estructura económica poco diversificada, de baja productividad y bajo dinamismo económico regional, lo cual repercute en el bajo ingreso familiar. Cabe agregar también, como punto de partida, la existencia de prácticas de intervención desfavorables en términos de la selección, adjudicación y promoción de las familias beneficiarias de ciertos programas sociales.

Este estudio es relevante porque existen pocos estudios realizados que aborden a profundidad el proceso que conlleva la pobreza, el entorno productivo y laboral, las estrategias de ingreso de las familias, la alternativa de política social y el gasto social municipal, lo cual contribuye en el conocimiento de las características y los factores que han hecho que la pobreza persista.

Desde esta perspectiva se parte del análisis de la situación en el estado de Chiapas, siendo la región más desigual del país, debido a que en este estado se registran altos índices de población en situación de pobreza y exclusión social. Se caracteriza también

por numerosas intervenciones para el desarrollo desde la década de los setenta. Sin embargo, los proyectos de desarrollo han fracasado debido a una deficiente gestión de los programas, precisamente porque son planeados y diseñados sin involucrar a los actores implicados y sin considerar la diversidad cultural.

De este modo se hace énfasis en el principal programa oficial de combate a la pobreza hoy denominado Prospera, debido a que es el programa que tiene mayor cobertura en la región y en los municipios de estudio.

### *El problema de estudio*

El último informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2014), da cuenta de la gravedad de la pobreza en México. En el periodo que va del año 2012 a 2014, el país contó con 2 millones más de pobres. Esto es, la población en pobreza aumentó de 53.3 (45.5% del total de población) a 55.3 (46.2%) millones de personas; mientras que la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas en el mismo periodo.

Por su parte, Chiapas tiene la más alta proporción de pobres en el país, los resultados de la evolución de la pobreza de 2008 a 2010 muestran que el porcentaje de población en situación de pobreza pasó de 77.0 a 78.4 por ciento, lo que representó un aumento en términos absolutos de 3,573,399 a 3,777,723 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en situación de pobreza aumentó en 204,324.

En 2010 ocupó el primer lugar en porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema. Del total de la población que habitaba en el estado, 78.5 por ciento se encontraba en situación de pobreza con un promedio de carencias de 3.2, lo cual representó 3,784,967 personas de un total de 4,819,742. Esto significa que, en el 2010, en 117 municipios, de un total de 118, más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza. Los municipios que presentaron un mayor porcentaje de población en pobreza fueron; Aldama (97.3), San Juan Cancuc (97.3), Chalchihuitán (96.8), San Andrés Duraznal (96.5), Santiago El Pinar (96.5) y Sitalá (96.5), de los cuáles tres

pertenecen a la región Altos, en resumen, en estos municipios más del 95 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza (CONEVAL, 2012).

Para el año 2012 el 74.7 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza general lo que indicaba que 3,782.3 personas con 2.9 carencias promedio y para el 2014 aumentó a 76.2 por ciento en pobreza general, que equivale a 3 millones 962 mil de sus habitantes. Por lo tanto, en el estado entre los años 2012 y 2014 hubo un incremento de 1.5 puntos porcentuales de población en esta situación, concentrando el 7.5% de los pobres del país. La pobreza persiste e incluso se ha incrementado en la última década (CIEPSE, 2014; CONEVAL, 2012 y 2014).

En ese sentido, se torna relevante estudiar los procesos asociados con la persistencia de la pobreza, así como los mecanismos mediante los cuales la población ha enfrentado esta situación, lo cual nos permite entender ciertos procesos de desarrollo local, en un contexto de pobreza extrema y condiciones estructurales de rezago de la población.

Este estudio se centra en la región Altos Tsotsil-Tseltal de Chiapas, que alberga diecisiete municipios, de los cuales quince tienen el grado de marginación Muy Alto, siete pertenecen al grupo de municipios con mayor porcentaje de la población en situación de pobreza a nivel nacional, y diez pertenecen al padrón de los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país (CONAPO, 2010; CONEVAL, 2010; PNUD, 2014).

### *Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación*

Las preguntas de investigación surgen a raíz de la persistencia de la pobreza en Chiapas y específicamente en la región Altos, lo cual se resume en dos interrogantes: ¿A qué obedece la persistencia de la pobreza en los Altos de Chiapas, a pesar de la intervención de los diversos programas sociales? y ¿Se puede establecer alguna relación entre la permanencia de la pobreza y el contexto productivo regional?

Así pues, el objetivo general de la presente investigación fue analizar los procesos asociados con la persistencia de la pobreza en la región Altos Tsotsil-Tseltal, así como los mecanismos laborales y otras estrategias de ingresos mediante los cuales la

población ha enfrentado esta situación. De ello derivaron tres objetivos específicos: a) Identificar cómo se vincula la pobreza y el contexto productivo regional, b) identificar la trayectoria laboral y de ingresos de las familias en pobreza y c) analizar las alternativas de política social a partir de las experiencias laborales y de ingresos de las familias en pobreza.

Se argumenta que a pesar de los diversos programas sociales que se han formulado, e implementado, la región no ha superado la pobreza, en primer lugar, por mantener una estructura económica poco diversificada, de baja productividad y bajo dinamismo económico regional. La implicación es que en el estado y en esta región se ha enfatizado el alivio a la pobreza, pero no se ha complementado o integrado tal estrategia en la estructura productiva regional y sus vínculos con el resto del país. Tales aspectos analíticos en torno a la pobreza y la desigualdad social han sido señalados recientemente en diversos ámbitos académicos (Valenzuela, 2013; Isaac y Quintana, 2012; López y Peláez, 2013), incluyendo organismos internacionales como la CEPAL (Bárcena, 2014).

Así mismo se agrega que los programas y políticas sociales implementadas, no han logrado alcanzar grados altos de aprobación y reconocimiento social, debido a que sus diseños dieron lugar a inequidades entre los beneficiarios, y tuvieron sesgos en su operación.

Finalmente, se argumenta que la permanencia de la pobreza se basa en una concepción restringida de “política social” en el país, dado que en las últimas dos décadas se abandonó los principios que permitían integrar ésta en estrategias más amplias que incluyan elementos de seguridad social, salud, empleo, aspectos centrales en el concepto de Estado de Bienestar desmantelado con el neoliberalismo.

#### *Metodología utilizada*

La estrategia de investigación se adapta al planteamiento general de la investigación que parte del concepto de pobreza, las estrategias para enfrentar esta situación de quienes la padecen, siendo la unidad de análisis la familia en relación con los programas sociales y el entorno productivo regional.

En la investigación se adoptó la metodología orientada al actor debido a que el interés en los actores sociales se nutre en la convicción de que es poco satisfactorio basar el análisis en el concepto de determinación externa, aunque puede ser verdad que importantes cambios estructurales son resultado del efecto de fuerzas externas.

Se presta especial atención a las disparidades, identificando a los grupos de personas “en pobreza extrema” que son más vulnerables que otras en virtud de su historia o de su tratamiento desigual por el resto de sociedad. Estas vulnerabilidades pueden estar asociadas al género, al origen étnico, o a la localización geográfica, pero también a la exclusión de los programas sociales o al entorno productivo, entre otros aspectos. La mayoría de las personas y grupos más vulnerables se enfrentan a numerosas limitaciones en su capacidad de hacer frente al fenómeno de la pobreza.

En este contexto, la investigación se realizó en las siguientes etapas:

La primera etapa consistió en la identificación del objeto de estudio con el fin de estructurar un marco teórico que permitiera fundamentar la investigación planteada. Para ello, fue necesario recurrir a fuentes bibliográficas, digitales, libros, revistas, tesis, para indagar, consultar, recopilar, agrupar y organizar adecuadamente la información necesaria. La investigación bibliográfica consistió en obtener información de fuentes secundarias como la recopilación de base de datos cuantitativos y la recopilación de datos cualitativos.

La información cuantitativa se basó en la recopilación de estadísticas relativas al cambio regional en la situación de pobreza, cambio regional en tipos de ocupación, composición del PIB, cambio en productividad por sector económico y el número de beneficiarios de cada municipio de estudio. Y como parte del análisis del entorno productivo y laboral, de los municipios de estudio se buscó información con referencia a sus principales características como el desempleo, actividades económicas y especialización, también se revisaron las características de la población, del territorio, así como las principales afectaciones provocadas por el desempleo.

Para obtener esta información se recurrió a las siguientes fuentes: INEGI, SHCP, CONAPO, CONEVAL, SEDESOL entre otras como; publicaciones, informes de gobierno nacional, estatal y municipal.

Una vez obtenida, revisada, analizada e interpretada la información que se seleccionó para la investigación, se procedió a elaborar los instrumentos para la generación de la información de beneficiarios y no beneficiarios del programa Prospera, los cuales se estructuraron con los ítems necesarios para recabar los datos esenciales con base en los objetivos planteados.

En la segunda etapa se procedió a la definición y selección de las familias en las que se aplicaría la encuesta, así como aquellas para aplicación de entrevistas y estudios de caso. Para ello, se siguió el siguiente proceso de identificación de la población de estudio: 1) seleccionar los municipios con alta probabilidad de concentrar a la población con diversos niveles de pobreza, 2) que se caracterizaran por tener diferentes actividades económicas (agrícola, servicios, etc...), para tener un panorama más amplio en el estudio y 3) la selección de los hogares en estos municipios.

De los 17 municipios de la región Altos de Chiapas, se escogieron tres, San Andrés Larrainzar, Tenejapa y San Cristóbal de las Casas, debido a que cuentan con un entorno económico y laboral distinto, lo que nos permite incluir una diversidad de situaciones en la región, e igualmente porque en los tres municipios se presenta una mayor intensidad de pobreza y marginación. Se tomó en cuenta la población total y el total de beneficiarios en cada municipio, pobreza multidimensional, Índice de Marginación, el IDH y la información disponible al nivel más desagregado posible.

Una vez seleccionados los municipios, se comenzó el trabajo con recorridos de campo y pláticas en los hogares. Cabe aclarar que la selección de los actores claves en la investigación se hizo por la metodología de “bola de nieve” donde las mismas personas dieron pistas sobre quiénes podían ser mis siguientes informantes. Todos ellos elegidos bajo los criterios enunciados: formar parte de las comunidades de estudio, familias que viven en extrema pobreza, que trabajen en diferentes sectores, hogares con mayor número de integrantes y que tengan diferentes fuentes de ingreso. Para fines de

comparación y de cumplimiento de los objetivos trazados, se seleccionaron 20 familias beneficiarias y 20 familias no beneficiarias de programas sociales para la aplicación de la encuesta. Así mismo se realizaron dos entrevistas abiertas a beneficiarias titulares del programa Prospera, dos entrevistas abiertas a familias no beneficiarias y dos estudios de caso a familias sobre su historia laboral.

La tercera etapa corresponde al estudio de los resultados obtenidos por medio de los instrumentos y técnicas de recolección de la información seleccionada. Por ello, el análisis, la sistematización y la redacción final corresponde también a una parte importante del proceso. Esta etapa arrojó los resultados importantes del trabajo, que fueron analizados y comentados por medio de tablas estadísticas, graficas, ilustraciones y fotografías que complementaron y enriquecieron la investigación.

#### *Estructura de la tesis*

La tesis se desarrolla en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, con la siguiente estructura y contenido.

En el primero se aborda los *Principios e impactos de la política social en el México Neoliberal*, se analizan los principales conceptos y enfoques teóricos sobre la política social, de igual manera se analiza el proceso que llevó al abandono del Estado de bienestar en México y la reconfiguración neoliberal de la política social. La revisión de la literatura más reciente sobre el tema nos permitió tener un referente del estudio y así ubicar la discusión y análisis que aquí se realiza. De igual forma y de manera breve se hace una reflexión enfatizando la necesidad de establecer un rediseño estructural de la estrategia de política económica y social, con una fuerte, eficaz y eficiente intervención del Estado para compensar y revertir los efectos de las fuerzas económicas y del mercado que han producido mayor pobreza y desigualdad social y regional.

Ante esta situación, se argumenta que la persistencia de la pobreza obedece a la estrechez de los principios que sostienen la lógica y prácticas de intervención actual, al haberse desmantelado en las últimas tres décadas el Estado de bienestar en México. Por otro lado, la política económica de este mismo periodo ha propiciado el desplazamiento



y concentración de la actividad económica generadora de ingresos, hacia el centro, noroeste y centro-norte del país, lo que mina la generación de valor y los niveles de ingresos en el sureste del país, particularmente en Chiapas.

En el segundo capítulo se describe el *Panorama regional de los Altos de Chiapas*, para conocer las características generales de las condiciones fisiográficas y poblacionales y se analizan indicadores de pobreza para situar las condiciones socioeconómicas de los municipios de esta región. Los indicadores muestran la existencia de correlaciones relativamente elevadas entre los índices de desarrollo humano, marginación, rezago social y las diferentes categorías de pobreza. Todos los indicadores tienden a clasificar de manera semejante a los distintos municipios. Los más desarrollados son los que presentan menor marginación, menor rezago social y menor pobreza, tanto alimentaria, de capacidades, como de patrimonio.

En el tercer capítulo se destaca el *Entorno económico regional y la persistencia de la pobreza*, con el fin de dar a conocer los niveles de ocupación y el empleo en Chiapas y específicamente en la región Altos, debido a que es un aspecto crucial en el proceso de la persistencia de la pobreza. En este sentido, se mencionan los factores regionales que intervienen; la estructura económica poco diversificada, de baja productividad y bajo dinamismo económico regional, lo cual repercute en el bajo ingreso familiar. Cabe agregar también la existencia de prácticas de intervención desfavorables en términos de la selección, adjudicación y promoción de las familias beneficiarias de ciertos programas sociales.

Así mismo se presentan los aspectos socioeconómicos de la región con lo cual se hace un análisis del gasto social municipal de los fondos federales del ramo 33 (FISM y FORTAMUN) en cada uno de los municipios de la región Altos que se han aplicado para intentar solventar este problema. También se aborda los factores sociopolíticos asociados con el complejo problema de la pobreza.

El cuarto capítulo ofrece resultados del trabajo de campo sobre la *Situación de pobreza y estrategias familiares de ingresos*, se aportan elementos obtenidos a través de la encuesta y entrevista y la literatura revisada que explican las percepciones y los procesos

de la persistencia de la pobreza ante los programas sociales de combate a la pobreza. También se analiza las estrategias de ingreso de las familias y las posibles alternativas de Política Social a partir de la experiencia revisada. Cabe agregar también la existencia de prácticas de intervención desfavorables en términos de la selección, adjudicación y promoción de las familias beneficiarias de ciertos programas sociales.

Por último, se presentan las conclusiones y reflexiones finales en la cual se describe los principales hallazgos de la investigación, así mismo se identifican los puntos sobresalientes del análisis y discusión del problema estudiado, que lleve a la discusión y futuras investigaciones relacionadas con el tema de política social y persistencia de la pobreza y su vinculación con el desarrollo local en este contexto.

## **CAPITULO I. PRINCIPIOS E IMPACTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MÉXICO NEOLIBERAL**

El primer capítulo tiene como finalidad presentar la fundamentación teórica de la investigación. Se aborda el análisis de la política social en México, específicamente, de los programas sociales de combate a la pobreza que se han instrumentado en este país a partir de la década de los ochenta. El trabajo se inicia revisando los cambios en el perfil de la política social cuando se pasa de un periodo de Estado Liberal a otro de Estado Neoliberal. Igualmente, se identifican los principales programas sociales establecidos en estos periodos. Ello nos permite comprender cómo han cambiado las acciones del Estado para combatir la pobreza.

En un segundo apartado se hace un análisis sobre la necesidad de articular la política económica y la política social para mejorar el bienestar humano. Se sostiene que, sin la coherencia entre la política social y la política económica, el combate a la pobreza no será posible. La primera ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación, alimentación y vivienda, mientras que la política económica, se preocupa por el control salarial y por frenar la inflación, logrando con este mecanismo aumentar aún más los niveles de la pobreza.

Sostengo que el impacto de la política económica no se debe limitar a las variables estrictamente económicas (crecimiento del producto, inflación, tasa de cambio, entre otras); debe incluir también impactos sociales, si entendemos a lo social como aquello que define las condiciones de vida de la población. En la medida en que la política económica influye sobre el nivel de empleo, los salarios o las condiciones de producción, influirá en gran medida en las condiciones de vida de la población. Por lo tanto, esta propuesta, para ser efectiva, requiere de un alto grado de articulación entre la política macroeconómica y la política social.

En un tercer apartado se analiza la pobreza en México y las acciones realizadas por los gobiernos para crear las bases de la seguridad social a partir de los ochenta. En este

contexto, se analizan los programas específicos que se derivan de la política social aplicada en el país.

### **1.1. Panorama general del Estado Liberal al Estado Neoliberal**

La función social o de protección hacia la población se origina desde el advenimiento del Estado-Nación, es decir cuando se presenta un poder centralizado dejando a un lado el matiz del feudalismo con varios centros de poder. De esta forma el Estado intenta promover beneficios a la población, mismos que inician entre el siglo XVII y XVIII (Portilla, 2005). La transición de un Estado autárquico a uno con matiz democrático-liberal permite que la sociedad se involucre un poco más en materia de asistencia social.

El pensamiento liberal buscó esencialmente liberar al hombre del poder absoluto del Estado, mediante el desarrollo de las libertades públicas. Constituyó un modelo de organización social, jurídica y política que tuviera como eje central de funcionamiento y fin al hombre y no al poder, por lo tanto, los liberales requerían reinventar al Estado y al poder bajo una nueva lógica, donde el poder sirviera a los individuos y no al revés.

En este contexto, la crisis financiera de 1929 puso las condiciones para modificar de manera definitiva al Estado en el capitalismo de la libre competencia y convertirlo en el Estado Benefactor. En este sentido, el miedo de los grandes capitalistas de establecerse en un tipo de Estado con un carácter social, determinó la desaparición de este, para dar paso al Estado Neoliberal, que pugna por una disminución de la participación del Estado en diferentes áreas como la social, que ahora estaría prácticamente manejada por las fuerzas del mercado (Portilla, 2005).

El paso del Estado liberal al Estado benefactor y de éste al Estado neoliberal son importantes transformaciones producidas por la implantación del modelo actual, las cuales afectaron tanto al Estado benefactor de los países desarrollados, como al Estado interventor, que en países como México construyó una economía pública que incentivó, mediante apoyos corporativos, el desarrollo de la economía de mercado. Sin embargo, la puesta en práctica de la directriz del neoliberalismo implicó la reconfiguración del Estado y el establecimiento de un esquema de racionalidad financiera que ha ido

acotando las funciones y las actividades públicas, sobre todo las relacionadas con el bienestar social.

### *1.1.1 Características del Estado liberal*

El liberalismo comenzó como una doctrina general y un esfuerzo político en respuesta a las guerras religiosas establecidas en Europa durante los siglos XV, XVI y XVII. Los fundamentos intelectuales del liberalismo fueron establecidos por John Locke que cuestionaba las viejas tradiciones de las sociedades y los gobiernos, en el siglo XVII. Estas nuevas tendencias se unieron finalmente en poderosos movimientos revolucionarios que derrocaron regímenes arcaicos en todo el mundo, especialmente en Europa, América Latina y América del Norte.

El Estado liberal anteponía los intereses de la burguesía al resto de las clases sociales en la promoción de las condiciones de acumulación, justificándose en términos de "la reivindicación de los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad". Este Estado destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad para poder asegurar el monopolio del uso de la fuerza y garantizar la seguridad y los derechos de propiedad de los individuos, así como vigilar que las relaciones laborales y mercantiles entre los "ciudadanos libres e iguales" se realizaran sin obstaculizar la buena marcha del comercio y de la naciente industria. Esto se traducía en alentar el progreso del capitalismo (Huerta, 2005).

Desde este punto de vista, el Estado Liberal es aquel que provee las circunstancias para que los individuos por sus propios medios puedan adquirir los bienes y servicios que requieran. Bajo este principio el individuo es quien debe tener los derechos individuales que constituyen a la libertad; y al Estado se le otorga únicamente el mínimo que necesite para mantener su permanencia. En este sentido al Estado liberal se le puede denominar como Estado "minimalitario", al ser opuesto al Estado totalitario.

El Estado Liberal también se caracteriza por las siguientes funciones: Defensa hacia la seguridad exterior, protección de la vida, protección de la propiedad de los miembros

del estado, no fomentar el bienestar de los ciudadanos, especialmente nada de intervención en la vida económica y en la vida espiritual, al ser esto establecido por la sociedad.

A diferencia del Estado Liberal, el Estado Benefactor podía fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también era capaz de crear los medios de consumo social necesarios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo en una sociedad en constante crecimiento. Así, desde el punto de vista social se aceptaba que la gestión pública propiciaría, mediante los instrumentos y los recursos económicos a su alcance, la disminución de la brecha existente entre los ingresos de las élites más poderosas y las masas populares, por lo que se aceptaba que parte de los recursos públicos se utilizara para aminorar la supremacía del capital sobre la fuerza de trabajo y de esa forma atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del libre mercado.

De acuerdo con lo anterior, se reconoció y aceptó las principales tesis políticas del Estado benefactor que se caracterizó por ser intervencionista y consideró que es responsabilidad suya conseguir una situación de pleno empleo, un sistema de seguridad social que cubra a toda la población, la generalización de un alto nivel de consumo y la garantía de un nivel de vida mínimo. Teniendo como valores fundamentales la “libertad, igualdad de oportunidades, reducción de desigualdades, democratización y extensión de la seguridad social”.

### *1.1.2. Características del Estado Benefactor*

El Estado benefactor tiene su apogeo en Europa presentando el estandarte de una social democracia, que pretendía proteger a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba”. La seguridad social surgió básicamente en la Alemania de Bismack en 1883 y se extendió en toda Europa durante el periodo anterior a 1920. En este periodo la participación del Estado era extensa. El inicio del Estado Benefactor surge a consecuencia de dos situaciones; la primera de ellas fue la existencia de movimientos reformistas de base obrera que luchaban contra la burguesía que los oprimía. La segunda fue debido al crecimiento de las desigualdades, donde los que sobrevivían eran los grandes

empresarios y comerciantes, que se caracterizaban por la ganancia, el lucro, la competencia desigual en detrimento a la parte social (Portilla, 2005).

Las tesis económicas del Estado de bienestar se caracterizaron por controlar y proteger la economía, la energía, el desarrollo regional y local. En el ámbito del trabajo se caracterizó por regular las condiciones de seguridad e higiene y el salario mínimo, este modelo aceptaba los sindicatos y la negociación colectiva, todo ello se dio en un esquema de economía mixta, es decir, compuesta por el sector público y el sector privado. En estas dimensiones se le conoció como Estado Benefactor.

Es así, como el Estado de bienestar se enfocaría en proteger a los sectores de la sociedad que las fuerzas del mercado habían excluido y segregado del desarrollo. La protección consistió en un suministro de recursos, bienes y servicios hacia el mayor número de población que lo requiriera, por ello se puede decir que la política social en el Estado de Bienestar se caracterizaba por ser universalista y por ende buscaba la igualdad entre todos los miembros de la sociedad.

En este sentido podemos resumir las características fundamentales del Estado Benefactor, que se encuentran materializadas con claridad en los modelos más avanzados y estables de las sociedades europeas como son Suecia, Austria y Noruega: a) la intervención directa e indirecta del Estado en la economía como un medio para enfrentar las crisis del capitalismo, causadas por los excesos de ganancia en la inversión privada, b) la implementación de una serie de programas sociales legales encaminados a paliar los grandes problemas económicos y sociales de la población trabajadora, pero al mismo tiempo para mantener y fortalecer la mano de obra que necesita la producción, aumentando la demanda de productos y c) un sistema de representación de intereses que se expresa sobre todo en un sistema competitivo de partidos, los cuales avanzan o retroceden en posiciones de poder dentro del Estado, tanto mediante la presión política como por la democracia electoral representativa (Medina, 1998).

Este modelo contribuyó a la estabilidad política del capitalismo, sobre todo en varios países de Europa y en Estados Unidos. Esping-Andersen (1990) ha tratado de aprehender las variaciones del Estado de bienestar en países del área de la OCDE.

Andersen planteó el concepto de régimen de bienestar que se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen 2000). Su tesis se apoya en la idea de que, históricamente, las sociedades han ido construyendo el bienestar en una asociación específica entre el Estado, el mercado y la familia por lo que su trabajo se basa en la construcción de esquemas interpretativos en los que asocia idealmente diversos grados de mercantilización-desmercantilización, familiarismo-desfamiliarismo y estadocentrismo-residualismo.

A partir de estos esquemas estableció tres tipos de regímenes de bienestar para los países industrializados: el liberal o residual, que asocia un alto grado de mercantilización con residualismo público y un papel marginal de las familias porque asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos; el conservador o corporativo, que asocia un fuerte grado de familiarismo con un papel marginal del mercado y un rol subsidiario del estado; el socialdemócrata, que asocia una fuerte creación de instituciones públicas con un alto grado de desmercantilización y de desfamiliarización, es decir con papeles marginales del mercado y las familias. Para enfrentar los riesgos sociales, el modo de solidaridad fundamental en el régimen liberal es el individual y su lugar de solidaridad central es el mercado; en el régimen conservador, el modo es sobre todo a través del parentesco y las corporaciones, y el lugar central es la familia; en el socialdemócrata, universal y Estado respectivamente (Del Valle, 2010).

En este contexto, a diferencia de lo ocurrido con los estudios en Europa, en América Latina, la investigación se ha enfocado en su mayoría hacia el sector salarial y al tema de las transferencias monetarias y de servicios sociales basados en el modelo de seguridad social.

En este sentido, según Ordoñez, el Estado de bienestar moderno en los países desarrollados se fundó con la confluencia de tres desarrollos paralelos e interdependientes: el capitalismo, como modo de producción y sistemas de valores dominantes; la democracia, como un medio de representación y de cambio político fundado en el principio de la igualdad ciudadana, y por último la evolución del Estado hacia fórmulas del gobierno intervencionistas fincadas en objetivos de estabilidad



económica, progreso social y legitimidad popular (Ordoñez, 2012). En este nuevo orden se comprometió al Estado a “hacer al capitalismo liberal económicamente más productivo y socialmente más justo”.

Es así como la historia de las democracias capitalistas occidentales ha girado en torno al papel que debe jugar el Estado en el desarrollo social. Después de la Revolución Industrial en Europa, debido a las deficiencias e inequidades de los procesos económicos que comenzaban a convulsionar a la sociedad, empezó a cobrar presencia una corriente de pensamiento que se opuso a las posiciones políticas y académicas dominantes que en aquella época defendían la continuidad del *statu quo* dentro de los límites del *laissez-faire* y obligaban a las instituciones de gobierno a permanecer apartadas de la dinámica económica y eran condicionadas a proteger el territorio y el orden público y a procurar, sólo marginal y esporádicamente ayudas de tipo asistencial a los pobres (Ordoñez, 2012). El Estado debía asumir una posición activa ante la situación de desigualdad con el fin de moderar los fenómenos sociales como la indigencia y el desempleo.

Por lo tanto, en Europa occidental, la primera reforma del sistema de caridad ocurrió entre 1520 y 1540, teniendo como características principales: 1.- ser de orden municipal, 2.- la sustitución de la responsabilidad de la iglesia por la de las autoridades civiles y 3.- intento de centralizar y racionalizar los fondos de beneficencia, orientándolos a grupos específicos. Dichas características cobraron vida en México, en el periodo liberal. Sin embargo, con el porfiriato solo dos de esas características sobrevivirían, la segunda y la tercera, no sólo en el gobierno de la dictadura, en la actualidad están presentes en todas las estrategias de combate a la pobreza. En cuanto a la responsabilidad municipal, ésta desaparecería por controlar el país mediante una política fuertemente centralizadora.

El Estado liberal, entonces, fue sustituido por el Estado Benefactor, permaneciendo la estructura fundamental del sistema capitalista, ya que no se trataba de sustituir el modo de producción dominante, sino de corregir sus fallas de funcionamiento. El Estado se complejizó, convirtiéndose ya no tanto en un centro de antagonismo de las clases sociales, sino en una condensación y mediación de todas ellas para llegar a ciertos compromisos, a través de la presión y la negociación política (Medina, 1998).

Dentro de esos márgenes es posible reconocer la peculiaridad del Estado de bienestar en América Latina, México, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica entre otros que evolucionaron dentro de una economía mixta y emprendieron importantes reformas sociales y agresivos procesos de industrialización. No obstante, son notorias las diferencias entre los Estados de bienestar tradicionales de aquellos que se encuentran en etapas emergentes. Por poner un ejemplo, el caso de América Latina junto con otros países se encuentra en condiciones más limitadas en cuanto a su gasto social. Para corregir estas desigualdades en la década de los setenta y ochenta, se aplicaron una serie de programas recomendados por los organismos financieros internacionales como el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América (Ordoñez, 2012).

En este contexto, desde el punto de vista social, las medidas recomendadas por los organismos internacionales tuvieron impactos negativos expresándose en mayor pobreza, desigualdad y exclusión (Barba, Ordoñez y Valencia, 2009 citado en Ordoñez, 2012).

### *1.1.3. Características del Estado Neoliberal*

El Neoliberalismo se origina en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero es en los años setenta cuando comienza su auge a nivel internacional. Este modelo combina la libre competencia, el equilibrio automático entre la oferta y la demanda y la intervención del Estado en la economía.

Durante el periodo de post Guerra se asumía que el crecimiento económico permitiría generar el empleo suficiente para reducir las carencias de la población. Desde ese punto de vista, creció la burocracia estatal y se ampliaron los programas sociales que necesitaron mayores recursos, además, la inversión privada dejó de tener las altas tasas de ganancia a las que estaba acostumbrada.

Es así como la estrategia económica parte del supuesto de que las sociedades se desarrollarán a partir de un nuevo intercambio de mercancías y servicios; que se regirá bajo las leyes de la oferta y la demanda, en el marco de una competencia internacional

y no de un mercado regulado. Esto es lo que define el neoliberalismo: la libre competencia en el intercambio internacional de mercancías y el hecho de que esta competencia determine quienes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización (Ibarra, 1993).

Desde los años setenta el discurso de los Organismos Internacionales (OI) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) planteaban la necesidad de abandonar las políticas de sustitución de importaciones y reducir el papel del Estado en la economía. A través de programas de ayuda y préstamos condicionados los OI impusieron políticas neoliberales, incluyendo la reforma social, que ha tenido un fuerte impacto y carga ideológica en materia de políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza urbana-rural.

En relación con lo anterior, tras la crisis económica de los años setenta y ochenta, fueron reconocidas las limitaciones de los sistemas de bienestar social para proteger a la mayoría de la población y para garantizar los mismos derechos sociales para todos. Esto sucedió en un contexto caracterizado por procesos de ajuste y reestructuración económica que produjeron un gran desempleo, subempleo y la expansión del trabajo informal (Barba, 2012). Este escenario permitió a numerosos gobiernos de la región justificar la adopción de un paradigma de bienestar alternativo: la focalización de la política social en los más pobres, el apoyo a la participación privada en la educación, la salud y los sistemas de pensiones, así como la descentralización de los servicios sociales (Barba, 2009).

En este escenario, las políticas focalizadas fueron legitimadas como un medio pragmático de reconciliar la reducción del gasto social y el mantenimiento de una función social mínima por parte del Estado: otorgar protección social a los más pobres. Desde esa óptica sólo se considera legítimo asignar recursos públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar aceptando las reglas del mercado (Barba, 2007a y 2010; Ocampo, 2008, citado en Barba 2012).

Los programas sociales en el marco del proceso de ajuste económico se caracterizaron por la primera ronda de programas focalizados, denominados fondos de inversión social

(FIS) o fondos de emergencia social, su objetivo fue hacer frente a la crisis de 1982, estos programas redujeron la participación y responsabilidad social del Estado para desarrollar programas mínimos de alivio a la pobreza, temporales, compensatorios, de baja calidad y clientelistas. Lo cual se tradujo en la primera etapa de política social latinoamericana que contribuyó a debilitar la cohesión social.

Durante los años noventa, se produjo un segundo ciclo de programas focalizados, los de transferencias monetarias condicionadas (TMC) para corregir las fallas del mercado consideradas como los factores centrales que impiden a los pobres el consumo de servicios sociales esenciales, como la educación y la salud (Barba, 2012). Estos programas han sido pensados con el fin de dar un incentivo a las familias para que inviertan en el capital humano de sus hijos.

Desde ese punto de vista, esta corriente más que ofrecer una nueva propuesta económica con acuerdos sociales innovadores, ha tomado forma de una política antidemocrática, que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que contribuyeron a la reproducción, en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista.

Como respuesta a los estragos causados por las políticas neoliberales, y ante su evidente fracaso como alternativas para generar crecimiento y lograr sociedades más justas, *“en los últimos años han comenzado a recobrar presencia las posiciones que apoyan el fortalecimiento de la intervención estatal como vía para incentivar la producción y el empleo, reducir la pobreza y garantizar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948”* (Ordoñez, 2012: 37).

#### *1.1.4. Neoliberalismo y el sureste mexicano*

Los estados más atrasados en el caso mexicano son; Oaxaca, Chiapas, Guerrero entre otros. En estas regiones encontramos especialmente zonas rurales con características semejantes como comunidades indígenas marginadas con bajo o nulo grado de mercantilización y los sectores de economías campesinas. En las cuales, como es usual

y pertinente, se deben distinguir campesinos ricos, medios y pobres (Shejtman, 1982 citado en Valenzuela, 2013).

Valenzuela (2013), considera dos dimensiones entre los factores que impulsan la desigualdad. En primer lugar señala el paso *del trabajo privado al trabajo social*; esta dimensión se refiere al proceso de reconversión que depende de factores como la intensidad y la complejidad del trabajo, por ello según el autor es altamente probable que el sector agropecuario se vea perjudicado porque una hora de trabajo ahí gastada es menos a una hora de trabajo social. Por lo que hace pensar que en las regiones atrasadas y en los cultivos más tradicionales, la menor productividad es la regla. La segunda dimensión se refiere al *impacto de los precios de producción de oligopolio*; en los cuales los mercados en que venden los agricultores así como en los que compran es nulo, porque el sistema de precios opera transfiriendo excedentes a los sectores en que dominan las grandes corporaciones monopólicas nacionales y extranjeras.

En este contexto, el mismo el autor identifica otros factores “más visibles” que impulsan la desigualdad como el que se refiere a *los movimientos migratorios*; tales movimientos usualmente son del campo a la ciudad, de las regiones más atrasadas a las más adelantadas (Valenzuela, 2013). Los que migran en general son los más jóvenes de la población, lo mejor de la fuerza de trabajo a cambio de un reflujo de dinero que no provoca ningún cambio significativo en las formas de producción propias del atraso. Por lo tanto, la dinámica económica y social no está determinada por las actividades productivas sino por los recursos que vienen de fuera, ya sea vía subsidio o remesas (López, 2007).

Otro factor que impulsa la desigualdad en las regiones atrasadas son los *excedentes y la acumulación* que se aplica a la inversión real una pequeña parte del excedente ahí generado. Y que una parte aún menor, se aplica a inversiones industriales.

Las *políticas públicas* también son un factor que impulsan la desigualdad, debido a que el estado opera en términos inerciales y acomodándose a las presiones corto-placistas de los poderosos como crear obras de infraestructura y de servicios básicos que exigen los procesos de industrialización y urbanización o favorecer la creación de institutos

tecnológicos o universidades a los grandes centros urbanos lo que genera economías externas y fuerza de trabajo calificada a favor del polo desarrollado (Valenzuela, 2013).

Como ya se mencionaba el serio atraso social del sureste es, al mismo tiempo, causa y efecto de su atraso productivo. Los cuales provocan, a su vez, procesos retroalimentados, donde el rezago productivo se convierte en rezago social y donde el rezago social impide el desarrollo productivo. Sin embargo, el retraso social también las políticas públicas pueden generarlos o acentuarlos e, inversamente, pueden jugar un papel central en revertirlos (Dávila, Kessel y Levy, 2002).

Desde ese punto de vista, existen regiones productiva y económicamente dinámicas, integradas a la fábrica mundial, y regiones excluidas de los flujos comerciales y de capitales, apenas conectadas por los emigrantes y la recepción de remesas. Las entidades federativas localizadas en la frontera norte, son las que tienden a presentar un mayor volumen de exportaciones per cápita. Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y el Distrito Federal, son entidades en el año 2004, antes de la crisis, exportaban un valor superior a los 6,000 dólares por habitante. Las entidades del sur, pese a compartir frontera con Guatemala, como Chiapas y Tabasco, o Belice, como es el caso de Quintana Roo, se situaban en el quintil más bajo. Oaxaca y Chiapas apenas exportaban 22 dólares por habitante, Tabasco 29, Nayarit 52 y Guerrero 62. El hecho de tener frontera internacional, o de estar próximo a ella, no es tan relevante como que ésta sea con los EE. UU (López y Peláez, 2014).

A la localización geográfica se suma otra serie de factores que han favorecido la integración del norte en la dinámica global de crecimiento económico a medio y largo plazo, al tiempo que el sur permanece excluido y estancado. Los estados del sur, con un sector industrial más débil, en muchos casos artesanal, ubicados lejos de los mercados, mal comunicados, con una mano de obra poco calificada y acceso mínimo a los flujos de capital, sólo han podido insertarse a través de la «exportación» de fuerza de trabajo; ya que ni siquiera su agricultura, en muchos casos de subsistencia, alcanza rendimientos competitivos (López y Peláez, 2014).

Los estados del sur, que no se han integrado a los flujos de comercio exterior ni han atraído capitales en la misma medida que los del centro y norte del país, se han incorporado a las dinámicas globales a través la migración internacional, especialmente, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, obteniendo remesas a cambio de mano de obra de baja cualificación.

Estos datos dan cuenta de la debilidad del mercado de trabajo, no estructurado y con escaso desarrollo del capitalismo, característico de las entidades del sur, sometido a las nuevas dinámicas del TLCAN y de la globalización por la vía neoliberal, que no fue capaz de generar los suficientes empleos de calidad como para satisfacer las demandas de la población. Por el contrario, llevó a la desvalorización del trabajo y a la reducción de los salarios reales, lo que unido a los desastres naturales, al severo deterioro de los términos de intercambio de los productos agrícolas tradicionales (maíz y café) y a la expansión económica de los EE. UU, explica el volumen sin precedentes de los flujos migratorios de salida registrados durante la primera década del siglo XXI (Nájera y López, 2009; citado en López y Peláez, 2014).

Aunado a ello, la inequidad y desigualdad de oportunidades ante la apertura comercial, la liberalización de la inversión extranjera directa y la desregulación que fomentó la competencia han implicado desventajas y riesgos para los estados del sur. Aunque se han implementado políticas y programas, han sido inadecuados porque no han logrado alcanzar altos grados de aprobación y reconocimiento social, por lo tanto, esto se traduce en un modelo de desarrollo excluyente (García, 2006).

## **1.2. La importancia de la integración de la política económica y la política social en México**

La política económica representa el conjunto de normas y lineamientos con que el Estado regula y orienta la dinámica económica del país. De aquí se desprende la política social y diversas políticas sectoriales y regionales. La política social constituye el medio con el cual el Estado procura redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios derivados del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales.

En este contexto resalto la importancia y necesidad de considerar la integración de la política económica y la política social, para enfrentar la pobreza que existe en nuestro país. Aunque la política social es el camino que busca atenuar los conflictos propiciados por la desigualdad social mediante el ejercicio del gasto público, se encuentra condicionada por el éxito de la política económica.

Según Torres y Rojas, la política económica y la política social son procesos separados dentro del Estado, la primera interviene en la dimensión económica y la segunda en la dimensión social que se expresa en la aplicación de programas sociales (buscaba el fomento del bienestar, pero ahora es la herramienta del Estado para corregir *ex post* las desigualdades) (Torres y Rojas, 2015: 44). Por lo contrario, desde mi punto de vista, este principio no es el adecuado, porque la lucha contra la pobreza y el bienestar, por ejemplo, no puede ser una tarea exclusiva de la política social, es decir, la pobreza no puede reducirse únicamente con “buenos programas” dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una articulación entre política económica y política social, porque el valor máximo de la política social es la equidad, mientras que el de la económica es el de la eficiencia.

En este sentido hacen falta estrategias donde se establezcan nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, entre la política económica y política social, para decidir con la participación de la sociedad, dónde, para qué, para quién, y cómo utilizar eficiente y eficazmente los recursos disponibles, para combatir las causas de la pobreza.

Los gobiernos posrevolucionarios han tratado de mitigar en cierto grado la pobreza, inicialmente comenzó mediante la vía de la seguridad social, siendo sustituida gradualmente por los programas sociales iniciados en la década de los años setenta. Así, cualquier política social (fue la seguridad social, y los programas de combate a la pobreza) puede ser vista como un mecanismo institucional mediador.

En México, la Política Social muestra tres etapas claramente definidas (véase cuadro 1): La primera corresponde al periodo posrevolucionario que se encuentra marcada con la orientación de contenidos de la Constitución Política de 1917, que intenta corresponder a las demandas sociales de la Revolución mexicana. El Estado reconoce los derechos



sociales e instaure medidas para revertir las desigualdades y rezagos sociales que aquejaban al país, principalmente en el campo, y ser garante de derechos.

La segunda fase aparece con la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los años cuarenta y hasta finales de los años setenta del siglo xx. Si bien en la etapa previa buscó asegurar la provisión de los derechos sociales básicos, esta nueva fase se orientó a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico nacional.

Para contrarrestar los efectos de la deuda de los años ochenta se implementaron programas de ajuste estructural, provocando un cambio radical en la Política Económica y consecuentemente en la Social. Esto posibilitó la Reforma del Estado y da inicio la tercera etapa de las políticas sociales en México, caracterizadas por ser más selectivas y diferenciadas al focalizar y racionalizar los recursos públicos ante la hegemonía del modelo de economía abierta (Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004; Sánchez, 2012; Leco y Bollain, 2013; Torres y Rojas, 2015).

**Cuadro 1. México: evolución de la Política Económica y de la Política Social, 1910-2015**

<b>Fase</b>	<b>Modelo económico: Política económica.</b>	<b>Marco general de la Política Social.</b>	<b>Programas sociales: institucionalización y principales programas sociales.</b>
Primera (1910/1917-1940)	Agrario-Exportador / posrevolucionario	Constitucional: se buscó el cumplimiento, por parte del Estado, de los derechos sociales emanados de la Constitución Política de 1917, principalmente los art. 3°,4°,6°,27 y 123.	Satisfacción de demandas sociales derivados de la Revolución Mexicana: derecho a la educación, salud, vivienda, composición pluricultural, organización y desarrollo de la familia, satisfacción de necesidades elementales, información garantizada por el Estado, trabajo digno, disfrute del agua y recursos del subsuelo.
Segunda (1940 - 1980)	Modelo de Industrialización por sustitución de importaciones (Keynesiana). También llamado “desarrollo estabilizador o milagro mexicano”.	Estado de Bienestar: universalista e institucional-redistributivo, cuyo objetivo fue coadyuvar al Bienestar social y reducir las desigualdades sociales.	Instituciones y programas sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales mediante la redistribución, fueron: Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto Nacional de la Vivienda, Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural, Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas, Programa Nacional Alimentario.
Tercera (1980 - a la fecha)	Modelo de economía Abierta. También llamada “Década perdida”.	Estado mínimo: focalización y racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza, la reducción de la marginación y la desigualdad social.	Implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional: orientados al abatimiento de la pobreza en zonas rurales marginadas. Los principales programas fueron el Programa Nacional de Solidaridad (1988/89-1997), Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014), Programa Prospera (2014 a la fecha).

Fuente: Elaboración con base en Moreno, Ortiz y Marrufo, 2004; Sánchez, 2012; Leco y Bollain, 2013; Torres y Rojas, 2015.

El ajuste estructural de la década de 1980 tuvo enormes repercusiones, la evidencia empírica muestra que a partir de la apertura comercial se han suscitado desequilibrios internos, tanto en sus vertientes sociales, como territoriales, reflejados en una mayor concentración de la riqueza, incremento en los niveles de pobreza y desigualdad, pero además, en nuevas problemáticas de orden multidimensional a escala individual y social, que han rebasado la dimensión económica: *el crimen organizado, el*

*narcotráfico, la exclusión social, o bien, la violencia estructural generalizada que azota actualmente al país, entre otros factores, son claro ejemplo de ello (Boltvinik, 2005).*

### *1.2.1. Focalización de la política social en el marco de las economías abiertas*

En general, las políticas sociales se han transformado en los últimos años, es notorio en la actualidad como el bienestar social se ha vuelto parte de la agenda para los gobiernos, pasando de una concepción en la que el bienestar era entendido como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (Universalismo-redistribución), a ser entendido como una nueva forma de ver las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-participación) (Surbirats, 2006).

Considerando la política social como el conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población, constituyendo la herramienta mediante la cual cada sociedad procura promover, proteger y realizar los derechos sociales y fundamentar la ciudadanía social de sus miembros (Jusidman, 2008).

En este sentido, según Valencia, en la política social se debe aplicar una lógica de modelos que se puede esquematizar tomando en cuenta tres aspectos: toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), en el marco de una relación entre Estado, mercado y sociedad (Valencia, 2003). En general, el estudio de las políticas sociales ha enfatizado alguna de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva, aunque algunos textos incorporan esta perspectiva tridimensional al menos en forma embrionaria.

Desde este punto de vista, la política social debe tener un carácter más selectivo, acertado e integral para lograr sus objetivos. En México, la política social se rige bajo parámetros de focalización de apoyos para la asistencia y abatimiento de la pobreza, con el objeto de hacer más eficiente el gasto público. Esto elimina las acciones que universalizaron el beneficio de amplios sectores; además privatiza, desregula,

descentraliza las acciones que debe detentar el Estado (Campos, 2010:51-52; citado en Torres y Rojas, 2015).

Sin embargo, según la CEPAL, concebir la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar dichos servicios para cubrir brechas diferenciadas y asegurar a todos los goces de los derechos. De esta manera, la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, raza, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras) (CEPAL, 2000). Dado a los fondos asignados a la política social, se busca garantizar hasta donde sea posible que los recursos lleguen efectivamente a quienes están dirigidos.

Para la CEPAL (2000), “focalizar consiste en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales, claramente identificada, y luego diseñar el programa o proyecto con que se pretende atender a un determinado problema o necesidad insatisfecha, teniendo en cuenta las características de esa población, a fin de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita”, esto lleva a interpretar que la focalización implica relegitimar al Estado frente a los sectores más desfavorecidos rompiendo con el tradicional clientelismo, asociado al reparto de beneficios a los cuales normalmente se asocia a la política social.

En este sentido según Boltvinik todos los programas dirigidos a los pobres cometen dos errores conocidos como tipo I y II. El tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a los individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, admiten no pobres entre los beneficiarios. En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error tipo II, por ello se termina incurriendo en el error tipo I, al evitar beneficiar a quien no lo necesita se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza o de pobreza extrema (Boltvinik, 2005).

Al respecto según Sen, ver los “objetos focalizados” como *pacientes* y no como *agentes* puede menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas maneras. El

punto teórico a favor de la focalización es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si el propósito de una política contra la pobreza es reducir ésta de la manera más eficaz, entonces, desde esta perspectiva, es razonable procurar que los subsidios lleguen a los pobres y solamente a ellos (Sen, 2003).

Según Sen cualquier sistema de focalización a excepción de los que operan a través de la autoselección, involucra premios discriminantes en los cuales algunas personas, típicamente funcionarios gubernamentales, juzgan los aspirantes a beneficiarios. El problema no solo es la pérdida de privacidad, sino también los costos asociados de los programas de investigación y de vigilancia.

Aunado a ello la aplicación de esos lineamientos provoca que la focalización no solo modifique la forma de utilización de recursos, si no también, el tamaño de la población objetivo de programas sociales, reduciendo el monto de recursos y la cantidad de beneficiarios.

En relación con lo anterior, la apertura comercial y las bajas tasas de crecimiento económico reducen la posibilidad de que la focalización impacte favorablemente a la población más vulnerable. Si bien, se lograron los beneficios sociales durante el Estado Benefactor, los rezagos acumulados y las crisis económicas desde la transición hacia el modelo económico de libre mercado en un contexto de problemas estructurales no resueltos, reducen la Política Social a un mecanismo de contención de pobres, ya que los desequilibrios internos generados por la Política Económica superan la cobertura de la Política Social, que no encuentra compensaciones ante el deterioro progresivo del ingreso individual (Rodríguez y Rodríguez, 2009).

### **1.3. Pobreza: concepciones, mediciones y los programas para enfrentarla**

En este apartado se presenta las múltiples representaciones y formas para definir a la pobreza, así como una gran cantidad de métodos para medirla. La atención que se le ha dado datan por lo menos de cinco siglos atrás, y con base en ello se sabe que su persistencia denota su origen estructural.

Las características de la atención que se le ha brindado son reflejo de las diferentes concepciones que se tiene de ella. De ahí que el objetivo de este apartado es mostrar la interrelación entre las diferentes conceptualizaciones y metodologías utilizadas para medir la pobreza, con la política social desarrollada, desde la década de los setenta del siglo anterior a principios del siglo XXI.

En la actualidad México atraviesa por un momento sumamente complejo. Existen distintos y diversos problemas tanto económicos, sociales y políticos. Las causas no son precisamente coyunturales, sino que obedecen a crisis estructurales. Lo cual, trae como consecuencia la pobreza en todas sus dimensiones afectando a los sectores más vulnerables del país.

La pobreza es un problema que se encuentra vigente, por ese motivo en la actualidad llama la atención este fenómeno porque en los últimos años se ha incrementado. Por ello la importancia de este apartado sobre la pobreza en México en la época actual, así como los programas sociales específicos que sigue la administración pública para enfrentarla. Desde ese punto de vista, se analizan las concepciones y la evolución del concepto de pobreza a grandes rasgos, las estrategias y resultados de los programas para combatirla. Previamente se define los términos utilizados de pobreza.

### *1.3.1. Concepciones de pobreza*

Se parte de las principales escuelas de pensamiento debido a que la pobreza y las formas de enfrentarla se relacionan con diferentes épocas históricas y con las concepciones que se desprenden del pensamiento económico dominante. Desde el siglo XVII hasta nuestros días, se han desarrollado diversas concepciones de la pobreza y, en consecuencia, diversas propuestas para combatirla.

En este contexto se hace un breve recuento de ellas: dentro de los *utopistas*, Tomás Moro (1478-1535) veía la raíz de la pobreza en la propiedad privada, que provocaba la distribución desigual. Se contraponía con la concepción de que la pobreza se debía a la pereza y los vicios y de que la salvación involucraba el trabajo duro, único para reformar el alma y obtener el cielo, al decir de los moralistas cristianos de la época.

Entre los *mercantilistas*, Matthew Hale (1609-1676) habla de los asilos-talleres (workhouses) como un futuro de prosperidad, ya que el trabajo de los mendigos allí recluidos incidiría en el aumento de la producción de bienes y por tanto de las exportaciones; por su parte, James Steuart (1712-1780) relaciona las carencias con la multiplicación de la población útil: si hay pocas carencias, el número de manos libres requeridas para abastecer sus necesidades será muy pequeño y toda clase de manos libres pertenecería a los pobres (Villarespe y Sosa, 2010).

Daniel Defoe (1660-1731), Jonathan Swift (1667-1745), Bernard de Mandeville (1670-1733) y Jeremy Bentham (1748-1832) destacan dentro de los *utilitaristas*. Defoe enfatizó que la pobreza de quienes no estaban impedidos para trabajar se derivaba de tres fuentes “visibles y directas”: la lujuria, la pereza y la arrogancia. Jonathan Swift planteó que los pobres no podían ser empleados en condiciones normales, ya que carecían de la nutrición adecuada y en general de condiciones sanas para utilizar su fuerza de trabajo. Mandeville, concebía que el bienestar de todas las sociedades requiere que el trabajo sea hecho por hombres fuertes y robustos que nunca hayan conocido las comodidades ni sepan lo que es la ociosidad y que se conformen con cubrir las necesidades más indispensables de sus vidas.

Siguiendo en la línea del tiempo, *la Revolución Industrial* introdujo la discusión sobre el progreso y con ello la distinción entre pobreza relativa y pobreza absoluta. En este sentido destacan las posiciones antagónicas de Adam Smith (1723-1790) y Thomas Robert Malthus (1766-1834). Para Smith, el poder del trabajo era la causa de la riqueza; para Malthus, el poder de la pobreza era la causa del trabajo; para Smith, la característica básica de los pobres es que eran trabajadores; para Malthus la característica del trabajador era su pobreza, pues sin ella carecería de motivos para trabajar (Villarespe y Sosa, 2010).

Para 1821 James Mill (1773-1836) aborda la relación salarios-pobreza: si la tendencia natural del capital fuera aumentar más rápido que la población, no habría dificultad para preservar una próspera condición de la gente, pues los salarios incluso aumentarían, ya que la oferta de trabajo en relación con la demanda sería mayor. Para John Stuart Mill (1806-1873) la raíz del malestar social no era la desigualdad de la propiedad sino una

injusta distribución de la riqueza, si bien esta distribución no agravaba, pero sí aceleraba el advenimiento de la miseria.

Posteriormente, Benjamin Seebohm Rowntree (1871-1954), distingue entre características de la pobreza y comportamiento de los pobres; dividió la pobreza en primaria y secundaria, y reconoció que ambos tipos están inmersos en condiciones sociales y culturales determinadas. Mientras que Booth (1889) fue el primero en intentar responder ¿quiénes son los pobres? Rowntree (1901) calculó por vez primera la línea de pobreza en relación con el ingreso-consumo. Los trabajos de ambos influyeron grandemente en la opinión pública inglesa y en el debate sobre las Leyes de Pobres, al reconceptualizar la pobreza: la pobreza era estructural y no un mero problema de comportamiento, como desde hace dos siglos se concebía; esta influencia marcó los inicios del siglo XX (Villarespe y Sosa, 2010).

En el siglo XX, la nueva teoría del bienestar pertenece a la *escuela neoclásica*, se estableció como una rama de la teoría económica. Los primeros teóricos de esta corriente concibieron el bienestar como la suma de los satisfactores de todos los individuos dentro de un sistema económico. En política social significa que las medidas redistributivas de recursos del rico hacia el pobre podrían incrementar la suma de las satisfacciones individuales.

Alfred Marshall (1842-1924) es sin duda el más representativo. Expone que la destrucción del pobre es su pobreza y que los pobres no tienen posibilidad ni oportunidad de desarrollar todas sus facultades mentales; “están sobrecargados de trabajo, faltos de aprendizaje, fatigados, sin comodidades y carentes de atención”. Aunque, dice Marshall, “la vida de los pobres no es necesariamente infeliz, pues se regocijan en sus afectos hacia Dios y el hombre, y conciben su propia pobreza como una gran y simple desgracia” (Villarespe y Sosa, 2010).

Es precisamente en 1990 que el Banco Mundial da un giro en las propuestas de lucha contra la pobreza y se instrumentan los programas de transferencias monetarias condicionadas. El espíritu que animaba los anteriores programas para la superación de la pobreza era el fomento del desarrollo económico. Estos programas se basan en las



transferencias de ingreso, se consideran instrumentos redistributivos y, por ende, necesitan lineamientos económico-jurídicos que apoyen esa redistribución.

Según Villarespe y Sosa, estos programas de transferencias monetarias condicionadas son programas asistencialistas en tanto que no propician un estilo de desarrollo susceptible de cancelar la pobreza; en otras palabras, no inciden en la transformación de las estructuras que originan la pobreza. Además de seguir las recomendaciones del Consenso de Washington, los programas de transferencias monetarias condicionadas se insertan en la concepción de Milton Friedman (1912-2006), representante de la Segunda Escuela de Chicago, que se inició en la década de 1960. Para Friedman, si el Estado ayuda a los pobres deberá hacerlo en metálico, pues así se establece claramente lo que esa ayuda le cuesta a la sociedad (Villarespe y Sosa, 2010).

Por otro lado, se apoyan en el concepto de inversiones en “capital humano”, sobre todo en los rubros de alimentación, educación y salud, pues presuponen que la inversión presente en “capital humano” repercute sobre los ingresos monetarios futuros a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos.

### *1.3.2. La pobreza y los enfoques actuales*

La pobreza es un concepto polisémico sujeto a diferentes visiones, métodos y formas de cuantificación, que se ha modificado en el tiempo y en las diferentes sociedades. Las diversas corrientes analíticas aceptan, en general, que alude a la privación extrema del bienestar, a las carencias o rezagos de un grupo vulnerable colocado en la parte inferior de la estructura social, y es un fenómeno medible de acuerdo con diferentes indicadores.

Los conceptos de pobreza se relacionan con varios significados que aluden a situaciones diferentes pero que se aproximan a ella de manera estrecha, entre los cuales destacan la desigualdad, la exclusión, la vulnerabilidad, la segmentación y la polarización social, así como la inseguridad humana y la discriminación.

La pobreza se puede definir de varias maneras, aunque en general se acepta que es un fenómeno que se refiere a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios o recursos para modificar dicha situación.

La privación básicamente se refiere a recursos económicos, capacidades y derechos, y, se aplica a las personas con subconsumo respecto a requerimientos considerados como el nivel mínimo adecuado, ya sea real o deseable (pobreza absoluta), a otro grupo de referencia (pobreza relativa), o a aspiraciones (pobreza subjetiva) (Sánchez, 2010).

Las carencias se pueden expresar en varios ámbitos, como: a) ingreso insuficiente de los hogares; b) subconsumo de una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios; c) rezagos en capital humano (educación y salud) o capital físico (vivienda); d) alejamiento de mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos; e) mayor vulnerabilidad social y laboral asociada a la carencia de seguridad básica; f) aislamiento de las oportunidades de participación en las decisiones colectivas para la defensa de los intereses ciudadanos; g) debilidad en el capital social entendido como red social de apoyo, y h) escaso bienestar en un sentido subjetivo, como un nivel de satisfacción personal adecuado o felicidad (Sánchez, 2010).

Los nuevos enfoques abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional complejo e incluyen, además de la privación física, factores no materiales relacionados con la privación social como las capacidades, realizaciones y oportunidades; asimismo, al tener como referencia los cambios estructurales de los países en la globalización, se estudian asuntos como el nuevo mercado laboral (flexibilización y precariedad), la vulnerabilidad, la exclusión social, la segmentación (laboral, educativa y residencial), la polarización social, la segregación socio-espacial, la inseguridad humana y la discriminación. Los nuevos enfoques tienden a ser más cualitativos que cuantitativos y enfatizan los aspectos sociales para superar la definición de la pobreza (Ibid.).

En este sentido, a continuación se revisan estos conceptos relacionados. La *Vulnerabilidad* social que enfatiza la noción de riesgo diferencial, es decir, la división de las personas y los hogares en grupos con capacidad de adaptación o indefensión ante distintas condiciones adversas. Existen por lo menos tres tipos de vulnerabilidad: a) la marginalidad, entendida como la falta o debilidad de vínculos de las personas con el trabajo y en consecuencia la insatisfacción de sus necesidades básicas; b) la pobreza misma, que significa la exposición a factores de empobrecimiento y una baja generación

de oportunidades determinada por el nivel de activos, y c) la exclusión de la modernidad, que afecta sobre todo a los jóvenes que, al no adquirir capacidades y destrezas (educación), reproducen generacionalmente la pobreza (Arriagada, 2000, citado en Sánchez, 2010).

Otro concepto cualitativo que tiene estrecha relación con el concepto de pobreza es la *exclusión* que se refiere a las dificultades de acceso de algunos individuos y hogares a los procesos de desarrollo como resultado de una débil capacidad de integración del modelo social. Se entiende como la negación o no realización de los derechos sociales, como a un cierto nivel de vida, al trabajo, a la vivienda y a la educación.

La *segmentación y polarización social* también son conceptos cualitativos relacionados con la pobreza y estos pueden ser de tipo laboral, educativo y residencial, y tienen incidencia en la formación del capital social individual, social colectivo y ciudadano de los pobres urbanos. La combinación de los dos grupos de variables influye en el grado de aislamiento o integración en la sociedad de estos últimos y, en general, amplía la polarización social (Kaztman, 2001).

Otro concepto cualitativo relacionado con la pobreza es la *discriminación* que es el acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades. En general se entiende como la violación de la igualdad de los derechos de los individuos principalmente por razones de condición social, étnicas, raciales, religiosas o de sexo.

Es así como el estudio de la pobreza está sujeto a varios conceptos, enfoques y métodos de medición, y no existe una sola vía para explicar este fenómeno, aunque se acepta que es multidimensional.

#### La pobreza y el enfoque de derechos

En la lógica multidimensional y bajo el enfoque de derechos, la pobreza se entiende como la incapacidad básica para vivir con dignidad: La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso

limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural (ONU, 1995).

La pobreza es falta de equidad, es mayor probabilidad de morir de enfermedades prevenibles y de tener una tasa más alta de mortalidad infantil, también mayor vulnerabilidad al delito y la violencia, acceso inadecuado o carencia de acceso a la justicia y los tribunales, así como la exclusión del proceso político y de la vida de la comunidad. La pobreza se explica por la falta de oportunidades para la generación de ingresos, los precarios nexos con los mercados y el fracaso de las instituciones estatales para responder a las necesidades de los pobres.

Con base en lo anterior, la *desigualdad*, es un concepto estrechamente relacionado con la pobreza, mientras esta última se refiere a rezagos de un grupo social respecto a un umbral mínimo, la desigualdad considera diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad o en el grado de concentración y polarización en la distribución de los recursos según todos los grupos de población.

#### Enfoque de capacidades

Este enfoque es desarrollado originalmente por el economista-filósofo Amartya Sen como una teoría alternativa de la economía del bienestar, ha ganado amplia aceptación en el mundo y lo ha hecho merecedor del premio Nobel de economía en 1998. De esta manera, el enfoque de las capacidades constituye una referencia clave en el debate internacional sobre el desarrollo y para establecer los criterios normativos con que se pueden medir y evaluar sus resultados (Bastiaensen, Merlet, et al, 2015)

El punto de partida es la discusión de Sen sobre ‘el desarrollo como libertad’, tiene un doble sentido, pues se refiere a las libertades sustantivas que tienen que ver con múltiples y heterogéneos logros concretos, y a la libertad de agencia, que se refiere a la capacidad y libertad de acción de las personas. La idea central de Sen es que el desarrollo

es a fin de cuentas una cuestión de libertades, es decir, de las capacidades concretas de cada persona para escoger y moldear activamente una manera de vivir conforme a lo que esa persona valora y aspira a alcanzar.

Una primera perspectiva que presenta esta visión es que el bienestar y la pobreza son multidimensionales y tienen que ver con logros alcanzados en diferentes esferas de la vida de los seres humanos.

Una segunda perspectiva del enfoque de Sen es que, además de logros concretos acerca del bienestar de una persona, la libertad es crucial para escoger, decidir y participar activamente en el diseño y el desarrollo de los contornos de su propia vida. Para alcanzar el desarrollo humano, la libertad de alcanzar aspectos concretos de bienestar (*well-being freedom*) debe de complementarse con la libertad de agencia. La libertad de escoger un nivel de bienestar, o sea, de valorar combinaciones específicas de logros concretos, tiene que relacionarse con la libertad de escoger y dar forma a una manera de vivir. Ni una ni otra pueden verse por separado (Bastiaensen, Merlet, et al, 2015).

Esta definición de la pobreza es multidimensional, ya que toma en cuenta el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que se consideran indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos. Este enfoque pone el énfasis en las personas y sus oportunidades, no en su nivel de ingreso, consumo o percepción de bienestar, es decir, evita confundir medios y fines. Los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, en tanto que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas.

El enfoque de capacidades se expresa en el concepto de desarrollo humano entendido como el estado en que se encuentran las libertades de las personas o, bien, en la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son tres: a) alcanzar una vida larga y saludable, b) adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y c) tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida

decoroso. Este concepto se ha cuantificado de manera práctica, aunque reduccionista, en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD (Sánchez, 2010).

En este sentido, Sen y Max-Neef, sostienen que la pobreza no solo se refiere al factor económico (ingreso), sino que cualquier necesidad humana fundamental no satisfecha revela la pobreza humana, y produce un síntoma, que a la vez, al rebasar límites críticos de intensidad y duración generan patologías (Max Neef, 1993). Las realizaciones se refieren a las diversas condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas, mientras que capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras la capacidad es una habilidad para lograr (Boltvinik, 1999).

Lo anterior quiere decir que, con el desarrollo integral de las capacidades de una persona para hacer varias cosas a la vez, se podrían alcanzar las realizaciones que cada individuo desee. Además de esto, Sen concluye que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades (necesidades) y relativa en el ámbito de los bienes y servicios.

Por su parte Max-Neef (1993) menciona que las necesidades son absolutas ya que son las mismas en todas las culturas y periodos históricos, mientras que los satisfactores de esas necesidades están determinados culturalmente, es decir, éstos pueden ser diversos dependiendo de la cultura o civilización. De ahí, que dicho autor observe que los satisfactores no son los bienes económicos disponibles, sino todo aquello relacionado con las formas de ser, tener, hacer y estar.

Por lo tanto, el argumento central de Sen a favor de las capacidades se centra en que el elemento constitutivo del nivel de vida, la pobreza, la desigualdad, es la vida que podemos llevar y no los bienes o el dinero que poseamos. Es decir, Sen no considera al ingreso como el factor determinante de la pobreza y la desigualdad, sino que éstos fenómenos se dan por las capacidades y realizaciones de cada individuo.

En este mismo sentido según Lomelí, el pensamiento económico en materia de pobreza ha tenido una importante renovación al considerar que la exclusión social reproduce la

pobreza. Y para contrarrestarlo se debe hacer mayor inversión en el capital humano (Valencia, 2008).

En esta lógica, el término pobreza adquirió nuevas dimensiones en cuanto a su conceptualización y medición. En términos conceptuales, ya no sólo se consideró pobre a quien carecía de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas o en la falta de los servicios públicos básicos indispensables para llevar una vida digna.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona que la pobreza no sólo se manifiesta por un bajo nivel de ingresos, sino que también se traduce en deficiencias en los sistemas de salud, educación y servicios públicos, lo que a la postre limita a las personas para que ejerzan sus derechos humanos, políticos, ciudadanos y sociales.

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades en este sentido el enfoque de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) enfatiza que las personas y sus capacidades son el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como el proceso de expansión de las libertades de los individuos, entre las cuales, tres son esenciales: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida digno (PNUD, 1990). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta clave para este enfoque, pues resume los logros en salud, educación e ingreso de las personas y ofrece un panorama multidimensional del desarrollo (PNUD, México, 2015).

Este enfoque es particularmente importante en nuestro mundo interconectado. Si bien la globalización ha aportado beneficios a muchos, también ha dado lugar a nuevas preocupaciones, manifiestas a veces como reacciones locales a los efectos indirectos de acontecimientos lejanos. Preparar a los ciudadanos para un futuro menos vulnerable implica el fortalecimiento de la resiliencia intrínseca de las comunidades y los países. (PNUD, 2014).

Al mismo tiempo que se han desarrollado nuevas representaciones y conceptualizaciones acerca de la pobreza, también se da lo mismo con sus métodos para su medición, los cuales han evolucionado. De ahí, que en décadas anteriores la pobreza se conceptualizaba como una falta o carencia de ingresos y posteriormente como una insatisfacción de necesidades básicas. Existen varios procesos económicos, sociales, políticos y culturales, condicionados geográficamente, que contribuyen a generar o superar las condiciones de pobreza, la cual ha evolucionado en sus orígenes, manifestaciones y efectos, por lo que es necesario ampliar las opciones para su estudio considerando la existencia de diferentes factores, como su carácter estructural o coyuntural, entre otros.

Aunque el debate continúa, se acepta que la pobreza absoluta es más grave en las zonas rurales, en tanto que es menos profunda en zonas urbanas donde, no obstante, han surgido nuevas formas de pauperización asociadas a procesos de exclusión, vulnerabilidad, segmentación y polarización social que generan importantes retos para las políticas sociales.

En general, en este documento se toma como referencia la definición multidimensional del concepto de pobreza por ser integral y porque abarca los enfoques de derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es en este sentido que el siguiente apartado se enfoca a las formas tradicionales y emergentes de medir la pobreza.

### *1.3.3 Medición de la pobreza en México y su evolución*

#### Métodos tradicionales y emergentes para la medición de la pobreza

Las formas de medir la pobreza están compuestas por parámetros que se establecen a partir de la forma de concebirla; sin embargo, además de tener una concepción clara de la pobreza, es necesario comprender las causas que provocan su reproducción entre los individuos y las sociedades, con el objeto de saber si el método de medición es adecuado.



A principios del siglo XX, la atención se concretó en la medición de necesidades en términos de alimentos básicos, información que permitió medir “líneas de pobreza” y establecer que una familia vivía en la pobreza cuando su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física. Entre 1970 y 1980 prevaleció un reconocimiento continuo de que el estándar oficial del ingreso bajo tendía hacia una definición absoluta o física de la pobreza. Sobre esa base, los métodos tradicionales<sup>1</sup> más utilizados para el análisis y la medición de la pobreza destacan tres: el monetario o línea de pobreza (LP), el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el de medición integrada de la pobreza (MMIP).

El método de Línea de Pobreza es el que mide la pobreza a través de los ingresos económicos de un hogar. Se utiliza para dar cuenta de la pobreza más coyuntural. Identifica a los hogares o individuos como pobres o no pobres, a partir de considerar si sus ingresos cubren o no el costo de una canasta básica de consumo. La LP se traza a partir de la CBA más otros gastos relacionados con bienes y servicios no alimentarios (salud, educación, vestimenta, transporte) que dan como resultado el costo de la canasta básica total.

Enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método mide la pobreza estructural, califica a un hogar como “pobre” observando directamente los grados de satisfacción de ciertas necesidades consideradas esenciales. Se basa sobre cinco indicadores: vivienda precaria, hacinamiento, condiciones sanitarias, escolaridad y capacidad de subsistencia. Estos indicadores fueron construidos sobre información obtenida en el censo de 1980. “Pobres” son los que presentan al menos uno de estos indicadores. La intensidad de la pobreza se mide por la presencia simultánea de indicadores de NBI en un hogar.

La medición consiste en: a) definir las necesidades básicas y sus componentes; seleccionar las variables e indicadores que expresan el grado de satisfacción para cada necesidad y componente; definir un nivel mínimo para cada indicador debajo del cual

---

<sup>1</sup> La medición de la pobreza en nuestro país había sido desarrollada, tradicionalmente y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utilizaba únicamente el ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población.

se considera que el hogar (o la persona) no satisface la necesidad en cuestión, y clasificar hogares o personas con una o más necesidades insatisfechas como pobres (Boltvinik, 1992). Los estudios de marginación, como los realizados en México, son una variante del enfoque de NBI, ya que analizan la pobreza mediante índices resumen compuestos, obtenidos a partir de análisis multivariado, en particular, de componentes principales aplicados a indicadores de rezago socioeconómico y demográfico reportados en censos.

Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). En este caso se combinan valores de los métodos de LP (que mide pobreza corriente) con la Canasta Normativa de Satisfactores esenciales y NBI (que mide pobreza por carencia de capital) de las mismas unidades de análisis (hogares), por lo que se considera un mayor número de factores que caracterizan la pobreza, aunque algunos de ellos (como salud) pueden ser estimados por ambos. En este método se calcula un índice global para cada hogar que comprende el promedio ponderado de cada rubro de las necesidades normativas bajo un análisis combinado de datos del LP y NBI (Boltvinik, 1992). La razón de este método se encuentra en la concepción de las fuentes de bienestar de los hogares:

En síntesis, los principales indicadores considerados por la LP son: alimentación, vestido, calzado, cuidado personal, higiene personal y del hogar, transporte y comunicaciones básicas, recreación, información y cultura. Los indicadores estimados por NBI son: servicios de agua y drenaje, nivel educativo de los adultos, asistencia escolar de los menores, electricidad, vivienda, mobiliario y equipamiento del hogar. La atención a la salud y seguridad (social) se calcula con un enfoque mixto, directo e indirecto. Asimismo, se incorpora la medición de pobreza de tiempo, con lo cual se tiene una Medición Integral de la Pobreza.

Por lo contrario, son múltiples los trabajos que dan cuenta de que con estos métodos no se logra abordar una realidad en la que se presentan muchas pobrezas y diversas formas en las que éstas son vividas por los sujetos. Porque se debe tener en cuenta que las necesidades no son “hechos naturales” sino que, por lo contrario, son construcciones sociales e históricas, en las que intervienen procesos económicos y políticos. Desde este punto de vista los métodos ya mencionados reducen las necesidades a un signo monetario y desde esta concepción, la necesidad como una mercancía.

## Nuevos enfoques de la pobreza

En la actualidad los nuevos enfoques en México abordan la pobreza como un fenómeno multidimensional debido a que la medición de la pobreza se caracteriza por considerar las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico (necesidades asociadas a los bienes y servicios que son adquiridos mediante el ingreso), el de los derechos sociales (carencias en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social) y el del contexto territorial (aspectos que trascienden al ámbito individual ya sean geográficas, sociales, culturales entre otras asociadas al grado de cohesión social) (DOF, 2010).

Con base a lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social, creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una institución que emplea información sociodemográfica de los hogares y que periódicamente realiza estudios para medir la pobreza en el país. Para alcanzar ese fin, CONEVAL emplea los indicadores de: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

En el año 2002 un grupo de expertos convocados por el gobierno federal propuso una metodología de medición de tres tipos o niveles de pobreza: Alimentaria, de Capacidades y de Patrimonio y desde entonces, se han considerado los tres tipos de pobreza.

De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL clasifica los hogares mexicanos, dependiendo de los resultados obtenidos en cada uno de los indicadores, en tres tipos de pobreza que se definen a continuación:

La pobreza alimentaria: Consiste en la incapacidad de una persona para obtener una canasta básica alimentaria aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta, donde la canasta básica alimentaria se compone por el número de alimentos básicos cuyo valor sirve para construir la línea de

bienestar mínimo. Estos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

La pobreza de capacidades: Se refiere a la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines esto es las personas no cuentan con el ingreso suficiente para tener acceso a los servicios básicos como educación o atención médica.

La pobreza de patrimonio: Se considera que una persona padece de pobreza de patrimonio cuando su ingreso disponible le impide adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios, esto puede asociarse a la incapacidad de las personas por adquirir bienes de consumo duradero como los son automóviles, casas, etc.

Si bien la presencia de carencias asociadas a cada uno de los aspectos mencionados impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, la presencia simultánea de carencias agrava de forma considerable sus condiciones de vida, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional, vigente en México desde el año 2010:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (CONEVAL, 2010:38).

#### Antecedentes de la medición de la pobreza en México

El Estado mexicano ha asumido por medio de sus leyes el compromiso de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, y de esta forma asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. En este contexto, el reflejo más inaceptable de los rezagos sociales que persisten en nuestro país es la pobreza, la cual impone graves limitaciones

para el desarrollo físico y social, niega la igualdad de oportunidades y evidencia el fracaso de nuestra sociedad para abatir las enormes desigualdades sociales que en ella persisten (CONEVAL, 2010).

En este sentido, el análisis de la pobreza en México tiene su base desde hace tiempo en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, mejor conocida como la ENIGH. Con ella se calculan y combinan ingresos y carencias sociales para dar luz a la cuantificación de la pobreza (de ingreso) y a la pobreza multidimensional (integración de lo económico y social).

En 1984, queda como responsable de levantar datos de pobreza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Desde 1992 la ENIGH levanta información de forma continua cada dos años, con excepción del 2005. Desde aquellas encuestas iniciales y hasta ENIGH 2000, la medición de la pobreza solamente clasificaba la extrema y la moderada. En 2001 se forma, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) con el propósito de desarrollar una metodología congruente con las políticas sociales del gobierno. Es así como la pobreza en México se institucionaliza por primera vez, en 2002 (De la Vega, 2015).

En este periodo, las estimaciones realizadas de la pobreza se caracterizaban por tomar en cuenta la pobreza por ingresos, que consistían en comparar los ingresos de las personas con los valores monetarios de diferentes líneas como la alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Sobre esta base, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS<sup>2</sup>), promulgada el 20 de enero de 2004, establece lineamientos y criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza. Lo que el Comité y el Consejo aportan es una nueva clasificación de

---

<sup>2</sup> Tiene como uno de sus objetivos centrales “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. La ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales individuales o colectivos, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que deben sustentar la política social (DOF. 07/11/2013).

la pobreza; la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial (hasta 2008 en forma exclusiva) y después la multidimensional, en el cual, la LGDS establece los siguientes criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza; que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal, y que deberá utilizarse la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

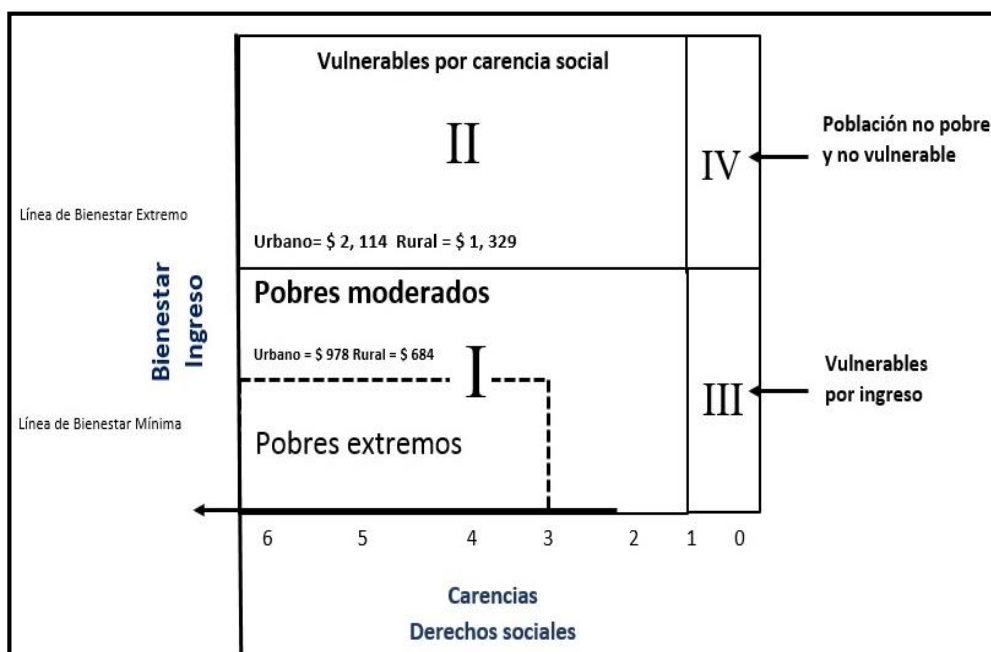
Asimismo, en el artículo 36 de la LGDS publicada en el Diario Oficial de la Federación se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: *ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social, ingreso corriente per cápita* (LGDS, 2013).

La inclusión de ocho indicadores como mínimo resalta la necesidad de efectuar mediciones multidimensionales de pobreza, lo que plantea un problema cuya solución aún se discute en el ámbito académico.

Cabe especificar que la medición de la pobreza cumple con un papel de difusión de los avances y los retos en materia de desarrollo social, por lo cual debe ser fácilmente comunicable a la ciudadanía y sometida al escrutinio público, de tal modo que cualquier persona interesada pueda utilizarla (DOF, 2010).

Por esta razón, el CONEVAL determina los niveles de pobreza por medio del ingreso y el índice de privación social que se ilustra en la figura 1, debido a que considera que no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único. Por ello, de acuerdo con la definición de pobreza, es necesario conjugar ambos espacios para delimitar con precisión la población en situación de pobreza multidimensional. Para ello, se recurre al método de clasificación que se ilustra en la siguiente Figura 1 (CONEVAL, 2010).

**Figura 1. Población en situación de pobreza multidimensional.**



Fuente: Elaboración con base en Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL, 2010.

De acuerdo con la Figura 1, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y sólo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes: *I. Pobres multidimensionales.* Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social. *II. Vulnerables por carencias sociales.* Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar. *III. Vulnerables por ingresos.* Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar. *IV. No pobre multidimensional y no vulnerable.* Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna (CONEVAL, 2010).

Por lo tanto, la población en situación de pobreza multidimensional extrema, la cual dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denominará población en situación de pobreza multidimensional moderada.

Es así como se debe tomar en cuenta distintos indicadores del bienestar de la población, dejando atrás la idea de que el ingreso es suficiente para medir la pobreza.

En este contexto no es fácil desligar esta concepción de pobreza de los programas oficiales de combate a la misma; tanto Progresá (1997-2000) como Oportunidades (2001-2012) y Prospera (2013 a la fecha) ya que son los destinatarios del discurso que se puede alcanzar con las labores del comité y del consejo.

#### *1.3.4. Programas específicos de combate a la pobreza de 1988 a la fecha.*

La política social tiene entre sus principios rectores la atención, a través de los programas de desarrollo social, de la población con mayores desventajas sociales, en especial aquella en situación de pobreza.

En este sentido, para contrarrestar los efectos de la deuda de los años ochenta se implementaron programas de ajuste estructural, provocando un cambio radical en la política económica y consecuentemente en la social. Esto posibilitó la reforma del Estado, que dio origen a la tercera etapa de las políticas sociales en México, que se mencionan a continuación.

#### Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Con respecto al acuerdo para elevar productivamente el nivel de vida de la población el primero de diciembre de 1988 en el acto de toma de posesión del Poder Ejecutivo Federal, Carlos Salinas de Gortari en su discurso pronunció el PRONASOL y el 6 de diciembre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que creaba la Comisión del PRONASOL como órgano responsable de la definición de las políticas que se emprenderían en el ámbito de la administración pública, referidas a bienestar y desarrollo regional (Ontiveros, 2005). Lo cierto es que el gobierno mexicano fundamentó ideológicamente el PRONASOL en lo que se llamaron el liberalismo social, que tenía como objetivos primordiales la soberanía, la democracia y la justicia social.



PRONASOL se propuso atender a la población en situación de pobreza extrema, una acción focalizada, una política social selectiva, se trató de un programa centralizado en una secretaria de Estado directamente supervisado por el presidente de la república.

En este programa, la lucha contra la pobreza integró la participación y la organización de los actores sociales como elementos fundamentales del desarrollo de sus programas, situación que generó que en muchas zonas se mantuvieran con otros nombres los Comités de Solidaridad, las Mujeres en Solidaridad, los Productores con Crédito a la Palabra, las Empresas Campesinas Solidarias y los Fondos Regionales, entre otros, según la vertiente del Programa (bienestar social, programas productivos y desarrollo regional) (Mariñez, 2002).

Pronasol no logró sus objetivos de superación de la pobreza; por el contrario, generó dos nuevos problemas: por una parte, ausencia de participación de la población objetivo, y por otra, “las políticas sociales tuvieron que alimentar a toda una generación de pobres que se hicieron dependientes estructurales de éstas, por la vía del clientelismo” (Mariñez, 2002:3)

Pronasol no modificó el ingreso de las familias y, por tanto, no impactó en la situación de pobreza al no disponer de un ingreso suficiente para cubrir la canasta de necesidades básicas de alimentos, vivienda salud, educación, cultura y esparcimiento, transporte, vestido y artículos personales

El periodo terminó con grandes inconformidades, consecuencia de ello surgieron movimientos sociales como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) expresión de las presiones, represiones y contradicciones creado por el gobierno del PRI que excluía y condenada a la marginalidad, gobierno que llegó mediante fraude electoral.

## Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

En 1997 se gestó el PROGRESA, el cual combinó apoyos en educación, salud y alimentación, a fin de formar capital humano en comunidades y familias pobres. El objetivo era romper círculos intergeneracionales de pobreza extrema, asociados con elevados niveles de desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar y bajas posibilidades de acceso a la salud. En la práctica no representó una opción más allá de un programa de transferencias focalizadas; de igual manera estuvo sujeto a evaluaciones periódicas a través de encuestas aplicadas a sus beneficiarios (Torres y Rojas, 2015:47).

No obstante, a pesar de que ProgresA fue un programa de combate a la pobreza mucho más focalizado que Pronasol, tuvo una orientación selectiva y con mayores sesgos para determinar los síntomas de la pobreza más que para determinar sus verdaderas causas.

Además, el método para determinar los hogares en pobreza extrema, excluyó a potenciales beneficiarios generando un descontento dentro de las propias comunidades y la consecuente desarticulación social, pues clasificaba a millones de personas como no pobres cuando en realidad se encontraban en situaciones de marginación social, lo que contribuía al agravamiento de su condición de pobreza (Gallardo, 2008).

La política social del gobierno de Ernesto Zedillo, se caracterizó por la focalización más radical, a la de los individuos. El argumento central planteaba que el mecanismo para romper la con la transmisión de la pobreza era la educación y se indicaba que alcanzaría la mayor productividad de las personas, posibilitaría el acceso a los mercados de trabajo mejor remunerados y permitiría una vida social y cultural más plena.

Tanto Solidaridad como ProgresA fueron programas que, a pesar de sus deficiencias, repercutieron en el sentido de la política social, al considerar al individuo y sobre todo a la comunidad, como sujetos activos en la implementación de las nuevas políticas públicas y que su participación era fundamental para lograr las metas de dichas políticas.

## Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Al inicio del presente Siglo y hasta mediados de 2014, la Política Social se rigió por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que representó una extensión de Pronasol. El rasgo distintivo fue la ampliación del rango de cobertura a localidades urbanas, y a la población en extrema pobreza que padece los más altos índices de desnutrición, marginación y rezago social. En ese sentido, buscó incrementar las capacidades de sus integrantes y ampliar posibilidades de mejores niveles de bienestar mediante su escolarización, salud y nutrición (Torres y Rojas, 2015).

Oportunidades es un programa nacional que fue implementado desde el gobierno federal a partir de la administración foxista (2000-2006) y fue destinado específicamente a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población en condiciones de extrema pobreza del país, sin distinguir si son rurales o urbanos, indígenas o no indígenas. Como se menciona, su principal objetivo fue el combate a la pobreza, la cual se identifica a partir de la carencia de los satisfactores básicos de las necesidades humanas.

En este sentido, tuvieron logros de acuerdo a sus objetivos, los cuales ya han sido evaluados oportunamente por el mismo programa y otras instituciones académicas. Sin embargo, esos resultados se observan fundamentalmente en la mejora de las condiciones en sociedades con características homogéneas, es decir, no se consideran los efectos sociales y culturales que puede tener en sociedades con estructuras tradicionales como las comunidades indígenas, lo que finalmente repercute en su desarrollo local, pues éste último depende en gran medida de las formas tradicionales de realización de obras y actividades comunitarias destinadas al bienestar común (Gallardo, 2008).

Puesto que el objetivo del programa era mejorar las condiciones de vida de la población en extrema pobreza y la formación de recursos humanos, tenían cinco componentes que atienden este enfoque: educación, salud, alimentación, adultos mayores y jóvenes con Oportunidades.

El programa Oportunidades forma parte de una de las políticas que han trascendido de manera transexenal, es decir, se han retomado los principios que rigen el programa desde que surgió Pronasol, después se retomaron en Progresá, enseguida Oportunidades y finalmente Prospera.

#### PROSPERA, Programa de inclusión social

El programa que entró en vigor en el año 2015 se llama PROSPERA. Según la Secretaría de Desarrollo Social, que en ese entonces era Rosario Robles, con el rediseño del programa “Oportunidades” a “Prospera”, la política social de nueva generación trasciende la visión asistencialista. Además de que considera que la inclusión productiva y el empleo es la mejor medicina para romper el círculo intergeneracional de la pobreza. Asimismo, según el Presidente Peña Nieto “Prospera facilitará el acceso de sus beneficiarios a la educación financiera, al ahorro, a los seguros y al crédito” y busca que las familias de escasos recursos tengan acceso prioritario a 15 programas productivos, incluyendo el Fondo Nacional del Emprendedor, el programa Bécate y el programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena (Cuarto Poder, 2014).

La Secretaría de Desarrollo Social, reconoció que los programas instrumentados en el pasado, como “Oportunidades”, no lograron modificar la línea de la pobreza en el país, al mencionar que hace 30 años había 53 millones de personas en pobreza y hasta el 2012 esa cifra se mantenía en 53 millones, actualmente la pobreza multidimensional aumentó en 2 millones de mexicanos, para llegar a una cifra de 55.3 millones de personas (CONEVAL, 2014), pese a la implementación del programa social. Ante ello el programa de transferencia monetaria, conocido como “Oportunidades”, se rediseñó no solo con un cambio de nombre a “Prospera”, sino con un nuevo enfoque. Abundó que la nueva visión pone énfasis en la pobreza urbana, toda vez que el 60 por ciento de los mexicanos en pobreza está en las ciudades.

Cabe mencionar que, aunque se mantiene el mismo esquema de beneficios para aquellos que se encontraban inscritos en Oportunidades, el reciente programa adiciona apoyos en cuanto a becas universitarias, créditos y acceso a programas emprendedores, además de raciones alimentarias directas mediante la Cruzada contra el Hambre.

Esta cuestión lo dio a conocer el presidente Enrique Peña Nieto en el diario oficial de la federación en el DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social:

El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (Diario Oficial 2014 b).

Se ha explicado de manera general los cuatro programas sociales que han tratado de combatir la pobreza. En el Cuadro 2 se presenta de manera resumida sus principales características.

**Cuadro 2. De Pronasol a Prospera, características de la política social en México.**

Programa social y Año de vigencia y presidente en turno.	Fundamento ideológico	Estrategias	Impactos	Características específicas.
PRONASOL Salinas de Gortari (1988/89-1997)	Liberalismo social "Soberanía, Democracia y Justicia social"	Tenía como punto fundamental la participación social comunitaria, pues los recursos entregados por el gobierno federal eran administrados por comités comunitarios. El programa se concentraba principalmente en la construcción de infraestructura.	No modificó el ingreso de las familias y, por tanto, no impacto en la situación de pobreza al no disponer de un ingreso suficiente para cubrir la canasta de necesidades básicas	Con fines políticos.
PROGRESA Zedillo P. L. (1997-2002)	Creación de capital humano y, para ello, integrar en un solo programa tres dimensiones básicas: salud, alimentación y educación.	Eliminación de los comités que administraban los recursos, y ahora el dinero en efectivo lo recibían directamente las familias afiliadas a este programa.	Por un lado, los resultados de corto plazo incluyen una población infantil más saludable y jóvenes con mayores niveles educativos; por otro lado, las deficiencias en la prestación de servicios básicos en las áreas de salud y educación, especialmente en zonas rurales, combinado con mercados laborales estancados.	Se implementaron candados para no utilizar con fines políticos.
OPORTUNIDADES Fox Quesada y Calderón . H. (2002-2014)	Creación de capital humano en un solo programa tres dimensiones básicas: salud, alimentación y educación. Perspectiva de inclusión social y el enfoque de derechos.	La estrategia central de otorgar el dinero directamente a las madres de las familias beneficiadas, siempre y cuando cumplieran con revisiones médicas y que llevaran a sus hijos a la escuela.	No logró su objetivo como tal, debido a su aplicación homogénea en un contexto de diversidad cultural étnica. Debido al afán de focalizar y condicionar la ayuda, quedaron fuera del programa Oportunidades los hogares más pobres de los más pobres del país, al no contar sus comunidades con la infraestructura social para cumplir las condicionalidades exigidas para recibir el beneficio	Candados, focalización, intersectorialidad, ampliación de beneficiarios a zonas urbanas, enfoque de género. y corresponsabilidad se traduce en el condicionamiento de las transferencias.
PROSPERA Peña. Nieto. (2014 a la fecha)	Va más allá del asistencialismo, conecta el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social.	Apoyos como becas educativas y acceso a créditos, y destacó que ahora las familias podrán tener más oportunidades para ingresar a actividades productivas.  El programa trata de vincular los proyectos productivos, con becas y con empleos.	A dos años de la implementación de este programa, el impacto no ha sido relevante, debido a que la pobreza se ha incrementado según datos de CONEVAL. Los programas anunciados al principio de la implementación no han tenido los resultados esperados.	El fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar estos programas se basan principalmente en las transferencias de ingreso, se consideran instrumentos redistributivos y se caracterizan por ser programas asistencialistas.

Por otro lado, se apoyan en el concepto de inversiones en “capital humano”, sobre todo en los rubros de alimentación, educación y salud, pues presuponen que la inversión presente en “capital humano” repercute sobre los ingresos monetarios futuros a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos.

#### **1.4. Algunas reflexiones del capítulo**

Si bien se han implementado en México programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, diversos análisis del CONEVAL demuestran los magros resultados de ataque a la pobreza mediante la política social, que de hecho deja de cumplir su función histórica de compensar las desigualdades del desarrollo económico, en un marco de economía abierta. La política social asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condición de pobreza extrema. La política social prácticamente presta asistencia a las víctimas del ajuste.

Los analistas señalan que la política social es concebida como algo transicional; se considera que después de un lapso producirá crecimiento y generará empleos. Estas concepciones equivocadas afectan la capacidad de la política social para cumplir su función. Por lo tanto, la política social en México se caracteriza por usar el enfoque de *irse por ramas* como dice Lindblom (1992), se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base. Lo cual llama como la ciencia de “*salir del paso*”. En relación con lo anterior, en México existe la necesidad de adoptar el método de *ir a la raíz* ya que esta perspectiva se construye a partir de la situación actual, paso a paso, muy gradualmente y se caracteriza por ser racional-exhaustivo.

Según de la Vega (2015) que la pobreza aumenta en presencia de programas de combate a la pobreza por la razón de que los programas atienden y ayudan al pobre, pero no están pendientes del entorno donde se desarrolla la pobreza, no consideran las condiciones que generan pobreza.

## **CAPÍTULO II. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN ALTOS DE CHIAPAS**

El capítulo tiene como objetivo central analizar los indicadores asociados con la pobreza en la región Altos de Chiapas, para el periodo 1990-2010 (y algunos datos recientes), lo cual considero de suma importancia para entender los procesos que en la primera intervienen. Se resaltan las condiciones físicas, demográficas y sociales de la región, así mismo se señalan los principales indicadores sociales que dan cuenta de la situación de pobreza que se presenta en sus municipios.

Cabe recordar que esta región es la más desigual en el estado puesto que registra los mas altos índices de población en situación de pobreza, marginación y exclusión social. La población se caracteriza por su tendencia a la dispersión, lo cual no favorece en absoluto los procesos de la erradicación de la pobreza, puesto que la intensidad de la marginación en los asentamientos rurales tiende a aumentar conforme éstos se encuentran alejados de las localidades de mayor tamaño.

La región se caracteriza por su compleja fisiografía, su dispersión poblacional, la mayoría de sus habitantes viven en zonas rurales, y tiene una diversidad cultural por contar con población indígena que representa el 68% de la población regional.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero, se expone las cuestiones de contexto geográfico regional y las características poblacionales como la tasa de crecimiento medio anual de población y el comportamiento de la dispersión poblacional en los municipios. Posteriormente, se analiza la situación social de la población, en el cual se incluyen los indicadores de Índice de Desarrollo Humano, indicadores de pobreza, rezago social e indicador de desigualdad (índice de GINI).

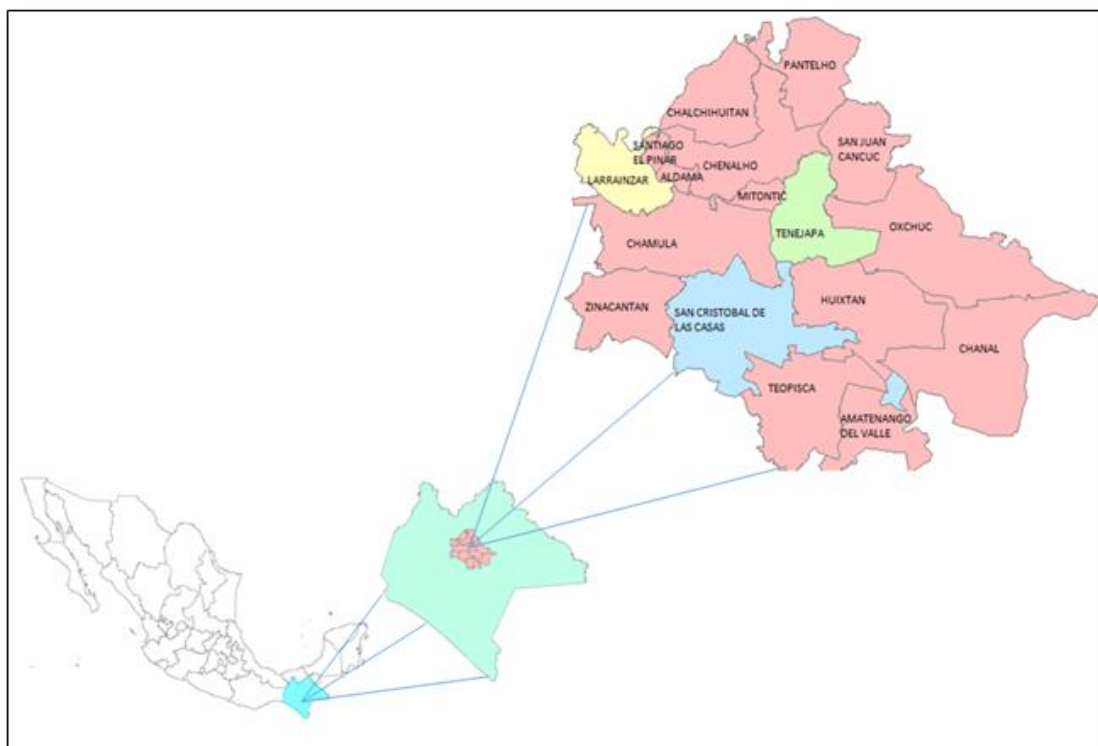
### **2.1. Contexto geográfico regional**

Chiapas se localiza al sureste de México, es el octavo estado más grande en la República Mexicana, se conforma de 122 municipios, mismos que se distribuyen en 15 regiones: Región I. Metropolitana, Región II. Valles Zoque, Región III. Mezcalapa, Región IV de



los Llanos, Región V. Altos Tsotsil-Tseltal, Región VI. Frailesca, Región VII. De Los Bosques, Región VIII. Norte, Región IX. Istmo-Costa, Región X. Soconusco, Región XI. Sierra Mariscal, Región XII. Selva Lacandona, Región XIII. Maya, Región XIV. Tulijá Tseltal Chol, Región XV. Meseta Comiteca Tropical. Según INEGI (2010) y CONEVAL (2010), las regiones más pobres son la Selva, Sierra y Altos (ver Figura 2).

**Figura 2. Ubicación de la region Altos y los municipios de estudio.**



Fuente: Elaboración con base en Mapa Digital Versión 6 para escritorio (INEGI) 2016.

La Región Altos Tsotsil Tseltal está conformada por 17 municipios a saber: Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larrainzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de las Casas, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán.

La Región Altos, colinda al norte con el municipio de El Bosque, al este con los municipios de Sitalá, Chilón, Ocosingo y Altamirano al sur con los municipios de Comitán, Las Rosas, Venustiano Carranza y Nicolás Ruiz y al oeste con los municipios de Bochil, Jitotol, Acala y San Lucas.

Su extensión territorial es de 3,717.08 Km<sup>2</sup>, que representan el 5.02% de la superficie estatal, siendo la décima región de mayor extensión territorial en el estado y con una población total de 601,690 habitantes de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010.

La región cuenta con dos grupos étnicos sobresalientes: Tsotsil y Tseltal, quienes forman parte de la antigua cultura Maya y que en la actualidad siguen conservando sus costumbres y tradiciones, mismas que dan sustento a su cultura e identidad.

Los centros de población en su mayoría corresponden a comunidades indígenas y la minoría corresponde a asentamientos urbanos como son las ciudades de San Cristóbal de las Casas (cabecera regional) y Teopisca, donde cohabitan mestizos, indígenas y extranjeros.

Con respecto a su fisiografía, la región Altos se localiza en un sistema montañoso conocido como tierra fría, debido a que se encuentra en altitudes superiores a los 1800 msnm. Hacia el sureste cuenta con una extensión de terrenos planos cuya altitud varía de los 1,500 a 1,600 msnm, por lo que presenta condiciones propicias para la agricultura aunado a ello sus características edafológicas muestran su gran riqueza y diversidad natural, pues cuenta con suelos de diferentes tipos.

En cuanto al clima, en la mayor parte de la región predomina el clima templado húmedo con lluvias todo el año y precipitaciones en verano. La temperatura media anual en la mayor parte del territorio es muy variada debido a que gran parte es de sierras altas, oscila entre 14°C a 20°C. En la sierra alta, arriba de 2,000 msnm llega a estar en el rango de 12°C a 14°C y arriba de 2,500 msnm oscila entre 10°C a 12°C de temperatura media anual.

En la cabecera regional, San Cristóbal de Las Casas, presenta un clima templado subhúmedo con lluvias en verano y tiene un rango de temperatura media anual de 10°C a 14°C, actualmente la época fría presenta temperaturas de hasta -1°C con presencia de heladas.

## **2.2. Características de la población**

Los datos de población total y tasa de crecimiento poblacional indican los cambios que experimenta la población a causa de tres fenómenos demográficos fundamentales: migración, mortalidad y fecundidad.

La migración da la posibilidad de emprender una nueva vida en un lugar diferente, adquiriendo una mejoría en oportunidades de trabajo, instituciones para estudiar, calidad de vida, entre otras, ha motivado a las migraciones en toda la historia de la humanidad. Los cambios de residencia de la población han estado presentes en la historia como motor del desarrollo económico y social, convirtiendo a la migración en una importante fuerza modeladora de la estructura por edad y sexo de los estados. La importancia de la migración interna para Chiapas ha implicado pérdidas de población, al comparar la dinámica del crecimiento natural de la población (nacimientos y defunciones) con el crecimiento social o migratorio en la entidad. En el primer quinquenio de los noventa, el número de personas que nacieron superó a los inmigrantes (118.0 mil y 11.2 mil, respectivamente), y las defunciones registradas fueron en volumen mayores a la de los emigrantes (26.9 mil respecto a 18.9 mil) (CONAPO, 2014). Tal hecho muestra que el crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) es el responsable del aumento de la población en la Región Altos.

La mortalidad es la posibilidad de vivir una vida larga y saludable ha sido considerada un elemento de referencia en el desarrollo humano. El descenso de la mortalidad no se ha producido de manera uniforme en toda población. Las desigualdades socioeconómicas rurales y urbanas, así como las desventajas de ciertos grupos poblacionales reflejan las diferencias de mortalidad mismas que prevalecen en relación con las causas de muerte en la población. Hoy en día es innegable que la pobreza y el rezago social repercuten en la esperanza de vida de la población.

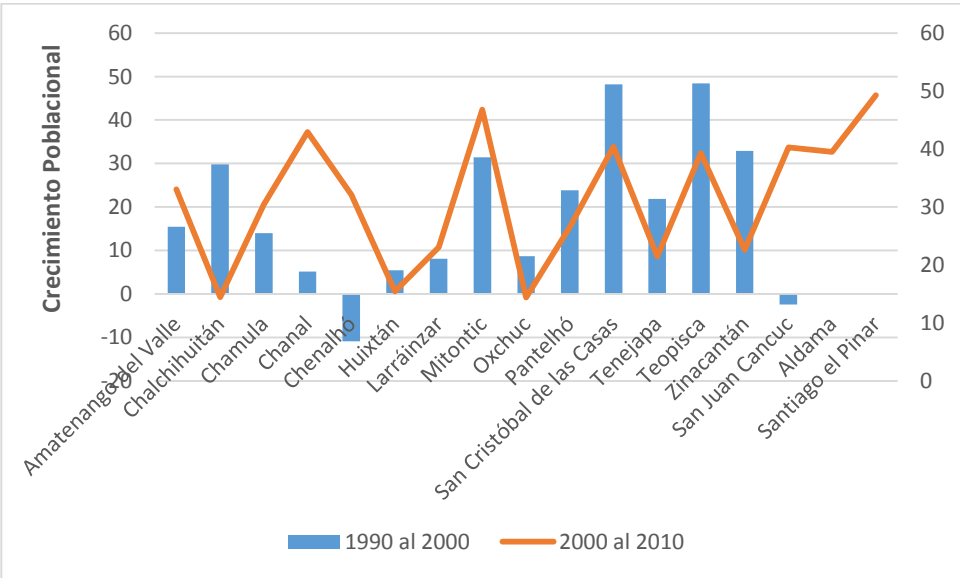
La fecundidad es uno de los principales componentes del crecimiento de población y del cambio en la estructura por edad. Según el CONAPO (2014), el descenso de la fecundidad en Chiapas se ha debido principalmente al creciente acceso a los servicios de salud reproductiva, incluyendo la información y disponibilidad de métodos

anticonceptivos en los servicios de salud. Esto ha permitido a mujeres y hombres planificar mejor sus familias, específicamente sobre el número de hijos que desean tener y el momento en el que los desean, a la vez, la disminución de la fecundidad ha contribuido a minimizar los riesgos de salud de las mujeres y de los niños.

De acuerdo a los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, la población estatal ascendía a 4'796,580 habitantes, de los cuales, 601,190 pertenecen a la región Altos representando el 12.53% de la población estatal, convirtiéndola en la tercera región más poblada en el estado; de esta población el 48.12% son hombres y 51.88% son mujeres. La región Altos se caracteriza por contar con población mayoritariamente indígena, del total de población ya mencionado 408,958 habitantes hablan alguna lengua indígena, esto representa el 68% de la población regional, de la cual, la lengua tsotsil comprende 62.29% y la tseltal 37.17%.

En relación con lo anterior, a fin de contar con elementos suficientes que permitan entender el comportamiento de los fenómenos demográficos en la Región Altos, se analizó la información de los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010. En la Gráfica 1 se muestra el total de la población y su comportamiento en las tasas de crecimiento en el periodo señalado.

**Gráfica 1. Región Altos, tasa de crecimiento poblacional de 1990, 2000 y 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

De acuerdo al Censo de Población de 1990-2000, se obtuvo la tasa de crecimiento a nivel regional (Aldama y Santiago el Pinar no presentan datos de 1990). En la Gráfica 1 se puede observar a Teopisca ocupando el primer lugar en la tasa crecimiento poblacional con 48.44%, en segundo lugar, se encuentra San Cristóbal de las Casas con 48.22 por ciento, en tercer lugar, Zinacantan con 32.8 por ciento y así sucesivamente. Mientras que para Chenalhó (-10,91%) y San Juan Cancuc (-2.44%) fue de forma decreciente, estos datos indican los cambios que experimentan los municipios a causa de tres fenómenos demográficos fundamentales como la migración, la mortalidad y la fecundidad.

Para el año 2010, Santiago el Pinar tuvo una tasa de crecimiento poblacional de 49.26 por ciento, en segundo lugar, lo ocupó Mitontic con 46.76 por ciento, en tercer lugar, lo ocupó Chanal con 42.93 por ciento y así sucesivamente. En estos dos periodos podemos apreciar que el municipio de Mitontic mantuvo constante su tasa de crecimiento poblacional, cabe señalar que creció aproximadamente el 15 por ciento para el año 2010.

Los municipios que presentaron las tasas más bajas de crecimiento fueron Oxchuc y Chalchihuitán con un promedio de 14.41 por ciento y 14.45 por ciento respectivamente.

En cuanto al índice de feminidad en la región Altos para el año 2010 fue de 1.07 mientras que el índice de masculinidad fue de 0.93, es claro que el índice de feminidad en la región Altos es mayor.

### *2.2.1. Tamaño de población por grupo de edad*

La población de la región se distribuye de la siguiente manera: en el grupo de 0 a 14 años se registran 239,797 habitantes (39.88%); en el grupo de 15 a 59 años 330,455 habitantes (54.97%), en el grupo de 60 y más 21,463 (3.57%) y 1.6 por ciento no especificado. Como se puede observar el segundo grupo es el que concentra mayor población, el cual demanda servicios educativos de nivel medio y superior, fuentes de empleo y servicios de salud, siendo necesario que los gobiernos tanto federal, estatal y municipal focalicen programas de desarrollo social y económico para atender las necesidades de este grupo de edad, es de mencionar que este grupo representa el 12.68

por ciento del total de la población estatal (INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010).

Teóricamente se considera que el primer grupo corresponde a la población en edad escolar y preescolar, el segundo a las personas en edad de trabajar, y el tercero, a las ya retiradas de la actividad económica. En el segundo grupo no expresa la carga real de población inactiva, ya que no toda la población en edad activa trabaja, da una idea del potencial de la fuerza de trabajo que habría que integrar a las actividades productivas.

En este sentido, cabe mencionar el índice de dependientes que es la relación existente entre la Población Inactiva (PI) y la Población Económicamente Activa (PEA), el resultado se interpreta como la cantidad de personas inactivas que tienen que sostener a cada 100 activos. El índice mide el grado de dependencia o carga que en promedio tiene que soportar cada persona disponible para la producción de bienes (Negrete, et al, 2004). En la región Altos el índice de dependientes es de 74.5 por ciento.

### *2.2.2. Dispersión poblacional y marginación*

La dispersión poblacional es un fenómeno multifactorial por el cual una determinada población se separa y disemina en distintas direcciones a lo largo de un territorio específico. Consiste en la salida progresiva de población de los centros poblados mayores con el fin de ir ocupando áreas nuevas de terrenos. Constituye un fenómeno esencialmente demográfico generado por el desplazamiento de las poblaciones humanas por motivaciones económicas, culturales, agrarias, ambientales, entre otras.

La dispersión de población es un enfoque para el análisis del desarrollo. Según esta perspectiva, la aglomeración de la población puede cambiar el desempeño económico de la región por la disminución de los costos de la provisión de servicios básicos (educación, salud, drenaje, electricidad, etc.) debido a la presencia de economías de escala. De la misma forma, la concentración de la población puede ayudar a reducir los costos de transporte y de comunicación tanto de individuos como de productos (lo que a su vez disminuye los costos de interacción con poblaciones vecinas), y por supuesto también suele representar un incremento en el tamaño del mercado asociado a esa

concentración. De acuerdo a lo anterior, en el sentido contrario, la dispersión de la población puede implicar un efecto adverso sobre el desarrollo de las comunidades al restringir el acceso de los habitantes a tratamientos médicos, educación y otros servicios fundamentales, así como al contar con una menor cantidad de opciones laborales y salarios menores en relación con aquellas poblaciones de mayor tamaño (PNUD, Informe sobre desarrollo Humano Chiapas, 2012).

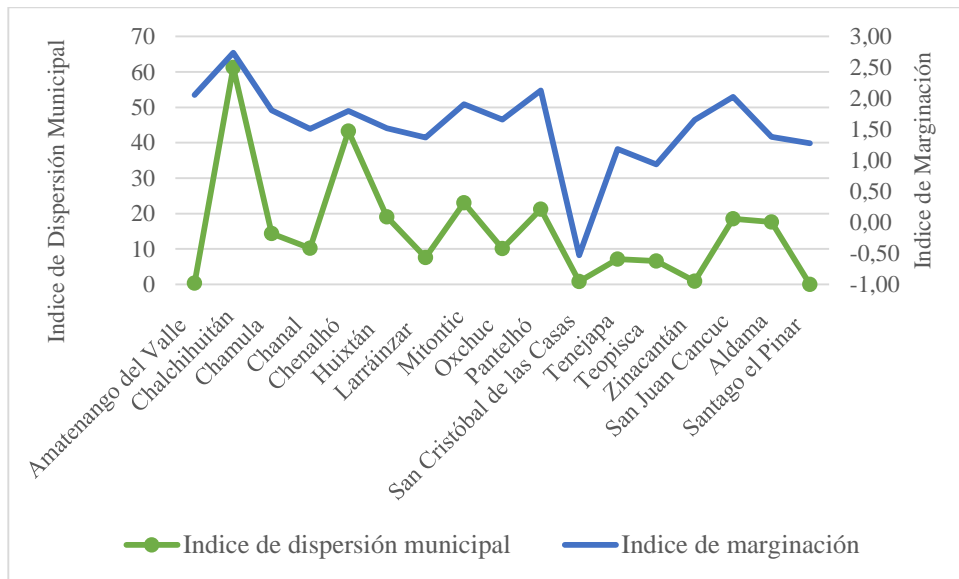
Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la dispersión “se relaciona estrechamente con el estancamiento productivo, la pobreza extrema, la marginación y el rezago sociodemográfico. La falta de oportunidades de desarrollo para la población rural origina que importantes flujos de personas migren de sus lugares de origen a las ciudades del país o a los Estados Unidos en la búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida”.

De acuerdo con lo anterior, la región Altos se caracteriza por tener un índice de dispersión alto<sup>3</sup> y por tener 15 municipios con grado de marginación muy alto. De los 17 municipios que alberga solo Teopisca tiene el índice de marginación alto y San Cristóbal de las Casas Medio. La estrecha relación entre la dispersión y la marginación se puede apreciar en la Gráfica 2 que muestra claramente que entre mayor sea la dispersión mayor será la marginación. Cabe mencionar que hay excepciones debido a otros factores estructurales, como es el caso de Amatenango del Valle que tiene un bajo índice de dispersión poblacional, pero tiene muy alto grado de marginación.

---

<sup>3</sup> La importancia y magnitud de la población dispersa, fundamentalmente rural, es muy alta como para no ser tomada en cuenta. En los municipios de la región Altos el índice de dispersión también se da por la búsqueda constante de tierras fértiles y recursos naturales abundantes para su explotación, debido a que para algunos habitantes es la única fuente de trabajo.

**Gráfica 2. Comparación de índice de dispersión poblacional e índice de marginación en los municipios de los Altos.**



Fuente: Elaboración propia en base a información de CONAPO, 2010 y el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, 2010. INEGI, CGPYV 2010.

Según los datos obtenidos por CONAPO, prácticamente todos los municipios indígenas tienen grado de marginación alto o muy alto, acompañados con la mayor dispersión de asentamientos humanos y sin acceso a servicios públicos municipales básicos.

En el caso de la región Altos más del 60 por ciento de la población de la región vive en localidades menores a 2,500 habitantes, la elevada fragmentación y dispersión de la población rural eleva los costos de transporte, reduce la calidad de los servicios públicos lo cual incide en los niveles de marginación y pobreza. Esta situación es particularmente compleja en las localidades indígenas de estudio.

Lo que corresponde al índice de marginación, según el CONAPO es una medida-resumen que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

Es así como el índice de marginación contribuye a identificar las disparidades territoriales que existen entre las entidades federativas y los municipios del país.



Asimismo, ha sido utilizado como criterio de las reglas de operación de diversos programas, lo que indica su aceptación y uso cada vez más generalizado. El estado de Chiapas, desde el año 2000, es el segundo estado con mayor grado de marginación en el país. Casi la totalidad de sus municipios indígenas están clasificados con un grado de marginación muy alto o alto, reflejo de la pobreza en que vive la población.

Por lo tanto, a través del “índice de marginación” se resume la situación socioeconómica poblacional, e igualmente permite dar cuenta de las formas de la exclusión social y rezago social. Sobre esa base es posible el análisis de la expresión territorial del fenómeno en la región Altos (ver tabla 1).

**Tabla 1. Índice y grado de marginación en la región Altos Tsotsil -Tseltal de Chiapas 2010.**

MUNICIPIO	INDICE	GRADO	LUGAR REGIONAL	LUGAR ESTATAL	LUGAR NACIONAL
Chalchihuitán	2.73	Muy alto	1	2	16
Pantelhó	2.12	Muy alto	2	3	45
Amatenango del Valle	2.05	Muy alto	3	5	52
San Juan Cancuc	2.02	Muy alto	4	6	55
Mitontic	1.90	Muy alto	5	7	75
Chamula	1.81	Muy alto	6	8	94
Chenalhó	1.80	Muy alto	7	9	97
Oxchuc	1.65	Muy alto	8	12	134
Zinacantán	1.65	Muy alto	9	13	135
Huixtán	1.51	Muy alto	10	16	179
Chanal	1.51	Muy alto	11	17	180
Aldama	1.37	Muy alto	12	19	255
Larráinzar	1.37	Muy alto	13	21	232
Santiago el Pinar	1.27	Muy alto	14	25	268
Tenejapa	1.18	Muy alto	15	33	308
Teopisca	0.93	Alto	16	49	442
San Cristóbal de las Casas	-0.52	Medio	17	116	1641

Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, 2010 y el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, 2010.

En la Tabla 1, tenemos que la región Altos de Chiapas, alberga 15 de los municipios que presentan índices de marginación Muy Alto lo cual indica el nivel relativo de privación.

En la Región Altos se encuentran dos municipios que ocupan el segundo y tercer lugar con grado de marginación muy alto a nivel estatal y aparecen como los más marginados a nivel nacional, que son Chalchihuitán y Pantelhó, el único municipio con un índice de marginación Medio es San Cristóbal de las Casas.

## **2.3. Situación social de la población**

### *2.3.1 Índice de Desarrollo Humano*

El enfoque de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) enfatiza que las personas y sus capacidades son el criterio más importante para evaluar el desarrollo de un país. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe como el proceso de expansión de las libertades de los individuos, entre las cuales, tres son esenciales: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida digno (PNUD, 1990). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una herramienta clave para este enfoque, pues resume los logros en salud, educación e ingreso de las personas y ofrece un panorama multidimensional del desarrollo.

El IDH se compone de tres dimensiones básicas para la medición; el Índice de Salud (IS) que sirve para medir el progreso referente a la posibilidad de tener una vida larga y saludable, la cual utiliza la tasa de mortalidad infantil municipal de 2010 que reporta el CONAPO como aproximación de la esperanza de vida al nacer; el Índice de Educación (IE) que mide el progreso relativo de un municipio en materia de años promedio de escolaridad para personas mayores de 24 años y años esperados de escolaridad para personas de entre 6 y 24 años. Ambos indicadores se obtienen del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI. El Índice de Ingreso (II) que representa los aspectos del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos, por ello, el II utiliza el Ingreso Nacional Bruto (INB) como indicador de los recursos disponibles (PNUD, México, 2014).

Los tres elementos constituyen elementos clave del bienestar de la sociedad. Una vida larga y saludable constituye un requisito esencial de la posibilidad de realización personal. La educación por su parte está ligada a la capacidad de comprender el entorno e interactuar con el mismo y finalmente, la riqueza define las posibilidades de consumo (bienestar material).

A nivel nacional en el 2012, el mayor nivel de desarrollo humano estuvo en el Distrito Federal, con un IDH de 0.830. Le siguieron Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779). El IDH del Distrito Federal fue 11.3% más elevado que el valor nacional (0.746). En

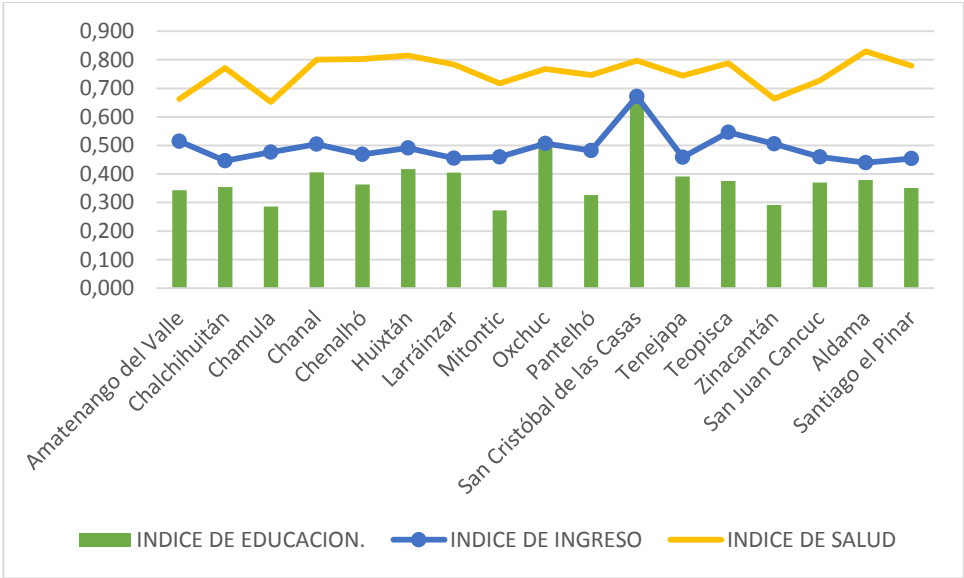
contraste, Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681) presentaron los menores niveles de desarrollo en el país. El valor del IDH de Chiapas fue 10.5% menor al nacional y 19.6% menor al del Distrito Federal (PNUD, 2015).

Según el PNUD (2015), del año 2008 al 2012 Chiapas ocupó el 32ª lugar sin cambiar de posición en este periodo, lo cual indica que, aunque tuvo cambios en el índice de salud, educación e ingreso no fueron relevantes.

Lo que corresponde a la región Altos, diez municipios pertenecen al padrón de los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el país, situación que da cuenta de la compleja situación en que vive la población de la región (CONAPO, 2010). De igual manera 15 de los 17 municipios son indígenas y se encuentran dentro de los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano a nivel estatal y dentro de los 100 existentes a nivel Nacional.

En la Gráfica 3 se puede apreciar la brecha que existe entre los tres indicadores del IDH en la región Altos.

**Gráfica 3. Índice de Desarrollo Humano Región Altos Tseltal-Tsotsil de Chiapas, 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO. Índice de Desarrollo Humano 2010.

La Gráfica 3 muestra los datos del IDH por comunidades en el año 2010. Se observa que en la región Altos existe una brecha entre las tres variables que compone el índice. En todos los municipios el IS es alto, el II se ubica en un término medio, mientras que el IE es el más bajo en la región. En la gráfica es notoria la brecha entre Chamula y San Cristóbal de las Casas por poner un ejemplo.

Dado que el IDH es el promedio de tres variables de naturaleza distinta es importante analizar cuál es la contribución de cada una en el índice total. Ello nos indica en que aspectos están relativamente mejor y peor las distintas comunidades que integran la región.

Realizando una comparación llama la atención la brecha de las tres dimensiones del desarrollo humano en el estado y en la región, porque los valores máximos en el Índice de Educación (IE) e Índice de Ingreso (II) lo ocupa San Cristóbal de las Casas siendo su IE 0.674 y su II es de 0.671, mientras que los valores mínimos a nivel regional y estatal en el índice de salud (IS) corresponde a Zinacantan (0.664), Amatenango del Valle (0.663), y Chamula (0.652), los IE mínimos corresponden a Zinacantán (0.292), Chamula (0.286) y Mitontic (0.273), los II mínimos corresponden a Chalchihuitán (0.446) y Aldama (0.440), (PNUD, 2014), como se puede observar casi todos los municipios con valores mínimos pertenecen a la región Altos a excepción de Sitalá, ver Cuadro 3.

**Cuadro 3. Dimensiones de desarrollo humano en Chiapas (2010)**

Índice de componente	Valores máximos		Valores mínimos		Promedio estatal
	índice	Municipio	Índice	Municipio	
Salud (IS)	0.902	Reforma	0.664	Zinacantán	0.828
	0.889	Tonalá	0.663	Amatenango del Valle	
	0.889	Tuxtla Gutiérrez	0.652	Chamula	
Educación (IE)	0.769	Tuxtla Gutiérrez	0.292	Zinacantán	0.530
	0.674	San Cristóbal de las Casas	0.286	Chamula	
	0.645	Tapachula	0.273	Mitontic	
Ingreso (II)	0.752	Tuxtla Gutiérrez	0.447	Sitalá	0.618
	0.682	Reforma	0.446	Chalchihuitan	
	0.671	San Cristóbal de las Casas	0.440	Aldama	

Fuente: PNUD, México, 2014.

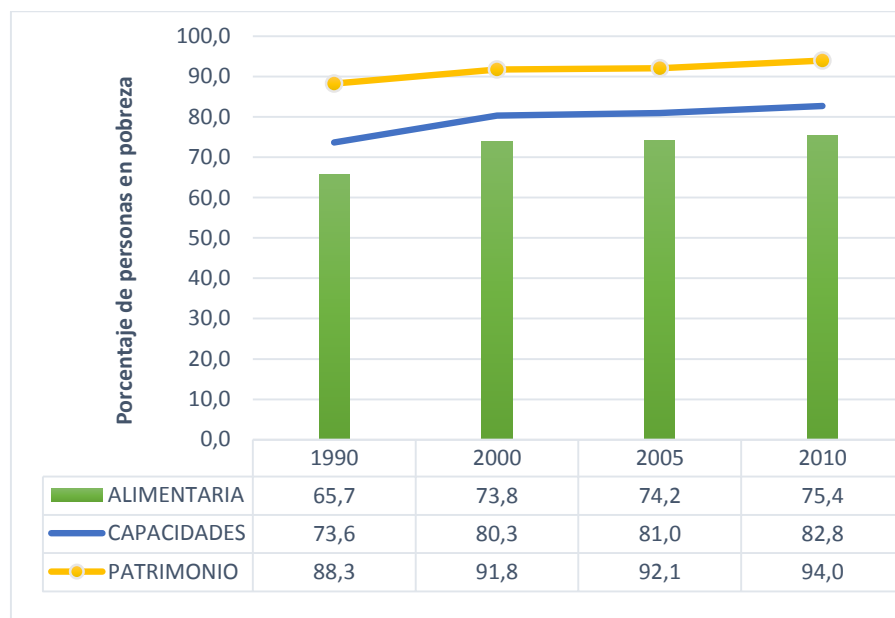
Es notorio que Tuxtla Gutiérrez es el municipio con mayor desarrollo humano en el estado de Chiapas, con un IDH de 0.801. En contraste, el municipio con menor desempeño en la entidad es Chamula, cuyo IDH es de 0.446. La brecha en desarrollo entre ambos municipios es de 44.2 por ciento.

### *2.3.2. Pobreza*

Para dar un panorama más amplio de la pobreza en la región Altos es necesario partir con datos del estado de Chiapas. De acuerdo con lo anterior, de las 32 entidades federativas, Chiapas ocupa el primer lugar en porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema. Por lo tanto, se ubica dentro de las tres entidades con mayor pobreza en el país. En 2010, del total de la población que habitaba en el estado, 78.5 por ciento se encontraba en situación de pobreza con un promedio de carencias de 3.2, lo cual representó 3, 784,967 personas de un total de 4, 819,742 (Coneval, 2010), para el 2012 hubo una reducción al 75 por ciento, después de dos años hubo un retroceso al 76 por ciento reportado en el 2014 (Coneval, 2014). La pobreza se acentúa más en las zonas rurales que en las urbanas (situación que se le atribuye principalmente a falta de empleo). En el estado el 51.27 por ciento de la población es rural y el 48.73 por ciento es urbana. De las quince regiones socioeconómicas del estado las más pobres son la Selva, la Sierra y los Altos (INEGI, 2010).

En este caso nos ocupa la región Altos de Chiapas que alberga un conjunto de municipios de alta pobreza y marginación. La situación de pobreza ha persistido y ha evolucionado lejos de ser erradicada en la región, esta incidencia se refleja en los altos porcentajes de población, que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social (en las dimensiones alimentaria, de capacidades y patrimonio), esta situación la podemos apreciar claramente en la Gráfica 4 y Tabla 2, a continuación.

**Gráfica 4. Evolución de la pobreza por ingreso en la región Altos Tsolsil-Tseltal de Chiapas 1990, 2000, 2005 y 2010.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEVAL 1990, 2000, 2005 y 2010.

**Tabla 2. Evolución de la pobreza por ingreso en la región Altos Tsolsil-Tseltal de Chiapas 1990, 2000, 2005 y 2010.**

MUNICIPIO	ALIMENTARIA				CAPACIDADES				PATRIMONIO			
	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010
Amat Del Vaalle	58.7	70.2	61.9	72.9	67.6	78.3	70.5	81.6	85.1	92.1	86.6	94.9
Chalchihuitán	74.3	75.8	81.4	83.2	81.5	82.3	87.0	89.5	93.2	93.5	95.5	97.7
Chamula	69.5	70.6	71.7	73.9	77.2	78.8	79.5	82.2	90.8	92.4	92.3	95.0
Chanal	75.7	89.3	83.1	86.4	82.5	92.9	88.7	91.6	93.6	97.9	96.5	98.1
Chenalhó	69.5	72.7	77.0	79.0	77.2	79.2	83.5	86.1	90.8	91.0	93.7	96.2
Huixtán	66.1	84.9	80.6	78.1	74.1	89.7	86.6	85.5	89.0	97.1	95.3	96.2
Larráinzar	68.7	87.3	78.4	81.3	76.0	92.4	85.0	88.0	89.3	98.3	95.0	97.1
Mitontic	73.9	69.5	70.6	80.2	81.2	76.4	78.4	87.1	93.1	90.1	91.7	96.8
Oxchuc	66.2	84.2	81.3	78.4	74.4	89.2	86.6	85.3	89.5	96.8	94.7	95.7
Pantelhó	68.5	70.3	78.8	78.7	76.4	77.3	84.3	85.5	90.3	89.9	93.3	95.7
S.C.L.C.	32.7	37.6	36.8	28.3	42.3	45.7	48.0	37.0	65.8	65.4	71.6	59.9
Tenejapa	56.6	87.9	81.0	79.0	65.9	92.2	87.2	86.5	84.5	97.7	95.9	96.8
Teopisca	49.8	68.9	57.0	67.7	59.3	76.1	65.3	77.0	79.4	88.9	82.2	92.2
Zinacantán	63.1	66.9	74.8	71.0	71.7	76.1	82.0	79.8	88.1	91.7	93.3	93.8
San Juan Cancuc	81.2	55.3	83.7	83.7	86.9	64.1	89.1	89.8	95.6	85.9	96.6	97.8
Aldama	74.3	72.3	80.1	83.2	81.5	79.7	85.9	89.6	93.5	92.0	95.1	98.0
Santiago el Pinar	68.4	91.2	84.0	77.1	76.2	95.1	89.2	84.9	89.3	99.2	96.5	96.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CONEVAL 1990, 2000, 2005 y 2010.

En la Gráfica 4 y en Tabla 2 podemos apreciar que la pobreza por ingresos no ha disminuido, al contrario se ha ido incrementando en la región, en el periodo 1990 al 2010. En este sentido los resultados del CONEVAL, reflejan que, para la región Altos, el nivel de pobreza afecta a un 88 por ciento de la población, siendo el 56 por ciento en pobreza extrema y 32 por ciento en pobreza moderada (CONEVAL, 2010), reforzando los Muy Altos resultados en los índices de Marginación en la región.

De acuerdo a estos datos según el CONEVAL los municipios de la región Altos que presentaron un mayor porcentaje de población en situación de pobreza a nivel estatal y nacional son Aldama (97.3 %), San Juan Cancuc (97.3 %), Chalchihuitán (96.8 %) y Santiago El Pinar (96.5 %), en estos municipios más del 95 por ciento de la población se encontraba en situación de pobreza, (CONEVAL, 2012).

Para el año 2010, en cuanto a la pobreza alimentaria, los municipios con mayor porcentaje de su población afectada fueron: Chanal con 86.4 por ciento, San Juan Cancuc con 83.7 por ciento, Aldama con 83.2 por ciento y así sucesivamente, lo cual indica que la pobreza alimentaria en esta región afecta a gran parte de su población.

Para el mismo año la pobreza de capacidades, reflejó las siguientes proporciones: Chanal con 91.6 por ciento, San Juan Cancuc con 89.8 por ciento, Aldama con 89.6 por ciento, Chalchihuitán con 89.5 por ciento así sucesivamente. Con estos datos se puede percibir claramente que los altos porcentajes reflejan la privación de capacidades en la región.

En este contexto, los municipios que presentan el mayor porcentaje de su población en situación de pobreza de patrimonio son: Chanal con 98.1 por ciento, Aldama 98 por ciento, San Juan Cancuc con 97.8 por ciento, Chalchihuitán con 97.7 por ciento y así sucesivamente. Cabe aclarar que a nivel nacional estos municipios ocupan los primeros lugares en este tipo de pobreza.

En relación con lo anterior, la condición más desfavorable de la pobreza es la alimentaria donde los ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades mínimas de alimento; le sigue la pobreza de capacidades, donde los ingresos permiten satisfacer las necesidades

mínimas de alimentación, pero son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de educación y salud. El nivel menos desfavorable de pobreza es la llamada de patrimonio, en la que los ingresos permiten satisfacer las necesidades anteriores, pero no son suficientes para satisfacer las necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte.

En este contexto, el CONEVAL también mide la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, en la región Altos el 89 por ciento de la población de la región cuenta con un ingreso inferior a la línea de bienestar (pobreza multidimensional moderada) y el 66.0 por ciento con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (pobreza multidimensional extrema) la cual dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales (CONEVAL, 2010).

Con estos datos es posible identificar que un porcentaje alto de la población de la región Altos vive en situación de pobreza multidimensional y pobreza multidimensional extrema. A pesar de la focalización y racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza, la reducción de la marginación y la desigualdad social, la pobreza por ingresos en la región Altos en el periodo analizado está en aumento.

Por lo tanto, la implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional orientados al abatimiento de la pobreza en zonas rurales marginadas no han logrado su objetivo. Tal es el caso de los siguientes programas que tienen un amplia cobertura en la Región Altos: Pronasol (1988/89-1997), Progresas (1997-2002), Oportunidades (2002-2014) y Programa Prospera (2014 a la fecha).

El siguiente apartado da cuenta del Índice de Rezago Social (IRS) que agrega en un solo índice variables de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar en la vivienda y activos en el hogar.



### 2.3.3. Rezago social

Considerando el carácter multidimensional de la pobreza, se debe tener en cuenta, además de la pobreza por ingresos, las condiciones de vida de la población. Por ello, el CONEVAL se dio a la tarea de diseñar un indicador que, sin ser una medida de pobreza, pudiera ser empleado en el diagnóstico y la evaluación de la política de desarrollo social con la información disponible para los niveles de desagregación determinados en la LGDS.

A este indicador se le denominó Índice de Rezago Social (IRS) que para el 2010 las entidades de Chiapas, Guerrero y Oaxaca experimentaron la situación más grave, pues la mayor parte de sus municipios tuvieron un rezago social alto o muy alto. De acuerdo con las estimaciones de 2010, el estado de Chiapas experimentó el IRS muy alto y se encontraba en tercer lugar a nivel nacional respecto de las 32 entidades federativas, por arriba de Veracruz y por debajo de Oaxaca.

Según el informe de pobreza y evaluación en el estado de Chiapas de CONEVAL (2012), los 10 municipios con sus respectivas localidades en que residen 1,000 habitantes o más que tuvieron menor grado de rezago social son: Tuxtla Gutiérrez (El Jobo), Chiapa de Corzo (Jardines de Grijalva), Reforma, Catazajá, Tapachula (Tapachula de Córdoba y Ordóñez), Tapachula (Los Palacios), Reforma (El Carmen), Tuxtla Chico y Huixtla (Colonia Obrera). Y los municipios con sus respectivas localidades de 1,000 habitantes o más con mayor grado de rezago social son: Las Margaritas (Jalisco), Chamula (Narvárez), Berriozábal (Santa Inés Buenavista), Venustiano Carranza (El Puerto), San Juan Cancuc (Chancolom), Chamula (Muquén), Zinacantán (Apas), San Cristóbal de las Casas (Mitzitón), Chenalhó (Yibeljoj), Simojovel (Constitución).

En la Tabla 3 podemos apreciar el comportamiento de la Región Altos de Chiapas en el año 2000, 2005 y 2010. Se observa una relación consistente a escala municipal entre la pobreza por ingresos y el rezago social de estas comunidades. Los municipios con mayores niveles de rezago social mostraron también una mayor incidencia de pobreza por ingresos.

**Tabla 3. Índice y Grado de Rezago Social de la Región Altos de Chiapas.**

MUNICIPIOS	INDICE DE REZAGO			GRADO DE REZAGO			LUGAR QUE OCUPA		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Amatenango del Valle	1.39	2.01	2.13	Alto	Muy alto	Muy alto	224	85	70
Chalchihuitán	2.72	2.90	3.09	Muy alto	Muy alto	Muy alto	5	10	8
Chamula	2.29	2.55	2.37	Muy alto	Muy alto	Muy alto	15	24	39
Chanal	2.05	2.05	1.68	Muy alto	Muy alto	Alto	37	74	157
Chenalhó	1.97	2.21	2.16	Muy alto	Muy alto	Muy alto	46	51	65
Huixtán	1.41	2.00	1.79	Alto	Muy alto	Alto	215	87	135
Larráinzar	1.42	1.91	1.54	Alto	Muy alto	Alto	210	104	201
Mitontic	1.92	2.59	2.51	Muy alto	Muy alto	Muy alto	55	20	31
Oxchuc	1.80	1.80	1.86	Muy alto	Alto	Alto	86	132	117
Pantelhó	1.80	2.53	2.23	Muy alto	Muy alto	Muy alto	87	25	56
S. C.L.C.	-0.3	-0.0	-0.00	Bajo	Medio	Bajo	1524	1176	1195
Tenejapa	1.43	1.81	1.39	Alto	Alto	Alto	207	125	257
Teopisca	1.04	1.35	1.16	Alto	Alto	Alto	403	272	339
Zinacantán	2.12	2.42	2.10	Muy alto	Muy alto	Muy alto	27	33	76
San Juan Cancuc	2.18	2.11	2.42	Muy alto	Muy alto	Muy alto	24	66	35
Aldama	2.49	2.56	1.34	Muy alto	Muy alto	Alto	11	21	272
Santiago el Pinar	2.21	2.60	1.24	Muy alto	Muy alto	Alto	23	19	307

Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda del 2010.

En el año 2000, 11 municipios en la región tenían el grado de rezago social Muy Alto, en el año 2005 el número de municipios aumentó a 13 y para el año 2010 disminuyó a 8, lo cual indica que para este periodo hubo una mejoría relativa en 5 municipios. En el periodo analizado, la mayoría de los municipios de la región aumentó relativamente el índice y grado de rezago social.

En este sentido, la LGDS, establece que deben ser consideradas zonas de atención prioritaria las áreas o regiones rurales o urbanas de nuestro país cuya población registre índices de pobreza, marginación o rezago en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. A partir de esta información, se debe otorgar prioridad a las entidades o los municipios que presenten elevados índices de rezago, marginación, o ambas condiciones. En este sentido la región Altos se considera zona de atención prioritaria porque la mayoría de sus municipios presentan índices elevados de pobreza, marginación y rezago social. Por ello la LGDS sugiere que la coordinación de políticas públicas destinadas al combate de la pobreza debe complementar la garantía del suministro de servicios básicos que aseguren el ejercicio universal de los derechos

sociales de la población, con el impulso de políticas económicas que permitan el desarrollo de las capacidades de las personas y sus posibilidades de inserción en un mercado competitivo y productivo. A su vez, estos resultados permiten identificar, de manera puntual, zonas de prevención a escala municipal.

De acuerdo a lo anterior, las carencias como parte de una medida del rezago social según el CONEVAL 2010 obtuvo los siguientes resultados en la región Altos de Chiapas:

Carencia por servicios básicos en la vivienda; el 77% de la población presenta carencias por concepto de servicios básicos en la vivienda, mientras que 46% presenta carencia por calidad y espacios de la vivienda, siendo el municipio Chalchituitán el que presenta los más altos índices de carencia por servicios básicos y por calidad y espacios de la vivienda.

Carencia por acceso a la salud/seguridad social; con un 92% de la población, es el indicador más alto, seguido de la carencia por acceso a la salud con un 34%.

Carencia por rezago educativo; este indicador, tiene como resultado que un 42% de la población presenta carencias por razones de índole educativo. La difícil situación económica de las familias ha sido un factor que incide en el rezago educativo, propiciando la inasistencia escolar. Las familias, al no contar con la suficiencia de recursos se encuentran imposibilitados para sufragar gastos para la compra de útiles escolares, alimentos, uniformes, cooperaciones económicas entre otras necesidades, siendo en muchos de los casos necesario que los niños y niñas se sumen al mercado laboral o bien a las labores del campo para contribuir en los ingresos de la familia. El índice de analfabetismo en la región es de 26.8, muy por encima del resultado estatal que es de 17.8.

En general, el grado promedio alcanzado en la Región es de 4.55, por género es 5.28 para los hombres y 3.88 para mujeres. Este dato se ve reflejado en la carencia por rezago educativo puesto que, en la región, un 42% de la población sufre de este tipo de carencias. De igual manera, se observa que un 90.8% de la población de 6-11 años asiste a la escuela; al igual que un 79.9% de la población de 12-14 años. Para la

población de 15-17 años, el resultado es de un 46.5% y se reduce drásticamente a un 15.3% en la población de 18-24 años que asiste a la escuela (INEGI, 2010).

La tasa de deserción en la región es mayor en la educación media superior, siendo los hombres quienes más desertan con 9.02% y las mujeres con 1.99%. A nivel primaria y secundaria la tendencia en cuanto a género es la misma, aunque la tasa de deserción es de alrededor de 0.16.

#### *2.3.4. Situación de desigualdad*

El Coeficiente de Gini (índice de GINI) es la medida de desigualdad en una distribución, el uso más común del índice de Gini es el estudio de la desigualdad de los ingresos, es decir, cómo están repartidas las riquezas en una determinada población. Una ventaja más destacada del índice de Gini puede indicar cómo cambia la distribución de una población durante el tiempo.

Así que habrá veces que lo importante del estudio no sea la comparación entre poblaciones, sino su desarrollo durante un tiempo concreto. A nivel nacional, México es un país desigual, la distribución del ingreso está lejos de ser homogénea entre la población nacional y estatal. En la región Altos no es la excepción en la Tabla 4 se aprecia que la situación es similar en el interior de ellos. Vale la pena resaltar que los municipios con mayores niveles de pobreza por ingresos son también aquellos con mayores niveles de desigualdad. Como se expuso en las tablas anteriores, esta situación se acompaña de importantes restricciones para la reducción de la pobreza, ya que altos niveles de desigualdad impiden una mejor redistribución de los recursos generados por la economía (ver Tabla 4).

Cabe aclarar que el Coeficiente de Gini es un número comprendido entre 0 y 1, en tanto un valor próximo a cero corresponde a una distribución muy igualitaria del ingreso, mientras que un valor próximo 1 corresponde con la perfecta desigualdad en la distribución.

**Tabla 4. Coeficiente de Gini**

MUNICIPIO	COEFICIENTE DE GINI		
	1990	2000	2010
Amatenango del Valle	0.36	0.36	0.32
Chalchihuitán	0.35	0.36	0.31
Chamula	0.36	0.35	0.31
Chanal	0.37	0.37	0.31
Chenalhó	0.36	0.39	0.33
Huixtán	0.37	0.38	0.32
Larráinzar	0.40	0.31	0.31
Mitontic	0.35	0.39	0.31
Oxchuc	0.36	0.36	0.33
Pantelhó	0.37	0.40	0.30
San Cristóbal de las Casas	0.50	0.56	0.40
Tenejapa	0.36	0.34	0.32
Teopisca	0.4	0.44	0.39
Zinacantán	0.35	0.33	0.31
San Juan Cancuc	0.34	0.37	0.31
Aldama	0.349	0.358	0.30
Santiago el Pinar	0.43	0.285	0.31

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En la Tabla 4 se analizan tres periodos 1990, 2000 y 2010, los municipios con mayor desigualdad en la región son: Chenalhó, Oxchuc, Teopisca, San Cristóbal de las Casas, y así sucesivamente, en general la región se caracteriza por ser muy desigual en su distribución, y en los tres periodos se percibe una ligera disminución del coeficiente de Gini, sin embargo, eso no cambia la situación. En las tablas anteriores hemos percibido que la mayoría de los municipios están en continua pobreza, marginación, rezago social e Índices de Desarrollo Humano inadecuados a comparación de otras regiones del estado, ello es reflejo de la desigualdad en la distribución de los recursos en la región y en el estado.

En relación con lo anterior, se sostiene que los indicadores anteriores muestran la existencia de correlaciones relativamente elevadas entre los índices de desarrollo humano, marginación, rezago social y las diferentes categorías de pobreza. Como se ha visto a lo largo del análisis, todos estos indicadores tienden a clasificar de manera semejante a los distintos municipios. Los más desarrollados son los que presentan menor marginación, menos rezago social y menor pobreza, tanto alimentaria, de capacidades,

como de patrimonio. La dinámica semejante de todos estos indicadores, junto con la estrecha relación que mantienen con la composición étnica.

En este sentido la información referida hasta ahora da cuenta de los fenómenos que están confluendo en la región Altos de Chiapas en materia de pobreza, su profundización y polarización en las zonas especialmente rurales, esta situación demanda nuevos desafíos para la política de desarrollo social en la región, en el estado y en el país.

### **CAPITULO III. ENTORNO ECONÓMICO REGIONAL Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA**

El conjunto de indicadores plasmados en el capítulo anterior, permiten ilustrar la persistencia de la pobreza en la región Altos. Para explicar este fenómeno no existe una sola vía para su estudio por eso se entiende que es multifactorial y multidimensional.

Existen varios procesos económicos, sociales, políticos y culturales, que contribuyen a generar las condiciones de pobreza, la cual ha evolucionado en sus orígenes, manifestaciones y efectos, por lo que es necesario ampliar las opciones para su estudio considerando la existencia de diferentes factores, como por ejemplo su carácter estructural o coyuntural.

Al conocer la relación existente entre los distintos indicadores, llama la atención el mayor porcentaje de población indígena en la región lo cual tiene una estrecha relación con el menor grado de desarrollo humano y el mayor grado de marginación, rezago social y pobreza.

En este contexto se procede a identificar y localizar los municipios con problemas que no les permiten alcanzar una dinámica favorable capaz de guiar su desarrollo y su crecimiento económico. En este sentido, este capítulo aborda el entorno económico y algunos de los factores que inciden en la problemática señalada, de acuerdo con la revisión de literatura que se ha hecho, y con las evidencias que se encontraron en campo.

A pesar de que es una región privilegiada por sus abundantes recursos naturales, en los Altos, la intensidad de la pobreza y la marginación tiende a aumentar. Como vimos en el capítulo anterior, hay una asociación entre la dispersión poblacional y los grados de marginación y pobreza.

Sobre esa base, en este capítulo se describen los niveles de ocupación y el empleo en Chiapas y específicamente en la región Altos, debido a que es un aspecto crucial en el proceso de la persistencia de la pobreza. En el segundo apartado se presentan los aspectos socioeconómicos de la región Altos. En el tercer apartado se analizan las

características de los estímulos monetarios federales que se han aplicado para intentar solventar este problema. En el cuarto apartado, se presentan los factores sociopolíticos asociados con este complejo problema, a partir de la literatura existente para la región Sureste del país y específicamente Altos de Chiapas. Y finalmente se presentan las reflexiones finales del capítulo.

### **3.1. Ocupación y empleo**

#### *3.1.1. Situación de ocupación en Chiapas*

En cumplimiento de la reciente modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que elevó la edad legal mínima para trabajar de los 14 a los 15 años, el INEGI presenta los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), a partir del cuarto trimestre de 2014, para el universo de la población de 15 años de edad en adelante.

Sobre esa base, en este apartado se proporcionan datos recientes que corresponden al cuarto trimestre de 2015. Según la ENOE publicada por el INEGI, Chiapas tenía una Población Económicamente Activa (PEA) de 2'014,866 personas. Mientras que la población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) fue de 1'949,375 personas de las cuales 1'378,948 son hombres (70.74%) y 570,427 mujeres (29.26%).

En relación con lo anterior, por sector de actividad económica la PEAO en Chiapas se integró de la siguiente manera: El sector primario con 735,756 personas (37.74%) el cual aumentó 4.33% en relación al mismo trimestre del 2014; el sector secundario 282,046 personas (14.47%) con un aumento de 3.62%; y el sector terciario 927,960 personas (47.60%), este sector de actividad presentó un aumento de 11.38% respecto al mismo trimestre del año 2014 (CEIEG Chiapas, 2016). Como bien se puede ver, el sector terciario es el que tiene mayor porcentaje de la PEAO en el estado, y es el sector que presentó el mayor aumento respecto al mismo trimestre del año 2014. Lo cual indica que hay más personas trabajando en el sector terciario a nivel estatal.

Lo que corresponde a la unidad económica las empresas y negocios en Chiapas captaron el 51.13% de la PEAO, el sector de los hogares el 38.89% y las instituciones públicas el



9.79 por ciento. El estado de Chiapas tuvo la décima tasa de desocupación más baja del país con 3.3% respecto a la PEA, en tanto que la media nacional fue de 4.2.

En subocupación<sup>4</sup>, Chiapas se ubicó el lugar número 11 a nivel nacional con una tasa de 10.58% que equivale a 206,167 personas en condición de subocupación, arriba de la media nacional que fue de 8.57 por ciento.

La situación de la población ocupada sin acceso a las instituciones de salud en Chiapas, según la ENOE, es de 1'634,300 personas que equivalen al 83.84%, lo que ubica al estado en el tercer lugar a nivel nacional con mayor porcentaje de población sin acceso a este servicio, mientras que el dato nacional es del 63.12 por ciento.

Por nivel de ingreso la PEA en Chiapas se distribuye de la siguiente manera: la población que percibe hasta 1 salario mínimo (s.m.) es de 726,420 personas (37.26%); con más de 1 hasta 2 s.m. 490,242 personas (25.15%); con más de 2 s.m. 454,762 personas (23.33%) y las personas que no reciben ingresos totalizan 271,846 (13.95%). Lo anterior ubica a Chiapas como la entidad con mayor porcentaje de población que gana hasta un salario mínimo y el tercer lugar en porcentaje de personas que no reciben ingresos por su labor (CEIEG Chiapas, 2016).

De igual manera Chiapas presentó la mayor *tasa de condiciones críticas de ocupación*<sup>5</sup> a nivel nacional con 33.1 en relación a la PEA, en tanto que la tasa más cercana a la entidad corresponde a Oaxaca con 20.1 y la media nacional se ubica en 12.8.

### *3.1.2. Situación de ocupación en los Altos de Chiapas.*

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, la PEA en la región Altos es de 193,299 habitantes; de las cuales 73.62% son hombres y 26.38% mujeres. En la Tabla 5, se puede

---

<sup>4</sup> Son aquellas personas que trabajan menos de 35 horas semanales y están dispuestos a trabajar más horas. Los subocupados pueden clasificarse a su vez, en subocupados demandantes o no demandantes cuando buscan activamente otro trabajo o cuando no lo hacen, respectivamente.

<sup>5</sup> Se refiere al porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos.

apreciar que en la región la mayoría de la población participa en el sector primario (95,019), le sigue el sector terciario (63,835) y por último el secundario (27,182).

El municipio que tiene mayor participación absoluta en el sector secundario (13,699) y terciario (49,644) es San Cristóbal de Las Casas. Los municipios que tienen mayor tasa de desempleo son Mitontic con 3.72, Zinacantán con 2.52, Teopisca con 2.34 y Chamula con 2.18 desocupados respectivamente (ver Tabla 5).

**Tabla 5. Población Económicamente Activa y Tasa de Desempleo en la Región Altos de Chiapas, año 2010.**

MUNICIPIOS	PEA TOT	HOM	MUJ	SECTOR			NO ESPECIF.	PEA OCUP.	DESOCUP.	TASA DE DESEMP.
				I	II	III				
Amatenango del Valle	3,271	2,143	1,128	2134	936	131	10	3,220	51	1.56
Chalchihuitán	3,751	3,268	483	3491	50	88	76	3,708	43	1.15
Chamula	25,029	17,203	7,826	15521	4574	4263	92	24,481	548	2.19
Chanal	2,715	2,133	582	2562	43	86	12	2,713	2	0.07
Chenalhó	11,049	8,458	2,591	8764	1284	772	64	10,926	123	1.11
Huixtan	6,751	5,141	1,610	5640	507	410	100	6,667	84	1.24
Larrainzar	5,323	4,322	1,001	3975	876	370	47	5,283	40	0.75
Mitontic	1,639	1,457	182	1271	148	137	22	1,578	61	3.72
Oxchuc	11,605	10,366	1,239	11118	215	961	32	11,515	90	0.78
Pantelhó	5,161	4,730	431	4129	341	560	23	5,059	102	1.98
S.C.L.C.	74,452	47,091	27,361	8001	13699	49644	679	72,589	1863	2.50
Tenejapa	11,616	9,519	2,097	8716	390	722	74	11,540	76	0.65
Teopisca	12,131	9,973	2,158	4998	2730	3381	56	11,847	284	2.34
Zinacantán	10,101	8,818	1,283	6450	1242	2111	42	9,846	255	2.52
San Juan Cancuc	6,955	6,079	876	6628	89	145	10	6,896	59	0.85
Aldama	1,071	966	105	989	37	35	9	1,070	1	0.09
Santiago el Pinar	679	644	35	632	21	19	3	675	4	0.59
<b>Total regional</b>	<b>193,299</b>	<b>142,311</b>	<b>50,988</b>	<b>95,019</b>	<b>27,182</b>	<b>63,835</b>	<b>1,351</b>	<b>189,613</b>	<b>3686</b>	<b>1.91</b>

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados Básicos y Ampliados

En la Tabla 5 se puede observar que San Cristóbal de las Casas tiene la PEA más alta de la región debido a que es el centro regional y principal punto económico de la región Altos, la ciudad es considerada como pueblo mágico y destaca dentro del sector turístico (cultural, alternativo y de convenciones), siendo un centro de atracción por el estilo

colonial de sus construcciones, aunado a ello también ofrece servicios educativos, de salud y administrativos y se comercializan productos alimentarios y artesanales de la región.

### **3.2. Actividades económicas de la región Altos**

En la región Altos, la mayoría de la población realiza sus actividades productivas en el sector agropecuario. Existen 69,408 unidades de producción, con una superficie de 154,496 hectáreas, de la cual, 76.36% está destinada a la agricultura, 19.41% a la ganadería, 3.59% tiene bosque y 0,64% es superficie desprovista de vegetación. De la superficie total, 70,277 hectáreas son comunales, que representa 45.49%, 33.22% son ejidales, 21.04% son privadas y 0.25% públicas (CEIEG, 2013).

En función de los derechos, 97.92% de la tierra es propia, 1.71% es rentada y 0.37% está en aparcería y prestada. De las 117,224 hectáreas destinadas a la agricultura, 98.06% son de temporal y 1.94% de riego. Para el ciclo 2012, se cosecharon 104,618 hectáreas, donde sobresale el maíz, café cereza, frijol, productos frutales y hortalizas.

Las tecnologías utilizadas en los procesos de producción están catalogadas por el uso de productos de origen natural y químicos. En la región, únicamente 1,968 unidades de producción utilizan tecnología, de éstas 7.6% utilizan insumos orgánicos, 92.4% utiliza químicos (destacando el fertilizante).

El valor de la producción para la actividad agrícola de la región en el año 2012 es 1,202 millones 607 mil pesos y ocupa el séptimo lugar estatal. En cuanto a las actividades ganaderas, existen 6,463 unidades de producción, con una superficie de 29,988 hectáreas. En 2012, la producción de carne en canal corresponde a 44.62% a ganado bovino, 26.08% de porcino, 25.74% de aves y el resto de ovinos. El sacrificio de animales fue de 368,098 cabezas al año, donde 94.40% corresponde a aves (CEIEG, 2013).

En relación con lo anterior, se presentan las unidades económicas de los municipios de la Región Altos, resultado de los Censos Económicos 2014, mismas que se detallan en la Tabla 6 para conocer la cantidad de establecimientos, personal ocupado, producción

bruta total a nivel municipal y su aportación total en unidades económica en la entidad federativa.

**Tabla 6. Unidades económicas, personal ocupado y aportación al empleo de la Región Altos al estado de Chiapas.**

MUNICIPIOS	UNIDADES ECONOMICAS DEL SECTOR SERVICIO, COMERCIO Y MANUFACTURA	PERSONAL OCUPADO	PRODUCCION BRUTA TOTAL	APORTACION EN UNIDADES ECONOMICAS A LA ENTIDAD FEDERATIVA
Amatenango del Valle	780	1474	46362	0.5%
Chalchihuitán	144	258	975	0.1%
Chamula	557	961	52586	0.4%
Chanal	234	395	6129	0.2%
Chenalhó	290	580	25705	0.2%
Huixtan	38	86	5261	0.0%
Larrainzar	236	422	2588	0.2%
Mitontic	54	110	2957	0.0%
Oxchuc	646	1385	77177	0.4%
Pantelhó	373	591	26975	0.2%
S.C.L.C.	12034	31582	4378157	7.7%
Tenejapa	232	524	32499	0.1%
Teopisca	1191	2494	157023	0.8%
Zinacantán	816	1738	35291	0.5%
San Juan Cancuc	283	525	18671	0.2%
Aldama	60	114	1758	0.0%
Santiago el Pinar	35	88	4082	0.0%
<b>Total regional</b>	<b>18003</b>	<b>43327</b>	<b>4874196</b>	<b>11.50%</b>

Fuente: Elaboración con base en INEGI. Censos económicos 2014.

El INEGI por medio del Censo Económico 2014 reportó una tasa media de crecimiento anual (del periodo 2008 al 2013) de 3.6% en la entidad. También dio a conocer los municipios con la mayor tasa de crecimiento anual de la región que fueron; Zinacantán, Chalchihuitán y Aldama, con participaciones en la tasa de crecimiento de 22.0, 23.6 y 27.2%, respectivamente. Sin embargo, a pesar de la tasa de crecimiento anual de algunos municipios no fue relevante, debido a que para 2014 la aportación a la entidad federativa fue mínima representando el 11.50% del total regional.

La Región Altos se caracteriza por tener un entorno económico de baja productividad y competitividad por ello su débil crecimiento económico. Lo anterior repercute en la extensión de la pobreza entre los habitantes, lo cual da un panorama de un periodo prolongado de lento crecimiento. En la Tabla 6 también se puede observar que la situación económica en la región es precaria, debido a distintos factores como la falta de mercado y la falta de espacios físicos adecuados para la instalación de cadenas comerciales para la generación de empleos formales por mencionar algunos.

En la Región Altos, el municipio de San Cristóbal de las Casas es el que tiene el mayor número de unidades económicas (12,034), la mayor cantidad de personal ocupado (31,582 personas), con la mayor producción bruta (4,378,157 pesos). Dado su relevancia histórica, al haber sido incluso capital del estado hasta el 9 de agosto de 1892, las unidades económicas de San Cristóbal de las Casas representan la mayor aportación municipal en este rubro que se realiza desde la región Altos al estado. Por lo contrario, Santiago el Pinar es el municipio que tiene el menor número de unidades económicas (35), la menor cantidad de personal ocupado (88), con la menor producción bruta (4082) y con el menor porcentaje en aportación en la entidad federativa (0.0%).

La precariedad económica de la región Altos ha sido muy relevante, y ello se ve reflejado en las condiciones de vida de los habitantes de los municipios y sus comunidades indígenas. En este sentido, la región es un foco de atención para el gobierno, debido a que ha ejercido el gasto público social mediante estímulos monetarios federales para beneficiar a la población en condiciones de rezago social y pobreza. El siguiente apartado da cuenta de los estímulos distribuidos en los municipios de la región.

### **3.3. Estímulos monetarios federales<sup>6</sup>**

Hasta antes de 1990, los gobiernos municipales no recibían de la federación recursos para ser aplicados en obras y acciones sociales, bajo la modalidad de Programas de

---

<sup>6</sup> En este apartado se hace un análisis a nivel regional y municipal, por ello no se considera como variable específico.

Transferencias Condicionadas (PTC)<sup>7</sup>; en ese contexto, sus finanzas dependían fundamentalmente de las participaciones fiscales, debido a que sus ingresos propios eran sumamente reducidos.

A partir de 1990 y hasta 1997, los municipios del país recibieron de la federación recursos para el financiamiento de infraestructura social y servicios básicos para la población en pobreza extrema; los mecanismos utilizados para realizar esas transferencias tuvieron distinta denominación, a saber, Fondos Municipales de Solidaridad de 1990 a 1994; Fondo de Solidaridad Municipal, de 1994 a 1995 y Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1996 a 1997.

El 29 de diciembre de 1997 se publicó en el DOF el decreto correspondiente, que constituyó el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal “De los Fondos de Aportaciones Federales”. Para soportar presupuestariamente esas transferencias de recursos federales, se creó los Recursos correspondientes al Ramo General 28 “participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

En este apartado se toma en cuenta los estímulos monetarios federales distribuidos en la región Altos de Chiapas. Su importancia radica en dos factores fundamentales: (a) la inversión y gasto público ha venido creciendo sostenidamente, (b) la evolución de la pobreza según cifras del CONEVAL, es que entre el 13% y 86% de la población está en situación de pobreza alimentaria (López y Núñez, 2016)

---

<sup>7</sup> Los programas de transferencias monetarias condicionadas fueron introducidos, en América Latina, en el segundo lustro de la década de 1990, con el fin de ajustar la política social a una estrategia de desarrollo que confiere centralidad al mercado en el logro del crecimiento económico y en el fomento de la integración social. Para ello han enfatizado la necesidad de elevar los rendimientos de la inversión social, dando lugar a una estrategia de focalización del gasto social, a una selección estricta de sus beneficiarios sobre la base de prueba de medios y al logro de programas eficientes en su relación costo-beneficio (Levy, 1991, en Valencia, 2008).

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. Los compromisos requeridos por los PTC se relacionan principalmente con las áreas de educación, salud y nutrición.

Es claro que la situación de pobreza en ocasiones limita la realización de diferentes actividades productivas situación que conduce a la población a seguir percibiendo estímulos monetarios fiscales federales. Tal es el caso de la distribución del “Fondo de Aportaciones Federales” para la Infraestructura Social Municipal (FISM<sup>8</sup>) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Cabe aclarar que FISM junto con el FORTAMUN son los únicos dos Fondos del Ramo 33 (Fondos III Y IV) que son ejercidos directamente por los municipios.

Para la asignación de recursos del FIMS consideran el nivel de pobreza extrema de cada municipio del estado, sustentado en la información que integra el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal; emitida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con base en lo anterior el Diario Oficial de la Federación en su artículo tercero emitió que Conforme al Presupuesto de Egresos y al Acuerdo de Calendarización, el Gobierno del Estado de Chiapas a través de la Secretaría de Hacienda, dió a conocer la distribución a los 122 Municipios del Estado, que ascendió a la cantidad de \$ 8,922,1 millones, distribución correspondiente a la calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2015 (DOF, 2015: 2).

Cabe mencionar que los recursos del FISM se deben destinar exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica del sector salud y educativo; mejoramiento de vivienda; y mantenimiento de infraestructura.

---

<sup>8</sup> Los fondos constituidos con recursos del ramo 33 son: I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatal y Municipal); IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; V. Fondo de Aportaciones Múltiples; VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. Y VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Desde este punto de vista, el FISM es una de las principales fuentes de financiamiento para la dotación de infraestructura y servicios básicos, en los rubros mencionados, en los municipios rurales y semiurbanos, este fondo es la principal vía para financiar obra pública, en virtud de la debilidad de sus finanzas. Inclusive, en muchos de los municipios, sobre todo en los rurales, el FISM es prácticamente la única fuente de financiamiento para ese fin.

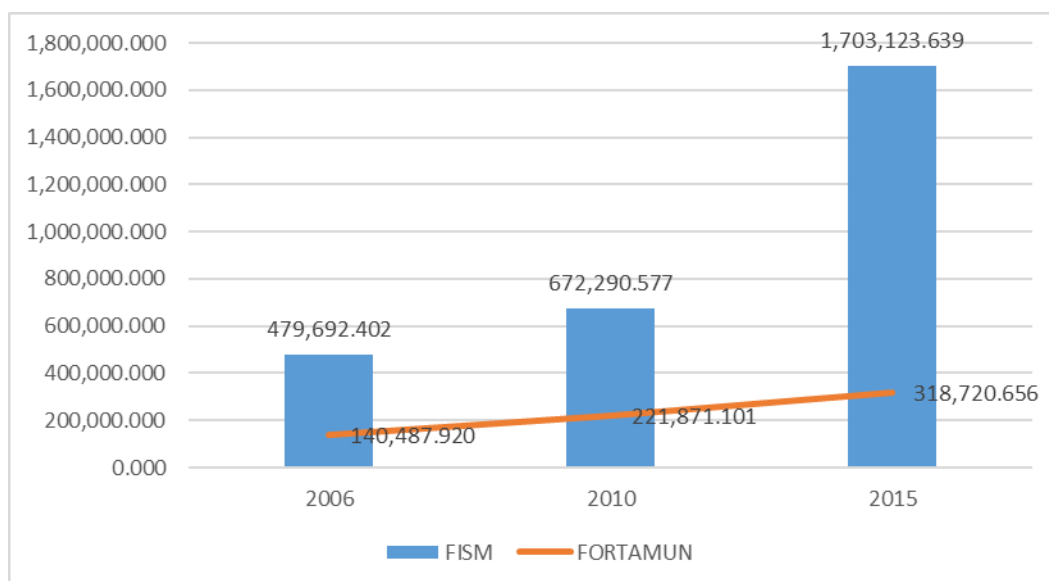
En el caso del FORTAMUN, el monto total de recursos autorizados en el estado de Chiapas asciende a la cantidad de \$ 2,543.7 millones, la distribución se sustenta en la proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios, de acuerdo con la información estadística más reciente que emitió el INEGI en el Censo General de Población y Vivienda 2010.

Los recursos del FORTAMUN, deben ser destinados exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad, a los siguientes rubros: obligaciones financieras; pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua; descargas de aguas residuales; modernización de los sistemas de recaudación locales; mantenimiento de infraestructura; seguridad pública; así como otros destinos de gasto que se establezcan en instrumentos jurídicos que emita la Federación.

En la Gráfica 5 se expone el monto de la distribución en la región Altos de Chiapas del FISM y FORTAMUN de los siguientes años; 2006, 2010 y 2015. Lo que corresponde al FISM del año 2006 al 2010 el monto asignado en el ámbito regional ascendió el 16% (de 479,692.40 a 672,290.57 en miles de pesos) y del 2010 al 2015 ascendió el 43% (672,290.577 a 1,703,123.639 en miles de pesos).



**Gráfica 5. Aportaciones Federales a Municipios de los Altos de Chiapas, FIMS Y FORTAMUN, 2006, 2010 y 2015 (miles de pesos).**



Fuente: Elaboración con base en Hacienda Chiapas, 2006, 2010 y 2015.

Cabe señalar que en el periodo analizado (2006, 2010, 2015), entre los municipios que tienen el monto más alto en la región Altos con respecto al FISM se encuentra San Juan Chamula; en segundo lugar, Oxchuc; y el tercero lo ocupa San Cristóbal de las Casas. Para el caso del FORTANUM para el mismo periodo analizado, el municipio que recibe el monto más alto es San Cristóbal de las Casas, en segundo lugar San Juan Chamula, y en tercer lugar Oxchuc (ver Tabla 7).

**Tabla 7. Municipios de la región Altos con mayor concentración de recursos del FISM y FORTAMUN, y comparación con indicadores de pobreza, año 2010**

Municipios	FISM	FORTAMUN	% PROSPERA Cobertura	% Pobreza extrema	Grado de rezago social	Valor del IDH	Grado de marginación	Coef. de GINI
Chamula	\$113,835,693	\$27,762,028	95.3	69.7	Muy alto	0.446	Muy alto	0.31
Oxchuc	\$77,324,387	\$17,142,230	80.5	62.0	Alto	0.588	Muy alto	0.33
S.C.L.C.	\$65,496,363	\$68,886,744	31	21.3	Bajo	0.712	Medio	0.4

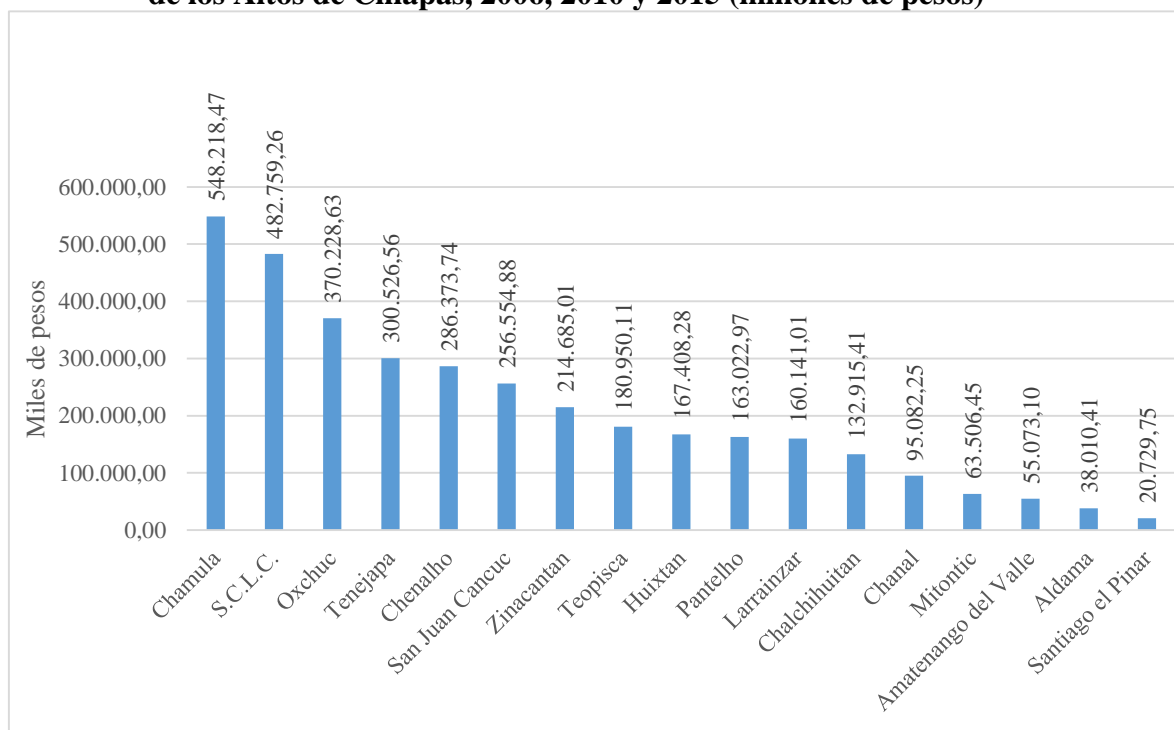
Fuente: Elaboración con base en Secretaría de Hacienda. Periódico Oficial Núm. 211. 2ª Sección (20/01/10), SEDESOL, 2010, CONEVAL, 2010, PNUD, 2014, CONAPO (2010).

Chamula ocupa el primer lugar de concentración de recursos públicos en la región Altos (ver también Anexo 3), lo cual se vincula con que su porcentaje de población en condiciones de pobreza extrema multidimensional se eleva al 69%, su grado de rezago social es “muy alto”, el grado de marginación es “muy alto”, el coeficiente de Gini es

de 0.31 (una aparente “homogeneidad” de la pobreza) y tiene el menor Índice de Desarrollo Humano de la entidad (0.446), sobre todo en los componentes de educación (0.286) y salud (0.652).

En este sentido, en el periodo analizado, con el caso de San Juan Chamula se muestra una contradicción entre el monto de los recursos públicos recibidos y los limitados resultados en los indicadores de pobreza (ver Gráfica 4, Tabla 2 y Anexo 3 y 4). La Gráfica 6 muestra el comportamiento de la distribución de los estímulos monetarios del FISM y FORTAMUN en los municipios de la región Altos en tres periodos (ver también Anexo 4 y5).

**Gráfica 6. Distribución de los recursos FIMS Y FORTAMUN en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración con base en Hacienda Chiapas, 2006, 2010 y 2015.

En la Gráfica 6 se puede ver claramente la distribución entre los municipios de la región, ocupando el primer lugar San Juan Chamula, el segundo lugar San Cristóbal de las Casas, en tercer lugar, Oxchuc y así sucesivamente.

En cuanto al presupuesto para el ejercicio fiscal 2016, la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, comunicó el 12 de enero de este año que los Diputados integrantes

de la Sexagésima Sexta Legislatura del H. Congreso del Estado, aprobaron el Presupuesto de Egresos dentro del cual considera para la Secretaría de la Función Pública la cantidad de: \$191 millones, cantidad que será distribuida entre los municipios durante este año (Cuarto Poder, 2016).

En este contexto, el gasto social en Chiapas, ha venido creciendo sostenidamente. Al año 2014, el 6.3% del gasto social de todo México se destinó a Chiapas, mientras que el ramo 33 representó el 48.1% de los recursos totales ejercidos por el gobierno del Estado. La evolución de la pobreza alimentaria en Chiapas muestra que el gasto social ejercido por el gobierno mexicano no se ha traducido en una disminución del número o la proporción de personas en pobreza (Cortés, 2014).

En esta misma línea, según López y Núñez, (2016), el estado de Chiapas es la entidad que más recursos ha recibido en programas de combate a la pobreza durante los últimos 20 años, sin embargo, es el estado con mayor concentración de población en situación de pobreza y pobreza extrema y las mediciones muestran que “ésta no se ha reducido: sino por el contrario parece incrementarse de manera lenta pero sostenida” (p. 5).

López y Núñez (2016), sostienen que la precarización del empleo más la pérdida real de los salarios son parte principal de las condiciones de desigualdad que existen en Chiapas. Este estado ocupó en el 2010 el séptimo lugar en términos de población a nivel nacional, con un total de 4.79 millones de habitantes. En términos económicos generó el 1.8 del PIB nacional ocupando el lugar 19 y el último en el PIB per cápita del país. “Como resultado de un proceso histórico con altas tasas de crecimiento poblacional, crisis recurrentes y estancamiento económico, se ha generado un círculo vicioso entre pobreza y desigualdad, que reporta a la entidad los índices más altos de pobreza y desigualdades en todos los ámbitos” (p. 7).

En este contexto los autores sostienen que el gasto social se ha despilfarrado cuando menos en acciones ineficientes o no ha sido dirigido a atender las necesidades de la población con los mayores niveles de pobreza en los municipios de Chiapas (López y Núñez, 2016).

Finalmente, López y Núñez (2016), fundamentan que mediante el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita de cada municipio, un adecuado gasto social, y la reducción sostenida de desigualdades económicas, junto con un incremento en la capacidad de las personas debieran reducirse sustancialmente los niveles de pobreza.

Desde este punto de vista, la literatura revela una alta correlación entre el incremento del ingreso (medido por el producto interno bruto), los mecanismos de transmisión de los beneficios del crecimiento económico y el gasto gubernamental como mecanismos efectivos para reducir los niveles de pobreza (Barro, 1991; Baulch & McCulloch, 2000; Montalvo & Ravallion, 2010; Warr, 2001).

Si el crecimiento económico se acompaña de medidas tendientes a reducir las desigualdades de acceso a los beneficios vía el gasto social y el acceso a servicios de educación, los efectos de crecimiento económico evidentemente tendrán un mayor impacto en la reducción de los niveles de pobreza (Aghion & Howitt, 1992; Dólar & Kraay, 2000).

#### **3.4. Procesos sociopolíticos y la persistencia de la pobreza en Chiapas**

En las dos últimas décadas del siglo XIX, Chiapas se convirtió en una región muy cotizada para la inversión de empresarios tanto mexicanos como extranjeros. En 1910, Chiapas albergaba la plantación de caucho más grande del mundo, y casi 100 grandes plantaciones de café, y también producía grandes cantidades de maderas preciosas, cacao, y plátano y otras frutas tropicales. Con el paso del tiempo, la producción de algunos de estos productos como el caucho y las maderas preciosas, por ejemplo, acabaría por decaer.

Para los años cincuenta, Chiapas estaba entre los primeros tres en producción de caña de azúcar, cacao, maíz y frijol comercial, y era uno de los primeros cinco en frutas tropicales, arroz y posteriormente algodón, sin embargo, por encima de todo, era reconocido por la producción de café.

Desde la última década del siglo XIX en adelante, cerca de la mitad de la producción nacional de café provenía de sus fincas. Antes del auge petrolero de los 70, el café

normalmente captaba de 10 a 12% de las divisas extranjeras de México, de manera que, durante la mayor parte del siglo XX, el café chiapaneco por sí solo equivalía aproximadamente al 5% de las exportaciones totales del país (Rus, 2012). En las fincas, donde estaban las plantaciones, los indígenas se endeudaban y quedaban atados a la tierra (llegando a la perversión de que fueran sus propias tierras, pero expropiadas) para utilizarlos como trabajadores residentes.

Con el paso de tiempo, con los recursos del jornal por el trabajo en la finca, la población de estos lugares pudo arraigarse en sus municipios de origen en los Altos, y por primera vez al cabo de un siglo empezó a crecer, mientras al parecer los empleos que buscaban los hombres se limitaban a una migración anual casi automática a las fincas (Rus, 2004 en Rus, 2012).

A mediados de los 70, las fincas comenzaron a decaer, y con ellas el estable trabajo agrícola estacional. Con ello la "transformación de la sociedad indígena" que comenzó con la transformación radical interna de las comunidades a raíz del colapso de las fincas la cual continuó durante las décadas siguientes de lucha y confusión. Esta etapa también se caracterizó por la dependencia económica de la agricultura y la dependencia política de sus líderes y gobierno tradicionales con respecto al Estado. Otra de las características es que emergieron sociedades indígenas regionales, cada vez más unificadas (Rus, 2004 en Rus, 2012).

En los años 70, por mencionar un ejemplo, la pobreza en San Juan Chamula, era incluso más profunda. La mayor parte de las familias vivían debajo del umbral de "extrema pobreza" establecido por las Naciones Unidas, equivalente a un ingreso de un dólar diario por persona. Hasta cierto punto, para esta situación de privación se destinaron programas de ayuda directa por parte del gobierno federal y estatal.

Es importante mencionar que desde el colapso de las fincas no hubo suficiente trabajo para la población. Los habitantes de los Altos de Chiapas se fueron convirtiendo altamente dependientes del trabajo migratorio, en esa misma medida se volvieron enormemente vulnerables frente a la serie de crisis que golpearon a la agricultura chiapaneca a finales de 1970 y durante los 80.

En 1982, con la crisis de la deuda, el gasto del gobierno en obras públicas se detuvo abruptamente, y para 1985 los trabajadores agrícolas se encontraban completamente desempleados. Lo peor ocurrió en 1989, con el colapso de los precios mundiales del café. De 1989 a 1991, el precio se volvió tan bajo que muchos dueños dejaron de cultivar café lo que resultó para 1992 la nula contratación de mano de obra en las fincas.

En este contexto la primera respuesta de los tsotsiles y tseltales a este dilema económico fue intensificar el uso de los recursos directamente bajo su propio control. Así, por ejemplo, cada vez más mujeres incursionaban como artesanas, que para 1982 representaba el 60 por ciento en la producción de artesanías para el creciente mercado turístico (Rus, D., 1990 en Rus 2012). Al mismo tiempo, las pequeñas parcelas fueron aumentando, intensificando y diversificando la producción con cultivos como el café, maíz, árboles frutales y flores, actividades que ya existían antes de la crisis.

En Chiapas, en los sectores rurales se observa un serio estancamiento productivo. La industria es prácticamente inexistente. A la vez, un proceso de descomposición de los segmentos pre-capitalistas. Con lo cual, se genera un fuerte sobrante de mano de obra, proceso que genera la descomposición de las zonas de por sí atrasadas que no da lugar a una transición global firme a formas de producción más adelantadas. Aunado a ello, la Revolución no alcanzó a completar su trabajo. Algunas haciendas tradicionales salieron relativamente indemnes. A lo largo de las décadas las haciendas se fueron mercantilizando más y más, no son plenamente capitalistas, pero están muy distantes al latifundio porfirista, de corte feudal-mercantil (Valenzuela, 2013).

Hoy en tiempos de neoliberalismo, la crisis adquiere nuevos rasgos que se expresan en la profundización de la pobreza estructural y en la nueva pobreza, la exclusión social, el hambre, las migraciones internas e internacionales. El deterioro del campo ha sido brutal, al grado de provocar un éxodo masivo del campo a las ciudades y a los Estados Unidos.

Por ello, Chiapas es un ejemplo visible de las consecuencias de la crisis, un estado que arrastra un esquema productivo dominado por cultivos tradicionales, con una población de campesinos e indígenas muy significativa, la cantidad de personas que trabajaba en

el campo, en los últimos años ha venido disminuyendo; ahora hay más trabajadores en el comercio y en los servicios que en la agricultura (el 38% trabaja en el campo y el 46% se emplea en el sector terciario) (Villafuerte, 2014).

Debido al estancamiento productivo, se genera una fuerte sobrante de mano de obra. Y el capitalismo urbano es débil e inexistente su capacidad ocupacional, lo cual, trae como consecuencia a migrantes sin destino.

Es así como el modelo neoliberal está creando zonas de exclusión como es el caso de Chiapas, siendo el estado de la República Mexicana que presenta el menor nivel del PIB per cápita. Sin embargo, esto no siempre había sido así. Durante las primeras décadas del pasado siglo, Oaxaca fue la entidad peor clasificada en este aspecto. A partir de 1993, Chiapas empieza a disputarle a Oaxaca de ser el estado más pobre del país, alternándose desde entonces, en la última posición (López y Peláez, 2014).

De 1993-2006, Chiapas muestra un débil crecimiento del PIB, impulsado básicamente por la demanda, en especial, por el lado del consumo, pero a través de elementos exógenos a esta economía. Dos hechos son clave para explicar este crecimiento: el incremento al gasto público y la progresiva expansión de las remesas. En cualquier caso, como la oferta interna no aumenta, los empleos que deberían crearse en la entidad se crean fuera, lo que impulsa a la población a migrar. Esta consecuencia se explica por la ausencia de cambios en la estructura productiva de la entidad.

En este contexto, aunque la economía mexicana experimente los cambios estructurales no han beneficiado a Chiapas, que solo ha recibido los efectos perversos de estas transformaciones. De ser una economía agroexportadora se convirtió en una exportadora de mano de obra, siendo una entidad no competitiva debido a que no genera condiciones para que se incremente la inversión que facilita la expansión del empleo y de la productividad del trabajo (López y Peláez, 2014). Por lo tanto, un PIB per cápita bajo, junto con una distribución muy regresiva del ingreso, solo da lugar a altos niveles de pobreza.

En Chiapas específicamente en la región Altos los habitantes residen dentro de un espacio carente de recursos económicos y tienen un elevado índice de crecimiento y dispersión poblacional, lo cual genera un alto porcentaje de mano de obra sobrante que trae como consecuencia una gran movilidad migratoria en búsqueda de empleos temporales.

De acuerdo a esta condición socioeconómica, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) sumaron fuerzas en el reclamo histórico de una serie de demandas políticas y sociales, proclamadas mediante el levantamiento armado del EZLN en 1994. Entre las primeras demandas del EZLN se encontraba la siguientes que están resumidas en los 11 puntos señalados en *La Declaración de la Selva Lacandona: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz* (EZLN, 1994). Otra de sus primeras demandas fue la inserción de México al contexto internacional con un estilo distinto de desarrollo económico nacional.

Es así como el levantamiento hizo notorio las profundas diferencias entre el sureste y el resto del país debido a la apertura comercial en particular el TLCAN, que entró para ampliar la brecha de desarrollo entre un norte más diversificado en su actividad económica y el sureste de México caracterizado por su pobreza y marginación.

Con el inicio del conflicto armado en Chiapas se hizo patente la gravedad de la problemática socioeconómica de la entidad. Esta situación es compartida, en alguna medida, con el resto del sureste del país, región abundante en recursos naturales y con un rico acervo histórico.

La respuesta del Gobierno Federal al conflicto armado consistió en aumentar de manera significativa el flujo de recursos presupuestarios canalizados a Chiapas, con objeto de acercar los indicadores de provisión de servicios sociales básicos a la media nacional. Para el año 2012, había 253 programas sociales, ubicando al estado en la primera posición en el país. Del total asignado para el estado, 28 de los programas son de carácter monetario, 143 no monetarios y 22 dirigidos a la población originaria. Al hacer una relación entre la inversión realizada en programas sociales y la evolución de la pobreza



en el estado, los resultados sugieren que han sido poco efectivos, tanto en términos relativos como absolutos de acuerdo a CONEVAL (López y Núñez, 2016).

En relación con lo anterior, de 1995 a 2014, el gasto social creció de manera constante, reuniendo un aproximado de 40 mil millones de dólares, lo que sugiere resultados insuficientes que, en muchos casos, se fue por los canales de la corrupción y el clientelismo político, como lo documenta la prensa y reportes de la Auditoría Superior de la Federación (López y Núñez, 2016).

A 22 años de este esfuerzo presupuestal no se han logrado avances significativos en materia social. El atraso es el resultado de un largo proceso y que, más allá del necesario aumento en gasto social, se requiere un replanteamiento profundo de la política de desarrollo regional del país.

Por ello este replanteamiento debe, en primera instancia, ubicar la problemática de Chiapas en un contexto regional y nacional; en segunda instancia, debe de resolver los problemas estructurales que han impedido que logre un desarrollo económico autosostenido, a través de cambios de fondo en la orientación de las políticas públicas, para realmente combatir los altos porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema, que representa un atraso social significativo en relación con el resto del país.

### **3.5. Reflexiones del capítulo**

En este capítulo se pone énfasis en el entorno económico de los municipios de la región Altos, se considera que el papel del crecimiento económico y la capacidad redistributiva del gasto social municipal son factores esenciales para reducir los desequilibrios económicos.

Se sostiene que el patrón de crecimiento económico es importante para explicar el comportamiento territorial de la pobreza, sin embargo, es mucho más importante comprender la formación de patrones de desigualdad de distribución de la riqueza, que los procesos de generación de la misma. Adicionalmente, las formas de concentración de riqueza han sobrepasado en mucho la capacidad redistributiva del gasto social FISM (su importancia se relaciona con su capacidad para transformar las condiciones del área

geográfica, lo que busca generar condiciones de bienestar y reducir los niveles de pobreza al mejorar el nivel de acceso a servicios públicos) y FORTAMUN asignado a los municipios.

Sin lugar a dudas, no se quita el dedo del renglón de la importancia de la generación de capacidades básicas, como un elemento fundamental para la reducción de los niveles de pobreza municipal y se cuestiona seriamente el papel que ha jugado el gasto social para fortalecer la adquisición de este tipo de conocimientos y habilidades, en particular en los municipios con los mayores niveles de pobreza. En este capítulo se evidencia importantes asimetrías en los niveles de pobreza municipal y el gasto social municipal por ello se sostiene que la implementación de los programas sociales ejerce un efecto contrario en relación con la formación de capacidades.

En este contexto el crecimiento del gasto social municipal, es entendible como un efecto coyuntural, pero no como un efecto de largo plazo, y menos cuando el gasto social ha sido ejercido por un periodo mayor a diez años, en cantidades crecientes con el objetivo de eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza<sup>9</sup>, a través de la formación de capacidades, donde la capacidad mínima que se esperaba se viera incrementada en la educación (Núñez, 2009).

Por ello, el crecimiento económico es un factor relevante para la reducción de la pobreza, pero en el caso de Chiapas, disminuye ante el efecto de medidas asociadas a mejorar los niveles de equidad económica; en especial por las recurrentes crisis económicas padecidas en los últimos veinte años, en el estado, de forma que el crecimiento económico no ha sido suficiente para reducir de forma sostenida los niveles de pobreza, en especial bajo el actual esquema de desigualdad operante en el estado.

---

<sup>9</sup> El primer programa social implementado en México tuvo como objetivo eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza, con lo que los flujos de dinero se entregaban a las familias en forma de becas que dependían de la asistencia de los menores a la escuela o en efectivo que servía para mejorar la cantidad y diversidad de alimentos. El programa tenía el objetivo de incentivar la asistencia escolar de menores de familias en situación de pobreza; por lo que los apoyos fueron calculados para no inhibir el empeño de las familias en su afán por superar su condición de pobreza. Las transferencias no tenían el propósito directo de abatir la pobreza, por lo que no era de esperarse una disminución de la misma en el corto plazo, pero se esperaba un aumento de capacidades, al menos en la proporción de población alfabetizada municipal y por ende una reducción de los niveles de pobreza en el mediano y largo plazo, situación que en el caso de los municipios de Chiapas evidentemente no ocurrió.

Cabe mencionar que es primordial que el crecimiento económico vaya de la mano con la política social para lograr los objetivos en materia de pobreza.

En este sentido, las causas de la pobreza en Chiapas se han asociado a aspectos vinculados con los factores estructurales y con el lento crecimiento económico, aunado a ello la presión demográfica, especialmente el crecimiento poblacional observada en los estratos más pobres, el deterioro de los valores culturales y las debilidades de los gobiernos locales. Sin embargo, como se ha mencionado en capítulos anteriores la formación de capacidades y la equidad en la distribución de la riqueza son factores fundamentales para combatir la pobreza municipal.

En este contexto, el gasto social municipal en términos presupuestales ha mostrado una tendencia creciente en el periodo analizado, lo que debiera reflejarse en una transferencia de capacidades en materia de educación y salud, o en una tendencia que muestre una reducción de las probabilidades de transmisión intergeneracional de la pobreza, sin embargo, los niveles de pobreza alimentaria en Chiapas al año 2010 fueron superiores a los observados en 1990. En 1990, 46% de la población del estado padecía pobreza alimentaria, al año 2010, la cifra alcanzó el 48%. La peor parte la llevan los municipios de pobreza extrema (en su mayoría son municipios pertenecientes a la región Altos), donde las posibilidades de superar intergeneracionalmente la pobreza se ven drásticamente reducidas, pese a la enorme transferencia de recursos destinados a su combate en Chiapas y en la región.

## **CAPITULO IV. SITUACIÓN DE POBREZA Y ESTRATEGIAS FAMILIARES DE INGRESOS**

La pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrentan los municipios de la región Altos y los agentes de desarrollo. En este sentido, se hace un análisis de uno de los principales programas para combatir la pobreza en la región Altos, el *Prospera*, así mismo se describen las estrategias de ingreso que han adoptado las familias de estudio.

La pobreza se reproduce en los territorios con mayor incidencia en la población indígena en los municipios de la región Altos. Desde este punto de vista, se estudia la pobreza a partir de la percepción y la voz de las personas que la padecen.

Para ello se utilizó la base de datos de la encuesta que se llevó a cabo en tres municipios de la región, de los cuales el 97.5 por ciento son indígenas. En San Andrés Larráinzar se encuestó a 11 familias de los cuales 8 familias son beneficiarias y 3 familias no beneficiarias, en Tenejapa se encuestó a 15 familias de los cuales 10 familias son beneficiarias y 5 familias no beneficiarias y en San Cristóbal de las Casas se encuestó a 14 familias, de los cuales 2 familias son beneficiarias y 12 familias no beneficiarias. Del total de familias encuestadas, 20 son familias beneficiarias del programa Prospera y 20 familias no beneficiarias, los cuales sumaron un total de 40 encuestados. De los 40 informantes de la encuesta 26 son del sexo femenino y 14 del sexo masculino, los cuales tienen un grado promedio de escolaridad de quinto año de primaria.

La encuesta que se aplicó captó información de características socioeconómicas de familias en pobreza. También captó información sobre diversos temas como la percepción de la pobreza que tienen los individuos, su ocupación y empleo, así como su relación con programas sociales, específicamente del programa Prospera.

En este capítulo se presenta la situación socioeconómica de las familias, así mismo se analizan las estrategias de ingreso al programa prospera de las familias beneficiarias, también se describe la percepción de la pobreza en las familias de estudio y finalmente

se analiza las alternativas de Política Social que emergen de las experiencias de las familias en la región Altos de Chiapas.

#### **4.1. Situación socioeconómica de las familias**

##### Tipo de vivienda

Es importante considerar las condiciones materiales de las viviendas en las familias de la Región Altos para un análisis integral. Esto debido a que la vivienda es el espacio físico donde las familias crecen, se desarrollan y se integran a la sociedad, representa, además, un escenario de profundos significados afectivos y sociales y un bien patrimonial de las familias.

La vivienda digna y decorosa es un acto de elemental justicia social, su carencia genera inequidades entre los diferentes grupos sociales y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades.

En la Región Altos el tipo de material de las 119,846 viviendas contabilizadas por el INEGI, 82,789 cuentan con piso de cemento o firme lo que representa el 69.07%; las viviendas con pisos de Madera, mosaico u otro recubrimiento se cuentan en 7,850 representando el 6.55%. En cuanto a los servicios básicos, los resultados reflejan que de las 119,846 viviendas 91,369 (76.23%) cuentan con agua; 70,637 (58.94%) con drenaje y 113,553 (94.75%) con energía eléctrica (INEGI, 2010).

El promedio de ocupantes por vivienda en la Región Altos es de 4.93, por encima de la media estatal de 4.41, siendo Chanal el municipio con mayor número de ocupantes con 6.09.

##### Ocupación

En el caso de los beneficiarios 5 ocupaciones son las relevantes entre los encuestados como; ama de casa (9 personas), campesino (8 personas), artesana (1 persona), enfermera tradicional (1 persona) y vende tortilla (1 persona).

En el caso de las familias no beneficiarias la muestra arrojó más variedad en cuanto a ocupaciones de los informantes, tal es el caso de 10 ocupaciones que mencionaron, ama de casa (2 personas), campesino (6 personas), comerciante (2 personas), tapicero (1 persona), empleada doméstica (3 persona), vende tostada (2 personas), empleada en tienda (1 persona), cargador (1 personas), estudiante (1 personas), cocinera (1 personas).

Como se puede ver en la Tabla 4, las ocupaciones más relevantes son; ama de casa y campesino en las familias encuestadas. En este sentido de acuerdo a estos resultados y a los estudios de caso se constató que generalmente los no beneficiarios constantemente están buscando diferentes tipos de empleos mejor remunerados (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Ocupación de las y los informantes**

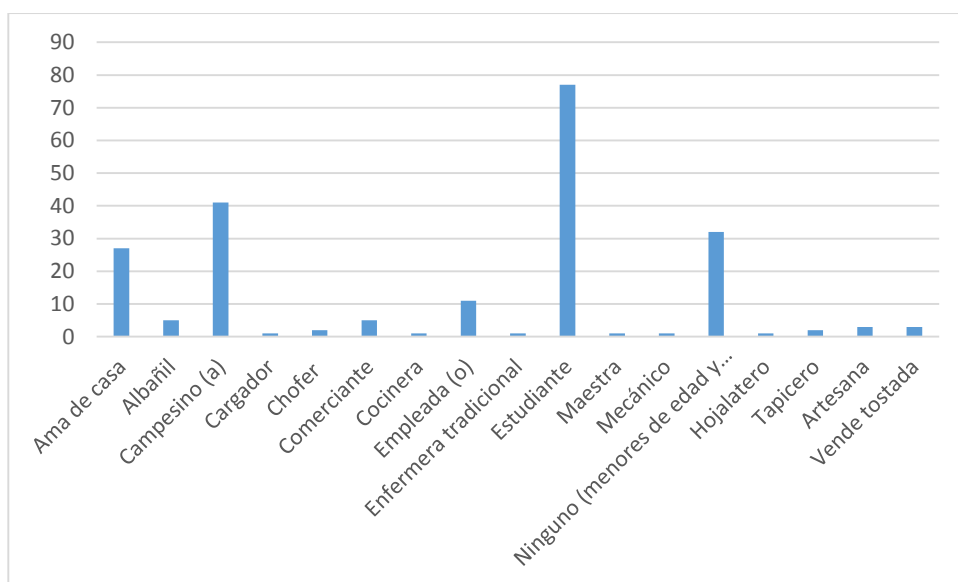
Beneficiarios		No beneficiarios	
Ama de casa	9	Ama de casa	2
Campesino	8	Campesino	6
Artesana	1	Comerciante	2
Enfermera tradicional	1	Tapicero	1
Vende tortilla	1	Empleada domestica	3
		Vende tostada	2
		Empleada en tienda	1
		Cargador	1
		Estudiante	1
		Cocinera	1
Total	20		20

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta

En la Gráfica 7 se muestra la ocupación de cada uno de los integrantes de las familias cuyas madres o jefes de familia fueron encuestados, representando un total de 214 personas quienes están ocupados en diferentes actividades; 77 personas son estudiantes del nivel básico como preescolar, primaria, secundaria y una mínima parte en la media superior , 41 personas son campesinos, generalmente son los jefes de familia y en ocasiones jefas de familia que apoyan en las labores del campo, 32 personas no realizan ninguna actividad porque son niños menores de 3 años y personas de la tercera edad, 27 son amas de casa, 11 empleadas (os) generalmente en tiendas de ropa, en tiendas de abarrotes y empleadas domésticas, 5 son albañiles, ocupación que requiere salir de su comunidad de origen por temporadas a las principales ciudades del estado, 5 son

comerciantes de tiendas de abarrotes, 2 son chofer de transporte colectivo, 3 señoras se dedican a la artesanía, bordan blusas tradicionales de su comunidad y lo venden los fines de semana, 3 señoras venden tostada en el mercado, 2 son tapiceros en este caso, la mamá y el papá de una familia se dedican a este oficio, una persona se dedica a cargar frutas y verduras en el mercado, así mismo, una señora es cocinera en un restaurant, una señora es enfermera tradicional en su comunidad, una señora es maestra de preescolar quien pudo adquirir este trabajo gracias a un cargo que tuvo en la presidencia municipal, y por ultimo tenemos a un mecánico y un hojalatero.

**Gráfica 7. Ocupación de los integrantes de las familias encuestadas**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de campo.

Cabe resaltar que las actividades como tapicero, hojalatero, mecánico, maestra, cocinera, chofer y albañil tienen el menor número de personas ocupadas y son los de mayor remuneración comparado con los demás. Éstas actividades generalmente las realizan los que no son beneficiarios de Prospera, esta situación se observó en campo que efectivamente son los que participan más en actividades laborales, sobre todo entre los miembros que no son jefes del hogar.

En este sentido, es especialmente importante mencionar el papel que juegan los niños como complemento de la fuerza laboral de los adultos, debido a que cada vez más los niños colaboran en los gastos de su familia, en la mayoría de las familias encuestadas

afirmaban que los niños ayudan después de clases y los fines de semana. Como se verá posteriormente con mayor detalle, las familias que no tienen Prospera buscan en mayor medida salir de los problemas por sus propios medios, mientras que los beneficiarios afirman que el apoyo del gobierno no es suficiente.

#### *4.1.1. Ingreso de las familias beneficiarias y no beneficiarias de Prospera*

El ingreso familiar de los beneficiarios y no beneficiarios se refiere a los ingresos distintos a los del Programa Prospera en este caso, en base a los diferentes tipos de actividades que se clasificaron en la Gráfica 7 se puede apreciar la variación de ingreso mensuales de cada familia, que refleja un máximo de \$12, 000 mensuales por parte de una familia que está integrada por dos empleadas domésticas, dos albañiles y un hojalatero, cabe señalar que son ciclos temporales.

En la Tabla 8 y en la Gráfica 8, se puede apreciar la diferencia de ingresos entre las familias beneficiarias y no beneficiarias del programa Prospera. El promedio de ingreso mensual por grupo es de: \$1,134 para los beneficiarios y \$4,010 para los no beneficiarios, lo cual indica claramente que las personas no beneficiarias tienen que buscar constantemente mejores oportunidades de trabajo y se esfuerzan un poco más para obtener mejores ingresos.



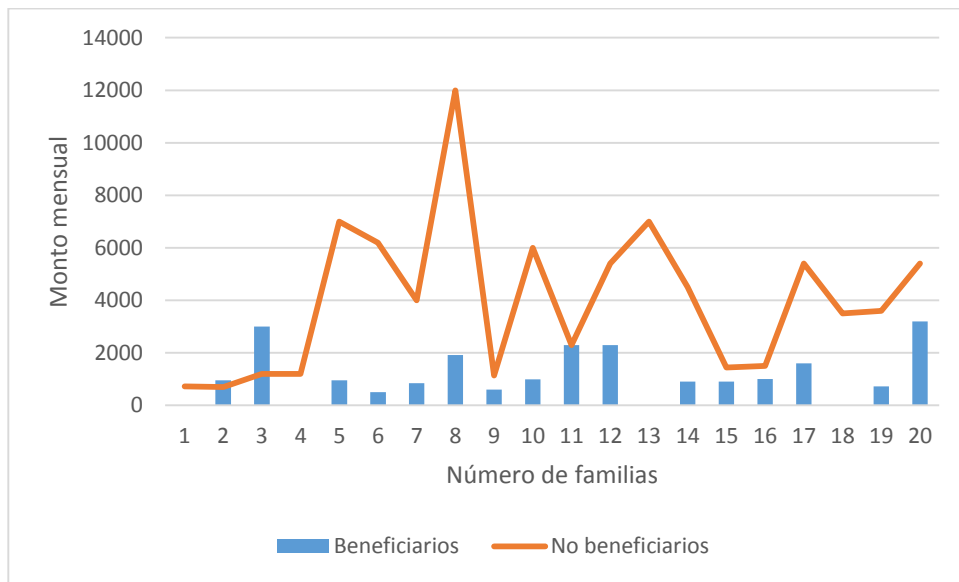
**Tabla 8. Diferencia de monto de ingresos mensuales de las familias beneficiarias y no beneficiarias de Prospera.**

	<b>Beneficiarios</b>	<b>No beneficiarios</b>
1	0	720
2	960	700
3	3000	1200
4	0	1200
5	960	7000
6	500	6200
7	840	4000
8	1920	12000
9	600	1140
10	990	6000
11	2296	2300
12	2296	5400
13	0	7000
14	900	4500
15	900	1440
16	1000	1500
17	1600	5400
18	0	3500
19	720	3600
20	3200	5400
Promedio mensual	1134.1	4010

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las familias beneficiarias, el único que generalmente trabaja es el jefe del hogar, en algunos casos las amas de casa colaboran con los gastos que se generan en la familia, realizando actividades complementarias como vender tortilla, bordar blusas tradicionales para venta, vender sus aves de traspatio o sus hortalizas. Estas actividades lo realizan los fines de semana debido a que entre semana están al pendiente de las actividades programadas por parte de Prospera. Es importante mencionar que el programa es de responsabilidad compartida, los beneficiarios deben cumplir con todas las actividades que el programa establece en su regla de operación, como es el caso de las citas médicas, talleres, reuniones, trabajos comunales a los cuales deben asistir de forma obligatoria, de lo contrario les aplican descuentos en las becas que les corresponde. Motivo por el cual las beneficiarias prefieren cumplir con todas las actividades que les marca el programa, situación que no les permite realizar otras actividades laborales.

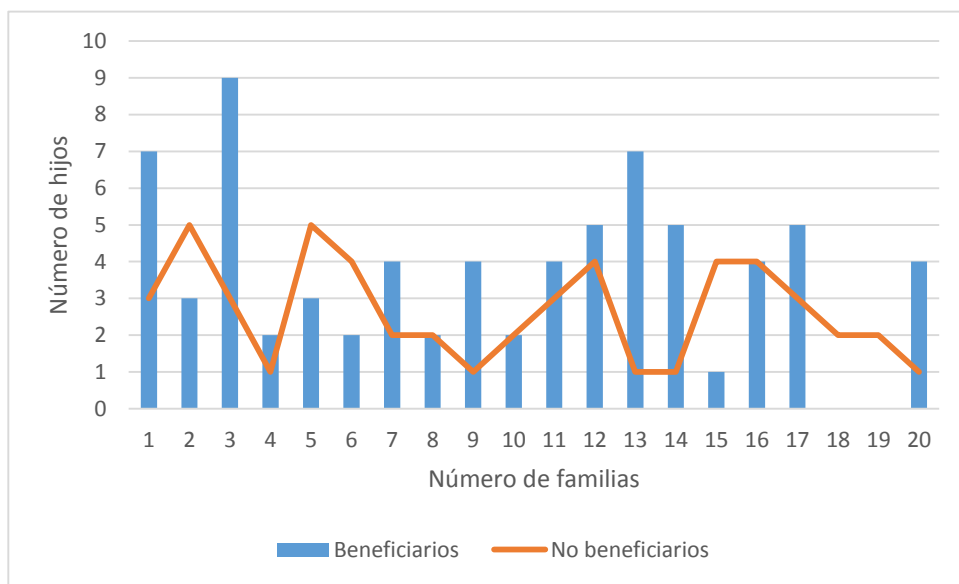
**Gráfica 8. Monto de ingresos mensuales de las familias encuestadas**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de campo.

Otra de las características de las familias beneficiarias es que tienen un mayor número de hijos que los no beneficiarios, factor que no les permite realizar otras actividades remuneradas por el cuidado que los hijos requieren. En la Gráfica 9 se puede apreciar la diferencia entre el número de hijos que tienen las familias beneficiarias y no beneficiarias. El promedio de hijos de los beneficiarios es de 3.65, mientras que para los no beneficiarios es de 2.65.

**Gráfica 9. Número de hijos por familia encuestada**



Fuente: Elaboración propia

El conjunto de resultados muestra que efectivamente sin Prospera la estrategia de la población es poner mayor esfuerzo laboral. Como se ha visto en las gráficas anteriores, las familias que no tienen Prospera buscan en mayor medida salir de los problemas por sus propios medios, mientras que los beneficiarios se limitan al apoyo monetario que les llega cada dos meses.

#### **4.2. Estrategias de ingreso de las familias**

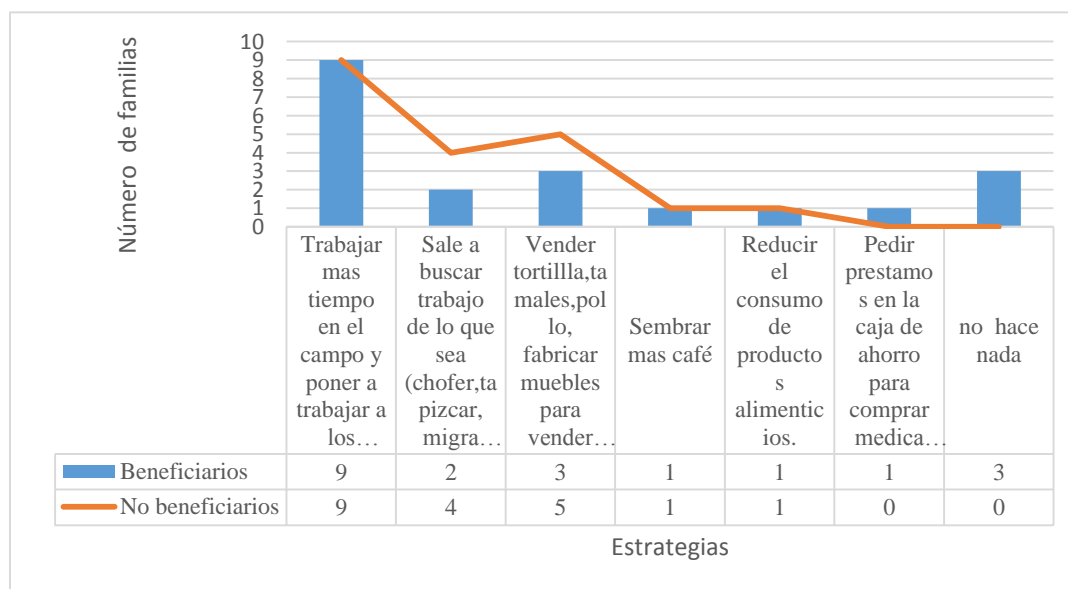
Las estrategias que las familias implementan para mejorar la situación económica de su hogar, la mayoría contestó que “trabajan más tiempo y ponen a trabajar a los hijos los fines de semana<sup>10</sup>” esta situación se da naturalmente en los municipios de la región tanto en las familias beneficiarias como en las no beneficiarias, los hijos se ven en la necesidad y en la obligación de ayudar en las actividades que realizan los papas. Otra de las estrategias que implementan las familias es que “salen a buscar trabajo” generalmente de lo que sea y fuera de su municipio, los trabajos que desempeñan es de chofer, tapiscar

<sup>10</sup> Poner a trabajar a los hijos después de la escuela y los fines de semana es una constante en las familias encuestadas para enfrentar la situación de pobreza. Las actividades que realizan los niños depende de las labores a las que se dediquen los papas, por ejemplo: si el papá es campesino el hijo debe apoyar en las labores del campo y en el caso de las niñas generalmente se dedican a la elaboración de artesanías, venta de tortillas o a lo que se dedique la mamá. En casos extremos los niños deben salir de casa para buscar trabajo de lo que encuentren.

o en el último de los casos migran al D.F. o a EUA, en este caso 4 familias no beneficiarias y 2 familias beneficiarias dieron esta respuesta.

Otra estrategia que adoptan las familias encuestadas es que “venden tortillas, tamales, pollo, fabrican muebles para vender, se dedican a la artesanía o poner algún negocio sobre todo de abarrotes, respuesta que dieron 5 familias no beneficiarias y 3 familias beneficiarias del programa. Una familia beneficiaria y una no beneficiaria dijeron que “siembra más café”, otra de las estrategias que adoptan las familias beneficiarias y no beneficiarias es que “reduce el consumo de alimentos” como no comer carne sustituyéndola por lo básico en verduras y una familia beneficiaria dijo que “pide préstamos en la caja de ahorro”. Finalmente llama la atención que 3 familias beneficiarias dijeron que “no hacen nada” porque son familias de 2 a 3 integrantes de la tercera edad, que reciben apoyos de programas sociales y sus hijos les ayudan económicamente. (ver Gráfica 10).

**Gráfica 10. Número de familias y estrategias para mejorar la situación económica**



Fuente: Elaboración propia.

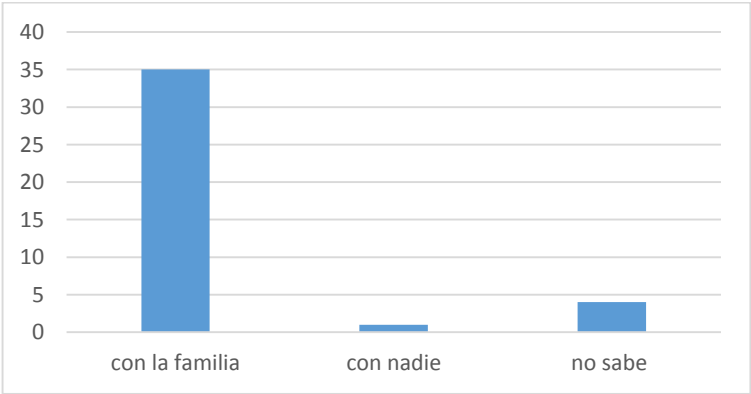
En la Gráfica 10 se puede observar que las estrategias se diferencian entre las familias beneficiarias y no beneficiarias, esto principalmente en función de las necesidades familiares. Cabe mencionar que las estrategias impactan directamente en la situación de pobreza, en este sentido, en el caso de las familias beneficiarias se percibe la

“tranquilidad” por tener un ingreso seguro por parte del programa, por ello las estrategias se acotan. Mientras que en el caso de las familias no beneficiarias, tienden a buscar constantemente mejores estrategias para enfrentar la situación de pobreza.

Las familias encuestadas prefieren en su mayoría colaborar “con su familia” para ayudar a resolver el problema de la pobreza, en su minoría “no sabe” con quien colaborar para enfrentar la situación de pobreza y en el último de los casos una familia dice no colaborar “con nadie”. Por lo tanto, la mayoría de las familias no estarían dispuestas a colaborar con organizaciones, instituciones, para resolver el problema de la pobreza (ver Gráfica 11). Estas tres respuestas representan posiciones distintas sobre las estrategias, la primera relacionada con acciones de la familia siendo la máxima institución de importancia en las personas encuestadas, la segunda y tercera respuesta toman una posición fatalista sobre la colaboración para enfrentar la situación, en la cual el margen de acción se reduce.

Sin embargo, a pesar de que el gobierno no figure en las opciones anteriores (ver Gráfica 11), es un referente relacionado con carencias y acciones frente al fenómeno en las conversaciones de las familias. Por lo tanto, las familias tienen claro que a pesar de todo es un actor relevante en el quehacer cotidiano. Aunque colaborar directamente con el gobierno para enfrentar el problema de la pobreza no es una opción para los encuestados.

**Gráfica 11. Preferencia de las familias para colaborar y enfrentar el problema de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta aplicada.

Las personas que viven en situación de pobreza no tienen estrecha relación y no confían en sus autoridades locales, iglesia, vecinos, para enfrentar la situación de pobreza. Esto debido a que estas instituciones mencionadas no están interesadas en la situación de cada una de las familias que viven en pobreza (según lo que ellas mismas comentan), por ello las únicas alternativas y estrategias que se logran observar se basan en el núcleo familiar que juegan un papel primordial, por ello se deben fortalecer para obtener mejores resultados en materia de pobreza.

### **4.3. La percepción de la pobreza en las familias**

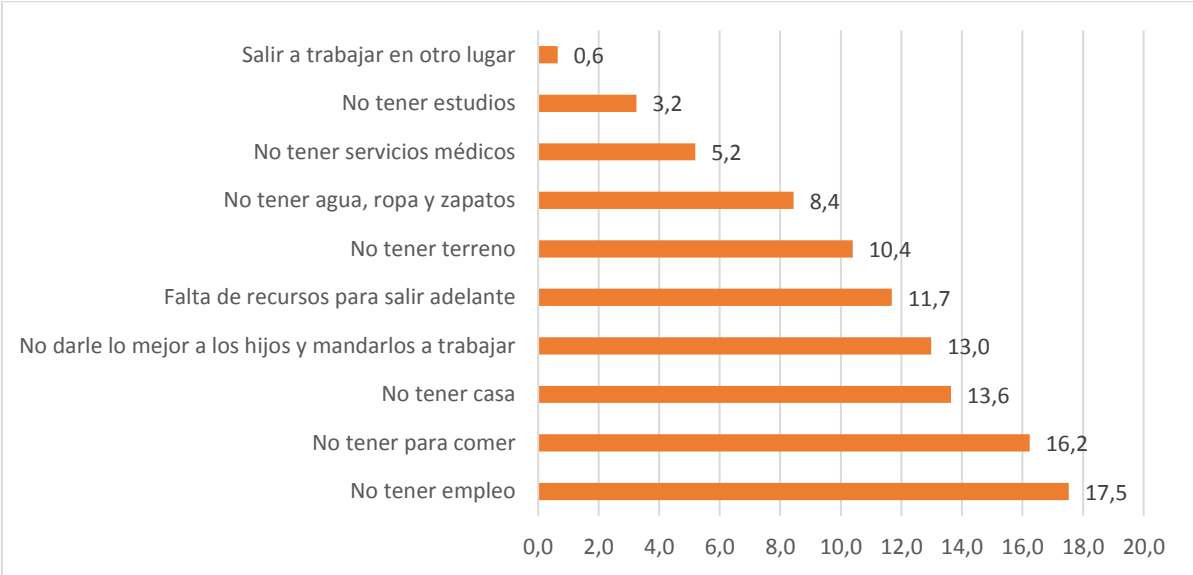
Este apartado ofrece un acercamiento a la manera en que las familias entienden la pobreza y sus causas. Cabe mencionar que el 17.5 por ciento de las familias no se consideran en situación de pobreza, mientras que el 82.5% se considera pobre.

En la muestra realizada se preguntó ¿Para usted qué es ser pobre?, cabe aclarar que se registró la primera mención espontánea de entrevistados. Como se aprecia en la gráfica 13, el 17.5 por ciento identificó “no tener empleo” como su primera respuesta, el 16.2% el hecho de “no tener para comer”. La tercera mención refiere a “no tener casa” (13.6%), mientras que el resto de los encuestados opinó que “no darle lo mejor a sus hijos y mandarlos a trabajar” (13%), la “falta de recursos para salir adelante” (11.7%), “no tener terreno” (10.4%), no tener “agua, ropa y zapatos” (8.4 %), no tener “servicios médicos” (5.2 %), no tener “estudios (3.2 %) y salir a trabajar a otro lugar” (0.6%) (ver Gráfica 12).

Cada una de estas opiniones dejan ver las carencias que caracterizan la pobreza en la región, en este sentido, las familias encuestadas se caracterizan por ser de escasos recursos económicos, situación que le atribuyen a “no tener empleo” en primer término, y en segundo término “no tener para comer” respuesta de mayor relevancia, así como las demás opiniones expuestas. Por lo tanto, en términos de condiciones de vida, la situación de las familias es precaria y esta situación afecta de manera individual y en general a una población. Es claro que estas condiciones de vida están enmarcadas por el contexto histórico, político, económico y social en la región.

Por ello considero que la elaboración y ejecución de programas para combatir la pobreza dentro de este sistema se debe enfocar principalmente en la cuestión de empleo para contrarrestar la situación de precariedad en la que viven las personas con muy escasos recursos.

**Gráfica 12. Percepción de la pobreza**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior, la mayoría de los encuestados concibe la pobreza como “no tener empleo” y “no tener para comer”. En la Gráfica 13, al analizar las causas de la pobreza, la encuesta arrojó opiniones que tienen estrecha relación con la percepción de la pobreza. En este sentido, 22 familias encuestadas consideran que la pobreza se debe a la “falta de empleos bien pagados en la comunidad”, 8 familias consideran que es por “falta de terrenos, dinero para trabajar y no hay apoyos”, 4 de las familias encuestadas opina que es por “falta de estudios”, 3 familias señalaron que es por “falta de conciencia de las personas por tener muchos hijos y poca tierra”, 2 familias que porque “todo está caro, el precio de la cosecha es bajo, los programas no son adecuados y hay mucha discriminación”, finalmente una familia explica la pobreza porque no hay dinero y hay enfermedad. Por lo tanto, se puede observar que lo que la gente demanda son empleos y argumentan que su inexistencia es lo que hace que persista la pobreza (ver Gráfica 13).

**Gráfica 13. Causas de la pobreza según las familias encuestadas.**



Fuente: Elaboración propia.

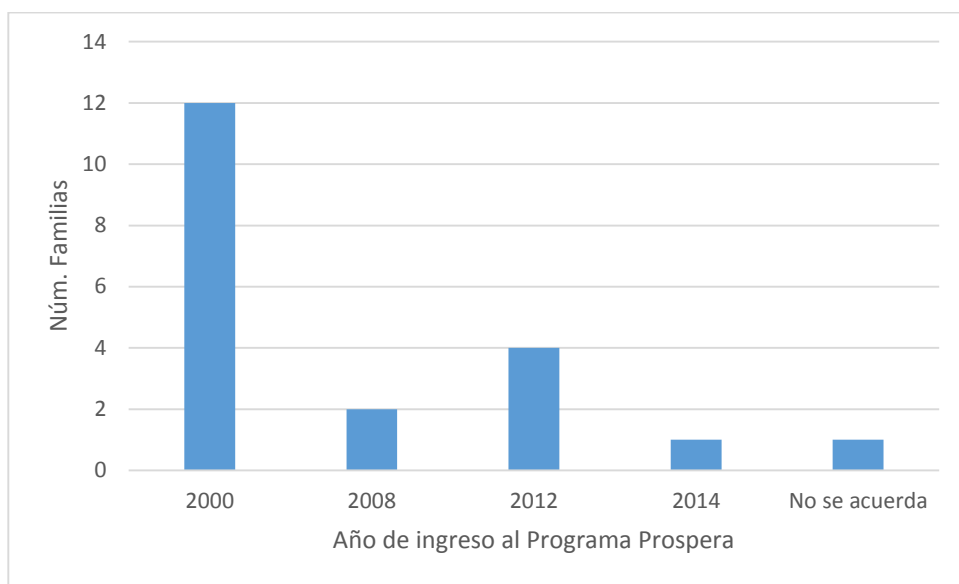
Como se observa en la Gráfica 13, la “falta de empleos bien pagados en la comunidad” sigue siendo la mayor referencia con mayor participación relativa entre los entrevistados de la encuesta. No obstante, cabe señalar que las otras menciones se relacionan con elementos muy importantes de su vida los cuales también son prioritarios considerar. Por lo tanto, la opinión de los encuestados sobre la causa de la pobreza es que no hay empleos formales, en los cuales los diversos programas sociales se deberían enfocar, debido a que es el principal tema que los encuestados mencionaron.

#### **4.4. Prospera programa de inclusión social en los municipios de estudio**

En los municipios de análisis, 12 familias ingresaron al programa Prospera en el año 2000, 2 familias en el año 2008, 4 familias en el año 2012, una familia en el año 2014 y una familia no se acordó la fecha de su ingreso al programa (ver gráfica 14).



**Gráfica 14. Año de ingreso al programa Prospera de las familias encuestadas.**



Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.

El mecanismo que siguieron estas familias para ingresar al programa fue el siguiente. En el caso de once de las familias fueron entrevistadas en su casa y después los llamaron a las oficinas para entregar su documentación, cinco familias solicitaron el programa en la presidencia municipal, una familia de Tenejapa llevó sus papeles a las oficinas en San Cristóbal de las Casas, a una familia los reunieron en el centro de su comunidad, los entrevistaron y luego entregaron documentos, por último dos familias ya no se acuerdan del proceso que siguieron (personas de la tercera edad).

Cabe mencionar que el proceso que establece las Reglas de Operación del Prospera es que el proceso de selección comienza tomando como referencia el índice de rezago social establecido por CONEVAL y el índice de marginación establecido por CONAPO, requisito que cubren todos los municipios de la región Altos.

Tanto para el ingreso, reingreso y permanencia en el Programa, es requisito para las familias proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta como se establece en las Reglas de Operación. El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas: a) Selección de localidades y b) Focalización de familias (DOF, 2014b).

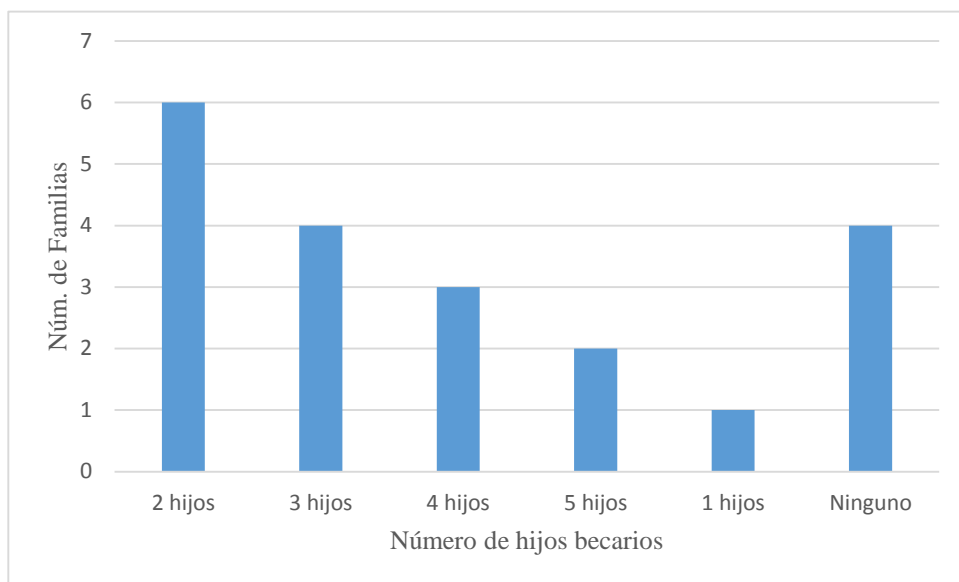
Los municipios de estudio son parte de la población objetivo para su incorporación al programa, debido a que se refiere a los hogares con un ingreso per cápita menor a la LBM, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación.

Sin embargo, en las familias encuestadas nos podemos percatar que el proceso de elegibilidad no es el adecuado que tiene programado la SEDESOL, porque las familias que viven en extrema pobreza generalmente viven alejadas del centro del municipio, pero los entrevistadores de Prospera prefieren integrar a las personas que localizan con facilidad, es decir, que viven en el centro del municipio. En el caso de las vocales del programa que también tienen la facultad de dar información, localizar y canalizar a familias que requieran el apoyo, primeramente, integran a sus familiares y amistades. Esto es común en los municipios. Por estas razones las familias que realmente necesitan el apoyo enfrentan una serie de obstáculos para integrarse. Esta es una de las modalidades en que se da el ingreso, lo cual difiere de lo establecido en las Reglas de Operación.

#### Becas educativas

De acuerdo a la encuesta que se aplicó, se encontró que el número de hijos becarios de primaria, secundaria y nivel media superior que tienen las familias beneficiarias en el programa Prospera son las siguientes: 6 familias tienen 2 hijos becarios, 4 familias tienen 3 hijos becarios, 3 familias tienen 4 hijos, 2 familias tienen 5 hijos, 1 familia tiene un hijo y 4 familias no tienen hijos porque son adultos mayores beneficiarios (ver Gráfica 15).

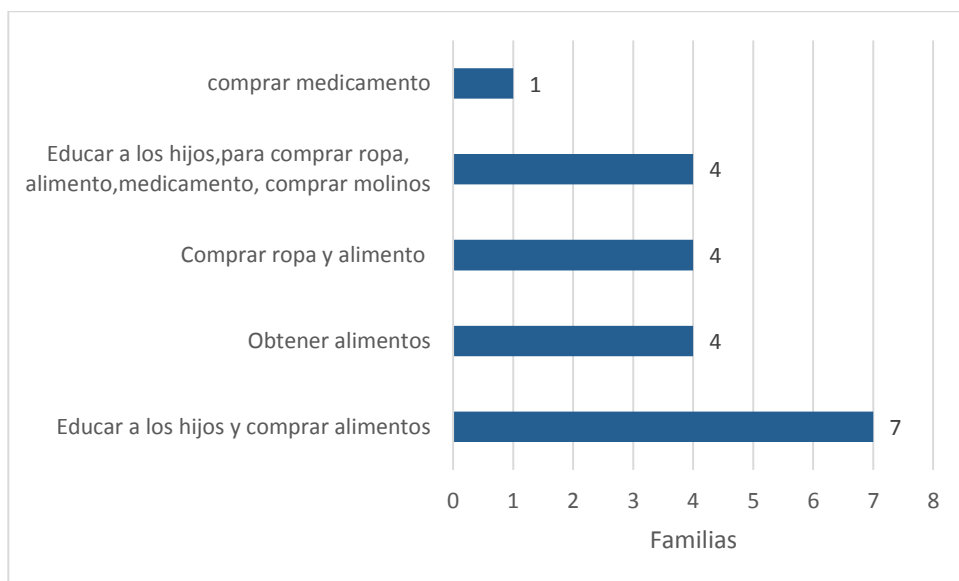
**Gráfica 15. Familias beneficiarias y número de hijos becarios.**



Fuente: Elaboración propia.

En relación con lo anterior, en la Gráfica 16, se puede apreciar el destino que tiene el apoyo monetario bimestral que reciben los niños, niñas y jóvenes integrantes de familias beneficiarias del Programa. De las 20 familias encuestadas, 7 familias dijeron que el apoyo monetario lo utiliza para “educar a los hijos y comprar alimentos”, en 4 familias utilizan el apoyo únicamente para “obtener alimentos”, 4 familias dijeron que utiliza el apoyo para “educar a los hijos, comprar ropa, alimento, medicamento y comprar molinos” y 1 familia utiliza el dinero únicamente para “comprar medicamento”.

**Gráfica 16. Destino del apoyo monetario de las familias beneficiarias de Prospera.**



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar en la Gráfica 16 que el apoyo monetario otorgado por parte de Prospera es utilizado en su mayoría para comprar alimentos lo cual indica que el recurso no les alcanza para más y los beneficiarios prefieren comprar lo básico y necesario “la alimentación”.

Es importante mencionar la incidencia de otros programas (diferente a Prospera) en las familias encuestadas. Tal es el caso del Seguro Popular que actualmente tiene mayor cobertura, debido a que 35 familias son beneficiarias, lo que indica que este programa ha ampliado los servicios a familias no beneficiarias del programa Prospera. Por el contrario, para las familias beneficiarias de Prospera es un requisito afiliarse, otro de los programas que tiene incidencia es el Procampo que beneficia a una familia, y finalmente una familia es beneficiaria de Liconsa y tres familias<sup>11</sup> no son beneficiarias de ningún programa. En relación con lo anterior se expone el caso de una familia beneficiaria del programa Prospera que ilustra acerca de su trayectoria de trabajo, su ingreso y los beneficios del programa:

<sup>11</sup> Las tres familias no beneficiarias de ningún programa público están ubicadas en el municipio de San Andrés Larrainzar y pertenecen al EZLN (son militantes de la autonomía zapatista).

Mi esposo es campesino, toda la vida ha trabajado en el campo, antes se cosechaba para vender y consumir el frijol, el maíz, la calabaza entre otros productos, ahora solo sale para comer. Cuando no teníamos el programa, mi esposo tenía que trabajar para otras personas y así ganar dinero, mis hijos y yo vendíamos tamales porque no nos alcanzaba con lo que ganaba mi esposo porque siempre ha tenido mala suerte para trabajar, después de que trabajaba le pagaban meses después, lo hacían trabajar día y noche y no le pagaban bien. Mi familia se dio de alta en el programa en el año 2001, desde que estamos en el programa nos ha beneficiado, ya no hemos sufrido mucho sobre todo a los que estudian con todo lo que nos dan compramos ropa, zapatos, mochilas (todo lo que les piden en la escuela) nos alcanza un poco para comer mejor. Gracias a ese apoyo Marlene y Rocío terminaron la preparatoria y van a estudiar la universidad. Al término de la preparatoria el programa les da un monto de dinero para que puedan entrar a estudiar, con ese dinero entraron a la universidad mis hijas, consiguieron su beca en la escuela y con eso seguirán porque nosotros no tenemos dinero para que las ayudemos.

Se ven bien contentas mis hijas, decían sus maestros que debían salir adelante porque son dedicadas. Ahí es donde veo que el programa nos ha ayudado mucho, porque a mí me sigue llegando mi apoyo cada dos meses y con eso me ayudo en casa y a mi esposo también le dan su sesenta y más (porque ya está viejito) y gracias a Dios este año nos dieron una pantalla y así es como vamos saliendo adelante porque cada vez estamos más viejos y nuestro cuerpo ya no aguanta trabajar en el campo ni hacer otra cosa.

Pero eso sí, debemos asistir a las citas médicas, talleres, reuniones y todo lo que nos piden los vocales del barrio. Así es como vivimos si así Dios lo quiere mis hijos algún día van a terminar sus estudios para que sean licenciados y así consigan mejor su trabajo y no sufran sus hijos, como ellos sufrieron cuando eran chiquitos porque fue hasta en la secundaria que nos dieron sus becas. Porque la gente es bien envidiosa porque no nos avisaron cuando recién empezó el programa, les avisaron solo en el centro y a la gente que tiene dinero, mientras que los que vivimos lejos del centro lo necesitábamos más, fue hasta después que con gracia de Dios llegaron a entrevistar y meses después me pidieron mis papeles desde ese día me han dado el apoyo. Ahora que mis dos hijas se fueron a la universidad, ellas se mantienen y nosotros vivimos de lo que nos da el programa (entrevista a Doña Margarita, 2016).

A través del estudio de caso y de las experiencias de vida se conocen las trayectorias laborales y ocupacionales lo que nos permite conocer a través de los actores, la forma en que construyen las actividades específicas que realizan y el destino que le dan a los ingresos. En este caso el papel del programa Prospera es importante debido a que la familia entrevistada reconoce que ha sido de mucho apoyo, sobre todo en la cuestión académica.

Por otro lado, en el siguiente estudio de caso se identifica la trayectoria laboral y de ocupación de una familia que vive en pobreza, y que no es beneficiaria del programa Prospera. Se trata de Ernestina, una mujer madre de cuatro hijos, en el municipio de San Cristóbal de las Casas.

Mi esposo se dedica a la tapicería, mis hijos y yo le ayudamos generalmente, este tipo de trabajo no tiene horarios, cuando los hijos salen de la escuela deben ayudar a su papa y los fines de semana cuando hay mucho trabajo todos trabajamos.

La misma necesidad nos orilla a echarle más ganas, mis dos hijos varones se ven en la necesidad de trabajar los fines de semana en lo que sea cuando a su papa no le llegan encargos o muebles que arreglar, las niñas me ayudan a vender algunos muebles los fines semana porque el papá solo tiene trabajos temporales, en ocasiones tiene que salir a buscar trabajo en otras partes. Cuando eso pasa mis hijos y yo tenemos que solventar los gastos de la familia.

A veces lo más difícil es cuando nos enfermamos, porque los medicamentos son muy caros, y en la clínica no es fácil que nos atiendan porque no estamos afiliados al seguro popular. Constantemente tenemos que estar buscando trabajo, o algo que vender para salir adelante, porque en la escuela los maestros piden muchas cosas para la educación de los niños.

Yo he trabajado de lo que sea con tal de que nunca les falte la comida a mis hijos. Mi esposo en ocasiones se va por meses a trabajar a otros lugares, igual de lo que sea, aunque a veces les pagan bien, pero regresa con poquito dinero porque lo gasta en su pasaje, comida y lo que va necesitando. (Entrevista a doña Ernestina, 2016)

Desde la perspectiva familiar, se considera que la estructura social, económico y laboral determina o condiciona a los individuos y orienta su comportamiento. Así, la trayectoria laboral y ocupacional de los individuos, se correlaciona con una serie de factores que condicionan e influyen los distintos trayectos, por ejemplo, el grado escolar, el género, el origen socio familiar entre otros factores. De acuerdo a los estudios de caso, los resultados permiten inferir que esta situación no es generalizable a todos los municipios de la Región Altos.

Con respecto a la entrevista y encuesta realizada a las familias beneficiarias, se encuentra que el programa ha favorecido a los becarios para seguir estudiando hasta el nivel medio superior, sin embargo, después de esta etapa es difícil que sigan estudiando el nivel superior por la cuestión económica. En campo se constató que en la mayoría de los casos las mujeres una vez que terminan la educación media superior (si es que la terminan, aunque generalmente lo hacen por recibir el apoyo y así ayudar en la cuestión económica familiar) se quedan ayudando a su mamá en los quehaceres cotidianos o se casan a temprana edad.

### **Imagen 1. Vivienda de familia beneficiaria**



Fuente: Foto tomada en campo 12/01/2016.

En el caso de Elena del municipio de Larrainzar, actualmente ayuda a su mamá en casa, los fines de semana los integrantes de la familia venden tortillas y trabajan en el campo sembrando maíz y criando borregos. Cuando Elena estudió la primaria, secundaria y preparatoria, fue beneficiaria de la beca educativa de Prospera, una vez que terminó, se quedó en casa con su mamá y sus dos hermanitas (una de las razones para que las mujeres se queden en su casa, es la *cultura* de seguir con las actividades que la mamá realiza). Ninguna de las cuatro es beneficiaria actualmente, y las condiciones en las que viven son precarias (ver Imagen 2). Esto refleja que las acciones efectuadas por el programa no han obtenido los resultados esperados. Las acciones emprendidas en materia de inclusión productiva, fomento al empleo formal y democratización de la productividad, y así como el enfoque a la generación de capacidades en materia de educación, salud y alimentación, son sin lugar a dudas, acciones oportunas, sin embargo, al menos en los municipios de estudio no han logrado acrecentar el capital humano de la población.

### **Imagen 2. Vivienda de familia no beneficiaria**



Fuente: Foto tomada en campo 12/01/2016.

De acuerdo a lo anterior, lo que plantea el programa Prospera de manera oficial sobre el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos es que “vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social” (DO, 2014b). Sin embargo, para las familias que viven en pobreza no es viable la sola ampliación de capacidades



básicas en los individuos y no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad. En este sentido el programa agrega que:

Para tener una mayor incidencia en la reducción de la pobreza, el Programa debe brindar opciones que fomenten la productividad de las familias para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias, además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal con el objeto de fomentar su independencia económica (DOF, 2014b).

La Secretaría de Desarrollo Social en México, al dar seguimiento a la transición de familias del “Programa de Apoyo Alimentario”, a “Prospera Programa de Inclusión Social”, afirmó que “las únicas formas de salir de la pobreza son otorgando educación de calidad a la niñez y generando proyectos productivos para que las familias puedan salir adelante por sí mismas” (SEDESOL, 2015).

Mientras que, en el contexto del último informe de Esquivel (2015), el presidente Enrique Peña afirmó que la política social de su gobierno no es suficiente para reducir los niveles de pobreza que existen en el país, sino sólo para contenerla: "no basta la política social, no bastan esas acciones, lo más importante, algo fundamental para realmente asegurar condiciones de mayor calidad para una sociedad es el dinamismo de nuestra economía" (Ortega, 2015).

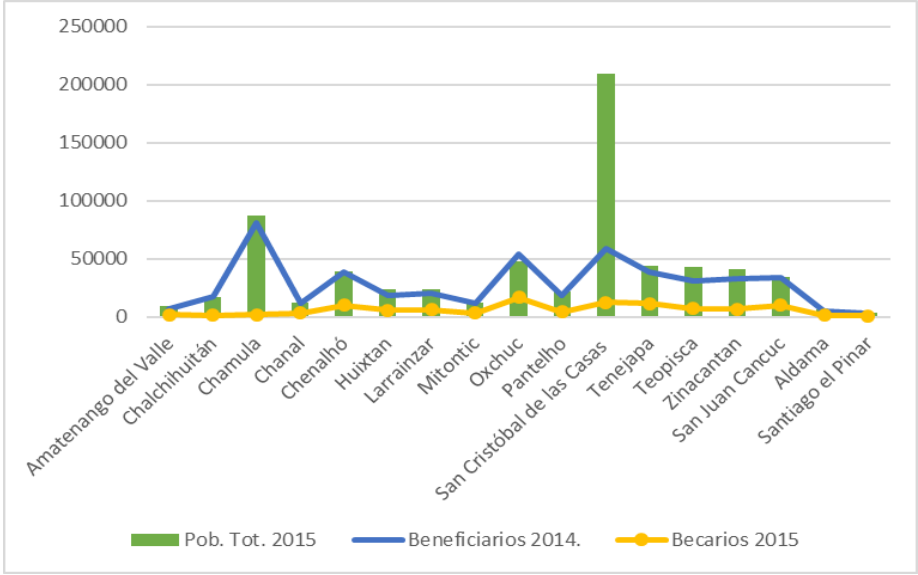
#### **4.5. Alternativas de Política Social que surgen a partir de las experiencias de las familias en la región Altos de Chiapas**

Los problemas de pobreza, desigualdad y desempleo se muestran más agudos en la región Altos Tsotsil-Tseltal, donde los patrones de ingreso y consumo se ubican en los niveles más bajos de la distribución. Para contrarrestar esta situación en estos municipios parte de las estrategias del gobierno se basan en una política social de programas, específicamente el Prospera.

El programa se caracteriza por ser asistencialista, debido a que la población, cuando está recibiendo el beneficio desde el gobierno, se vuelve dependiente y conformista. Cabe aclarar que el programa Prospera de inclusión social, tiene muy amplia cobertura poblacional en la región debido a que el programa social enfrenta el asunto del género

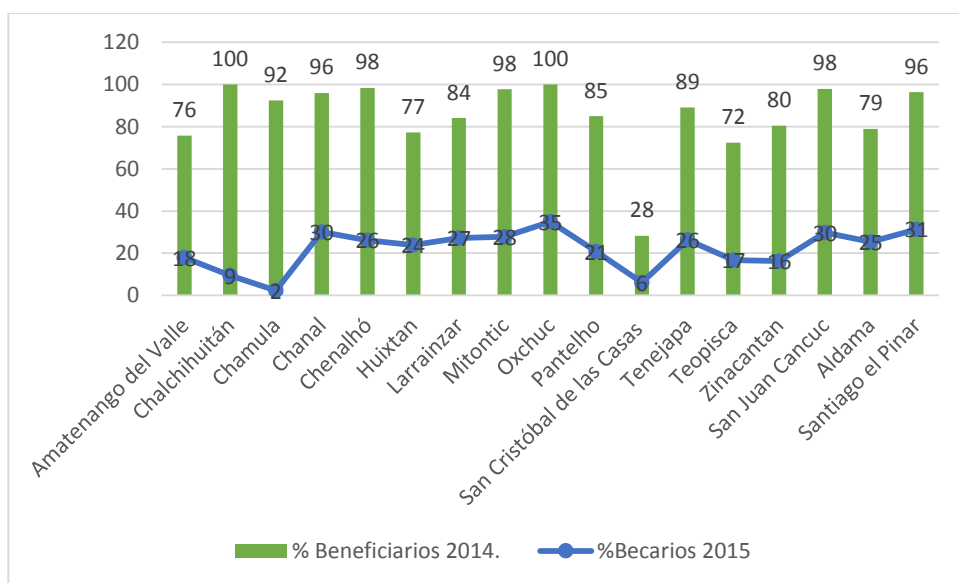
de tres formas: a) entrega las transferencias monetarias a la jefa de hogar beneficiaria; b) las transferencias asociadas con la asistencia escolar de los niños son más altas para las niñas que para los niños en el nivel escolar y c) los beneficios de atención de salud del Programa se centran en las madres embarazadas y en periodo de lactancia (ver Gráfica 17 y 18).

**Gráfica 17. Población total, población beneficiaria y total de becarios del Programa Prospera**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2010) y SEDESOL (2014, 2015).

**Gráfica 18. Porcentaje de población beneficiaria y becaria del programa Prospera en los municipios de la región Altos, respecto al total de población municipal**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI (2010) y SEDESOL (2014, 2015).

Podemos apreciar en la Gráfica 18 que el programa atiende casi a la totalidad de los habitantes en cada municipio en la región. Cabe mencionar que el promedio regional en cobertura es el 85 por ciento. Como bien podemos apreciar los municipios de Chalchihuitán y Oxchuc tienen el mayor porcentaje en cobertura (100 %) y el municipio de Larrainzar 84 por ciento de su población es beneficiaria del programa, en el municipio de Tenejapa el 89 por ciento, y en San Cristóbal de Las Casas el 28 por ciento de la población, por mencionar algunos, ésta diferencia de beneficiarios está relacionado directamente con los indicadores de pobreza que dan cuenta de la situación de los municipios de estudio.

Tal es el caso de San Cristóbal de las Casas que es el único municipio de la Región que tiene el porcentaje de pobreza extrema más bajo, el grado de marginación Medio, con grado de rezago social medio, con mayor IDH y con Coeficiente de Gini cerca de 0. Cabe mencionar que San Cristóbal de las Casas es un municipio con entorno productivo relevante en la región (ver Tabla 9).

De acuerdo al padrón de becarios 2014-2015 y la encuesta aplicada en los municipios, se verificó que la cobertura en el rubro de becas para estudiantes es amplia, ya que se incluye en los diferentes casos a la mayor parte de los niños y jóvenes en edad escolar<sup>12</sup>. Sin embargo, si logran finalizar la educación media superior, los beneficiarios no cuentan con condiciones favorables para integrarse a la vida productiva, debido al rezago social y la pobreza extrema en la que viven, situación que limita que los jóvenes cuenten con los recursos necesarios para salir a buscar trabajo. Aunado a ello, la falta de trabajo formal es un factor determinante para la vida de los jóvenes. Ante este problema, en algunos casos los varones optan por migrar dentro o fuera de la entidad y en el caso de las mujeres se casan a temprana edad o se quedan de amas de casa en su núcleo familiar.

En el trabajo de campo y en los padrones de SEDESOL se constató, que el número de beneficiarios se ha sostenido desde el año 1998<sup>13</sup>. Desde entonces solo un número muy reducido de familias han sido retiradas, lo que indicaría la insuficiencia de los programas aplicados para la resolución de la pobreza en tales grupos familiares.

Según los datos oficiales de SEDESOL, el número de beneficiarios de Prospera en el país disminuyó en 2015, sin embargo, en el caso de los municipios de la región Altos no sucedió. Debido a que las bajas que se dieron fue por defunción, migración y por cambio de comunidad, y no por haber superado la condición de pobreza, ninguna familia se ha dado de baja por superar la pobreza, así como da por hecho la SEDESOL. En este sentido, el presidente de la República afirma que; "Con el programa de inclusión social Prospera se atiende a más de 6.1 millones de familias en situación de pobreza extrema

---

<sup>12</sup> El Programa otorga becas educativas a cada uno de los niños y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritas (os) en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada. En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa otorga becas de educación media superior a jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada o no escolarizada. En escuelas de modalidad escolarizada, las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en primaria y secundaria de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto (Diario Oficial, 2014b).

<sup>13</sup> Las familias beneficiarias de Prospera reciben becas educativas, apoyos para adultos mayores y para mujeres (jefas de familia) en diferentes rubros. Por esta razón, aunque los hijos terminen algún nivel de beca educativa o se den de baja por diversos motivos, la familia sigue siendo beneficiaria mientras así lo deseen y cubran los requisitos, ya sea con apoyos para adultos mayores o para mujeres.

para que, una vez superada esta condición, se integren a la vida productiva de nuestro país", mensaje que dio en la conferencia anual de la FAO en Italia el 11 de junio del año 2015 (Arteaga y Álvarez, 2015 escrito en el Milenio Diario S.A. de C.V.).

En este contexto muchos estudiosos en el tema proponen un cambio estructural, siendo la política económica y social clave en la transición hacia ese cambio, para proteger las regiones y sectores vulnerables, que sujetos a la "lógica del mercado", profundizan el rezago, y la poca diversificación productiva respecto a otras regiones del país.

De igual manera los especialistas coinciden en que se requiere una revisión completa de la política social, en particular los programas para combatir la pobreza, porque no han logrado su objetivo y tienden a ser más asistencialistas por lo tanto se considera que replantear la política social y económica es una vía para lograr mayor eficacia de la misma (Luna, 2015).

En el mismo sentido, Esquivel reconoce que la política social ha fracasado. Desde ese punto de vista, el mismo propone cinco políticas para cambiar las reglas: un auténtico Estado social con enfoque de derechos; una política fiscal progresiva para una distribución del ingreso más justa; un gasto focalizado en educación, salud, infraestructura, y cambio en las políticas salariales y laborales; transparencia y rendición de cuentas reales (Esquivel, 2015).

En gran parte, la política social ha sido distorsionada en algunos contextos por el asistencialismo y el clientelismo, provocando ciertas relaciones ya estructuradas, en las que las sumas monetarias derivadas de los programas sociales se constituyen en un componente "seguro" del ingreso, tal que las familias lo que hacen es complementar ese ingreso con el originado por otras fuentes (como venta de productos agrícolas, artesanías, trabajo en servicios en localidades urbanas o remesas). Se ha visto que esta situación limita las iniciativas de generación de mayores ingresos, como sería la creación de empresas locales (notas de campo). En este sentido, uno de los retos es la formación de capacidades y el estímulo de la capacidad de agencia.

En este sentido, en la Tabla 9 se puede observar que el fenómeno de la pobreza está estrechamente relacionado con el contexto productivo (cabe señalar, conforme a la Gráfica 7, que el número de personas ejerciendo alguna actividad productiva es de 31.76 por ciento en la agricultura y en el hogar, 9.78 por ciento como empleados públicos, y 7.44 por ciento en el comercio y servicios).

**Tabla 9. Pobreza, política social y contexto productivo en tres municipios de la Región Altos.**

Municipio	Contexto productivo	% Prospera cobertura	% Pobreza Extrema	Grado de marginación	Grado de Rezago Social	Valor de IDH	Coef. de Gini
Larráinzar	<u>Producción de maíz y frijol.</u> Artesanía Venta de tortillas	98	73.0	Muy Alto	Muy Alto	0.524	0.31
Tenejapa	<u>Producción de maíz, frijol y café.</u> Migración temporal Servicios de transporte	96	65.2	Muy Alto	Alto	0.511	0.32
S.C.L.C.	<u>Turismo</u> <u>Comercios</u> Tapicero, hojalatero, empleada doméstica etc.	31	21.3	Medio	Medio	0.712	0.4

Fuente: Elaboración con base en datos de campo, SEDESOL, 2015, CONEVAL, 2010, PNUD, 2014, CONAPO (2010).

En la región Altos, la mayor cantidad de población y de actividades productivas se concentra en San Cristóbal de las Casas, por ello es considerado el municipio más importante de la Región. Esta situación se ve reflejada en los indicadores de pobreza, entre mayor concentración de actividades productivas mejores condiciones de vida, lo cual se explica en la generación de empleo.

#### Procesos que conlleva la política social en la actualidad

En la actualidad el sur-sureste muestra una precaria situación en temas económico-sociales y esto se refleja en la persistencia de la pobreza sobre todo en las zonas de estudio.

Ante esta situación algunos estudiosos de los temas económicos-sociales han llegado a pensar que el sur-sureste ya no tiene futuro si conserva los parámetros o encuadres ideológicos, políticos, económicos y sociales que desde hace por lo menos dos siglos

definen su identidad. sin embargo, también se señala que la mayor parte de los pobladores de la región:

Piensa que otro tipo de desarrollo es posible; que la precariedad o la pobreza no tienen que ser males eternos, y que existen oportunidades importantes para desplegar un conjunto de acciones y de políticas públicas que se ciñan al concepto y a las posibilidades marcadas por la idea de lograr un desarrollo con equidad, integral y sustentable (Aréstegui, 2013:9).

Ante esto, San Juan (2013), invita a reflexionar sobre la existencia de experiencias, pensamientos e instituciones que exploran desde hace décadas y a contracorriente otro paradigma centrado en la gente y sus territorios. El autor critica la actual estrategia que impulsa inversiones masivas en esta región y que se orientan por un paradigma de desarrollo que articula el capitalismo con la producción de más pobreza. Y que además ese modo de desarrollo afecta a la matriz histórica, social y cultural.

En este contexto San Juan se pregunta ¿Cómo reconstruir?, y dice que la complejidad del asunto invita a sugerir una variedad de franjas de encuentros posibles entre experiencias de pueblos, ayuntamientos y organizaciones con instancias culturales y políticas convergentes a fin de trazar el mapa de las reconstrucciones:

- Control político y cultural de los territorios a través de lo local.
- Combinatorias de posesión y regímenes de propiedades que propicien la acción colectiva en el territorio.
- Inversión federal en infraestructuras a escala local y regional.
- Articulaciones de saberes territoriales y de conocimientos científicos, tecnologías mestizas y sistemas educativos permanentes
- Creación de institucionalidades para el acceso de recursos bancarios, fiscales y de fondos especiales derivados de recursos energéticos y naturales de los territorios (San Juan, 2013, pág. 44)

Ante la compleja situación y en esta misma línea, Isaac y Quintana (2013), sostienen que la política de desarrollo regional tiene que ser con base productiva y que ello se logrará con una política industrial regional con la siguiente base:

- La reestructuración productiva del espacio regional, lo cual implica como los productores se pueden vincular a los núcleos productivos existentes y sobre todo el respeto a las tradiciones y cultura de los pueblos.
- Revertir el vaciamiento productivo y generar condiciones para propiciar el robustecimiento productivo del espacio económico (Isaac y Quintana, 2013).

De las citas anteriores, llama la atención la prioridad en el respeto a las culturas y tradiciones de los pueblos, lo cual es primordial considerar, porque al final de cuentas si se busca el crecimiento, la productividad y competitividad económica son los pueblos los que deben decidir de qué manera se podrán desarrollar de la mejor manera y nunca lo harían dejando a un lado sus costumbres y su cultura. En la actualidad existen un sin fin de estrategias por la parte gubernamental pero no consideran estas cuestiones tan relevantes en la vida de los pobladores, sobre todo en las zonas rurales. El desarrollo regional se conceptualiza como un factor compensatorio de los desequilibrios económicos y sociales provocados por la inserción de la economía nacional al mercado externo.

Razón por la cual la política social se ha caracterizado por una orientación eminentemente social de asistencialismo, y por focalizar su aplicación mediante programas y proyectos parciales. Más allá de su ineficiencia y su equivocada concepción económica, esta política es condenable por su afán clientelista y sus fines electorales, que trafican con la miseria y tratan de disimularse bajo la careta de la orientación popular (Isaac y Quintana, 2013:152).

En este sentido, se sostiene que estos factores limitan de forma muy clara la capacidad de los actores que viven en pobreza para ejercer su capacidad de agencia de manera efectiva. Porque la política social de dependencia clientelista de los pobres frente a los poderosos está impactando de forma negativa, porque no se está tomando en cuenta la estructura de usos y costumbres en las zonas rurales.

Según Parra (2013) de acuerdo a un estudio que realizó en tres microrregiones del municipio de Oxchuc en el 2009, los autores con su equipo de trabajo aprendieron que los tiempos comunitarios son lentos, que la estructura de usos y costumbres es complicada y que es necesario conocerla y respetarla, y que en la administración pública



persisten problemas de falta de transparencia y corrupción que es necesario superar (Parra, 2013).

Así como esta experiencia de trabajo, en otras regiones también se ha reproducido, por ello estas acciones son la base principal para fortalecer su comunidad y su entorno productivo para impulsar la creación de pequeñas y medianas empresas que generen empleos formales con salarios adecuados y sobre todo con una productividad adecuada, para contrarrestar los factores de desigualdad social. Una vez fortalecido este ámbito se puede pensar en las tan anunciadas infraestructuras de primer nivel como estrategias que propone la parte gubernamental.

#### **4.6. Reflexiones del capítulo**

Ante la persistencia de la pobreza como un problema social, se requiere contar con una mejor comprensión del fenómeno. En este contexto, es importante hacer observables las percepciones y atribuciones que tiene la sociedad ante el fenómeno social de la pobreza, para mostrar las condiciones del pobre, porque existe la pobreza y de quien depende la solución a este problema.

Desde este punto de vista, este capítulo ha permitido develar los mecanismos que utilizan los pobres para su sobrevivencia, y cómo entienden su situación. El dotar de voz a los pobres no es solamente una cuestión moral o ética, sino también la afirmación del pobre como ciudadano con derechos y no como el objeto de una acción asistencial. Debido a que es el actor central clave para la implementación de políticas sociales de combate a la pobreza.

Con base a lo anterior se sostiene que no hay avances significativos en materia de erradicación de la pobreza, en ese sentido, la subsidiariedad y la focalización del gasto social no han frenado el aumento de la pobreza, por un lado, y por el otro, la centralización se ha vuelto un elemento básico para explicar la ausencia de las entidades federativas en el diseño de las políticas públicas en materia de pobreza. También aleja a los estados y peor aún a los municipios para la formulación de la política y les da solo un papel auxiliar en la implementación de la política.

Sobre esa base, la implementación de los programas contra la pobreza siguen sin considerar una diferenciación territorial, lo cual debería ser primordial para erradicar la pobreza desde sus causas.

Desde la complejización del tema de pobreza y sus rasgos en el entorno rural se podría tentativamente delimitar tres ejes fundamentales para considerar en la política social de combate a la pobreza: A) acceso a una educación de calidad que promueva la capacitación para tomar parte de los procesos de la toma de decisiones que incluya niveles de instrucción, pero también orientación cultural, ciudadana y política. B) Posibilidades de una vida sana donde se incluye una larga vida, baja morbilidad, seguridad y calidad de vivienda. C) acceso al empleo y otras fuentes de ingreso estables, formales y suficientes para alcanzar un consumo de bienes y servicios decoroso. Se sostiene que no todas las dimensiones implican sólo la cobertura de la política social sino en su conjunto con otras instituciones.

## CONCLUSIONES

Si bien se han implementado en México programas orientados a combatir la pobreza y reducir las desigualdades, los datos de CONEVAL y una serie de investigaciones aquí analizadas muestran un deterioro de las condiciones de vida y un fracaso de las políticas sociales recientes de carácter focalizado. A diferencia de otros periodos en la estrategia del desarrollo económico en México, actualmente la política social asume un carácter eminentemente asistencial y es concebida como algo transicional: se considera que después de un lapso producirá crecimiento y generará empleos. Estas concepciones equivocadas afectan la capacidad de la política social para cumplir su función. En esta situación se encuentra el programa Prospera (y los programas previos relacionados), que en el caso de la región Altos de Chiapas presenta elevados presupuestos para combate a la pobreza, pero que no muestra resultados positivos en este aspecto.

En la región Altos de Chiapas, los principales procesos relativos a las políticas sociales focalizadas dirigidas al combate a la pobreza indican que: a) En promedio, y de acuerdo con la encuesta aplicada, el conjunto de personas que recibe apoyos del programa Prospera tiene menores ingresos en sus actividades laborales, respecto a los que no están inscritos en el programa. b) Sin embargo, quienes no están inscritos en programas sociales llevan a cabo un esfuerzo laboral adicional, incluso por parte de los niños y otros miembros del hogar diferentes al jefe de la familia, además que sus actividades laborales cambian constantemente, c) Las familias no beneficiarias adoptan diversas estrategias (las jefas de familia también buscan constantemente diferentes tipos de actividades y empleos mejor remunerados) y d) Entre los beneficiarios se pudo percibir un sentimiento de dependencia del gobierno (porque les da confianza y tranquilidad saber que les llega cada dos meses sus recursos monetarios, según se constató en campo), e) Para superar la pobreza, en los dos grupos se prefiere colaborar con la propia familia y no con agentes del gobierno o empresas. Se percibe en ellos una impotencia para poder solucionar los problemas por su cuenta. Ambos grupos sostienen que los programas sociales no solucionan de manera permanente el problema de la pobreza, f) En ambos grupos (“beneficiarios” y “no beneficiarios”) la pobreza se percibe como “no

tener empleo” y “no tener para comer”, lo cual indica al menos un par de estrategias que la política económica (de carácter regional o territorial) debiera atender, junto con la política social, para el alivio de la pobreza, g) Existen factores regionales, como son preferencias políticas o de grupo social, que influyen en la exclusión de personas pobres de estos programas, h) Finalmente, es notable la influencia de la limitada diversificación productiva regional, las reducidas opciones de empleo, y el bajo dinamismo económico regional, como factores estructurales, incidiendo en los magros resultados de los programas sociales focalizados dirigidos a reducir la pobreza. En ese sentido, el estudio deja en claro que, por si solos, estos programas, no son suficientes para combatir la pobreza.

Igualmente, en otros estudios, las causas de la pobreza en Chiapas se han asociado con factores estructurales y con el lento crecimiento económico (Valenzuela, 2013), aunado a ello, con el crecimiento poblacional observado en los estratos más pobres, y con las debilidades de los gobiernos locales para distribuir adecuadamente los recursos destinados al gasto social. De este modo, la lucha contra la pobreza y por el bienestar, no puede ser una tarea exclusiva de la política social, es decir, la pobreza no puede reducirse únicamente con “buenos programas” dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una articulación sinérgica entre política económica y política social, lo cual llama a un cambio de la situación actual en que la política social es considerada de segunda importancia y está supeditada a la política (macro)económica. Hace falta estrategias de corte territorial donde se establezcan nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, entre la política económica y política social, para decidir con la participación de la sociedad, dónde, para qué, para quién, y cómo utilizar eficiente y eficazmente los recursos disponibles, para combatir las causas estructurales y regionales de la pobreza. El modelo neoliberal que prometía soluciones a estos problemas, simplemente los exacerbó. De aquí la necesidad de buscar nuevas formas de organización y participación.

Lo anterior también lleva a plantearse el cambio de modelo económico, lo que revela la importancia del establecimiento de otros principios de desarrollo con equidad, y de la intervención decidida del Estado y actores sociales, a través de diversas instituciones,

asociaciones productivas y estímulo a la innovación. En la búsqueda de nuevos principios de intervención del Estado para la solución de la pobreza se requiere pasar a una clara y decidida estrategia de desarrollo económico que considere las dinámicas de relación entre regiones (Hirschman, 1984), la influencia del mercado de bienes y de recursos financieros globales, y el potencial natural y social de cada una de las regiones del país para participar en sectores y cadenas productivas diversas (Isaac y Quintana, 2013).

Desde estas perspectivas, e incluso desde la propuesta de desarrollo humano basado en la obra de Amartya Sen (quien concibe el proceso de desarrollo como un proceso de ampliación de capacidades y no sólo como el aumento de la utilidad y bienestar económico), se enfatiza la idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, porque puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades (Sen, 2000). Igualmente, la mejora de las capacidades humanas tiende a ir acompañada de un aumento de las productividades y del poder para obtener ingresos.

En este contexto, la atención a la pobreza no debiera ser dirigida únicamente por los actores representantes de los sectores público y privado, sino también mediante el involucramiento de la sociedad, donde se conjuguen las intervenciones, reguladas y/o acotadas, del mercado, del Estado y de la sociedad civil, respetando espacios de intervención, en aras de dar eficiencia al sistema productivo y político, y eficacia en las formas de distribución y redistribución del ingreso, elevando los niveles de bienestar, que contribuyan a ir disminuyendo los niveles de pobreza que se han alcanzado en México, sobre todo a partir de la adopción y adaptación del modelo neoliberal (Rodríguez y Rodríguez, 2006).

Es conveniente retomar las propuestas que realiza Esquivel en este contexto, a través de cinco medidas específicas de política: un auténtico Estado social con enfoque de derechos; una política fiscal progresiva para una distribución del ingreso más justa; un gasto focalizado en educación, salud, infraestructura, y cambio en las políticas salariales y laborales; transparencia y rendición de cuentas reales (Esquivel, 2015). A lo que habría que agregar un enfoque territorial, es decir que considere la historia, especificidad social y productiva, así como los factores socioinstitucionales territoriales participando en la

reproducción de la pobreza. Un diseño de política de desarrollo territorial debe ir más allá del simple incremento en el gasto social: se requiere un replanteamiento profundo que resuelva los problemas estructurales que han impedido que logre un desarrollo económico autosostenido. Para ello, se debe integrar los objetivos de combate a la pobreza de los de desarrollo territorial, debido a que los instrumentos a utilizar en cada caso son distintos. Para combatir la pobreza extrema se cuenta con los instrumentos generales de política social y para el desarrollo territorial se debe adecuar estrategias de intervención que impacten directamente en el desarrollo regional.

## ANEXOS

### UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS MAESTRIA EN DESARROLLO LOCAL

#### Política social, persistencia de la pobreza y estrategias familiares en los Altos de Chiapas

##### *Anexo 1. Encuesta a familias*

#### Aspectos generales

1. Nombre \_\_\_\_\_

2. Sexo: Masculino \_\_\_\_\_ Femenino \_\_\_\_\_

3. ¿Cuál fue el último año o grado de estudios?

Preescolar o Kinder \_\_\_\_\_

Primaria \_\_\_\_\_

Secundaria \_\_\_\_\_

Preparatoria \_\_\_\_\_

Profesional \_\_\_\_\_

NC \_\_\_\_\_

4. Cuántas personas viven en este hogar (familiares y no familiares) y de qué edad son:

	Nombre	Edad
1	(Poner nombre de entrevistado)	
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

#### Trabajo e ingreso

5. Me puede decir a qué se dedican los integrantes del hogar

	Nombre	Ocupación (anotar lo que corresponda)
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

6. ¿En los últimos tres meses alguno de los habitantes del hogar trabajó obteniendo ingresos?  
(Anotar donde corresponda)

	Nombre	Sí trabajó
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

7. ¿Qué monto de ingresos obtuvieron estas personas por quincena o mes? (en caso de no haber trabajado en los últimos tres meses, anotar en qué meses del año trabajó y su monto de ingreso mensual)

	Nombre	Monto de ingresos
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

**Participación en programas sociales**

8. ¿Me podría decir si es usted o alguien de la familia es beneficiaria del programa PROSPERA?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_ (pasar a la 15)

9. ¿Desde cuándo está inscrita en el programa Prospera (Oportunidades)?

Año \_\_\_\_\_

10. ¿Cuál fue el mecanismo para ingresar a este Programa?

11. ¿Cuántos de sus hijos o menores del hogar han sido beneficiarios del Prospera en los últimos tres años, y con qué rubros o apoyos han contado?

12. ¿Cuál cree que ha sido el beneficio (o impacto) familiar al estar sus hijos en el Prospera?  
Anotar lo que diga (ingresos, vivir mejor, educar sus hijos, empleo, capacitación, obtener alimentos, salir de la pobreza, infraestructura, etc):

13. ¿De qué otros programas es beneficiaria su familia?

Cruzada contra el hambre \_\_\_\_\_



Sesenta y más \_\_\_\_\_  
 Procampo \_\_\_\_\_  
 Diconsa \_\_\_\_\_  
 Liconsa \_\_\_\_\_  
 Seguro popular \_\_\_\_\_  
 Otros \_\_\_\_\_

14. En general, ¿en qué cree que le ha beneficiado a su familia los programas sociales en que participa? (ingresos, vivir mejor, educar sus hijos, empleo, capacitación, obtener alimentos, salir de la pobreza, infraestructura, etc):

15. En su opinión ¿los apoyos que ofrecen los programas sociales llega a la población más necesitada?

**Estrategias familiares**

16. En el último año, ¿qué han hecho usted o su familia para mejorar su situación económica: (anotar todo lo que diga... migración, cajas de ahorro, vendió tierra, niños trabajen, pone negocio, entrar en organizaciones, trabajar más tiempo, préstamos, venta de propiedades, reducir consumo de productos menos alimentos, etc...)

17. ¿(En caso de haber migrantes) cuántos miembros migraron y a dónde?

18. ¿En los últimos doce meses este hogar ha recibido de modo regular o eventual ingresos monetarios o en especie de los miembros del hogar que han migrado?

¿Si regular \_\_\_\_\_ Cuánto cada mes? \_\_\_\_\_  
 Si eventual \_\_\_\_\_ Monto total en el año \_\_\_\_\_  
 NO \_\_\_\_\_

9. Para ayudar a resolver el problema de la pobreza, ¿con quién preferiría colaborar?

**Concepción de pobreza**

20. ¿Qué opinión tiene de cómo se vive en la comunidad?

21. ¿Se considera usted pobre?

Sí \_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
 ¿Por qué?

22. ¿Para usted qué es ser pobre? (No leer opciones, anotar todo lo que diga)

Falta de recursos para salir adelante \_\_\_\_\_  
 No tener para comer \_\_\_\_\_  
 No tener casa \_\_\_\_\_  
 No tener empleo \_\_\_\_\_  
 No tener servicios médicos \_\_\_\_\_  
 No tener estudios \_\_\_\_\_  
 No tener tiempo de ocio \_\_\_\_\_  
 Otros \_\_\_\_\_

23. ¿En su opinión, ¿a qué se debe la pobreza? (anotar lo que diga)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS  
MAESTRIA EN DESARROLLO LOCAL

**Política social, persistencia de la pobreza y estrategias familiares en los Altos de Chiapas**

*Anexo 2. Entrevista sobre ocupación y estrategias de ingresos*

Nombre

Localidad:

Fecha:

**Información general**

1. Me puede decir su nombre:
2. ¿Qué edad tiene?:
3. ¿Me podría decir qué idiomas o lenguas habla?
4. ¿Cuántas personas viven en este hogar?

**Trayectoria de ocupación**

5. ¿Me podría decir a qué se dedica usted y los integrantes de este hogar?
6. ¿Desde cuándo se dedican a estas actividades y cómo iniciaron?
7. ¿Estas personas reciben un pago por estas actividades?
8. ¿Cómo cree que le ha ido a los integrantes de este hogar durante el tiempo en que se han dedicado a estas actividades?
9. ¿Qué tipo de obstáculos cree que han tenido para obtener una mejor ocupación y mayores ingresos?
10. ¿Ustedes son beneficiarios del programa Prospera?

Si \_\_\_\_\_

No \_\_\_\_\_

11. ¿Son beneficiarios de algún otro programa social: Si, ¿cuál? \_\_\_\_\_

(Cruzada contra el hambre, Sesenta y más, Procampo, etc.)

12. ¿Me puede dar su opinión de cómo cree que este programa (o programas) han impactado en la forma en que ustedes estudian, trabajan y obtienen ingresos? (pedir explicación amplia, especificar programa si es posible)?

13. ¿Qué estrategias han adoptado ustedes para mejorar sus ingresos?

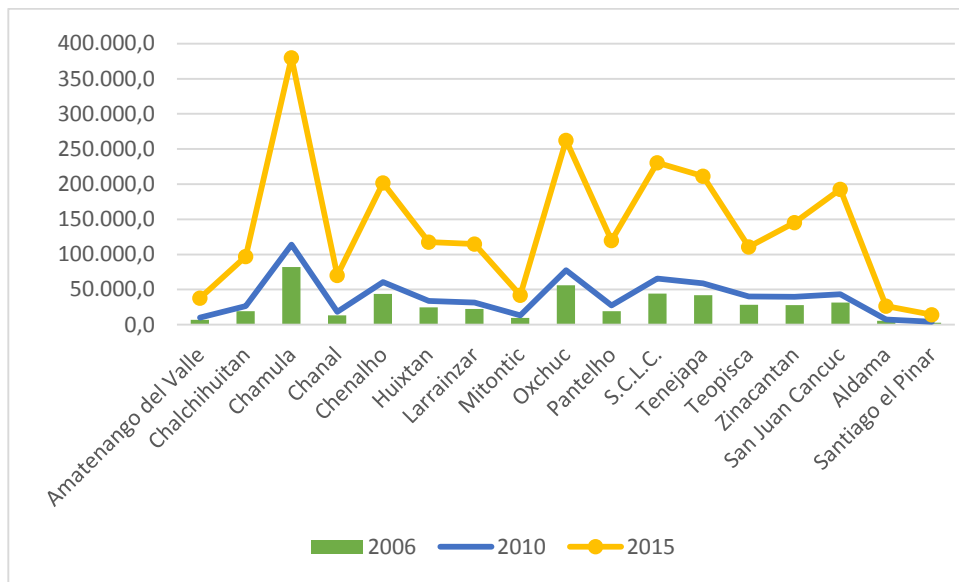
¡Gracias!!

*Anexo 3. Tabla. Distribución de los recursos FIMS Y FORTAMUN en los municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)*

	2006		2010		2015	
	FISM	FORTAMUN	FISM	FORTAMUN	FISM	FORTAMUN
Amatenango del Valle	7,176.9	2,009.9	10,196.0	3,520.1	27,543.1	4,627.1
Chalchihuitan	19,107.3	3,755.6	26,725.1	5,501.9	70,389.1	7,436.4
Chamula	81,871.9	18,080.9	113,835.7	27,762.0	265,877.7	40,790.2
Chanal	13,227.9	2,319.1	18,146.8	3,745.2	51,908.7	5,734.6
Chenalho	43,695.8	8,375.0	60,667.4	13,154.9	141,336.3	19,144.2
Huixtan	24,609.2	5,708.8	33,950.0	7,870.3	83,868.1	11,401.9
Larrainzar	22,449.9	5,067.7	31,357.2	7,167.6	83,310.6	10,788.0
Mitontic	9,588.4	2,329.5	13,470.6	3,741.9	28,461.2	5,914.9
Oxchuc	56,101.2	11,609.7	77,324.4	17,142.2	185,069.1	22,982.0
Pantelho	19,157.9	4,983.2	27,471.8	7,957.2	92,537.7	10,915.3
S.C.L.C.	44,305.4	40,577.7	65,496.4	68,886.7	164,929.1	98,563.8
Tenejapa	41,948.2	10,161.5	58,676.5	15,653.7	152,738.7	21,348.1
Teopisca	28,562.8	8,272.4	39,995.2	13,395.0	70,787.5	19,937.3
Zinacantan	27,859.7	9,117.5	39,876.4	12,854.1	105,632.7	19,344.6
San Juan Cancuc	31,630.6	6,339.4	43,385.7	10,306.9	149,509.4	15,382.8
Aldama	5,460.0	1,113.9	7,579.2	2,030.3	19,138.1	2,688.9
Santiago el Pinar	2,939.4	666.2	4,136.1	1,181.1	10,086.6	1,720.3
<b>Total regional</b>	<b>479,692.4</b>	<b>140,487.9</b>	<b>672,290.6</b>	<b>221,871.1</b>	<b>1,703,123.6</b>	<b>318,720.7</b>
<b>Total estatal</b>	<b>2,864,261.5</b>	<b>1,201,477.9</b>	<b>4,073,486.7</b>	<b>1,776,777.7</b>	<b>8,922,103.8</b>	<b>2,543,710.4</b>
<b>% regional</b>	<b>16.7</b>	<b>11.7</b>	<b>16.5</b>	<b>12.5</b>	<b>19.1</b>	<b>12.5</b>

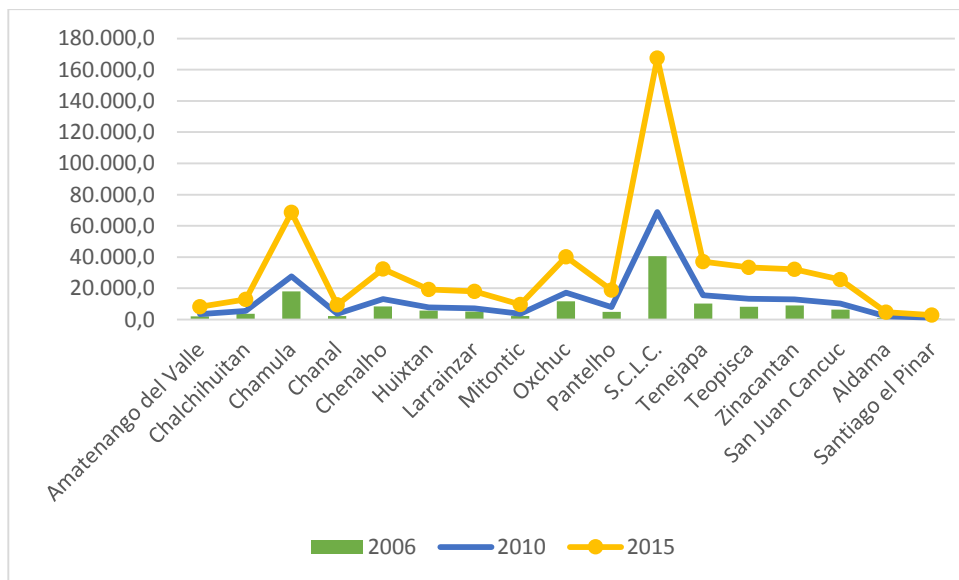
Fuente: Elaboración con base en Hacienda Chiapas, 2006, 2010 y 2015.

Anexo 4. Distribución de los recursos del FISM en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración con base en Hacienda Chiapas, 2006, 2010 y 2015.

Anexo 5. Gráfica. Distribución de los recursos del FORTAMUN en los Municipios de los Altos de Chiapas, 2006, 2010 y 2015 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración con base en Hacienda Chiapas, 2006, 2010 y 2015.

## BIBLIOGRAFIA

- Aghion, P. & Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60(2), 323-351.
- Aréstegui, Rafael (2013), "Presentación" en Julio Moguel Coordinador, *El sur-sureste mexicano: crisis y retos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/ LXII Legislatura. Juan Pablos Editor. México, 2013.
- Arriagada, Camilo (2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barba Carlos; Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia (2009), "Introducción" en C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (Coords.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México, EdeG/Colef.
- Barba Solano, Carlos (2001), "El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México", ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (alas), Antigua, Guatemala.
- Barba Solano, Carlos (2009), "Los estudios sobre la pobreza en América Latina", en *Revista Mexicana de sociología*, núm. Especial, año 71, diciembre, México, UNAM, pp. 9-49.
- Barba Solano, Carlos (2012) "Regímenes de Bienestar Latinoamericanos: ¿Universalismo o focalización?" En José Luis Calva (Coord.) *Derechos sociales y desarrollo incluyente*. Juan Pablos Editor. Consejo Nacional de Universitarios, Mexico.
- Bárcena, Alicia (2014) "20 años de transformaciones hacia la igualdad" CEPAL. Sesión especial sobre Beijing+20 en América Latina y el Caribe Santiago, 18 de noviembre 2014. Consultado el 10/01/2015, disponible en: [http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/141118\\_Beijing\\_20\\_AliciaBarce na.pdf](http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/33638/141118_Beijing_20_AliciaBarce na.pdf)
- Barro, Robert (1991). Economic growth in a cross-section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-433.
- Bastiaensen, Johan, Merlet, Pierre, Craps, Marc, De Herdt, Tom, Flores, Selmira, Huybrechs, Frédéric, Mendoza Vidaurre, René, Steel, Griet y Van Hecken, Gert (2015), "Agencia en territorios humanos rurales: una perspectiva socio-constructivista" en, Johan Bastiaensen, Pierre Merlet, Selmira Editores. *Rutas de desarrollo en territorios humanos. Las dinámicas de la vía láctea en Nicaragua*.
- Boltvinik, Julio (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, México, vol. 42, núm. 4, abril, pp. 354-365.

- Boltvinik, Julio (2005) “*Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque sobre la pobreza y el florecimiento humano*”, Papeles de Población, abril-junio, número 044 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México pp. 9-42. Consultado el 15/10/2015, disponible en: [http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar\\_la\\_mirada\\_Un\\_nuevo\\_enfoque\\_de\\_la\\_pobreza\\_y\\_el\\_florecimiento\\_humano.pdf](http://www.colmex.mx/academicos/ces/julio/images/stories/Ampliar_la_mirada_Un_nuevo_enfoque_de_la_pobreza_y_el_florecimiento_humano.pdf)
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos Enrique (1999) “Conceptos y medidas de pobreza” en *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI. México. Pp 30-80
- Campos Ríos, Guillermo (2010), “Política social y empleo en México”, en Ignacio Llamas Huitron, Nora Garro Bordonario y Guillermo Campos Ríos (coords.), *Política Social: enfoques y análisis*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, pp. 47-69.
- CEPAL (2015) “Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe” Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015. Consultado el 15/11/2015, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/39100>
- CEPAL, (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, CEPAL, Chile. Consultado el 15/11/2015, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5970>.
- CIEPSE (2014), *Análisis de la Pobreza en Chiapas, 2014*, Gobierno del estado de Chiapas. Consultado el 11/08/2015 en: <http://ciepsechiapas.org.mx/>.
- Cortés, Fernando (2014). “Gasto social y pobreza”. Documento de trabajo. Programa universitario de estudios de desarrollo. UNAM. México D.F.
- Dávila, Enrique, Kessel, Georgina y Levy, Santiago (2002), *El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*, Economía mexicana, Nueva época, volumen XI, número 2, México, D.F. Consultado el 22/11/2015 en <http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/inae5/534.pdf>.
- De la Vega Estrada, Sergio (2015) “Marco conceptual sobre la pobreza” en *Prioridades de investigación sobre pobreza y desarrollo*. Coordinador, Carlos Brambila Paz. D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Escuela de Gobierno y Transformación Pública.
- Del Valle H., Alejandro (2010) “Comparando regímenes de bienestar en América” Latina, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, pag. 61-76. Consultado el 10/12/2015, disponible en: [http://www.cedla.uva.nl/50\\_publications/pdf/revista/88RevistaEuropea/88-DEL.VALLE-ISSN-0924-0608.pdf](http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/revista/88RevistaEuropea/88-DEL.VALLE-ISSN-0924-0608.pdf).

- Diario Oficial (2014b), *Decreto por el que se crea la coordinación nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, SEDESOL. 05/09/2014, Disponible en [https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/Web20132/documentos/05092014\\_DOF Decreto de Creacion Prospera.pdf](https://www.prospera.gob.mx/Portal/work/Web20132/documentos/05092014_DOF Decreto de Creacion Prospera.pdf)
- Dollar, D. & Kraay, A. (2000). *Growth is good for the poor*. Washington D.C.: Development Research Group, The World Bank.
- Enlace Zapatista. (1994). “La larga travesía del dolor a la esperanza”. Recuperado el 23 de enero 2016 de [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_09\\_22\\_a.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_09_22_a.htm)
- Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (2000) *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Press.
- Esquivel, Gerardo (2015), *Desigualdad Extrema en México, Concentración del Poder Económico y Político*, OXFAM, México, Consultado el 18/10/2015, disponible en: <http://www.oxfamMexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.VdDuFJf4PIU>
- Gallardo Garcia, E. David (2008). *Política social y vida comunitaria. Efectos del Programa Oportunidades en dos comunidades mazatecas de Oaxaca (2000-2006)*. Tesis de Maestro en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 107 pp.
- García, María del Carmen (2006), “Crisis rural y migraciones en Chiapas”, *Migración y Desarrollo*, 6, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 102-130.
- Huerta Moreno, María Guadalupe (2005) *El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México. Consultado el 22/11/2015 en Dirección electrónica: [jarumi@prodigy.net.mx](mailto:jarumi@prodigy.net.mx) o en Espiral ISSN: 1665-0565 [espiral@fuentes.csh.udg.mx](mailto:espiral@fuentes.csh.udg.mx) Universidad de Guadalajara México.
- Ibarra Colado, Eduardo (1993) “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo”, en Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. En juegos organizacionales, México* UAM Iztapalapa, Colección CSH, México, págs. 117-182.
- Isaac Jorge y Quintana Luis (2013), “Una estrategia de desarrollo para el Sur Pacífico de México” en *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico*



mexicano. J. Isaac, J.A. López & L. Quintana, coords. México: Plaza y Valdés, 61-102.

Jusidman, Rapoport Clara (2008) “Reflexiones ciudadanas sobre la política social” editorial de la Dirección de Imagen Institucional de la Unidad de Comunicación Social de la Sedesol. Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F. Consultado el 24/11/2015. En: [http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/derechos-humanos-politica-social/libro\\_reflexiones\\_cj.pdf](http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/derechos-humanos-politica-social/libro_reflexiones_cj.pdf).

Kaztman, Rubén (2001), “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, Revista de la cepal, núm. 75, diciembre, pp. 171-189.

Leco Casimiro, Tomás y Bollain Parra, Esteban (2013) *La política social en México, 1970-2013* inceptum, Vol. VIII, No. 15 Julio - Diciembre, 2013, pp. 177 – 212. Consultado el 11/10/2015, disponible en: <http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/view/123/106>

Lindblom, Ch. (1992) “La ciencia de «salir del paso»” en L. Aguilar (Editor) *La hechura de las políticas públicas*, M.A Porrúa, 1992, pp. 201-225.

López Arévalo, Jorge, Núñez Medina, Gerardo (2016). “Desigualdad y exclusión social en Chiapas, una mirada a largo plazo” Oxfam México, Colectivo Isitame. México.

López, Arévalo Jorge y Peláez, Herreros Óscar (2014). *El desigual impacto de la crisis económica de 2008-2009 en los mercados de trabajo de las regiones de México: la frontera norte frente a la región sur*. Contaduría y Administración 60 (S2) 195-218. Universidad Autónoma de Chiapas, Facultad de Ciencias Sociales, México. El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Económicos, México. Accedido el 20/11/2015 en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rca/article/view/53222>

Luna, Carmen (2015), “Canasta básica, inalcanzable para 24 millones de mexicanos”. CNEXPANSIÓN, Consultado el 28/07/2015 en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/07/24/canasta-basica-inalcanzable-para-24-millones-de-mexicanos>

Maríñez Navarro, Freddy (2002). *De Progres a Contigo: ¿una nueva gestión pública de lo social?*. VII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública. Lisboa, Portugal 8-11 de Octubre, 2002. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043321.pdf>

Max Neef, Manfred (1993) *Desarrollo a escala humana*. Coedición Nordan e Icaria Editorial. Uruguay. [http://www.max-neef.cl/descargas/Max\\_Neef-Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf)

Medina Núñez, Ignacio (1998) “Estado benefactor y reforma del Estado Espiral”, vol. IV, núm. 11, enero-abril, 1998, pp. 23-45 Universidad de Guadalajara, México.

Consultado el 20/11/2015. Disponible en:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13841102>

- Mixcóatl, Gerardo (2008), “Racionalidad de la política social, programas nacionales e iniciativas estatales en materia de pobreza”, *Racionalidad de la política social, programas nacionales e iniciativas estatales en materia de pobreza. Hacia un modelo de diseño e implementación de política pública*, UACAM, México, p. 11-53
- Montalvo, J. & Ravallion, M. (2010). The pattern of growth and poverty reduction in China. *Journal of Comparative Economics*, 38 (1), 2-16.
- Moreno Salazar, Pedro, Ortiz Guerrero, Claudia, Marrufo Heredia, Eduardo (2004), *Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México*. Sociológica, año 19, número 54, enero-abril de 2004, pp. 55-75 Fecha de recepción 02/10/03, fecha de aceptación 09/01/04. En: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5404.pdf>
- Nájera, J. & López, J.A. (2009). “Migración de chiapanecos a los Estados Unidos de América, una visión desde la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México” - EMIF NORTE, Primer Congreso Internacional Pobreza, Migración y Desarrollo, 22-24 de abril, San Cristóbal de Las Casas, México.
- Núñez, J. (2009). “Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia”. *Archivos de Economía*, Documento, 359, DNP, Bogotá.
- Ocampo, José Antonio (2008), “Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización”, en revista Nueva Sociedad, num. 215 mayo-junio, pp. 36-61.
- OCDE México, (2015) “Mejores políticas para una vida mejor” Consultado el 14/08/2015 en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>
- Ontiveros Ruíz, G. (2005) *La política social en México 1988–1994: El programa nacional de solidaridad*. Edición a texto completo en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/gor/>
- ONU (1995), Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
- Ordóñez Barba, Gerardo Manuel (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de CC. Políticas y sociología. Departamento de Ciencia Política y de la administración II. Memoria presentada para optar por el grado de doctor. Consultado el 26/10/ 2015 en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t25722.pdf>
- Ordóñez, Gerardo (2012), “Evolución, contrastes y tendencias actuales de los Estados de bienestar en las sociedades contemporáneas”, en Calva, José Luis (Coord.),

*Derechos sociales y desarrollo incluyente. Análisis estratégico para el desarrollo.* Vol. 12, CNU, Juan Pablos, México, p. 17-40

Ortega Eduardo en El Financiero (2015), Política social no es suficiente para reducir pobreza: Peña Nieto. Consultado el 30/07/2015 en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/politica-social-no-es-suficiente-para-reducir-pobreza-pena-nieto.html>

Parra M. Roberto (2013), “Los caminos posibles en la reconstrucción del Sur-Sureste” en Julio Moguel Coordinador, *El sur-sureste mexicano: crisis y retos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/ LXII Legislatura. Juan Pablos Editor. México, 2013.

Peláez, Ó. & López, J.A. (2013). Desigualdades regionales: fuerzas determinantes. *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico mexicano*. J. Isaac, J.A. López & L. Quintana, coords. México: Plaza y Valdés, 61-102.

PNUD, México (2014) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México D.F. Marzo, 2014. Consultado el 11/02/2016, disponible en <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>

Portilla, Marcial Octavio Carlos (2005) *Política social: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación*. Espacios Públicos, vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, pp. 100-116 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. Consultado el 19/11/2015. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/676/67681607.pdf>

Rodríguez Peñaloza, Martín; Rodríguez Manzanares, Eduardo (2009), “Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza” Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, pp. 123-150 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.

Rus, Jan (2012), *El ocaso de las fincas y la transformación de la sociedad indígena de Los Altos de Chiapas, 1974-2009* Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. S.C.L.C, Chiapas, México

San Juan, Carlos (2013), “Pensar el sur: ¿Cómo reconstruirlo, como región civilizatoria o territorio de la pobreza extrema?” en Julio Moguel Coordinador, *El sur-sureste mexicano: crisis y retos*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/ LXII Legislatura. Juan Pablos Editor. México, 2013.

Sánchez Almanza, Adolfo (2006), “Políticas sociales y estrategias regionales de combate a la pobreza”. En José Luis Calva (Coordinador), *Políticas de Desarrollo Regional, Agenda para el desarrollo*, Edit. Porrúa Volumen 13, México.

- Sánchez Almanza, Adolfo (2010), La pobreza y conceptos afines, en Verónica Villarespe Reyes (Coordinadora), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Primera edición 15 de octubre de 2010. México, D.F.
- Sánchez Almanza, Adolfo (2012), “Desarrollo económico, desigualdad territorial y políticas sociales”. En José Luis Calva (Coordinador), *Desarrollo Regional y Urbano, Vol 13* Edit. Juan Pablos, Consejo Nacional de Universitarios, México, 2012.
- SEDESOL (2015), Se romperá el círculo de la pobreza con educación de calidad y empleo, Comunicado 175, 3 de agosto de 2015, Consultado el 15/08/2015 en <http://sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Comunicados/rid/57/3307/se-rompera-el-circulo-de-la-pobreza-con-educacion-de-calidad-y-empleo-sedesol>
- Sen, Amartya (2000), “Capítulo 4, La Pobreza como privación de capacidades”, en *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta S.A., Buenos Aires, pp. 114-141. [www.editorial.planeta.es/00/00.asp](http://www.editorial.planeta.es/00/00.asp)
- Sen, Amartya (2003), *La economía de la focalización*, Comercio exterior, vo l. 53, núm. 6, junio de 2003. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/53/7/RCE.pdf>
- Subiratst, Joan (2006), “El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana”, en, A. Díaz Aldret *Gobiernos Locales*, México, Siglo XXI/Escuela de Administración Pública, D. F.
- Torres Felipe y Rojas Agustin (2015), *Política económica y política social en Mexico: Desequilibrio y saldos*, en Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de economía. Instituto de investigaciones económicas, UNAM. Vol. 46/número 182. Julio-septiembre 2015. [http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/182\\_v46/02art\\_Torres.pdf](http://www.probdes.iiec.unam.mx/numeroenpdf/182_v46/02art_Torres.pdf)
- Valencia Lomelí, Enrique (2003), *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México*. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión Estudios Sociológicos, vol. XXI, núm. 1, enero-abril, 2003, pp. 105-133 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Consultado el 09/10/2015 en: [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) y [www.cya.unam.mx/index.php/cya](http://www.cya.unam.mx/index.php/cya).
- Valencia Lomelí, Enrique (2008) ‘Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates’, *Annual Review of Sociology*, núm. 34, pp. 499-524.
- Valenzuela Feijóo, J. (2013). “Un mundo más ancho y más ajeno: neoliberalismo y desigualdades regionales” en J. Isaac, J.A. López & L. Quintana, coords. *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico mexicano*. México: Plaza y Valdés, 25-60.

Villafuerte Solís, Daniel (2014), “Crisis rural, pobreza y hambre en Chiapas” En revista *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. XIII, Núm. 1, enero-junio de 2015, México. Pp. 13-28. ISSN 1665 8027.

Villarespe Reyes, Verónica y Sosa Ferreira, Ana Patricia, (2010), “Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica, en Verónica Villarespe Reyes (Coordinadora), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Primera edición 15 de octubre de 2010. México, D.F.

Warr, P. G. (2001). *Poverty incidence and sectoral growth: evidence from Southeast Asia*, Helsinki: World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER).

## SITIOS EN INTERNET

CEIEG, (2013) Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tercer Trimestre de 2013. Dirección de Geografía, Estadística e Información Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas, consultado el 03/03/2016. [http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/productosdgei/info\\_estadistica/ENOE/2013/ENOE\\_4to\\_Trim\\_2013.pdf](http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/productosdgei/info_estadistica/ENOE/2013/ENOE_4to_Trim_2013.pdf)

CEIEG, (2016) Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Tercer Cuarto Trimestre de 2015. Dirección de Geografía, Estadística e Información Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Chiapas, consultado el 03/03/2016. [http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/productosdgei/info\\_estadistica/ENOE/2016/ENOE\\_4to\\_Trim\\_2013.pdf](http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/productosdgei/info_estadistica/ENOE/2016/ENOE_4to_Trim_2013.pdf)

CONAPO (2010b) Índice de marginación por localidad. CONAPO, México. Consultado el 15/02/2014 <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/IndiceMargLoc2010.pdf>.

CONAPO, (2010a). Índices de Marginación Estatal y Municipal. CONAPO, México. Consultado el 15/02/2014 en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).

CONAPO, 2010 y el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica, 2010. INEGI, CGPYV 2010.

CONAPO, 2014. *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*. Consultado el 20/09/2016 disponible en [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/07\\_Cuadernillo\\_Chiapas.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/07_Cuadernillo_Chiapas.pdf)

- CONEVAL (2010) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, Edición, noviembre de 2010 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado el 20/08/2015, disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)
- CONEVAL (2012), Informe de pobreza y evaluación en el estado de Chiapas. Consultado el 3 de marzo de 2014 en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- CONEVAL (2014), Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. Consultado el 10 de agosto de 2015 en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx).
- CONEVAL, 2016. Pobreza y pobreza extrema en entidades visitadas por el Papa Francisco, febrero, 2016 consultado 12/02/2016, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Pobreza\\_Mexico.pdf?platform=hootsuite](http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Pobreza_Mexico.pdf?platform=hootsuite).
- Diario Oficial (2014a), *Acuerdo por el que se emite las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social*, SEDESOL. 30 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/>
- DOF. 07/11/2013, *Ley General de Desarrollo Social*, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Última reforma publicada DOF 07-11-2013. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Hacienda Chiapas “Acuerdo de Distribución de los Fondos III y IV 2006, 2010 y 2015” Periódico Oficial núm. 334 (31/01/06), 211 (2ª Sección. 20/01/10) y 163 (30/01/2015). <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/recursos-mpios/aportaciones.asp>.
- INEGI (2010) Censo de Población y Vivienda 2010. Consultado el 15/02/2014 <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est>
- INEGI (2015), Tabulados de la encuesta intercensal 2015. Estimadores de la población total en viviendas particulares habitadas por municipio y grupos quinquenales de edad según sexo.
- PNUD, 2015. Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes 2015. En: [http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/Publicaciones\\_ReducionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD\\_boletinIDH-web.pdf](http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/Publicaciones_ReducionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH-web.pdf)
- SEDESOL (2014), Padrón de Beneficiarios por localidad. Consultado el 02/02/2015 en [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron\\_de\\_Beneficiarios](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios)

SEDESOL (2015), Padrón de Becarios por localidad, Fecha de corte: 04/12/2015  
Consultado el 04/03/2016 en  
[https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Padron\\_de\\_Becariosarcivos](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Padron_de_Becariosarcivos)