




# Universidad Autónoma de Chiapas

Dirección General de Investigación y Posgrado

Doctorado en Estudios Regionales



## Programa de transferencias condicionadas en los Altos de Chiapas: ¿mecanismo de supervivencia o desarrollo de capacidades?

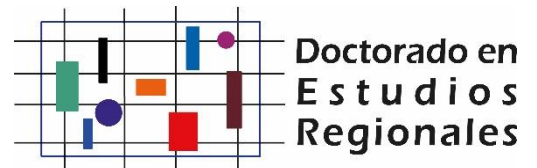
TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**Doctor en Estudios Regionales**

PRESENTA  
**Carlos Alberto Gómez Camacho**

DIRECTOR DE TESIS  
**Dr. Jorge Alberto López Arévalo**

CODIRECTOR DE TESIS  
**Dr. Óscar Rodil Marzábal**

TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS  
ENERO 2017





DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO  
DES CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DOCTORADO EN ESTUDIOS REGIONALES  
ÁREA DE TITULACIÓN  
AUTORIZACIÓN/IMPRESIÓN DE TESIS



F-FHCIP-TD-016

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a 15 de diciembre de 2016.

Oficio No. TDER/297/16.

C. **CARLOS ALBERTO GOMEZ CAMACHO**

Promoción: **SEXTA**

Matrícula: **14162006**

Sede: **TUXTLA GUTIERREZ, CHIAPAS.**

Presente.

Por medio del presente, informo a Usted que una vez recibido los votos aprobatorios de los miembros del **JURADO** para el examen de grado del Programa de Doctorado en Estudios Regionales, para la defensa de la tesis intitulada:

**"PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LOS ALTOS DE CHIAPAS: ¿MECANISMO DE SUPERVIVENCIA O DESARROLLO DE CAPACIDADES?"**.

Se le **autoriza la impresión de seis ejemplares impresos y cuatro electrónicos (CDs)**, los cuales deberá entregar:

- Un CD: Dirección de Desarrollo Bibliotecario de la Universidad Autónoma de Chiapas.
- Un CD: Biblioteca de la Facultad de Humanidades C-VI.
- Seis tesis y dos CD: Área de Titulación de la Coordinación de Investigación y Posgrado de la Facultad de Humanidades C-VI, para ser entregados a los Sinodales y a la Coordinación del Doctorado en Estudios Regionales.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente  
*"Por la Conciencia de la Necesidad de Servir"*  
  
**Mtro. GONZALO ESTEBAN GIRON AGUIAR**  
Director (a)

  
**DR. APOLINAR OLIVA VELAS**  
Coordinador (a) del Doctorado en Estudios Regionales

C.c.p.- Expediente/Minutario.  
GEGA/AOV/mcmd\*

La realización de esta investigación fue posible gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), con número **420427**, durante mis estudios de doctorado en Estudios Regionales en la Universidad Autónoma de Chiapas, (Unach).

*Agradecimiento*

*A Dios por la bendición de la vida, el amor de mi familia,  
el afecto de los amigos y el conocimiento de la academia de Economía,  
Sociedad y Territorio del Doctorado en Estudios Regionales.*

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b><i>Introducción</i></b>                                    | 13 |
| <b><i>Capítulo I: Qué se ha dicho de la pobreza</i></b>       | 15 |
| 1.1. Pobrezas relativa y absoluta                             | 15 |
| 1.1.1 Historicidad y conceptos                                | 15 |
| 1.1.2 Interpretación de los organismos internacionales        | 22 |
| 1.1.3 Interpretación en el contexto mexicano                  | 23 |
| 1.2. Desigualdad y pobreza                                    | 25 |
| 1.2.1 Perspectivas teóricas                                   | 26 |
| 1.2.2 Desigualdad económica                                   | 28 |
| 1.2.3 Desigualdad social                                      | 30 |
| 1.3. Política y gasto social                                  | 31 |
| 1.3.1. Contextualidad de la política social                   | 31 |
| 1.3.2. El gasto social  | 34 |
| 1.3.3. Ramos 20 y 33, recurso público orientados a la pobreza | 36 |
| 1.4. Del discurso a la realidad en Chiapas                    | 40 |
| 1.4.1 A más 20 años del discurso promisorio                   | 41 |
| 1.4.2 Del discurso a los datos                                | 45 |
| <b><i>Capítulo II: Hacia el enfoque de capacidades</i></b>    | 48 |
| 2.1. Perspectivas teóricas                                    | 48 |
| 2.1.1. El desarrollo humano                                   | 48 |
| 2.1.2. El capital humano                                      | 53 |
| 2.1.3. El capital social                                      | 56 |
| 2.1.4. Las necesidades humanas                                | 57 |
| 2.1.5. La movilidad social                                    | 59 |
| 2.2. El enfoque de capacidades: elementos y conceptos         | 60 |
| 2.2.1. La libertad  | 62 |
| 2.2.2. Las capacidades y funcionamientos                      | 64 |
| 2.2.3. El bienestar   | 65 |
| 2.2.4. La agencia   | 67 |
| 2.3. Institucionalización del enfoque de capacidades          | 68 |
| 2.3.1. Medición del desarrollo humano                         | 68 |
| 2.3.2. Política social  | 69 |
| 2.3.3. Programas de transferencias condicionadas              | 70 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Capítulo III: Del por qué y para qué</b>                        | 72  |
| 3.1. Los programas de transferencias condicionadas (PTC)           | 72  |
| 3.1.1 Justificación  | 72  |
| 3.1.2 Conceptualización  | 75  |
| 3.1.3 Características  | 76  |
| 3.1.4 Importancia  | 79  |
| 3.2. Perspectiva de los PTC en América Latina y el Caribe          | 80  |
| 3.2.1. Del consenso al posconsenso de Washington                   | 80  |
| 3.2.2. Regionalización de los PTC en América Latina y el Caribe    | 83  |
| 3.2.3. Financiamiento y cobertura                                  | 88  |
| 3.2.4. Tendencias de la pobreza en Brasil y México, países con PTC | 90  |
| 3.3. El PTC en México  | 92  |
| 3.3.1 Antecedente de los programas sociales                        | 92  |
| 3.3.2 Progresá, Oportunidades y Prospera                           | 95  |
| 3.3.3 Financiamiento   | 98  |
| 3.3.4 Instrumentación  | 100 |
| 3.3.5 Evaluaciones relevantes                                      | 103 |
| 3.4. Chiapas: en el panorama de los PTC de 1998 al 2015            | 105 |
| 3.4.1 Padrón de beneficiarios                                      | 106 |
| 3.4.2 Las transferencias monetarias                                | 110 |
| 3.4.3 Condicionalidad y corresponsabilidad                         | 112 |
| 3.4.4 Resultados estructurales                                     | 113 |
| <br>   |     |
| <b>Capítulo IV. Hacia la región de estudio</b>                     | 118 |
| 4.1 Espacio, región y territorio: conceptos básicos                | 118 |
| 4.2 Importancia de los estudios regionales                         | 121 |
| 4.3 Identificando la región de estudio                             | 124 |
| 4.3.1 Índice de Pobreza  | 125 |
| 4.3.2 Índice de Marginación y Rezago Social                        | 127 |
| 4.3.3 Índice de Desarrollo Humano                                  | 128 |
| 4.3.4 Desigualdad en la integración del ingreso                    | 131 |
| 4.3.5 Transferencias de recursos públicos                          | 135 |
| 4.3.6 Regionalización  | 138 |
| 4.4 Chamula: región de estudio                                     | 141 |
| 4.4.1 Identidad y cultura  | 142 |
| 4.4.2 Estructura poblacional                                       | 145 |
| 4.4.3 Estructura económica: transformaciones productivas           | 147 |
| 4.4.4 Migración y remesas  | 154 |
| 4.4.5 Profundidad de la pobreza                                    | 158 |
| 4.4.5.1 Pobreza y salud  | 160 |
| 4.4.5.2 Pobreza y educación  | 165 |
| 4.4.5.3 Pobreza e infraestructura básica social                    | 167 |
| 4.4.5.4 Pobreza y medio ambiente                                   | 168 |
| 4.4.6 Orientación y control político del gasto público             | 169 |
| 4.4.7 Incidencia del PTC   | 173 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Capítulo V. Hallazgos y conclusiones</b>                                   | 182 |
| 5.1 Estrategia metodológica   | 182 |
| 5.1.1 Técnica de investigación  | 183 |
| 5.1.2 Muestreo  | 186 |
| 5.1.3 Instrumentos de investigación   | 188 |
| 5.2 Hallazgos y conclusiones  | 190 |
| 5.2.1 Hallazgos   | 190 |
| 5.2.1.1 Chicumtantic  | 191 |
| 5.2.1.2 Epalchén  | 194 |
| 5.2.1.3 Tentic  | 197 |
| 5.2.1.4 Kotolté   | 199 |
| 5.2.1.5 Triangulación de la información                                       | 202 |
| 5.2.2 Conclusiones  | 205 |
| 5.2.3 Recomendación e implicaciones para el diseño de política social del PTC | 210 |
| <b>Referencias bibliográficas</b>   | 214 |

## Índice de cuadros

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| Cuadro 1  | Enfoques principales de justicia distributiva   | 27  |
| Cuadro 2  | Disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación (1988-2015) en relación a estrategias para la superación de la pobreza        | 42  |
| Cuadro 3  | Definiciones seleccionadas de capital social  | 56  |
| Cuadro 4  | Periodo de comienzo de los programas de transferencias condicionadas  | 85  |
| Cuadro 5  | Temporalidad de los PTC en América Latina y el Caribe   | 87  |
| Cuadro 6  | Objetivos sustantivos de los PTC en México desde Progres a hasta Prospera   | 96  |
| Cuadro 7  | Componentes otorgados a beneficiarios del Programa de Transferencias Condicionadas en México  | 101 |
| Cuadro 8  | Variación del apoyo monetario a la población beneficiaria a partir de la instrumentación del PTC.   | 102 |
| Cuadro 9  | Evidencias relevantes en evaluaciones de impacto al PTC en México   | 103 |
| Cuadro 10 | Posición de las entidades de México respecto a las transferencias monetarias (1998-2015)  | 106 |
| Cuadro 11 | Municipios de Chiapas con decremento en la PEAO por sector en relación al año 2000 versus 2015  | 134 |
| Cuadro 12 | Municipios de Chiapas con mayor FISM vs pobreza y marginación   | 135 |
| Cuadro 13 | Municipios con más recursos erogados por el Gobierno del Estado de 1996 a 2015 (importes acumulados)                                      | 137 |
| Cuadro 14 | Municipios de Chiapas con población indígena  | 139 |
| Cuadro 15 | Número de cargos por barrio de la autoridad tradicional de Chamula  | 144 |
| Cuadro 16 | Densidad de la población de Chamula por tamaño de localidad   | 146 |
| Cuadro 17 | Matriz sectorial de valor agregado censal bruto (VACB) de municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009) | 149 |
| Cuadro 18 | Participación de los sectores (Pij) en los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)                | 149 |
| Cuadro 19 | Coefficiente de localización (Qij) de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)                 | 150 |
| Cuadro 20 | Coefficiente de especialización (Qr) de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)               | 151 |
| Cuadro 21 | CRr de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)  | 152 |
| Cuadro 22 | Principales variables de marginación del municipio de Chamula   | 160 |
| Cuadro 23 | Número de localidades por rango de viviendas por carencia social en Chamula   | 168 |
| Cuadro 24 | Capacidad financiera de Chamula para el ejercicio 2016  | 171 |
| Cuadro 25 | Guion de diálogo semiestructurado para la población muestra   | 189 |
| Cuadro 26 | Análisis del proceso de permanencia de beneficiarios  | 189 |



## Índice de figuras

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Figura 1  | Clasificación del significado de pobreza de Spicker  | 18  |
| Figura 2  | Criterios con los que se estableció la metodología de medición de la pobreza en México   | 23  |
| Figura 3  | Cronología de estrategias contra la pobreza versus evolución del porcentaje de la pobreza alimentaria en México de 1977 a 2014 | 40  |
| Figura 4  | La teoría del enfoque de capacidades y su vinculación con el Programa de Transferencias Condicionadas                          | 71  |
| Figura 5  | Regionalización de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe                                 | 84  |
| Figura 6  | Características del PTC en México vinculadas a las capacidades   | 97  |
| Figura 7  | Apoyo monetario por componente del PTC (1998-2015)   | 103 |
| Figura 8  | Municipios de Chiapas con casos de mortalidad materna  | 115 |
| Figura 9  | Municipios de Chiapas clasificados en “alta marginación” (1990-2015)   | 127 |
| Figura 10 | Municipios con población con ingresos hasta de 2 salarios mínimos  | 134 |
| Figura 11 | Delimitación de la región de estudio   | 140 |
| Figura 12 | Ubicación territorial de Chamula, Chiapas  | 141 |
| Figura 13 | Municipios de Chiapas con mayor flujo migratorio a Estados Unidos  | 156 |
| Figura 14 | Principal asentamiento de población Chamula en Estados Unidos (2015)   | 157 |
| Figura 15 | Ubicación espacial de casos de mortalidad materna en Chamula   | 163 |
| Figura 16 | Ubicación espacial de las familias beneficiarias con PTC, mayor o igual a 15 años de Chamula (2015)                            | 175 |
| Figura 17 | Ficha de datos de la localidad Chicumtantic, Chamula   | 176 |
| Figura 18 | Ficha de datos de la localidad Epalchén, Chamula   | 177 |
| Figura 19 | Ficha de datos de la localidad Kotolté, Chamula  | 178 |
| Figura 20 | Ficha de datos de la localidad Tentic, Chamula   | 179 |
| Figura 21 | Base de datos elaborada a nivel municipal para consulta de información por localidad   | 184 |
| Figura 22 | Esquematización de principales resultados de la investigación de campo   | 190 |
| Figura 23 | Estrategia de triangulación de la información de campo   | 203 |

## Índice de gráficos

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Gráfico 1  | Población económicamente activa ocupada de Chiapas (2005-2015)   | 29  |
| Gráfico 2  | Matriculación escolar del estado de Chiapas (1990-2013)  | 31  |
| Gráfico 3  | Porcentaje de pobreza extrema multidimensional de los estados de México  | 34  |
| Gráfico 4  | Comparativo del gasto en desarrollo social y económico (mdp) en relación con el porcentaje de pobreza por ingresos del estado de Chiapas (1990-2014) | 35  |
| Gráfico 5  | Gasto programable ejercido en desarrollo social del estado de Chiapas (1994-2015)  | 36  |
| Gráfico 6  | Evolución del presupuesto ejercido del Ramo 20 del estado de Chiapas (1998-2015)   | 37  |
| Gráfico 7  | Número de municipios por grado de marginación del estado de Chiapas de 1990 a 2015   | 38  |
| Gráfico 8  | Recursos públicos transferidos por concepto del fondo de infraestructura social a los municipios de Chiapas (2001-2015)                              | 39  |
| Gráfico 9  | Porcentaje de población en pobreza multidimensional entre Chiapas, Nuevo León (bajo %) y Nacional  | 46  |
| Gráfico 10 | Número de municipios de Chiapas clasificados en “muy alta marginación” (1990-2015)   | 46  |
| Gráfico 11 | Financiamiento en dólares para los PTC en Brasil y México  | 88  |
| Gráfico 12 | Países con mayor población beneficiaria respecto a los PTC   | 89  |
| Gráfico 13 | Países con menor población beneficiaria respecto a los PTC   | 89  |
| Gráfico 14 | Porcentaje de pobreza en países con PTC  | 90  |
| Gráfico 15 | Porcentaje de población en pobreza de Brasil y México (1990-2014)  | 90  |
| Gráfico 16 | Presupuesto de las siete secretarías que participan en Prospera  | 99  |
| Gráfico 17 | Presupuesto para el PTC Prospera Chiapas 2015  | 100 |
| Gráfico 18 | Comparativo del padrón de beneficiarios de los PTC de las entidades de México  | 107 |
| Gráfico 19 | Número de localidades de Chiapas incorporadas al PTC de 1998 a 2015  | 107 |
| Gráfico 20 | Tendencia del padrón de beneficiarios de Chiapas (1998-2015)   | 108 |
| Gráfico 21 | Tendencia del padrón por región administrativa de Chiapas (1998-2015)  | 108 |
| Gráfico 22 | Padrón de beneficiarios de los municipios de la Región Altos de Chiapas  | 109 |
| Gráfico 23 | Entidades de México con mayores transferencias del PTC a la población  | 110 |
| Gráfico 24 | Distribución de la transferencia monetaria por tipo de componente  | 111 |
| Gráfico 25 | Casos por mortalidad materna en Chiapas (1990-2013)  | 114 |
| Gráfico 26 | Intervalo de edades por casos de mortalidades materna en Chiapas   | 115 |
| Gráfico 27 | Casos de mortalidad infantil en menores de 5 años a nivel nacional   | 116 |
| Gráfico 28 | Número de municipios versus porcentaje de nacimientos sin seguridad social en Chiapas  | 117 |
| Gráfico 29 | Porcentaje de población del sureste de México en pobreza extrema   | 125 |
| Gráfico 30 | Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema  | 126 |
| Gráfico 31 | Municipios con mayor porcentaje de población por debajo de la LBM  | 126 |
| Gráfico 32 | Índice de Desarrollo Humano del municipio de Chamula   | 128 |
| Gráfico 33 | Dispersión del municipio de Chamula en relación con las dimensiones de salud y educación   | 129 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Gráfico 34 | Dispersión del municipio de Chamula en relación con la TMI y el PIB per cápita del IDH 2010  | 129 |
| Gráfico 35 | Dispersión municipal en relación con el grado de escolaridad   | 130 |
| Gráfico 36 | Dispersión municipal en relación con el Coeficiente de Gini 2010 vs 1990   | 131 |
| Gráfico 37 | Dispersión municipal en relación con el Coeficiente de Gini 2010 vs 2000   | 131 |
| Gráfico 38 | Tasa de Crecimiento (TC) y Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de la PEO para Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la Nacional entre el periodo 2000 a 2015 | 132 |
| Gráfico 39 | Número de municipios de Chiapas por tasa de crecimiento 2000 versus 2015   | 133 |
| Gráfico 40 | PEAO en Chiapas por sector productivo  | 133 |
| Gráfico 41 | Recursos públicos FISM vs población en rezago social (2000-2015)   | 135 |
| Gráfico 42 | Municipios de Chiapas con mayor transferencia monetaria versus porcentaje de población en pobreza extrema y por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo   | 136 |
| Gráfico 43 | Porcentaje de gasto público acumulado de 1996 a 2015 clasificado por función   | 137 |
| Gráfico 44 | Rango de porcentaje de población indígena en los municipios de Chiapas   | 138 |
| Gráfico 45 | Porcentaje de localidades de Chiapas con población indígena  | 139 |
| Gráfico 46 | Pirámide poblacional del municipio de Chamula  | 145 |
| Gráfico 47 | Tasa de Crecimiento Promedio Anual de Chamula (1990-2015)  | 146 |
| Gráfico 48 | PEO por sector económico en Chamula  | 147 |
| Gráfico 49 | UE con mayor incidencia en el municipio de Chamula   | 153 |
| Gráfico 50 | Matrícula consular de Chiapas, Oaxaca y Guerrero   | 154 |
| Gráfico 51 | Estados de la Unión Americana con mayor matrícula consular expedida a chiapanecos  | 155 |
| Gráfico 52 | Porcentaje de edad de chiapanecos con matrícula consular   | 155 |
| Gráfico 53 | Tendencia de la matrícula consular de la población chamula (2011-2014)   | 156 |
| Gráfica 54 | Remesas en millones de dólares a familias receptoras en Chamula (2013-2015)  | 157 |
| Gráfico 55 | Distribución porcentual por tipo de religión en Chamula  | 158 |
| Gráfico 56 | Porcentaje de localidades de Chamula por tipo de marginación   | 159 |
| Gráfico 57 | Número de casos de mortalidad materna en municipios de la región administrativa Altos de Chiapas (2002-2013)   | 161 |
| Gráfico 58 | Número de casos de mortalidad materna por edad en Chamula  | 162 |
| Gráfico 59 | Población de Chamula con algún tipo de limitación física   | 164 |
| Gráfico 60 | Número de población de 3 a 14 años que no asiste a un centro escolar en Chamula  | 166 |
| Gráfico 61 | Infraestructura educativa en Chamula   | 166 |
| Gráfico 62 | Número de viviendas particularmente habitadas (VPH) con algún tipo de carencia social en Chamula   | 167 |
| Gráfico 63 | Gasto en desarrollos social, económico y ambiental de Chamula (1996-2015)  | 170 |
| Gráfica 64 | Presión del gasto estimado sobre la capacidad financiera del Ayuntamiento de Chamula ejercicio 2016)   | 172 |
| Gráfico 65 | Padrón histórico de familias beneficiarias versus transferencia monetaria en Chamula (1998-2015)   | 173 |
| Gráfico 66 | Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Chamula (2015)   | 174 |
| Gráfico 67 | Porcentaje de las familias beneficiarias por antigüedad en el PTC de Chamula   | 175 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Gráfico 68 | Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Chicumtantic               | 180 |
| Gráfico 69 | Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Epalchén                   | 180 |
| Gráfico 70 | Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Kotolté                    | 181 |
| Gráfico 71 | Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Tentic                     | 181 |
| Gráfico 72 | Muestra versus universo de familias beneficiarias del PTC en Chamula (2015)                            | 187 |
| Gráfico 73 | Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Chicumtantic (2015)          | 193 |
| Gráfico 74 | Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Epalchén (2015)              | 196 |
| Gráfico 75 | Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Tentic (2015)                | 198 |
| Gráfico 76 | Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC condicionadas en Kotolté (2015) | 201 |

## *Introducción*

Esta investigación es abordada a partir de los estudios regionales y se suscribe en el área de formación de Economía, Sociedad y Territorio, en la línea de marginación, pobreza y migración, desde la concepción del análisis de las realidades económicas, políticas, sociales y culturales que caracterizan a la región, demarcado por la pertinencia del fenómeno a investigar y su incidencia dentro de un territorio.

En este contexto, la propuesta de investigación surge al observar y analizar empíricamente la tendencia histórica del padrón de familias beneficiarias del programa de transferencia condicionada “Progres-Oportunidades” -hoy Prospera- del periodo 1998 al 2015 en el territorio de Chamula, Chiapas, el cual refleja un crecimiento contante y no una reducción en el tiempo. Entonces, si se diseñan estrategias como los PTC para las familias que habitan en localidades en condiciones de pobreza, serviría para impulsar su desarrollo y no para la permanencia en el programa, atenuando que “(...)las personas deben ser vistas (...) como agentes activamente (...) en la construcción de su propio destino y no solamente como receptores pasivos del fruto de ingeniosos programas de desarrollo(...)” (Sen 2000, 1995; López, Rodríguez y Székely, 2014).

Por eso se valora analizar a las familias con mayor permanencia con una antigüedad mayor o igual a 15 años dentro del PTC, reflexionando en las siguientes interrogantes: ¿Dadas las condiciones de las beneficiarias de mayor permanencia en el PTC, en qué medidas a partir de los recursos transferidos generen nuevas estrategias que eleven sus capacidades de agencia y les permita mejorar su calidad de vida?, y si ¿Constituye un mecanismo de supervivencia para las familias con mayor permanencia el PTC?

Lo anterior se sustenta en el andamiaje teórico del enfoque de capacidades y los programas de transferencias condicionadas en el sentido de que “(...)la gente no perciba su vida en términos de los indicadores o puede ser que la gente valore cosas diferentes que no están incluidas en los datos(...)” (Deaton, 2015: 65), abordado desde el método cualitativo (Dezin y Lincoln citados en Martínez, 1996); asimismo, se recurrió a técnicas del método cuantitativo, pues “(...)en los hechos no hay nada que impida su combinación y articulación (...) puede ser recomendable y enriquecedor el combinar ambas aproximaciones(...)” (Barragán, 2001: 93).

El trabajo investigación se divide en cinco capítulos: I. Qué se ha dicho de la pobreza, II. Hacia el enfoque de capacidades, III. Del por qué y para qué de los programas de transferencias condicionadas (PTC), IV. Hacia la región de estudio y V. Hallazgos de la incidencia del PTC en la región de estudio. Los tres primeros tienen un carácter teórico y los dos últimos de exploración regional y perfilados al trabajo de campo.

El primer capítulo se orienta de forma sucinta a la historicidad del fenómeno de la pobreza a partir de referentes teóricos, su conceptualización y medición, así como su identificación en el territorio chiapaneco de los municipios atrapados en esta circularidad, contrastando con las disposiciones oficiales sobre el gasto social y los datos en relación con los avances, retrocesos o estancamientos.

En el segundo capítulo se expone los aportes teóricos que centran a las personas en el proceso de desarrollo como fin, más allá de los aportes materialistas o vinculados al ingreso. En este sentido, Amartya Sen, desde el enfoque de capacidades, representa una de las principales contribuciones al desarrollo humano y se le retoma como principal teoría del presente trabajo de investigación.

En el tercer capítulo se describe la evolución de los programas de transferencia condicionada, desde su concepción como mecanismo en combate a la pobreza y su postura en el marco de los organismos internacionales, desde sus características y su funcionalidad en países de América Latina, así como su operatividad y diseño en México, sobre todo acerca de los principales resultados en Chiapas.

Respecto al capítulo *Hacia la región de estudio*, se establece la importancia de los estudios regionales para dar cuenta de los fenómenos que interactúan en una zona, la cual deriva de un proceso de análisis de identificación e interpretación de variables vinculadas a la pobreza, lo que permitió regionalizar e identificar el territorio de estudio, situado en Chamula, Chiapas.

El último capítulo, describe la estrategia metodológica que permitió recuperar los trabajos de campo y observación del periodo de octubre 2015 a mayo de 2016, en cuatro localidades (Chicumtantic, Epalchén, Tentic y Kotolté) con grupos focales y Ayuntamiento de Chamula.

# Capítulo I

## *Qué se ha dicho de la pobreza*

### **1.1. Pobrezas relativa y absoluta**

La revisión de aportes teóricos en torno a las pobreza absoluta y relativa conlleva todo un ejercicio amplio y fructífero el cual puede ser debatido intensamente; sin embargo, para fines de este apartado, se recupera ciertos antecedentes que permitan la reflexión de estos dos criterios rigurosamente diferentes en su medición, pero importantes en la conceptualización del fenómeno que se trata.

#### **1.1.1 Historicidad y conceptos**

En 1601 en Inglaterra la reina Isabel I promulga la Ley de Pobres, por la cual se delegaba a las parroquias auxiliar y aliviar dichas condiciones a todo aquel que solicitara el apoyo, siempre y cuando acreditara una residencia por un periodo de 40 de días, generando incentivos para vivir de la caridad (Townsend citado en Grupo Rio, 2007; Lomelí, 2008); hacia 1816 y 1820 se integraron cuatro comités parlamentarios para conocer la forma en que operaban las parroquias y en 1832 se crea la Comisión Real para investigar la operatividad de la Ley de Pobres, destacando entre sus integrantes a Nassau Senior, economista clásico cuyos aportes fueron clave en el informe de la comisión, lo que llevó en 1834 a decretar enmiendas a la Ley de Pobres, dando paso a la Nueva Ley de Pobres (Villarespe, 2002).

Por su parte Adam Smith describió: “No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres o desdichados.” (PNUD, 2005: 59), como economista clásico tenía una visión elocuente de la pobreza y de la desigualdad que imperaba en la época y fue muy crítico de la Ley de Pobres al considerar que no ayudaba al problema social.

Malthus fue contundente y directo al expresar: “...la pobreza dependiente debería considerarse como una desgracia” y recomendó “la abolición de todas las leyes de pobres en las parroquiales...” (Villarespe, 2002: 167), recomendación que no fue considerada; de la misma forma, argumentó: “...el sistema de ayuda legal a los pobres absorbía parte de las rentas de la tierra y de los beneficios empresariales ya que se financiaba con impuestos sobre esos ingresos...” (Rodríguez, 2003: 126).

En esta misma línea, David Ricardo, partidario de Malthus, enfatizó que la Ley de Pobres disminuía la productividad del trabajo; al argumentar: “(...)está en el orden natural

de las cosas que los fondos destinados al sostenimiento de los pobres vayan aumentando progresivamente hasta que hayan absorbido todas las rentas netas del país(...)" (Ricardo citado por Rodríguez, 2003: 127).

En este contexto, los teóricos clásicos remarcaron tres factores sobre el surgimiento de la pobreza (Lomelí, 2008), refiriéndose a: la restricción al libre funcionamiento de los mercados, limitada movilidad de mano de obra y la actitud paternalista del Estado hacia los pobres; también puntualizaban que la asistencia social debería limitarse a las personas con incapacidades físicas o mentales.

John Stuart Mill argumentó: "...la retribución del ingreso sería la solución para los problemas sociales, mediante una política de asistencia social operada por el Estado." (Lomelí, 2008: 54). Esto permitiría garantizar el acceso a la educación y a la salud, sin exclusión y sin ayuda monetaria para no desincentivar al trabajo; en este sentido, hace más de un siglo advertía que subsidiar mediante la caridad traería repercusiones.

Pese a las observaciones comentadas desde 1832 y de las advertencias de los economistas clásicos acerca de cómo debería abordarse el fenómeno de la pobreza, sin descartar la ayuda a ciertos sectores de la población (como los enfermos mentales); los neoclásicos abrieron la posibilidad de auxilio con la intervención del Estado, sin mediar cómo se debería clasificar la pobreza.

Desde la postura neoclásica, Alfred Marshall señaló que la economía tenía la tarea de eliminar la pobreza; Pigou y Keynes (Lomelí, 2008) y él justificaron en sus contribuciones la intervención del Estado como una vía para corregir las desigualdades estructurales.

Igualmente, Levy, citado en Solana (2002,2006:15), concluye que el crecimiento debe estar acompañado con estrategias de desarrollo mediante la intervención del Estado para que la reducción de la pobreza sea mucho más rápida.

Posteriormente a la Ley de Pobres, hacia la construcción del Estado de Bienestar y de las consecuencias abruptas de la Segunda Guerra Mundial, en 1942, a petición del gobierno británico, se publicó el informe Beveridge<sup>1</sup>, el cual aportó la justificación técnica y social para extender prestaciones de seguridad a la población, haciendo hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a los ciudadanos de un mínimo de ingresos y servicios

---

<sup>1</sup> Por nombre del reformista Lord Beveridge, a quien el gobierno británico solicitó el proyecto derivado del deterioro y la desintegración social provocados por la guerra.



para enfrentar los riesgos de la vida y mejorar su condición de subsistencia, sin importar su capacidad contributiva (Ordóñez, 2012: 23).

Respecto al Estado de Bienestar, Ordóñez (2012) expone que su funcionamiento está constituido por la base de la democratización de la sociedad, una formación de una economía mixta regulada y la implementación de políticas sociales de cobertura universal, con vista a los niveles de bienestar económico y social, considerando en este último los subsidios y las transferencias, bajo el supuesto de que se encontraría límite en el momento de inhibir los esfuerzos de los individuos para mejorar sus condiciones de vida.

Abrir el abanico hacia una línea de historicidad de la pobreza es encontrar una constante disertación de pensamientos teóricos y conceptuales, en la cual interpretar, medir o identificar sus dimensiones (carencia, libertad, necesidades o capacidades) no es homogéneo; es decir, “la experiencia de la pobreza nunca es la misma en todas partes ni en todo momento.” (Ringen, 2004: 519).

A la par del fenómeno de la pobreza, la visión conceptual ha evolucionado, se ha perpetuado como una forma vida en el transitar de la humanidad, la cual se agudiza al grado de transformarse en su causa; es decir, en una “causación circular”, tal como lo ejemplifica Myrdal: “Era claro... que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres; se empobrecían aún más porque estaban enfermos y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose.” (Myrdal, 1979: 22).

De acuerdo con Spicker (2009), “(...)la pobreza es entendida en al menos doce sentidos específicos (...) se superponen unos sobre otros; dos o tres definiciones distintas (...) pueden encontrarse simultáneamente en una misma posición en el debate(...)”; en este sentido, se puede interpretar como: necesidad, patrón de privación, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades, exclusión, juicio moral (Figura 1).

Figura 1. *Clasificación del significado de pobreza de Spicker*



Fuente: Spicker (2009).

Jiménez y Gómez (2012) consideran que el concepto de pobreza es muy complejo por sus factores y dimensiones, económica, ambiental y social; por lo tanto, coincidiendo con Spicker (2009), la pobreza no tiene un significado, sino una serie de éstos relacionados mediante similitudes, lo que puede tener interpretaciones diversas a partir de cada sujeto desde su espacio.

Kanbur y Squire (1999), citados en Olavarría (2005: 32), opinaron que la conceptualidad de la pobreza no ha cambiado de manera significativa a quienes se les considera pobres.

Por su parte, Olavarría (2005: 23) señala que la mayoría de las investigaciones de la pobreza está asociada desde un punto de vista económico mediante el ingreso, lo cual permite una clasificación clara de quién es pobre o no y considerar otros criterios relacionados con las necesidades básicas insatisfechas y el índice de pobreza humana.

Townsend en Grupo Rio (2007: 16) argumenta que la concepción de la pobreza ha evolucionado a partir de tres conceptos alternativos, como base para un trabajo internacional y comparativo. Estos conceptos se refieren a: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa.

La subsistencia es interpretada como necesidades predominantemente físicas (alimento, abrigo y techo) más que sociales (educación, salud, etcétera), por lo que el término es limitado. El concepto de necesidades básicas abarca otros dos elementos, el primero respecto a un requerimiento mínimo para el consumo privado y segundo servicios básicos (educación, agua, infraestructura, etcétera). El tercer concepto, la privación relativa, es entendido como un umbral de ingreso, de acuerdo con tamaño y tipo de familia.

En estos conceptos se observa cómo están implícitos el consumo y la responsabilidad del Estado (servicios básicos), situaciones que han sido considerablemente revisadas; sin embargo, ¿qué es más representativo desde su conceptualización, tipología y medición de la pobreza: la relativa o la absoluta?

Sen en Boltvinik (1999: 38) hace dos cuestionamientos: “¿El foco de atención debería ser la pobreza absoluta o la pobreza relativa? ¿Debería estimarse la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está —en algún sentido— absolutamente pauperizada, o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular?” Las pobrezas relativa y absoluta son “(...)definiciones que han sido objeto de numerosos debates, lo mismo que las dificultades que se siguen en comparar la pobreza en los países industrializados con las del mundo en desarrollo(...)” (Gordon, 2013: 52). En este contexto, Townsend, uno de los teóricos principales del enfoque relativo, expresa: “Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong.” (Townsend 1979: 31).

Es decir, las personas están en desventaja cuando su ingreso es inferior a la línea pobreza<sup>2</sup>, el cual no le permita cubrir sus necesidades apremiantes, por lo que se abre un tercer cuestionamiento desde la postura de Boltvinik (1999: 36) al considerar: ¿Puede adoptarse el dinero como la vara única de la medición en el estudio de la pobreza y del nivel de vida?

---

<sup>2</sup> Uno de los trabajos pioneros empíricos que consideran líneas de pobreza es el de Seebom Rowntree (Sen, 2001: 239; Gutiérrez en Tezano, 2013, 65-66; Riegen, 2013: 521), en el que consideró la necesidad de clasificarlas en primaria<sup>2</sup> y secundaria<sup>2</sup>, con el fin de conocer el comportamiento del consumo de una familia mediante la escasez del ingreso, precedente importante en la evolución del diseño metodológico para la medición del fenómeno.

Con esto surge un cuarto concepto alternativo de pobreza, a lo que Townsend denomina “privación relativa”, acentuando el umbral del ingreso; en contraparte Amartya Sen (2000: 114; 2010: 263) sustenta; “(...)la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos o renta(...)”. En esta visión el ingreso se convierte en un medio y no el instrumento determinante en la calidad de vida, aclarando que existe una interconexión de ambas:

(...)no perder de vista (...) que la reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza. Se corre el peligro de concebir la pobreza en el sentido estricto de privación de renta y justificar entonces la inversión en educación, asistencia sanitaria, etc., alegando que son buenos medios para conseguir el fin de reducir la pobreza de renta (Sen, 2000: 119).

Sin embargo, Townsend en Grupo Rio (2007) considera que, durante dos décadas, la ideas de Sen respecto a las capacidades no han penetrado la corriente principal del análisis de la pobreza entre los economistas; también señala que las capacidades individuales para superar la pobreza no son relevantes y se les identifica como originadas dentro del individuo más que en grupos o en forma colectiva.

Sen (2010:274) arguye que algunos críticos han visto en la concentración respecto a la capacidad de las personas una influencia maligna a lo que llaman individualismo y para él no es un elogio; el enfoque de la capacidad no asume tal separación, se preocupa por las habilidades de las personas y de la influencia social, como formar parte en la vida de la comunidad; por lo tanto, no hay una visión separada de los individuos con respecto a la sociedad y esto ha sido una mala interpretación de su teoría.

Asimismo, Sen (2010: 261) sustenta que, mediante el enfoque de la capacidad, la ventaja individual es juzgada; es decir, las personas están en función de las oportunidades a que puedan acceder por sus habilidades, sin imperar la visión monetaria.

Desde este planteamiento, Sen (2010, 2001, 2000, 1979) considera dos categorías fundamentales: “funciones” y “capacidades”, la primera en relación con las cosas que una persona puede valorar hacer o ser (alimentación, salud, participación, etcétera) y la segunda se refiere a la diversidad de combinaciones de funciones que puede lograr; es decir, el enfoque de capacidades es valorativo en respecto a las funciones realizadas o el conjunto de capacidades de sus opciones (oportunidades reales).

Asimismo, Ringen (2004), como Sen, considera que la pobreza se origina en una falta de libertad. “La libertad para vivir de una manera más o menos acorde con nuestros deseos, anhelos y aspiraciones es un valor universal.” (Ringen, 2013: 520). Para él esto depende de toda una serie de condiciones, lo cual le resulta confuso y polémico; sin embargo, hace hincapié en la privación involuntaria de condiciones materiales.

Martha Nussbaum en Goudh (2007), considerando los argumentos de Sen, construyó un listado de 10 capacidades funcionales humanas centrales: 1. Vida, 2. Salud corporal, 3. Integridad corporal, 4. Sentido, imaginación y pensamiento, 5. Emociones, 6. Razón práctica, 7. Afiliación, 8. Otras especies, 9. Capacidades para jugar y 10. Control del entorno de cada uno. Su enfoque identifica “una idea central de ser humano como un ser libre y digno que forma su propia vida en cooperación y recíprocamente con otros.” (Goudh, 2007: 182-184). Sen considera que Nussbaum ha realizado una contribución excelente en materia de evaluación y política social mediante la utilización del enfoque de capacidades.

Manfred A. Max-Neff (1998: 42) afina y considera que el concepto tradicional (de pobreza) es limitado y restringido, pues se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas a quienes se puede clasificar por debajo de un determinado umbral de ingresos, sin valorar otros.

Asimismo, presenta una serie de postulados de la teoría de las necesidades humanas para el desarrollo, acerca de lo cual se recupera tres postulados relevantes en la presente investigación; esto no significa que las otras no sean representativas o razonadas:

- El desarrollo se refiere a la persona y no a los objetos
- Necesidades y satisfactores
- La pobreza y las pobrezas

También hace énfasis en la generación de la autodependencia. El protagonismo real de las personas en los espacios y ámbitos puede impulsar procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de dichas necesidades.

Max-Neef (1998) hace una importante propuesta con una postura similar a la de Sen (funciones y capacidades). Mediante una matriz a la que denominó necesidades y satisfactores clasificó necesidades de categorías existenciales (ser, tener, hacer y estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación,

identidad y libertad). Al interior de éstas hay un listado de 236 satisfactores, los cuales pueden incidir positiva o negativamente en bienes económicos o con una causación recíproca.

### **1.1.2 Interpretación de los organismos internacionales**

La postura de éstos ante el fenómeno de la pobreza ha sido influenciada por los trabajos de Townsend, Mahbub y Sen, entre otros, representativos desde la medición, la política y el financiamiento, para contrarrestar los efectos en la población.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y 117 organismos internacionales convinieron en la Reunión Cumbre sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en dos definiciones de pobreza: absoluta, como “(...)una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas (...) no sólo depende del ingreso, sino de acceso a los servicios(...)” y total como la falta de ingresos (...) recursos productivos para asegurar un existencia sustentable (...) falta de participación en la toma de decisiones civil, social y cultural (...) la provocada por desastres(...)” (Gordon, 2013: 52).

El Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD), organismo que ha generado desde 1990 los Informes de Desarrollo Humano (*Human Development Report*) define la pobreza como:“(...) el proceso de ampliar el espectro de elección de las personas (...) contar con una larga y saludable existencia, adquirir conocimiento y tener acceso a los recursos que son necesarios para vivir con decencia (...) si estas tres opciones no están al alcance de una persona, entonces no dejarán de serle inaccesible muchas otras oportunidades(...)” (Gordon, 2013: 52).

El Banco Mundial centra su perspectiva al establecer un nivel “basado en el consumo” que consta de dos elementos. Por un lado, “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades.” (Spicker, Álvarez y Gordon, 2009: 50).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) propuso y concibió a la pobreza a partir de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), al considerar aspectos no necesariamente reflejados en el nivel de ingreso de un hogar (Feres y Mancero, 2001: 9). Esta metodología permite la configuración de variables de pobreza, consideradas necesidades básicas como: salud, calidad de vivienda, escolaridad, entre otras variables disponibles mediante los censos.

### 1.1.3 Interpretación en el contexto mexicano

En México, a partir de la integración del Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP) en 2002, se institucionalizó el concepto de pobreza y se generó una serie de análisis y estudios mediante el método de la pobreza monetaria, también llamada línea de la pobreza con una identificación de tres niveles: alimentaria, capacidades y patrimonial, los cuales funcionaron de 2002 a 2009 (Czarnecki, 2013).

Con la Ley de Desarrollo Social en 2004 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) como organismo encargado de “...normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza” (LGDS, 2013) y los Lineamientos de criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (LCGDMP, 2010).

Asimismo, se modificó la medición de la pobreza en un término de unidimensional (monetaria) a una multidimensional que considera tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial; para la unificación de la nueva metodología, se integró un grupo de expertos (Coneval, 20102a), los cuales debería considerar tres criterios, como se observa en la figura siguiente.

Figura 2. *Criterios con los que se estableció la metodología de medición de la pobreza en México*



Fuente: Elaboración con información del Coneval (2009).

De los debates y recomendaciones generados por el grupo de expertos, se concluyó y estableció como definición de pobreza en el contexto del Estado mexicano como: “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, 2010a: 38).

En este sentido, el Coneval y el PNUD tienen una postura integral respecto a la pobreza, derivada de la visión de varios actores, destacando a Sabina Alkire, James Foster y David Gordon, los dos primeros en la línea de Sen y el último en el contexto de Townsend.

En lo subsecuente, para fines del proceso de investigación, se abordará la pobreza a partir de la conceptualización multidimensional de Coneval, por su concordancia con la teoría del enfoque de capacidad de Amartya Sen a no limitarse al espacio monetario; así también, por el contexto de información concentrada en el banco de datos del organismo en mención y que servirá de insumos en el procesamiento de información.

Por lo expuesto y como conclusión previa, es posible valorar que un punto de equilibrio entre los argumentos base de las pobrezas absoluta y relativa es algo complejo desde su conceptualización y medición espacial, donde la primera valora el ingreso como un medio y lo complementa con otras variables (necesidades y capacidades, etcétera), en tanto la segunda es sustentada por una línea de ingreso<sup>3</sup>.

Ambos términos constituyen un paradigma derivado de “(...)debates frecuentes y profundos sobre métodos, problemas y normas de soluciones aceptables(...)” (Kuhn, 2004: 87), el cual representa un cúmulo de perspectivas teóricas que han contribuido a la reflexión acerca del fenómeno de la pobreza. Por eso se ha puesto énfasis en la medida multidimensional con base en las carencias sociales, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en leyes secundarias, valorando las carencias de la población de una perspectiva absoluta (educación, salud, viviendas) y la relativa (ingresos mediante la LBM).

---

<sup>3</sup> En México, derivado de la metodología multidimensional de la pobreza, estableció la Línea de Bienestar Mínima (LBM), la cual ubica a la población que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada; según Coneval, a septiembre de 2014, para la zona rural es de \$881.39 y la urbana \$1,257.07. El Banco Mundial considera la brecha de pobreza a partir de 2 pesos al día (PPA), aunque su aplicación tiene variaciones de una región a otra.



## 1.2. Desigualdad y pobreza

De acuerdo con la Real Academia Española (2012), el concepto expresa “la falta de igualdad entre dos cantidades o expresiones”; es decir, deben existir dos puntos de referencia (A y B) en espacio y tiempo, los cuales puedan ser comparables y determinar una desigualdad a partir de ciertas condiciones; por ejemplo, si se compara el medio rural con lo urbano se observaría una desigualdad a partir de la infraestructura médica, entre otras; por lo tanto, el espacio rural sería desigualdad; si se retoma en el ámbito de las personas se compararía niveles de escolaridad, salud o ingresos, etcétera, condiciones que pueden ampliarla.

Madrueno (2013: 111) considera a la desigualdad como “...una condición que mantiene las diferencias en los niveles de bienestar socio-económico y de oportunidades entre individuos y grupos sociales a lo largo del tiempo, que impiden avanzar hacia una plena justicia social...”

En este contexto, la desigualdad como la pobreza han permeado en los aspectos económicos y sociales, representando un alto costo para la humanidad; asimismo, puede demarcar una disparidad regional y expandir los problemas estructurales, volviendo complejas las condiciones y las oportunidades para los actores. Por lo tanto, de acuerdo con Levy (2002/2006: 38), tanto “(...)la pobreza y la desigualdad pueden evolucionar de diferentes maneras (...) si bien son conceptos muy relacionados, no son lo mismo, (...) pueden moverse en direcciones opuestas.”

En este sentido, la desigualdad marcada en las personas puede estar en función de dimensiones (política, cultural, social, económica, etcétera), pero, para la propuesta de investigación, se retoma lo económico y lo social, vinculando el primero con el concepto laboral y el segundo lo social, desde la educación a partir de la matriculación escolar y de acceder a otro nivel educativo, considerando que estos elementos son aspectos estructurales que demarcan brechas relevantes en las oportunidades de las personas.

(...)la desigualdad y la pobreza están íntimamente ligadas, pero durante décadas los organismos multilaterales, los gobiernos e incluso las agencias de cooperación han priorizado el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza como objetivos de sus debates y políticas, dejando de lado la desigualdad. En consecuencia, las medidas para combatir la desigualdad no han sido suficientes (Oxfam, 2016: 9).

### 1.2.1 Perspectivas teóricas

Según Rousseau (1755a, 2012b), la desigualdad se constituye en dos clases en relación con el hombre, natural y moral o política. La primera, sin mayor presunción de explicación, está vinculada con la ley natural, en la cual somos desiguales por condición de edad, salud, esfuerzo del espíritu y del alma. En tanto, la segunda, las más cuestionada en nuestros días, tiene un consentimiento entre los hombres; es decir, el privilegio que gozan algunos en detrimento de otros dio origen “(...)a la pérdida de la igualdad(...)” (Rousseau, 1755) y posteriormente “(...)siguió el más espantoso desorden: la usurpación de los ricos, el bandolerismo de los pobres, (...) lo que ahogaban la compasión natural y la voz todavía débil de la justicia, volvieron a los hombres avaros, ambiciosos y malos(...)” Rousseau (1755a, 2012b: 82).

El transitar de los siglos y el avance de la humanidad en diversos contextos no han condescendido en los niveles de desigualdad; por el contrario, la brecha se ha intensificado conforme la sociedad toma en cuenta las diferencias de clases, como la riqueza, el rango, el poder y el mérito personal, acerca de las cuales Rousseau (1755a, 2012b) expuso que pueden constituir un Estado bien o mal. Y argumenta que “(...) la riqueza (...) al ser las más inmediatamente útil al bienestar (...) suele utilizarse para comparar todo lo demás(...)” y las diferencias políticas también producen una creciente desigualdad y ante la ausencia de libertad los derechos de igualdad se debilitan en la humanidad (1755a, 2012b: 95).

Entonces, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada en diciembre de 1948 en París por la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció los preceptos fundamentales sobre los derechos de caracteres civil, político, social, económico y cultural. Asimismo, de la desegregación de estos preceptos y con base en los artículos 22 al 27, surge el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual de manera específica expone el reconocimiento y la encomienda de mejorar las condiciones plenas de la persona y de la familia respecto a la calidad de vida con el afán de establecer una serie de derechos que redujera la brecha de desigualdad.

El Pacto es muy claro en el reconocimiento de ciertos derechos que coadyuvan a mejorar los niveles de vida y bienestar; sin embargo, con la existencia de un marco

regulatorio universal y la incorporación en constituciones políticas, como es el caso del Estado mexicano<sup>4</sup>, la desigualdad es más atenuante y compleja de forma territorial.

Desde la perspectiva teórica existen argumentos acerca de la desigualdad desde una esfera económica o la social como factores que amplían o limitan el desarrollo. De acuerdo con Solimano (2000:27), se identifica tres enfoques teóricos principales. Primero los liberales con dos vertientes: a) utilitarismo y la moderna economía del bienestar y b) la teoría de la justicia de Rawls; segundo, socialista (marxismo) y tercero el libertario.

Cuadro 1. *Enfoques principales de justicia distributiva*

| Teoría     | Enfoque         | Exponentes  | Dimensiones   |
|------------|-----------------|---|---|
| Liberal    | Utilitarios     | Smith, Bentham, Stuart, Edgeworth y Pareto, Pigou, Bergson, Samuelson | Maximizar la utilidad agregada como un concepto del bien social                         |
| Liberal    | Justicia social | Rawls retomado por Sen y Dworkin                                      | Contrato social justo   |
| Socialista | Marxistas       | Marxistas   | Pautas distributivas determinadas por la estructura clasista y la propiedad del capital |
| Libertario | Nozick          | Nozick  | Primacía del individuo (la propiedad de sí mismo)                                       |

Fuente: Elaboración ampliada a partir Solimano (2000).

Desde sus argumentos debatibles, estas teorías dan cuenta de cómo los individuos toman decisiones hacia una elección racional y utilizan esta elección para la construcción de su propio bienestar. En este sentido, el enfoque utilitarista supone “(...)que los individuos maximizan la utilidad, digamos un orden de preferencia muy definido en cierto espacio de bienes(...)” (Solimano, 2000:28).

La teoría de la justicia social de Rawls (Solimano, 2000: 29) considera la elección racional en el sentido de que los individuos optan por una forma. Incorpora el término de bienes primarios como la base para que las personas logren sus propósitos, los cuales pueden ser desde el ingreso hasta los derechos políticos.

Mora (2004: 30) comenta que la “teoría de la justicia está directamente orientada a resolver la dicotomía libertad-igualdad que caracteriza el debate clásico sobre la desigualdad social.” Asimismo, Rawls, citado en Mora, Pérez y Cortés (2004), considera que las desigualdades social y económica deben satisfacer dos condiciones, la primera si son

<sup>4</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 junio de 2011. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.

tolerables en favorecer el mayor número de sus miembros menos aventajados y la segunda tomar medidas en auxilio de los individuos menos favorecidos.

Llamas (2014: 162) expone que cuando Rawls utiliza el término aventajados no hace referencia a individuos sino a grupos sociales constituidos por los menos favorecidos, a partir de tres clases principales de contingencias: origen familiar y de clases, dote natural y la fortuna; es decir, “(...)en una sociedad bien ordenada en la que la igualdad de derechos, libertades básicas y las oportunidades están aseguradas(...), los menos aventajados son las clases de riqueza e ingreso más baja y, por lo tanto, con expectativas más bajas (Llamas, 2014: 163).

Por lo que Rawls, en Mora (2004: 30), considera a la desigualdad de oportunidades no como un fenómeno individual sino como uno atado al contexto social de los individuos.

De acuerdo con Sen (2001: 224-226), las oportunidades reales de las personas están valoradas en función de sus condiciones individuales, naturales y sociales; por lo tanto, en estas circunstancias la desigualdad podía estar de otra forma justificada entre los individuos, lo cual resulta implícito en el planteamiento de Rawls acerca de que una persona debe asumir la responsabilidad de sus preferencias.

Dworkin, según Solimano (2000: 13), enfocó su atención en el análisis de las desigualdades con factores implícitos en los argumentos de Rawls y Sen, en la responsabilidad individual y, sobre todo, la igualdad de oportunidades, en el sentido de que “(...)los individuos son responsables de la transformación de los recursos y oportunidades a su disposición en resultado efectivo mediante el trabajo, la invención y la asunción de riesgos(...).”

### **1.2.2 Desigualdad económica**

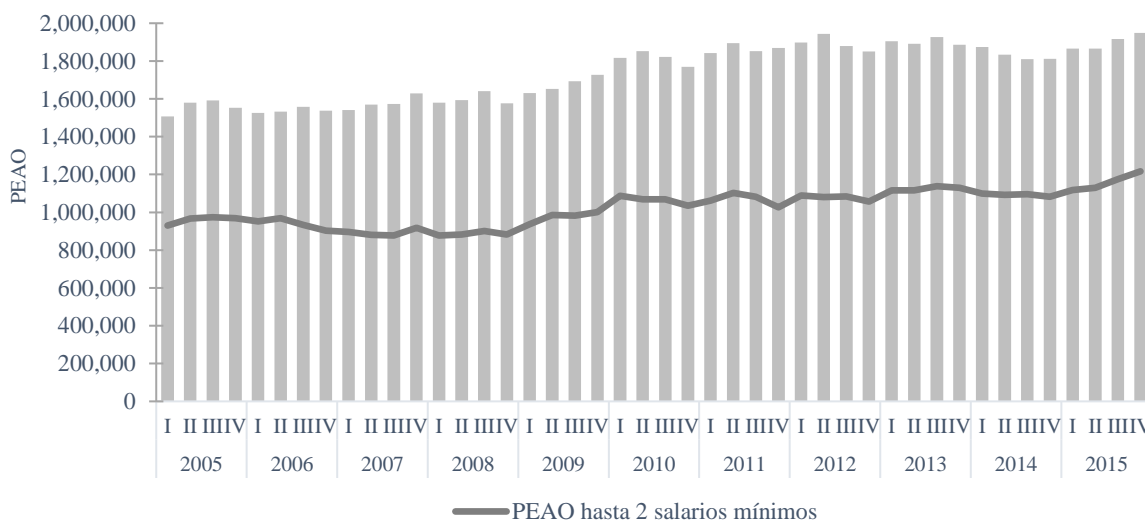
Sánchez (2008: 349) sostiene: “(...)el crecimiento económico constituye un primer factor condicionante del nivel de bienestar de la población, sobre todo por sus efectos en la generación de empleo e ingreso(...).”; es decir, el ingreso como elemento económico es un satisfactor de necesidades para lograr un bienestar.

Sen (2001) considera que el ingreso no es garantía de alcanzar ciertos objetivos, y más cuando la persona está enferma. Entonces puede estar en función de ciertas oportunidades para acceder a trabajos que brinden las condiciones para una vida decorosa, sobre todo cuando existe mayor nivel de escolaridad, habilidad y experiencia.

Sin embargo, al enfrentarse al desempleo y a un entorno rural o en condiciones de rezago educativo, la situación de la persona será más aguda y, por lo tanto, tendrá oportunidades más limitadas para acceder a la formalidad laboral y estará expuesta a mayor desigualdad.

Según al cuarto trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en Chiapas 62 por ciento de la población económicamente activa ocupada (PEAO) gana hasta dos salarios mínimos (Gráfico 1) y tan sólo 4 por ciento obtiene ingresos arriba de los cinco (INEGI, 2015). En tanto, en la ubicación laboral a nivel de sector económico 38 por ciento está ocupado en el sector primario, 47 en el terciario y 14 en el secundario; sin embargo, 39 de esta población, por tipo de unidad económica, está clasificado en la parte de actividades informales, domésticas y de agricultura de subsistencia.

Gráfico 1. *Población económicamente activa ocupada de Chiapas (2005-2015)*



Fuente: Elaboración con datos de la ENOE al cuarto trimestre 2015.

En este sentido, la desigualdad del ingreso laboral agudiza las condiciones de vida de la población. Según Lustig (2002/2006: 125), en un análisis del Banco Mundial en 1999 se evidenció que el desempleo y la variabilidad de los salarios constituyen un fuerte problema para las personas en condiciones de pobreza.

Por lo tanto, al observar el bajo nivel salarial, la distribución y las condiciones de informalidad, se puede derivar, como plantea Sánchez (2002: 60): “(...)la reducida

ocupación formal, respecto de la población disponible para trabajar, exige niveles de calificación cada vez más elevada (...) la mayoría debe contenerse con ocupaciones de reducida productividad que se encuentra en los bolsones de informalidad(...).”

### **1.2.3 Desigualdad social**

Los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos demarcan la responsabilidad del Estado frente a sus ciudadanos, que continuamente demandan estrategias para mejorar las condiciones de bienestar y calidad de vida en los espacios educativos, de salud, servicios básicos, viviendas y otros; la desigualdad vinculada a la pobreza configura un “hiato de las distorsiones” Cordera (2003: 17).

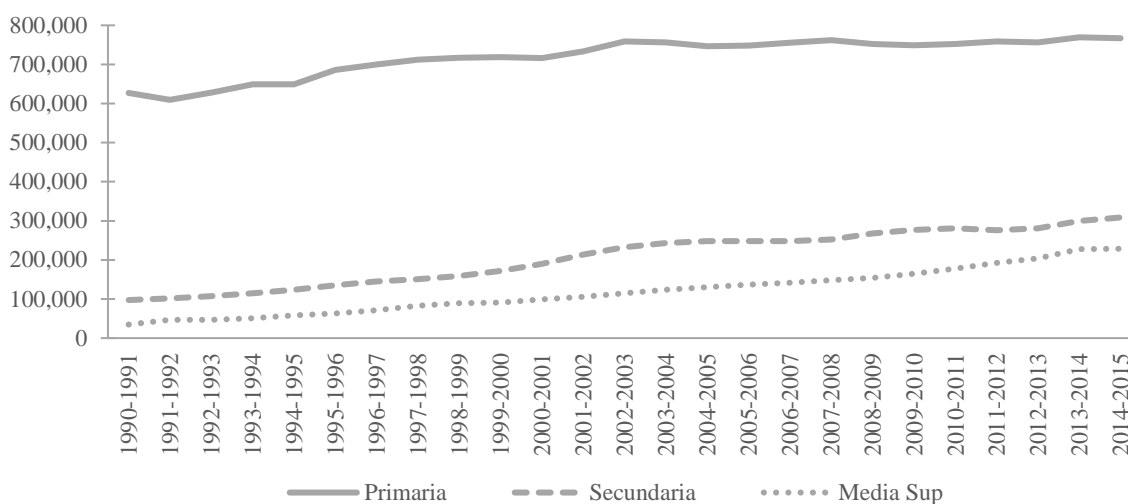
Por eso, ante privaciones y carencias, los derechos sociales se vuelven asistencialistas o estrategias populistas y en ciertos casos utopía, dejando lejos la pretensión de mejorar las condiciones de vida y postergarse en escenarios inciertos y enterrar un proceso desarrollo. En este contexto, Farías (2005: 82) argumenta: “(...)en México hay una legislación social avanzada que no se cumple cabalmente (...) si desde hace tiempo se cumpliera (...) en gran medida no se hubiera presentado en su actual dimensión la desigualdad que padecemos(...).”

Las desigualdades sociales son latentes en espacio y tiempo, demarcan limitantes de acceso a mejores condiciones de vida y oportunidades; por eso, Ibarra (2014) comenta:

Las convulsiones provocadas por la recurrente crisis del modelo de desarrollo, que han resultado en una polarización de la sociedad que determina la distribución inequitativa de la riqueza, la creciente desconfianza en actores políticos e instituciones y la exclusión de grandes sectores de la sociedad que no encuentran un presente estable para vivir de manera digna y avizoran un futuro incierto, se presentan de manera contundente (Ibarra, 2014: 9).

En este contexto, la desigualdad escolar, al observar la matriculación desde primaria hasta el medio superior (Gráfico 2), representa una brecha significativa para el estado de Chiapas, limitando oportunidades para acceder a otro nivel educativo, al considerar que la educación es un derecho constitucional, sobre todo un eslabón en proceso de desarrollo, pues “(...)ha adquirido una importancia estratégica en la globalización, para elevar la competitividad de los países (...) [pero] las desigualdades educativas (...) contribuyen a generar regiones ganadoras o perdedoras(...).” (Sánchez, 2008: 357).

Gráfico 2. *Matriculación escolar del estado de Chiapas (1990-2015)*



Fuente: Elaboración con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (SNIE).

La brecha entre los niveles educativos, como se muestra en el gráfico anterior, es muy distante en el de primaria y el medio superior; es decir, se reduce el número de niños y niñas para acceder al siguiente, limitando sus oportunidades y libertades.

### 1.3. Política y gasto social

Kauffer (2002) expone que Harold Lasswell acuñó el término de *policy* en 1951 para diferenciarlo del termino *politics*, el cual detona la lucha de poder del grupo parlamentario o en escenarios de elecciones, por lo que el primero es referido a la acción pública de un ámbito social, educativo, etcétera, que para Lasswell debe tener tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación; por su parte, Thoenig, citado por Kauffer (2002), refiere “(...)lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar(...).”

Por ello la política social subyace en un escrutinio de conocimientos enfocados a las necesidades por el cual el Estado interviene con un conjunto de estrategias para brindar espacio de oportunidades, bienestar y calidad de vida de su población, ejerciendo un gasto para modificar indicadores (salud, educación, empleo, etcétera) ante situaciones de desigualdad y pobreza.

#### 1.3.1. Contextualidad de la política social

Es un ámbito amplio de terminología y aplicación, sobre todo cuando está vinculado a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), de acuerdo con la resolución 217 (III): “(...)promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad(...)” (ONU, 1948).

Asimismo, los principios de la Declaración fueron suscritos en dos pactos que entraron en vigor en 1976: los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, sentando las bases del derecho al desarrollo económico, social y cultural, este último concebido por la Organización de las Naciones Unidas como “un proceso dinámico que abarca los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y mediante el cual es posible mejorar el bienestar de todos los integrantes de la sociedad.”

Montoro (1997: 34) comenta que a la expresión política social se empezó a utilizarla a mediados del siglo XIX. Incluso Robert Mohl empleó por primera vez el término *sozialpolitik* en 1845 para referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos en la teoría del Estado. También (1997: 35) expone que a partir de cuatro parámetros surge la idea de la política social, sin los cuales no se podría entender su significado:

1. El concepto de Estado social,
2. La idea de estado de bienestar (*welfare state*),
3. La concepción liberal del orden social y económico y
4. La concepción socialista y socialdemócrata

Asimismo, Montoro (1997: 34) define a la política social como el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población. Es decir, cuando decimos política social estamos aludiendo a una mirada de preocupación colectiva pública respecto a esas necesidades colectivas y básicas de los ciudadanos.

Por su parte, De la Vega (2014: 33), desde una postura muy centralista, expone que la política social aparece como la forma de legitimar al Estado, buscando credibilidad sobre todo en los sectores marginados, al mejorar sus condiciones de vida. Al respecto, según Montoro (1997: 35), se podría entender la política social como el instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado, limar los conflictos sociales, al que se le ha denominado Estado benefactor, o Estado protector.

Ortiz (2007: 6) considera que la política social debe ir más allá del espacio del servicio como la educación, la salud o la seguridad social; es decir, hacia la distribución, la protección y la justicia. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de lo público,



ya no mediante el suministro de asistencia residual sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

Al ir más allá la política social debe plantearse un mayor desarrollo de capacidades, emprendimiento y agenciamiento de la ciudadanía; en concordancia con lo expuesto por Cardoso (2002/2006: 185), “(...)sería a partir del desarrollo de las comunidades, de las personas, del liderazgo que surja natural en estas comunidades que se desarrollaran políticas de apoyo y sustentabilidad(...)”

La política social está vinculada con el gasto público, destinado a sufragar acciones como las de educación y salud; ahora se ha extendido a la población en condiciones adversas. Según Ortiz (2007: 6), mediante las políticas sociales es posible superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen mayor demanda interna y crecimiento económico.

En contraparte, Montoro (1997: 37) sustenta que la moderna política social no debe ser confundida con las antiguas leyes de pobres, diseñadas específicamente para atender a ciertos individuos. Sin embargo, en algunos territorios latinoamericanos el contexto de la política social es percibido desde una forma tradicional, en un sentido asistencialista y clientelista, “situación que ha acrecentado las tensiones sociales y el malestar político.” (Ortiz, 2007: 7). En este contexto, Cardoso (2002/2006: 184) expone:

(...)las políticas sociales tienen que ser pensadas a partir del que el mundo es distinto (...) tenemos una tradición de política social, de combate a la pobreza, tema antiguo, pero también tenemos una tradición muy asistencialista y muy clientelista (...) políticas sociales que apoyan a sectores populares, pero no que no luchan contra las discriminaciones, no traen como concepción básica el desarrollo del capital humano que hay en los sectores populares.

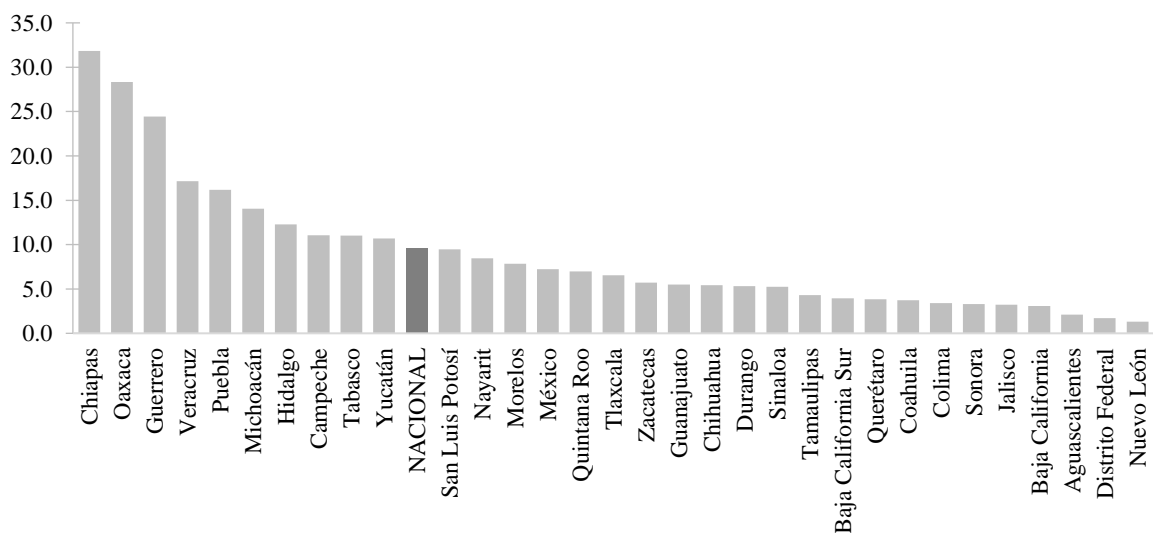
Es necesario reflexionar qué se está haciendo en política social, sobre todo en el contexto chiapaneco, pues simular con entrega de despensas es hundirlo más en la pobreza y alentar su desarrollo o, como lo abordarían López y Peláez (2013: 122), “(...)en Chiapas y los municipios [sobre todo] indígenas, el lento crecimiento junto con la elevada desigualdad explica los elevados niveles de pobreza existente, así como la dificultad encontrada para su combate(...).”

### 1.3.2 El gasto social

En México la política social ha transitado etapas y enfoques (Sánchez, 2008: 362), primero por las demandas de la Revolución Mexicana, segundo por un enfoque de universalismo segmentando por la división social del trabajo y un Estado benefactor imperfecto por su dominio interventor, protector, autoritario, clientelar o corporativo. Tercero, por una visión asistencialista que ahora focaliza sus acciones en los pobres extremos mediante un Estado neoliberal reestructurador que atiende los efectos y menos las causas, con lo cual se asume aliviar la pobreza extrema y así justificar los programas sociales.

Por su parte, Mixcoatl (2008: 20) considera que la política social mexicana es como si siguiera una lógica, “(...)salir del paso, al no ser reactiva ni preventiva(...)”; es decir, las acciones no han sido encaminadas lo suficiente para lograr una calidad de vida; por el contrario, la población se envuelve en un cúmulo de hartazgo social ligado a pobreza, desigualdad, marginación y vulnerabilidad.

Gráfico 3. *Porcentaje de pobreza extrema multidimensional de los estados de México.*

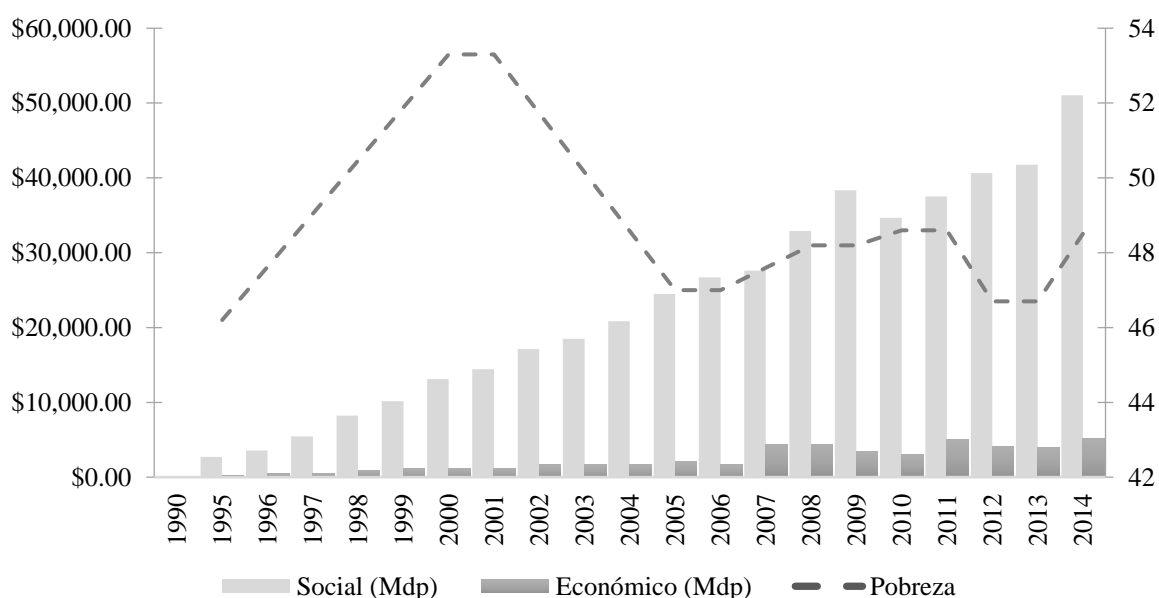


Fuente: Elaboración con datos de Coneval (2014).

Esta situación de precariedad y restringido derecho de libertad para escoger el tipo de vida que se desea por limitación de oportunidades ha terminado por detonar movimientos sociales como el zapatismo (1994) y Ayotzinapa (2015); por las condiciones en que vive la población del sureste mexicano, como se observa en el gráfico anterior, las tres entidades con mayor porcentaje en pobreza extrema multidimensional, caracterizada por tener menores ingresos y más de tres carencias sociales, son Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

En este contexto Chiapas, al hacer énfasis en el movimiento armado zapatista del año 1994 es para establecer un punto de referencia del antes y el después respecto a la brecha de pobreza y del gasto social, pues por años se ha justificado el gasto en infraestructura de servicios básicos de salud, educación y vivienda, así como promover el crecimiento y la distribución con equilibrio de la población, alentar el desarrollo de las ciudades y regiones y privilegiar la atención a la población y a las zonas con más desventajas económicas y sociales. Sin embargo, es posible observar que el gasto en desarrollo social tiene tendencia a incrementar en cada ejercicio y el económico no incrementa.

Gráfico 4. *Comparativo del gasto en desarrollo social y económico (mdp) en relación con el porcentaje de pobreza por ingresos del estado de Chiapas (1990-2014)*

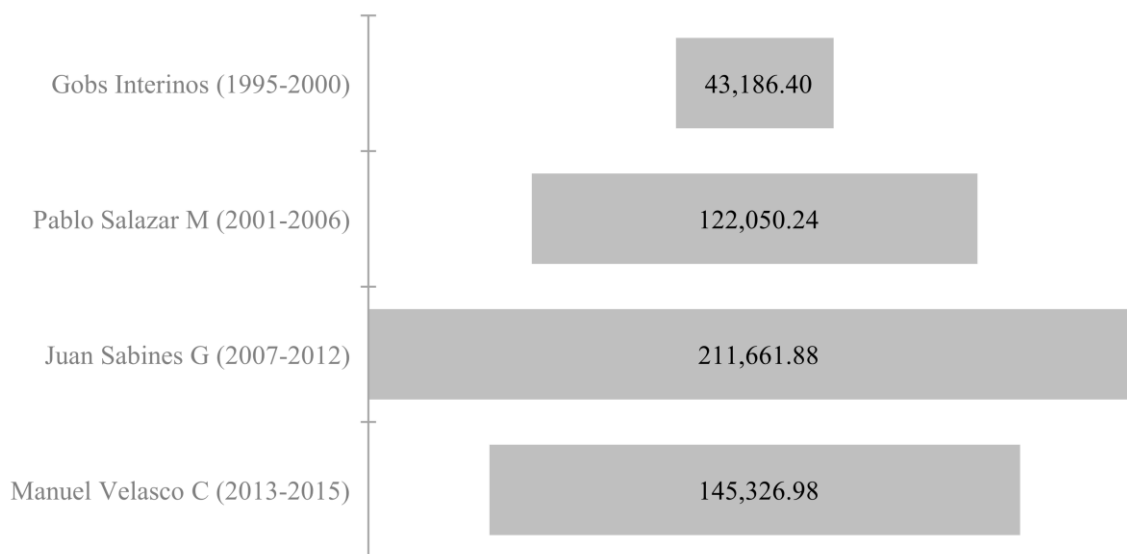


Fuente: Elaboración con datos de Coneval (pobreza) y Hacienda del Estado de Chiapas (gasto).

Asimismo, se observa que el gasto social es desproporcional entre un sexenio y otro (Gráfico 5), de 1994 al 2000, Chiapas se vio representada por varios gobiernos interinos (Javier López Moreno 1994, Eduardo Robledo Rincón<sup>5</sup> 1995, Julio César Ruíz Ferro 1995-1998, Roberto Albores Guillén 1998-2000), propiciando inestabilidades política, presupuestal y administrativa para el Estado pese a la situación paradójica de ocupar el primer lugar en pobreza multidimensional.

<sup>5</sup> Electo en el proceso electoral, sin embargo, las circunstancias del movimiento zapatista lo obligo a renunciar después de tres meses de ocupar el cargo.

Gráfico 5. *Gasto programable ejercido en desarrollo social del estado de Chiapas (1994-2015)*



FUENTE: Elaboración con datos de la de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (cifras en mdp)

### 1.3.3 Ramos 20 y 33, recurso público orientados a la pobreza

Por décadas el gobierno ha destinado parte de las contribuciones a partidas presupuestales con el objetivo de financiar el gasto social para beneficiar a la población en rezago social y pobreza en materia de educación y salud, rubros importantes, pero también a infraestructura básica como es saneamiento (drenaje), agua “potable”, electrificación, viviendas, caminos rurales, proyectos productivos, entre otros, incluso algunos considerados como derechos sociales<sup>6</sup> por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas partidas presupuestales son consideradas globalmente como ramos<sup>7</sup> que a la vez desagregan estructuralmente el gasto público, el cual para este apartado es considerado el general 20, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, y el 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Respecto al Ramo 20, de 1981 a 1995 se conceptualizaba como promoción o desarrollo regional, pero desde 1996 se orienta a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación por medio de acciones enfocadas a educación, salud, alimentación e ingresos; protección social y programas asistenciales; desarrollo regional;

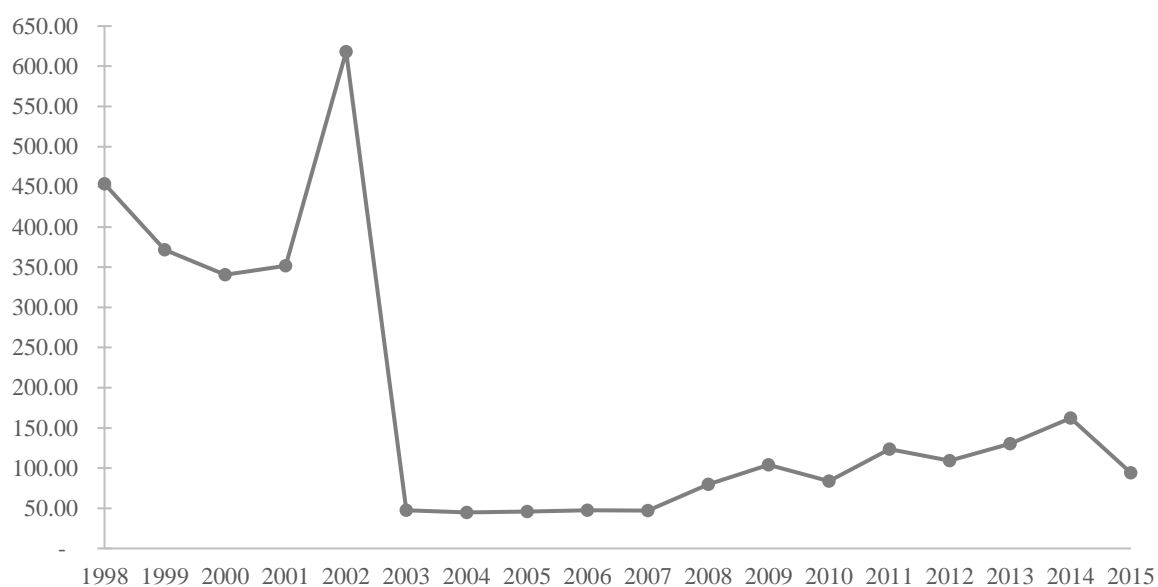
<sup>6</sup> Destacan el artículo 3º, el derecho a recibir educación; el 4º, a la protección de la salud, saneamiento, agua, medio ambiente, viviendas decorosas, cultura, etcétera.

<sup>7</sup> Pueden ser ramos autónomos, administrativos y generales, siendo este último el que concierne al presente apartado.

infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía. En 2000 el 26 pasa a 20, tal como se le conoce en la actualidad (SHCP, 1990 a 2015).

En el contexto chiapaneco, considerando la disponibilidad de información en la dinámica del Ramo 20 (Ramo 26 en 1998-1999), se ha ejercido más de 3,255 millones de pesos de 1998 a 2015, en una mezcla de recursos de los cuales la federación aporta más del 90 por ciento del financiamiento en comparación con el estado, colocando a Chiapas como una entidad dependiente de la federación en el tema del desarrollo social.

Gráfico 6. *Evolución del presupuesto ejercido del Ramo 20 del estado de Chiapas (1998-2015)*



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (1998 a 2015).

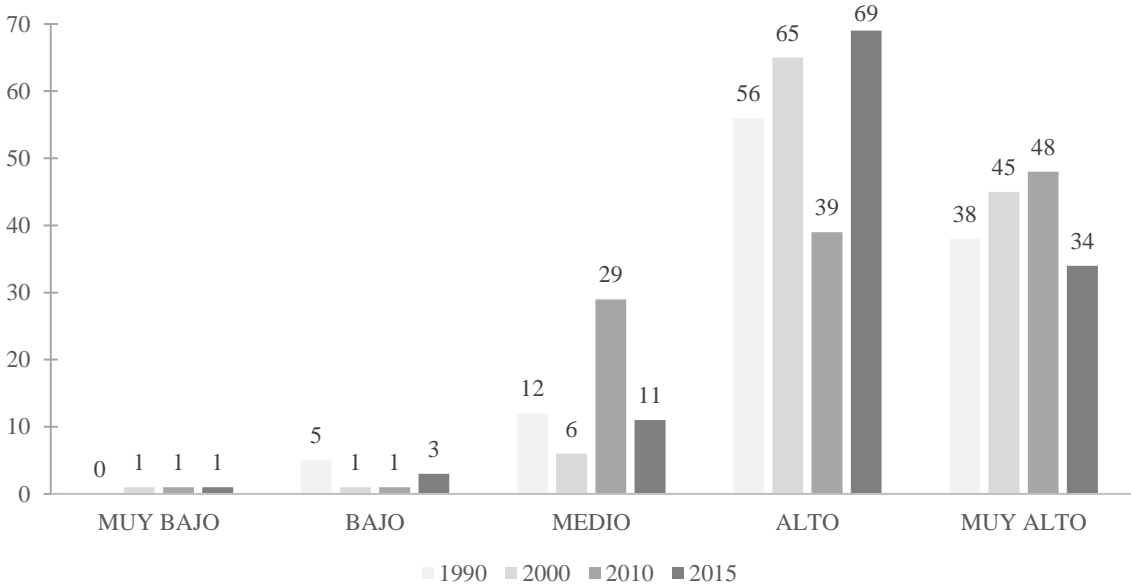
Por ajustes en programas presupuestarios que integran el ramo en mención, se observa tres momentos en la gráfica anterior. El primero representa un crecimiento considerable en 2002, derivado de mayor gasto ejercido en los rubros de “Empleo Temporal” y “Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas”; en el segundo se observa una caída abrupta en 2003, resultado de la disminución de programas y reajustes al Ramo 20<sup>8</sup> y, por último en el 2015, una reducción significativa del 64 por ciento respecto al ejercicio anterior en el programa “Desarrollo de Zonas Prioritarias” y suprimen el programa de “Empleo Temporal”.

<sup>8</sup> Programas del Ramo 20 para el ejercicio 2002: Oportunidades Productivas; Regionales en Zonas de Alta Marginación; Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas; Empleo Temporal; Estatales por Demanda; Jóvenes por México; Fondos Regionales Indígenas; Desarrollo Institucional Municipal. *Ejercicio 2003*: Oportunidades Productivas; Desarrollo Local (micro microrregiones); Empleo Temporal; Coinversión Social.

Por su parte, el 33, caracterizado por ocho fondos<sup>9</sup>, de los cuales es de interés para el presente análisis el III, en su modalidad de Infraestructura Social Municipal (FISM), por su concurrencia directa en el territorio y porque su aplicación debe estar sustentada por un diagnóstico de la situación que guarda la pobreza y del consenso de la población, situación contraria al verificar los informes de observación de la Auditoría Superior de la Federación, responsable de la fiscalización del Ramo 33.

Respecto al FISM, con base en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2014) en su artículo 33, fracción I, se deberá orientarlo a: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de los sectores salud y educativo, mejoramiento de vivienda y mantenimiento de infraestructura; para su aplicación se considerará el informe anual acerca de la situación de pobreza y rezago social de Sedesol; sin embargo, persisten los altos grados de marginación, sobre todo en la población india.

Gráfico 7. Número de municipios por grado de marginación del estado de Chiapas de 1990 a 2015

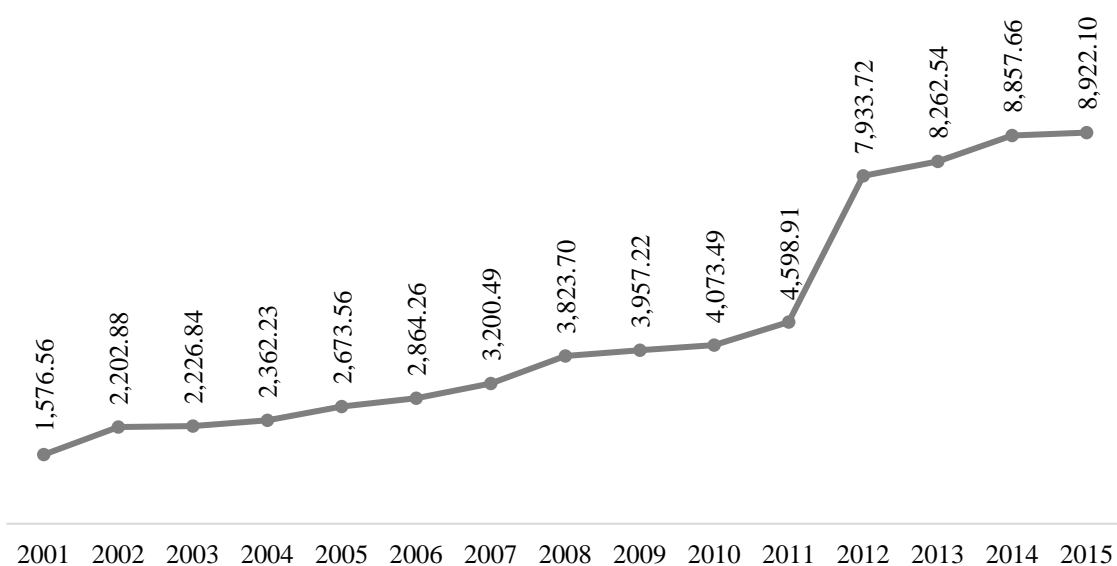


Fuente: Elaboración con datos de Conapo.

<sup>9</sup> Recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y, en su caso, por conducto de estos, a los municipios, se desagregan en I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (reformado 2014). II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun). V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Estos fondos son regulados por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V.

Lo anterior es una situación divergente en la idea de que los datos expuestos por Conapo deben servir para un proceso de planeación territorial, aunque al comparar que 74 por ciento del territorio chiapaneco se encuentra una clasificación de alta y muy alta marginación versus a los recursos transferidos. De 2001 a 2015 se ha transferido más 67,536 millones de pesos (Gráfico 8) para ser ejercido en acciones que reduzcan las carencias sociales de los territorios; sin embargo, al contrastar los niveles de pobreza y marginación en Chiapas tal comparativo tiene un sentido de opacidad en la aplicación en detrimento al desarrollo.

Gráfico 8. *Recursos públicos transferidos por concepto del fondo de infraestructura social a los municipios de Chiapas (2001-2015)*



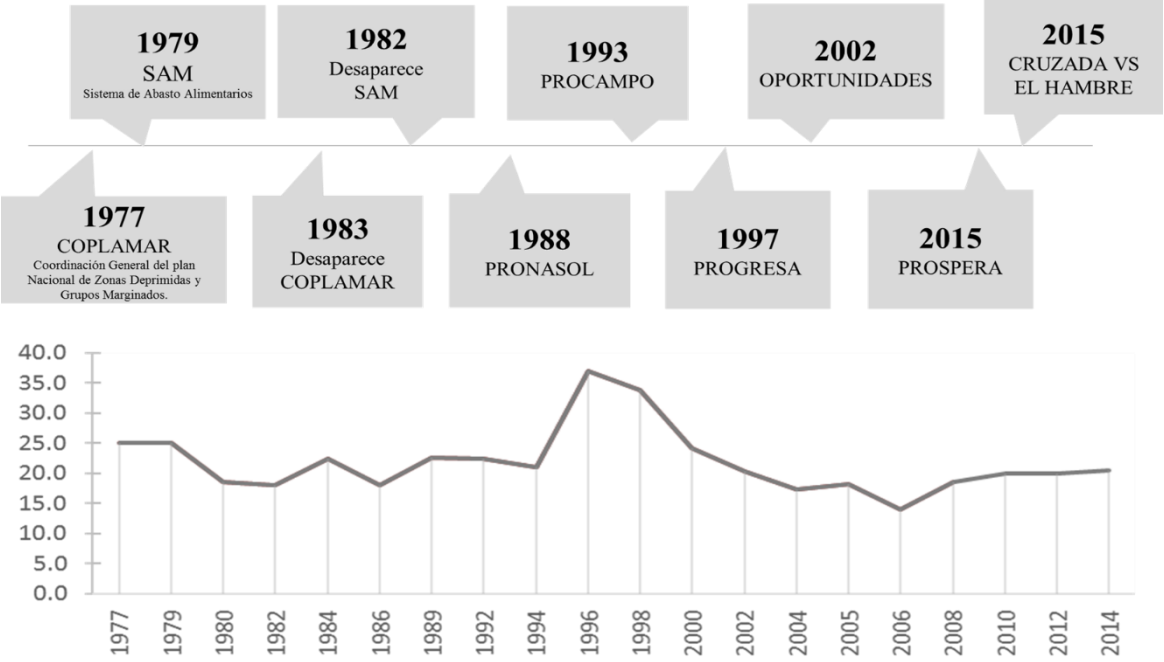
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda del Estado (cifras en mdp).

La evolución del gasto social abre una serie de interrogantes que pueden ser o no contestadas en la presente investigación, pero deja a la reflexión hasta dónde será el límite que los recursos públicos contengan la pobreza intergeneracional de una sociedad en crecimiento. Si responde a un mecanismo político el criterio de mayor pobreza es sinónimo de mayor recurso público transferido.

Por lo tanto, se debe considerar “(...)modificaciones de criterios y reglas en el gasto público con relación al desarrollo humano, al no contribuir a la reducción geográfica de las desigualdades(...)” (PNUD, 2016) y fortalecer los criterios de la distribución del gasto en el municipal, agregando que se debe modificar la asignación de recursos al pasar del criterio de pobreza al de incentivos por mayor desarrollo humano.

A 40 años de estrategias en México, los índices de pobreza alimentaria se han mantenido en una misma tendencia en un rango de 14 a 25 por ciento (Figura 3). Campos y Monroy (2016: 164) consideran que en la mayoría de los estados la pobreza no ha sido sensible al crecimiento –no disminuye– sino por el contrario, ante el decrecimiento aumenta, como se aprecia en la gráfica entre 1996 y 1998 por la crisis económica.

Figura 3. *Cronología de estrategias contra la pobreza versus evolución del porcentaje de la pobreza alimentaria en México de 1977 a 2014.*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol.

**1.4. Del discurso a la realidad en Chiapas**

Por décadas, mediante una serie de discursos, el gobierno ha invocado a la erradicación, la disminución o la mitigación del fenómeno de la pobreza, e incluso a partir de acontecimientos sociales como el movimiento zapatista en 1994 proyectó sus acciones como esfuerzo adicional a lo programado en instrumentos como el Presupuesto de Egresos, en el cual desagrega el gasto social para atender a la población marginada, vulnerable y pobre; sin embargo, este apartado discursivo contrasta con los datos oficiales acerca de que la realidad aún es perturbadora para el estado.



#### **1.4.1. A más de 20 años del discurso promisorio**

Hernández (2005: 155) señala que México es un país desigual no sólo en lo económico sino en lo político, lo social y lo cultural; por lo tanto, las manifestaciones de tal desigualdad son evidentes: las distancias entre los grupos de elevados ingresos y los de menores recursos no se han reducido significativamente desde hace cuatro décadas.

A partir de 1994 Chiapas fue configurado por un nuevo proceso social mediante el surgimiento del movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual abrió al exterior los escenarios de pobreza en que se encontraba el estado y sobre todo los municipios indios localizados en las regiones políticas administrativas Selva y Altos.

Ante este escenario, la cúpula gubernamental justificó remediar la situación de atraso y decadencia en que se encontraban la entidad chiapaneca desde un posicionamiento discursivo de “esfuerzo adicional”; entonces, 3 de enero de 1994, Carlos Rojas Gutiérrez, titular de la Sedesol, señalaba:

Por instrucciones del Presidente de la República, (...) continuará el diálogo que se viene sosteniendo con diversas organizaciones sociales de la región (...) ante los sucesos violentos acontecidos el día primero del año en curso, el Gobierno de la República reitera su voluntad para establecer nuevas instancias para la atención de los problemas (...) para ello, un grupo de funcionarios asistiremos al estado de Chiapas para que, de manera conjunta con el gobernador Elmar Setzer, abrir una Mesa de Atención a los problemas sociales de la región, en la que se revise conjuntamente con las diversas organizaciones sociales, los avances de las obras concertadas, se revisen los expedientes técnicos de las obras y proyectos productivos por realizar, y se definan las nuevas acciones para el año en curso, tal como se había acordado previamente con los grupos de la región. (...) Quiero destacar que para el Gobierno Federal el estado de Chiapas tiene la más alta prioridad. Sabemos de los ancestrales rezagos sociales que padece y por ello ocupa el primer lugar en la inversión social del Programa Nacional de Solidaridad -(Pronasol)-. De la inversión nacional en los cinco años de la actual administración, Chiapas ha recibido el ocho por ciento del total. Las inversiones sociales se han incrementado en más del mil por ciento en este periodo (Avitia, 1994).

Este discurso proyectaba a Chiapas como el estado con “alta prioridad”, pero dejaba en entredicho que el fenómeno de la pobreza era utilizado con un sentido retórico de planteamientos viciados y perturbadores, el cual podría tener remedio mediante acontecimientos o movimientos sociales.

La incorporación de estrategias para abatir la marginación “se limitó a resolver problemas estructurales con medidas temporales” (Mixcoatl, 2008); es decir, su penetración fue limitada, si se considera que la marginación fue el hartazgo y detonante para el

movimiento EZLN, tal como lo expresaron en la primera declaración del Selva Lacandona en 1994: “(...)se nos ha negado la preparación (...) sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada (...), ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación(...)” (Avitia, 1994).

El Gobierno Mexicano, por medio del Decreto del Presupuesto de Egreso<sup>10</sup> (Cuadro 2), dispone recursos para la población en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad, con acciones enfocadas a la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo, ingresos, desarrollo regional, infraestructura básica, vinculados a programas sociales.

Cuadro 2. Disposiciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación (1988-2015) en relación a estrategias para la superación de la pobreza

| Sexenio                                 | Disposición   |
|---|---|
| Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)   | Prioridad a proyectos de inversión de vivienda, educación, agua potable, salud, electrificación, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales, que atiendan la demanda directa de las comunidades indias, campesinas y grupos populares, así como el abasto de alimentos seguridad e impartición de justicia con especial atención a aquellos que se orienten a satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos. <i>No se contemplaba la palabra pobreza.</i> |
| Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000 | Se debe agilizar la transferencia de recursos a las entidades federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del bienestar social. Ramo 26 (superación de la pobreza) como Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, el cual se orientará principalmente a proyectos sociales y la generación de empleos y el mejoramiento de las actividades productivas de las zonas y grupos de mayor pobreza.                                  |
| Vicente Fox Quesada 2000-2006           | Se incluye el apartado de Impacto Regional; asimismo, el Ramo 26 se constituye en 20, en acciones para la superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.   |

<sup>10</sup> Instrumento jurídico, financiero y presupuestal; determinado anualmente, en el que se desagrega mediante ramos (autónomos, administrativos, generales, control presupuestario, empresas productivas) los montos y el destino del recurso público en beneficio de la población.

Cuadro 2. *Continúa...*

|   |  |
|---|--|
| <p>Felipe Calderón<br/>Hinojosa<br/>2006-2012</p> | <p>El Ramo 20 se destinará, en las entidades federativas, aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación de acuerdo con los criterios de Sedesol, Conapo y Coneval, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.</p>    |
| <p>Enrique Peña Nieto<br/>2012-2018</p>           | <p>El Ramo 20 se destinará, en las entidades federativas, aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación de acuerdo con los criterios de Sedesol, Conapo y Coneval, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.</p> |

Fuente: Con información del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1990, 1994, 1996, 1998, 2001, 2005, 2010 y 2015.

Estas disposiciones discursivas, con mínimas variaciones en su redacción, de un sexenio a otros, señalan que en la distribución de recursos se deberá considerar las condiciones de rezago, marginación y pobreza; sin embargo, el recurso en gasto social y las condiciones en la población se han incrementado, sobre todo al sur de la república.

Según López y Peláez (2013), las grandes y persistentes desigualdades económicas entre las entidades federativas han configurado dos países: uno en el centro-norte, con alto nivel de desarrollo y tasa de crecimiento, y otro en el centro-sur, en el claro proceso de exclusión.

Retomando la mirada al sur, se ha exaltado un nuevo discurso en el mercadeo político de la estrategia integral del gobierno federal al anunciar: “por primera vez en nuestra historia, el establecimiento de tres Zonas Económicas Especiales en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, regiones más atrasadas del país (...) nunca se ha hecho en México, la experiencia internacional confirma que las Zonas Económicas Especiales son eficaces (Peña, 2014).

Más allá del discurso oficialista, prevalece la realidad desde la región, a la cual se puede plantearla como funcional, planificada o homogénea<sup>11</sup>. Para el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero (las nuevas zonas especiales económicas), es una región homogénea caracterizada por la pobreza; cualquier tipología es “(...)útil cuando el propósito del análisis sea responder a condiciones y funcionamiento económico y social, ya que permite analizar relaciones internas y externas(...)” (Graizbord y Santillán, 2008: 299).

Por décadas han surgido teorías acerca del equilibrio o el desequilibrio en las regiones, así como factores a partir de las ventajas “naturales de localización o accidentes históricos” (Myrdal citado en Rózga, 2005: 120) o de factores propulsores y retardadores (Myrdal en Palacios, 1989: 26), entre otros; es decir, han explicado por qué se ha generado una serie de desigualdades como el fenómeno de la pobreza.

En este sentido, Arismendy, citado por Zavala (2011: 60), señala: “el desarrollo regional (...) busca crear el ambiente propicio para desarrollar y aprovechar las infraestructuras (costo de transporte y comunicación), las externalidades (capacitación de la mano de obra, concentración de proveedores y de información) y las capacidades tecnológicas de un conjunto de territorios locales circundantes.”

Por su parte, López *et al.* (2013) sostienen que de 1993 a 2006 Chiapas ha tenido un crecimiento débil del PIB, derivado de una demanda de consumo, una ausencia de cambios en la estructura productiva; comentan que si el estado fuese un país la insuficiencia de la oferta interna sería cubierta con importaciones, lo cual lo llevaría al estrangulamiento externo de acuerdo con los clásicos de la CEPAL; también, el lento crecimiento y una distribución muy regresiva del ingreso puede dar altos nivel de pobreza, considerándose como un fenómeno grave y persistente.

A 20 años del discurso promisorio, donde Chiapas tendría la más alta prioridad y ocuparía el primer lugar en inversión por sus ancestrales rezagos sociales; en efecto, aún sigue ocupando el primer lugar de inversión, pero también en pobreza en el contexto nacional.

No obstante la transición de poder del año 2000<sup>12</sup>, como argumenta Vizcarra (2012: 27), “(...)se esperaba que las políticas sociales (...) promovieran el desarrollo de las

---

<sup>11</sup> Planteamientos teóricos de Francois Perroux y Jacques Boudeville.

<sup>12</sup> El Partido Acción Nacional (PAN) gana las elecciones del proceso electoral a la Presidencia de la República después de 70 años de poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

comunidades más pobres del país. Sin embargo, éstas volvieron a colocarse bajo el dominio del discurso de combate a la pobreza(...)" o para justificar la inversión en la formación hipotética de un ejército de reserva para fines electorales.

#### **1.4.2 Del discurso a los datos**

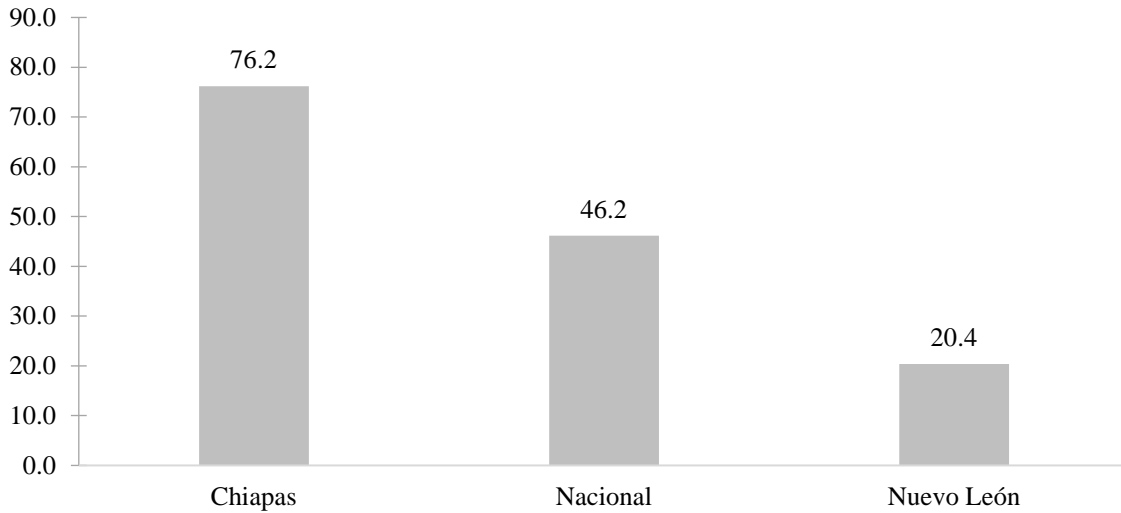
De acuerdo con Mills (2003: 120), "(...)los fines de los hombres muchas veces son meras esperanzas, pero los medios son realidades controladas por algunos hombres(...)." En este sentido, pretender resolver el fenómeno de la pobreza a partir del planteamiento discursivo demagógico es para algunos hombres una práctica muy usual, cuando la ignorancia y el hambre de un pueblo son aprovechados sin escrúpulos por quienes buscan desmedidamente el poder, mientras la población naufraga en la pobreza.

Sen (2000) insiste en que la ampliación de capacidades debe permitir a los pobres no sólo derecho a protestar y votar en cada elección de sus autoridades sino capacidad crítica y reflexiva para participar activamente en las decisiones de Estado que afectan su calidad de vida y expectativas de desarrollo.

Asimismo, "(...)la reducción de la pobreza no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza (...) se corre el riesgo de concebir la pobreza como privación de renta y justificar entonces la inversión en salud, educación(...)" (Sen, 2000: 119); es decir, el gasto social no se ha traducido en calidad vida, por lo que la realidad de muchos continúa en una "causación circular de pobreza" (Myrdal, 1979), la cual el gobierno transforma con pinceladas en discursos alegres en tanto que la población permanece en la zozobra.

Se puede conocer la realidad mediante los análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) y darse cuenta de que el fenómeno de pobreza para Chiapas aún es perturbador después de 1994, continuando en el primer lugar nacional (Gráfico 9), considerando que "(...)el crecimiento por sí solo no es suficiente si no va acompañado de políticas que permitan elevar la productividad de las actividades rezagadas(...)" (Sánchez citado por Solana, 2002/2006: 16).

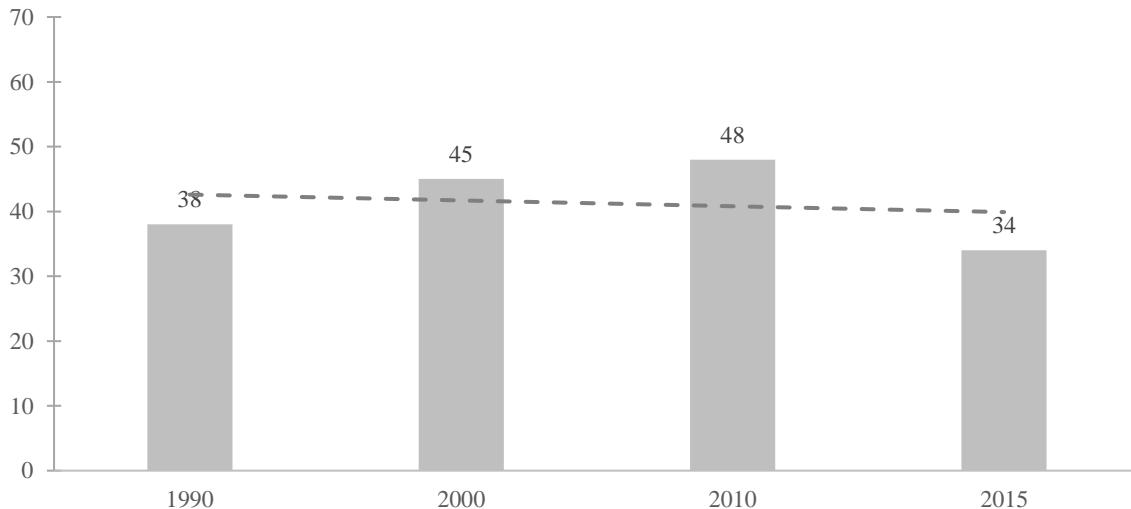
Gráfico 9. *Porcentaje de población en pobreza multidimensional entre Chiapas, Nuevo León (bajo %) y Nacional*



Fuente: Elaboración con datos de Coneval (2014).

Mediante el Índice de Marginación<sup>13</sup> se puede observar empíricamente el incremento en el número de municipios clasificado con muy alto grado de marginación del periodo 1990-2015 (Gráfico 10), de los cuales 26 no han tenido variación después de 20 años, entre ellos los principales territorios escenario del EZLN en 1994, como Las Margaritas, Altamirano Chanal, Ocosingo y Sitalá.

Gráfico 10. *Número de municipios de Chiapas clasificados en “muy alta marginación” (1990-2015)*



Fuente: Elaboración con datos de Conapo (1990 al 2015).

<sup>13</sup> Índice determinado por el Consejo de Nacional de Población (CONAPO), como medida que dé cuenta de las carencias que padece la población.

Lo anterior concuerda con la retórica del discurso gubernamental, “(...)ese arte de la manipulación, la persuasión y hasta del engaño o ese vicio de la floritura idiomática diseñado para encantar, seducir o aturdir a la audiencia(...)” (Restrepo, 2004), discurso tan distante de la realidad en que vive más del 74 por ciento de la población chiapaneca, pero también en el entramado de información se ha desatado una descoordinación entre instituciones oficiales como el Coneval e INEGI para determinar el número de la población en pobreza, situación que crea suspicacia acerca de la realidad del México actual.

## **Capítulo II**

### ***Hacia el enfoque de capacidades***

#### **2.1 Perspectivas teóricas**

Para acceder a una calidad de vida ante los escenarios de pobreza y desigualdad es necesario que las personas tengan oportunidades y estén consideradas como el fin del desarrollo mediante una serie de libertades, condiciones y habilidades. En este sentido, considero el enfoque de capacidades como teoría central por su amplio contenido de conceptos, sin negar otros enfoques acerca de la importancia del desarrollo humano. En este apartado se recupera las perspectivas que establecen un andamiaje y se entretajan con la teoría central de la investigación.

##### **2.1.1 El desarrollo humano**

Hablar al respecto sin apropiarse de algún argumento de Adam Smith es limitarse. El gran teórico reconoció: “(...)la importancia de las habilidades personales en la determinación de las riquezas de los individuos y de las naciones(...)” (citado en Giménez, 2005: 105).

Asimismo, en un sentido de oportunidad sobre una base de libertad y elección, para hacer lo que mejor le convenga o considere la persona, Smith (1794: 165) expresó: “(...)una perfecta libertad civil, y en donde cada hombre fuese enteramente libre para elegir la ocupación que tuviese por más conveniente, y mudarla siempre que lo tuviese a bien a dentro de los límites de la justicia, y de la razón. El interés racional de cada uno haría eficazmente que buscara cada quien el destino ventajoso.”

Por eso, el desarrollo ha provocado a lo largo del tiempo una serie de debates acerca de si debe estar centrado en la renta o en las personas.

De acuerdo con Griffin (2001: 13), “(...)la economía del desarrollo se ha ocupado fundamentalmente del enriquecimiento material, esto es, del incremento del volumen de producción de bienes y servicios(...); es decir, se consideraba que el crecimiento del producto interior bruto generaría los cambios y la reducción de la pobreza en las personas.

Por su parte, Myrdal (1956). en Tezanos y Quiñones (2013: 25), consideró: “(...)que no basta con estimular el crecimiento, sino que es necesario promover el cambio social y político para poder mejorar el bienestar de las personas; de este modo, ni el proceso de industrialización ni el crecimiento económico son estrategias factibles de bienestar si no van acompañadas de reformas distributivas.”



En tanto, Clark, en Furtado (1968/2006, 16a: 129), coincide al señalar “(...)que no puede haber desarrollo sin industrialización, que el desarrollo se hace mediante hondas modificaciones en las estructuras económicas y sociales(...).”

Tanto Myrdal como Clark sustentan que la industrialización no detonará el desarrollo de las personas por sí solo, es necesario generar condiciones, habilidades, conocimientos y capacidades. ¿De qué sirve establecer procesos económicos en un territorio donde la pobreza supera las perspectivas de vida de sus habitantes?

En este sentido, Sen (2000: 114) argumenta: “(...)la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades y no meramente como la falta de ingresos(...)”; es decir, no solamente es reproducir empresas en los territorios sino que las personas tengan acceso y oportunidades desarrollo.

Por su parte Petiteville (1998: 7-15) describe el proceso del Estado en la transformación estructural hacia un desarrollo como la teoría del despegue económico en 1950, la cual planteaba transferencias financieras en favor de estados no desarrollados para romper el círculo de la pobreza. De 1960 a 1970, con la teoría de la dependencia y el modelo de centro-periferia, los países no desarrollados adquieren el rol de periferia y se provee de materia prima a los de centro, los desarrollados, agudizando múltiples problemas sociales como la pobreza. Durante 1980-90 la teoría neoclásica considera la acumulación de capital como el factor determinante del crecimiento.

Sin embargo, estos posicionamientos teóricos centrados en un crecimiento de los ingresos a la luz de nuevos planteamientos han cambiado progresivamente para “(...)no entender el desarrollo únicamente como el crecimiento del PIB por habitante y a incorporar otras dimensiones que, como la salud y la educación, resultan igualmente importantes para la calidad de vida o el bienestar de las personas, verdadero objeto del desarrollo(...).” (Oriol, 2006: 1).

Según Tezanos y Quiñones (2013: 11) es posible identificar dos enfoques conceptuales predominantes acerca del desarrollo: de una parte, el que entiende el desarrollo como un proceso (económico) de cambio estructural y, de otra parte, el que concibe el desarrollo como un proceso (multidimensional) de ampliación de las capacidades humanas.

En este contexto, al establecer el desarrollo como andamiaje de bienestar comienza un proceso de entendimiento de los actores sociales. Hyden y Court, citados por Bojórquez

(2014: 12), exponen que del periodo 1950 a 1960 el desarrollo es concebido de arriba hacia abajo y el gobierno como responsable de trabajar para la gente. En los sesenta se comienza una transición de programas centrados en las necesidades humanas y entre 1970 y 1980 empieza a predominar el establecimiento de incentivos para la gente.

De acuerdo con Tezanos y Quiñones (2013: 28), es en la década de los ochenta cuando se empieza a utilizar el concepto de desarrollo humano, sobre todo en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1980, elaborado por el Banco Mundial. Según Rafael Domínguez, historiador y especialista en desarrollo humano, el autor intelectual del concepto fue Mahbub Ul Haq.

Ul Haq fue un economista pakistaní con influencia del pensamiento político y económico de Aristóteles, Immanuel Kant, Adam Smith, Robert Malthus, Karl Marx y John Stuart Mill. Señaló: “(...)el redescubrimiento del desarrollo humano no es una invención nueva. Es un tributo a antiguos líderes del pensamiento político y económico.” (Ul Haq, 1995:1). Realizó importantes contribuciones sobre todo para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir del primer informe en Londres el 24 de mayo de 1990, en el cual se exploró la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano.

De acuerdo con Ul Haq (1995: 1), el informe “(...)refutó algunos de los mitos antiguos y llegó a importantes conclusiones políticas que tendrían implicancias significativas para las estrategias de desarrollo de la década futura(...)”, donde el ingreso no era sólo el medio para lograr un desarrollo y recobra importancia el factor humano a partir de generar capacidades y oportunidades.

En este contexto, la importancia está centrada en las personas, en su formación y educación, lo cual les permite tener mayores oportunidades para acceder a una mejor calidad de vida; por eso, en los noventa se asienta “(...)un interesante desafío de pasar de las nuevas ideas a la acción concreta y de tratar a los seres humanos (...) como medio y fin del desarrollo(...)” (Ul Haq, 1995: 3).

Por su parte Sen (2000: 19-20) expone que para lograr un desarrollo humano es necesario eliminar privaciones: “El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistémicas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”.

El argumento de Sen tiene una gran influencia teórica de Adam Smith respecto a la postura de que cada individuo mejora sus condiciones cuando se le permite actuar con libertad y seguridad.

Las visiones de Ul Haq y Sen sentarían las bases de los informes de desarrollo humano con una medida: “(...)que no sea tan ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el PNB<sup>14</sup>(...)” (Sen, 1998 en Tezanos y Quiñones, 2013: 33), en el sentido de prestar atención entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, pues “(...)el gran aumento en los índices del PNB no ha logrado reducir las carencias socioeconómicas (...) países de bajos ingresos han demostrado que es posible alcanzar altos niveles de desarrollo humano(...)” (PNUD, 1990: 32-33).

Por su parte, organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y PNUD han fijado sus posturas respecto al tema:

- El BM considera el PNB per cápita como un indicador de capacidad económica y progreso.
- La OCDE, igual que el BM, tomó de referencia el PNB, clasificando a los países como desarrollados y en desarrollo; sin embargo, a partir de 2011 incluye una combinación de medidas<sup>15</sup> enfocadas a las personas a la par del PNB.
- Desde hace más de dos décadas el PNUD definió su medición a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), integrando tres componentes (ingreso, educación y salud).

El PNUD ha definido al desarrollo humano como “(...)un proceso mediante el cual se amplía las oportunidades de los individuos, las más importantes son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente(...)” (PNUD, 1990: 33). Asimismo, hace énfasis en la necesidad entre el vínculo del desarrollo con el crecimiento económico. Expone que el aumento en los índices de PNB no precisamente logra reducir las carencias económicas pues en países de bajos ingresos alcanzan altos niveles por utilizar razonadamente la inversión en desarrollo humano.

---

<sup>14</sup> Producto Nacional Bruto.

<sup>15</sup> Vivienda, ingresos, empleo, comunidad, educación, medio ambiente, compromiso cívico, salud, satisfacción ante la vida, seguridad y equilibrio laboral-personal.

En este sentido el PNUD (1990: 33) expone una serie de razones respecto a la postura económica y el ingreso:

- El ingreso constituye un medio, no un fin.
- Existen deficientes niveles de desarrollo humano con niveles de ingreso altos.
- Es relevante la inversión en la gente.
- La industrialización no garantiza el progreso humano.

En este contexto, el desarrollo humano se entrelaza con otros enfoques (crecimiento económico, capital humano y bienestar o necesidades básicas) que postulan dinámicas en beneficio de las personas. De acuerdo con el PNUD (1990), resulta necesario delinear estas diferencias, entre las cuales se encuentran:

- Respecto al crecimiento económico, se considera el PNB como factor de medición del desarrollo; sin embargo, como argumenta el PNUD, los informes respecto al PNB son necesarios pero insuficientes. Acerca de la formación de capital humano, se considera que se ve al hombre como medio y no como fin, como un instrumento de producción y sobre todo en relación con el peso relativo por su experiencia y habilidades, agente activo de toda producción, término no separado del desarrollo, pero parcial en el sentido de que los seres humanos son más que un bien de capital.
- En referencia al bienestar social las personas son consideradas beneficiarias del proceso como participantes; es decir, sólo reciben las bondades de las políticas asistencialistas y no para generar mejores propuestas que detonen su desarrollo endógeno.
- Las necesidades básicas se centran en suministrar bienes y servicios (vivienda, infraestructura, alimentos) y no en potencializar las oportunidades (rezago educativo).

En conclusión, el desarrollo humano se ha constituido en un paradigma, considerando el término a partir de Kuhn, derivado de que por décadas se ha debatido hacia nuevas miradas e instrumentos que centran a la persona como fin del desarrollo; por lo tanto, es necesario crear condiciones de oportunidades para mejorar la calidad de vida; por eso, se requiere trascender de la ecuación numérica a la subjetividad de las cosas y comprender cómo piensan, actúan e interactúan en el territorio las personas.

El desarrollo humano no está distanciado de otros enfoques (capital humano, capital social o bienestar humano), representa un concepto más amplio e integral, por lo cual algunas organizaciones internacionales de corte cuantitativo han ajustado o complementado sus mediciones para incorporar variables que den cuenta de las personas.

### **2.1.2 El capital humano**

Es necesario integrar a las personas en el proceso como una serie de engranajes y movimientos dentro de un gran reloj que funciona a la perfección; esta interacción, a partir de la valoración y dotar de ciertas de condiciones (conocimiento, educación, destrezas etc.), potencializa el crecimiento individual como en sociedad.

Brian (2007: 30) cita a Adam Smith en el argumento de que las “(...)actividades económicas estaban impulsadas por las habilidades adquiridas y útiles de todos los habitantes o miembros de la sociedad(...)”; esto era una especie de capital, aunque su concepción no fue comprendida hasta los años sesenta.

Esta concepción expresada en las teorías acerca del capital humano estaba orientada a razonar la variabilidad de los salarios y el éxito en el trabajo, para identificar con precisión el tipo de competencias adquiridas para aumentar el capital humano; muchos de estos trabajos tenían una consideración econométrica, pero se requiere transitar de un concepto económico a uno cualitativo.

En este contexto, las obras pioneras de Jacob Mincer (1958), Theodore Schultz (1960) y Gary Becker (1964,1975), de la Escuela de Chicago (AVSI 2008: 15)<sup>16</sup>, permitieron desarrollar una teoría económica respecto al capital humano, a partir de los años de escolaridad y en la experiencia profesional en el trabajo, considerados variables que explican las funciones de ingreso individuales.

En este sentido, Giménez (2005: 105) comenta que el objeto de dichos trabajos (Schultz, Becker y Mincer) es concebir la formación de los individuos como un proceso de inversión en el que la capacitación se traducirá en mayor productividad y, en consecuencia, en mejores salarios.

Schultz en Keely (2007: 31) argumenta que el uso de la palabra capital es para enlazar la educación con el crecimiento, considerando que “(...)en toda una economía, la calidad del

---

<sup>16</sup> Organización No Gubernamental italiana sin ánimo de lucro nacida en 1972 con presencia en África, América Latina, Europa del Este, Medio Oriente, Asia; apoya a los países más pobres en desarrollo humano.

capital humano puede vincularse con el crecimiento económico(...)”); el capital humano está ligado con la educación e incluso con la inversión en investigación y esto significa que un país mejor educado puede lograr mayor crecimiento.

Por su parte AVSI (2008: 20) señala que las instituciones internacionales afirman que el capital humano es el recurso principal del sistema de un país para su desarrollo social y económico, y su valorización es entendida como el conjunto de los conocimientos y las capacidades de cada individuo.

La OCDE (2001: 3) considera que el capital humano está compuesto por conocimientos, preparación y cualidades como la perseverancia. Para el individuo la inversión al respecto trae consigo un retorno económico, aumentando sus posibilidades de tener empleo y sus ingresos.

Asimismo, en los informes de la Comisión Europea (2004) se aprecia un mayor sentido al definir al capital humano como el aporte de los fondos estructurales al desarrollo sostenible, considerando el potencial productivo de un individuo y su estado de salud y bienestar, el cual incluye educación, experiencia y capacidades profesionales, subrayando el hecho de que todos estos elementos contribuyen al desarrollo porque determinan la productividad de los trabajadores.

En ese tenor el capital humano está entrelazado en un sentido de productividad, pero también de bienestar por estar sustentado en la educación, la formación de competencias y las destrezas acumulables por las personas, en pos de la calidad de vida, la cohesión social y la competitividad.

Sin embargo, en países en desarrollo como México aún existe un buen porcentaje de la población con grandes y agudas carencias en rezagos educativo, de salud, patrimonial, social, ingresos e incluso políticos. En un sentido empírico debería suceder que a mayor escolaridad más empoderamiento, mejor posición y productividad de las personas.

Piketty (2015) argumenta que en la teoría del capital humano existe una caracterización de los individuos, pues existen niveles de capital humano, es decir, formas de contribuir a la producción, que origina salarios, por lo tanto: “El concepto de capital humano es muy general, ya que incluye las calificaciones propiamente dichas [títulos] las experiencias y en sentido más lato, todas las características individuales relevantes para la capacidad de

integrantes en el proceso de producción de bienes y servicios demandados” (Piketty, 2015: 110).

A la luz de los preceptos y teorías, el capital humano es un tema con disertaciones por diversas posturas o economistas que “siguen siendo reacios a aceptar la idea de que los seres humanos pueden considerarse, desde el punto de vista económico, como capitales” AVIS (2008: 14).

En estas disertaciones Sen reconoce la importancia del capital humano pero cuestiona que las personas sean vistas como instrumentos económicos y no como fin dentro del desarrollo, a lo que arguye:

El énfasis en el capital humano –en particular en el desarrollo de la destreza y la capacidad productiva de toda la población– ha contribuido a atemperar y humanizar la concepción del desarrollo. No obstante, cabe preguntar si el hecho de reconocer la importancia del “capital humano” ayudará a comprender la importancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo (Sen, 1998: 88).

Asimismo, Sen argumentó:

La interpretación tradicional del concepto de “capital humano” tiende a concentrarse en la segunda función de la ampliación de las capacidades del ser humano, es decir; la de generar ingresos. Y aunque este aspecto no deja de ser importante, a los ingresos hemos de añadir los beneficios y ventajas de tipo directo o primario. Esta ampliación es de carácter adicional y acumulativo y no una alternativa a la noción actual de “capital humano”. El proceso de desarrollo no es independiente de la ampliación de las capacidades del ser humano, dada la importancia intrínseca e instrumental de ésta ampliación (Sen, 1998: 90).

En conclusión, el capital humano puede estar determinado por una serie de condiciones o atributos que las personas logran por habilidades, experiencia o conocimiento, como lo argumenta Giménez (2005: 106): “(...)puede ser innato (...) verse modificado por alimentación o la salud (...) y adquirido (...) educación formal e informal(...)”, en el transcurso de su vida; sin embargo, del cómo lo apliquen dependerá su calidad de vida.

Por lo tanto, se busca comprender la importancia de las personas como actores en el proceso de desarrollo. Sen propone una ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas y valoradas libremente y no solamente como una especie de generación de ingresos, subrayando que este concepto es importante como medio y no como fin de las personas.

### 2.1.3 El capital social

De acuerdo a Fukuyama (2003:33), el capital social fue incorporado por James Coleman en la década de los ochenta, quien prefiere considerar el concepto en un sentido amplio y emplearlo en cualquier circunstancia en que la gente se une y coopera para lograr objetivos comunes, desde una base de normas y valores compartidos.

Por su parte, Putnam, citado en Durston (2003: 187), ha sugerido que la teoría del capital social “profundiza la base conceptual del empoderamiento”; en este sentido, las personas al estar organizadas pueden acceder más fácilmente a proyectos que les garanticen un *bien común*.

Para una comprensión precisa acerca de la perspectiva del capital social, me resulta interesante recuperar el cuadro resumen elaborado por Flores y Rellos (2003: 205), respecto a las principales definiciones de capital social existentes.

Cuadro 3. *Definiciones seleccionadas de capital social*

| Autor              | Fuente e infraestructura                           | Acción colectiva   | Resultado  |
|--------------------|--|--|--|
| Coleman, 1990      | Aspectos de la estructura social                   | Que facilitan ciertas acciones comunes de los actores en la estructura |  |
| Bourdieu, 1985     | Redes permanentes y membresía a un grupo           |  | Aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales |
| Putnam, 1993       | Aspecto de las organizaciones sociales             |  | Para beneficio mutuo (desarrollo y democracia)                         |
| Woolcock, 1998     | Normas y redes                                     | Que facilitan la acción colectiva                                      | Beneficio común  |
| Fukuyama, 1995     | Recursos morales, confianza y mecanismo culturales |  |  |
| Neoweberianos      | Lazos y normas                                     | Que ligan a los individuos dentro de organizaciones                    |  |
| Banco Mundial 1998 | Instituciones, relaciones, actitudes y valores     | Que gobiernan la interacción de personas                               | Facilitan el desarrollo económico y la democracia                      |

Fuente: Flores y Rellos (2003)

Desde la visión de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas (PNUD, 2007) se puede entender al capital social como las normas y redes sociales



que permiten la acción colectiva para resolver problemas compartidos. En tanto, Arriagada (2003: 15) argumenta que el Banco Interamericano de Desarrollo considera factores tales como el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura entendida como “la manera de vivir juntos”. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 304) lo define a partir de confianza, conducta y cooperación; por su parte, el Banco Mundial (Banco Mundial, s/f;303) lo considera como un componente integral del desarrollo social y económico, tanto en un nivel micro como en macro.

Por lo anterior, se puede interpretar que el capital social es un proceso de participación de las personas en un entorno colectivo, propiciando la construcción de un *bien común*, donde rompan estigmas como la pobreza, como mayor esfuerzo desde el ámbito individual, pero desde la colectividad se facilita la acción hacia una sinergia de desarrollo.

En relación con la pobreza (como viejo estigma de la sociedad), Hopenhayn (2003, s/p) hace el cuestionamiento y retoma la importancia de complementar la medida basada en el ingreso con enfoques cualitativos, como el capital social y el desarrollo humano, al considerar lo siguiente:

(...)subyace en gran medida en propuesta de desarrollo humano, es entre una definición renovada de pobreza centrada en las capacidades (Sen, PNUD), y la promoción del capital social tanto como forma organizativa como en el campo de provisión de servicios y satisfactores. ¿Pero significa que debemos abandonar nuestras mediciones de pobreza y remitirnos sólo a análisis cualitativos, de procesos? Allí también veo un riesgo. Creo que hay que integrar, más que excluir.

Por lo tanto, el capital social es un tema de amplia disertación respecto a las formas de enfrentar la pobreza, la falta de cohesión social y la falta de desarrollo endógeno; por eso considero al capital social como la capacidad de movilización colectiva, el establecimiento de redes y la toma de decisiones para impulsar un desarrollo desde la acción de cada individuo, basado en el bien común.

#### **2.1.4 Las necesidades humanas**

Las personas en su interacción natural, social, cultural, ambiental y económica requieren de múltiples satisfactores que les permitan una vida plena y consideren valiosos en el proceso de desarrollo. Desde la perspectiva de la teoría de las necesidades humanas, estos

satisfactores están considerados como fines y algunos específicos como medios, por su universalidad.

Doyal y Gough, citados en Parrellada (2007), articulan su teoría de las necesidades en torno a dos distinciones fundamentales: por un lado, entre necesidades básicas e intermedias, y, por otro, entre necesidades y sus satisfactores.

En este contexto, Doyal y Gough, citados en Boltvinik (2003: 411), señalan que el único criterio para evaluar formas de vida (sociedades) es el grado en que permiten la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, pero esto significa, concluyen, que estas necesidades individuales se formulen de manera independiente de cualquier medio social específico, sin importar qué tanto la satisfacción dependa de él.

En este sentido, Doyal y Gough, en Boltvinik (2003: 412), exponen una lista de necesidades intermedias para hacer posible la satisfacción de la salud física y la autonomía, y son:

- 1) Comida nutritiva y agua limpia
- 2) Vivienda protectora
- 3) Medio de trabajo no dañino
- 4) Medio ambiente
- 5) No perjudicial
- 6) Adecuada atención de la salud
- 7) Seguridad
- 8) En la niñez
- 9) Relaciones primarias significativas
- 10) Seguridad física
- 11) Seguridad económica
- 12) Educación apropiada
- 13) Control natal y partos seguros

De acuerdo con Groppa (2004: 7), a partir de este esquema los autores pretenden avanzar realizando el trabajo que Sen evitó, construir una lista de necesidades; es relevante hacer un paréntesis y precisar su argumento respecto a lo anterior. Él consideró que una lista no debe estar cerrada a priori, en el sentido de que las personas son las que deben valorar y acordar el contenido de la lista y la manera de llevarlo.

Por su parte, Manfred Max-Neef (1998), mediante la teoría de las necesidades de escala humana, presenta una serie de postulados para el desarrollo, recuperando tres postulados relevantes y significativos para la presente investigación:

- El desarrollo se refiere a la persona y no a los objetos.
- Cualquier necesidad humana insatisfecha revela una pobreza humana.
- Una vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración genera patologías tanto individuales como colectivas.

También hace énfasis en la generación de la autodependencia que, por medio del protagonismo real de las personas en los espacios y ámbitos, se puede impulsar procesos de desarrollo con efectos sinérgicos en la satisfacción de las necesidades.

Max-Neef estructuró una matriz<sup>17</sup> para entender el concepto de desarrollo humano a partir de las necesidades humanas y satisfactores y que da cuenta de las dimensiones de la vida humana, existencial y axiológicas, según las dinámicas de las personas.

### **2.1.5. La movilidad social**

En la complejidad de las oportunidades “intergeneracional o intrageneracional”<sup>18</sup>, en la cual cada individuo se enfrenta a los ciclos de pobreza y desigualdad, subyace una serie de factores “(...)en la medida en la que cómo nos va en la vida dependen de las circunstancias en la que hemos nacido(...)”. (Roemer citado en Campos, Huerta y Vélez, 2012: 8). En este sentido, el comparativo de vida entre padre e hijo marca un parámetro para determinar la movilidad social.

De acuerdo con Vélez, Campos y Fonseca (2012: 27), “la movilidad social son cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la distribución económica”; desde este planteamiento, los cambios están en función de las oportunidades que tengan las personas (hijos) para acceder a nuevas condiciones de vida en comparación con las que tuvieron sus antecesores (padres), mediante educación y salud.

---

<sup>17</sup> Es una matriz de nueve filas y cuatro columnas; se categoriza las filas como axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) y existenciales (ser, tener, hacer y estar). Del cruce de ambas surgen satisfactores y necesidades.

<sup>18</sup> Vélez, Campo y Fonseca (2012: 34) hacen mención a tipos de movilidad social, la intergeneracional en función de los cambios en la posición en relación con el hogar de origen y la intrageneracional con referencia a los cambios en la posición socioeconómica durante el ciclo de vida de las personas.

Según Soloaga (2012: 7-9), los argumentos de Rawls, Sen y Roemer son puntos de partida hacia el estudio de la movilidad social y la desigualdad. Rawls considera que las personas requieren disponer de bienes primarios en igualdad de derechos y deberes básicos, dando pauta a una medición del bienestar en sociedad en el marco de la “teoría de la justicia”. Asimismo, en el debate entre Sen y Rawls, Sen hace énfasis no al conjunto de bienes sino en qué hacen estos bienes o permiten hacer a la persona para lograr sus objetivos, introduciendo el “enfoque de capacidades”. También Soloaga sustenta que Roemer aborda los dos argumentos anteriores al considerar que habrá desigualdad de oportunidades en la medida de cómo nos va en la vida a partir de circunstancias en las que hemos nacido.

Por lo tanto, hacia una movilidad social que propicie cambios estructurales es necesario: “(...)dotar a todos los miembros de una sociedad de herramientas y condiciones básicas como la educación y la salud, y por el otro lado, garantizar las condiciones de igualdad de competencia en el mercado laboral. Si se asegura lo anterior, la realización de vida de los individuos dependerá en mayor medida de su talento y esfuerzo.” (Vélez et al., 2012: 27).

En este contexto, con educación y salud, las personas tienen mayor probabilidad de condiciones de igualdad, en comparación con sus antecesores, pero es necesario, desde el ámbito local, establecer condiciones productivas para mejorar aspectos económicos y sociales. De acuerdo con Andersen, citado en Vélez et al. (2012: 33), se requiere que estas actividades generen retornos derivados del talento de las personas por su productividad.

Mediante el análisis de la movilidad social se busca observar el impacto del cambio estructural tanto intergeneracional o intrageneracional en las personas. Siguiendo a Vélez et al. (2012: 36-41), se debe analizar la movilidad social desde una perspectiva multidimensional con base en el ingreso, la educación, la ocupación, la riqueza y la movilidad subjetiva (situación actual respecto al hogar de su padre).

Por lo tanto, para asegurar una mayor movilidad social se debe garantizar la igualdad de oportunidades, para lo cual es *ad hoc* el enfoque de capacidades de Sen al establecer un sentido de igualdad, medido por la libertad efectiva de las personas sobre las posibilidades para hacer o ser lo que decidan.

## **2.2 El enfoque de capacidades: elementos y conceptos**

Tezanos y Quiñones (2013: 25) describen que la concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las capacidades humanas se forja desde las críticas al enfoque del desarrollo

económico como un mero proceso de crecimiento de la renta. Esto en el contexto de que el enfoque económico no valoraba los aspectos cualitativos como la desigualdad; asimismo, Bauer, citado en Tezanos y Quiñones (2013: 26), argumentó que el principal objetivo y criterio del desarrollo consistía en la “(...)la ampliación del rango de opciones, esto es, el aumento del espectro de alternativas efectivas a disposición de las personas.”

Acerca de la preocupación y el cuestionamiento de la posición que ocupa el término desarrollo, Seer, citado en Bustelo (1999: 146), planteó:

Las preguntas que hay que hacerse sobre el desarrollo de un país son, por tanto, las siguientes: ¿qué ha ocurrido con la pobreza?, ¿qué ha ocurrido con el desempleo?, ¿qué ha ocurrido con la desigualdad? Si todos estos tres problemas se han hecho menos graves, entonces se ha registrado sin duda un periodo de desarrollo en el país en cuestión. Si una o dos de esas cuestiones centrales han empeorado, y especialmente si han hecho las tres, sería muy extraño llamar “desarrollo” al resultado, incluso si la renta per cápita ha crecido mucho. Esto se aplica también, claro está, al futuro. Un plan que no contenga objetivo para reducir la pobreza, el desempleo y la desigualdad difícilmente puede considerarse como un plan de desarrollo.

En este contexto, el desarrollo desde la percepción del *enfoque de capacidades* surge de la aportación de Amartya Sen, quien acuñó el término como “la habilidad de una persona para hacer actos valiosos o alcanzar estados para ser valiosos” y el de agencia en el sentido “de la persona que actúa y provoca cambios y cuyo logro puede juzgarse en función de sus propios valores y objetivos” (Sen, 2000: 35). Para este autor el desarrollo humano incluye tanto parámetros económicos como una serie de libertades individuales, cuya expansión es el fin primordial del desarrollo y su medio principal.

Sen se constituye en el referente teórico del enfoque de la capacidad que, a diferencia de los basados en la utilidad o los recursos, la juzga: “(...)estar bien nutrido o ser una persona culta y educada son realizaciones que no sólo dependen de los bienes de que se disponga o pueda adquirir, sino de transformar el conjunto de derechos y oportunidades que se tienen al alcance en realizaciones efectivas(...)” (Sen en Oriol, 2006). De esta concepción en la que el ser humano se empodera surgen dos conceptos fundamentales: funcionamientos y capacidades.

Sin embargo, “(...)una de las críticas hacia el enfoque de la capacidad es que parte de una concepción decididamente individualista en la que queda subsumida toda consideración

de la dimensión social(...)" (Gasper en Dubois, 2008: 39); es decir, se desconoce las relaciones y los acuerdos sociales como componentes del bienestar.

Sen (2010) arguye que algunos críticos han visto en la concentración respecto a la capacidad de las personas una influencia maligna a lo que llaman individualismo y para él no es un elogio; el enfoque de la capacidad no asume tal separación, se preocupa por las habilidades de las personas y de la influencia social, como tomar parte en la vida de la comunidad; por lo tanto, no hay una visión separada de los individuos respecto a la sociedad y esto ha sido una mala interpretación de su teoría.

Los argumentos de Sen llevaron al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a plantear de manera central el enfoque de capacidades en el primer Informe del Desarrollo Humano 1990, entendido como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, empleo e ingreso(...)." (PNUD, 2014).

### **2.2.1. La libertad**

La tesis de Sen, está basada en la libertad como objetivo primordial del desarrollo y el principal medio para su consecución. Plantea que la libertad guarda una similitud con la calidad de vida, centrado en ésta y no en la renta que se posea; la valoración conceptual guarda una influencia de Aristóteles y Smith en Sen, en la relación de las capacidades, con los argumentos de la "prosperidad" y de las "necesidades".

Sen (2000, 49) sostiene a la libertad como un conjunto de capacidades, desde una visión individualista (no en el afán de aislamiento grupal), es decir:

La libertad individual es esencialmente un producto social, y existe una relación de doble sentido entre 1) los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y 2) el uso de las libertades individuales no sólo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejor y más eficaces. Las concepciones individuales de la justicia y de la propiedad, que influyen en el uso específico que hacen los individuos de sus libertades, dependen, además de conexiones sociales, especialmente de la formación interactiva de la opinión pública y de la comprensión compartida de los problemas y de soluciones.

Al respecto Tezanos y Quiñones (2013: 31) refieren que las libertades de los individuos son la piedra angular de esta concepción del desarrollo humano, se debe evaluar el progreso de

una sociedad principalmente en función de las libertades fundamentales que disfrutaran sus miembros.

La teoría de la justicia de Rawls presenta dos principios para la selección de la estructura básica de la sociedad; el primero aborda las libertades básicas y el segundo bienes sociales y económicos o primarios. En este sentido, desde la posición de Rawls, citado en Llamas (2014: 165), los bienes primarios están basados en libertades, derechos, oportunidades, ingreso y riquezas, y las bases sociales de autorrespeto.

Sin el afán de profundizar en el debate, Sen (2010) realiza un planteamiento crítico sobre la teoría de la justicia de Rawls al señalar que ciertas ideas exigen el escrutinio y la reformulación. Observa (2010: 89): “(...)las libertades aparecen como ventaja que complementan otras como el ingreso y la riqueza(...)”, posicionamiento en desacuerdo con el planteamiento de Sen al plantear a la libertad como un punto medular del desarrollo y no un elemento parcializado.

Por eso, como afirman Tezanos y Quiñones (2013: 30), “(...)la libertad no es sólo el criterio de evaluación del éxito [o del fracaso] de una sociedad sino también un importante determinante de la iniciativa individual(...)”, condición esencial para que las personas en condiciones de pobreza conciban los apoyos como un complemento de lo que ellos aporten de su hacer o actuar.

En este sentido, Sen (2010) concibe el desarrollo como la expansión de las libertades humanas, desde un papel constitutivo y otro instrumental. El primero se relaciona con la vida humana, vinculado a capacidades elementales como: evitar la desnutrición, la morbilidad y la mortalidad y gozar de libertades como la capacidad de leer, escribir, participar políticamente y expresarse. En lo subsecuente, desde el punto instrumental, conecta a la libertad con derechos y oportunidades para fomentar el desarrollo.

En este sentido, a partir del papel instrumental, Sen (2010) sostiene cinco libertades ampliadas y complementarias unas con otras:

- Las políticas, que incluyen, entre otros aspectos, la libre elección de los gobiernos, los derechos humanos y la libertad de prensa y de expresión política.
- Los servicios económicos, que facilitan a las personas la oportunidad de utilizar los recursos para consumir, producir y realizar intercambios.

- Las oportunidades sociales, conformadas por los sistemas educativo y sanitario, entre otros, que influyen en las personas para vivir mejor.
- Las garantías de transparencia en la divulgación de información veraz y rigurosa, que satisfaga la “necesidad de franqueza” que requieren las personas para interrelacionarse.
- La seguridad protectora, necesaria para proporcionar una red de protección social para que las personas no caigan en la miseria y, en algunos casos, en la inanición y la muerte.

Por lo tanto, se puede entender que la libertad es la capacidad individual para hacer las cosas que una persona valora. Tiene dos aspectos: oportunidad (bienestar y agencia) y de proceso:

- Proceso. La autonomía de decisión.
- Oportunidades. La capacidad real para conseguir cosas y lograr los funcionamientos (bienestar y agencia). Libertad de bien estar: capacidad para disponer de funcionamientos. Libertad de agencia: capacidad de elegir y perseguir metas y valores.

### **2.2.2. Las capacidades y funcionamientos**

Sen (2010, 2000) expone que mediante la libertad se busca mejorar la capacidad de los individuos al expandir las oportunidades. Por tal la razón la “libertad instrumental” ayuda a las personas a alcanzar “libertades constitutivas”, es decir, como argumenta Sen, “el fin primario del desarrollo”.

En el concepto de *capacidades* Tezanos y Quiñones (2013: 30) valoran que las capacidades son las oportunidades reales que nos permiten disfrutar efectivamente de esos funcionamientos (una vida sana requiere hospitales y personal sanitario, y que las personas no vean denegado su derecho a la salud por cuestiones de renta, nacionalidad, etnia, género o religión).

De acuerdo con Sen (2010: 99), la capacidad se refiere a la diversidad de funciones que una persona puede conseguir; por lo tanto, es un tipo de libertad fundamental para conseguir combinaciones de funciones y lograr estilos de vida.

Asimismo, las capacidades son un conjunto de vectores de funcionamiento que refleja la libertad de una persona para escoger entre posible tipo de vida y tener el de su elección.



Se puede identificar la capacidad básica para identificar la habilidad de satisfacer algunos funcionamientos hasta ciertos niveles adecuadamente mínimos.

Según Beyter, Cano y Muños (2006: 5-6), Sen centra su análisis en la acumulación de “capital humano” y en la expansión de la “capacidad humana”. El primer concepto se encuentra en el carácter de agentes (*agency*) de los seres humanos, que, por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valioso e incrementar sus posibilidades reales de elección. Ambas perspectivas están relacionadas porque se ocupan del papel de los seres humanos y en particular de las habilidades efectivas que éstos logran y adquieren.

Gough (2007) cita a Nussbaum con la intención de argumentar que la principal diferencia entre ella y Sen es que él nunca ha presentado una lista de las capacidades centrales. Nussbaum aborda esta cuestión directamente, presentando su lista actual de 10 capacidades funcionales humanas centrales. El concepto de Sen es más abierto y no se cierra a una lista, argumentando que la persona puede realizar una serie de combinaciones a partir de las oportunidades que tenga, pues “(...)el enfoque de capacidades apunta a un enfoque informativo para juzgar y comparar las ventajas generales del individuo, y como tal no propone ninguna fórmula específica acerca que información pueda utilizarse(...).” (Sen, 2010: 262).

Al término *funcionamientos* se le considera como estados o condiciones, lo que una persona puede hacer (condición) o ser (estado); lo importante no es lo que una persona tiene (bienes, consumo, patrimonio, etcétera) sino lo que consigue realizar con eso. El bien no es valorado en sí mismo sino como el medio para lograr un funcionamiento.

Por su parte Pérez (2013: 93) considera que las capacidades y los funcionamientos de una persona están imbricados, pero son distintos. El funcionamiento es logro, mientras que la capacidad es la habilidad para alcanzarlo. La conexión de los funcionamientos con las condiciones de vida es más directa en contraste con las capacidades, que están atadas a la noción de libertad.

### **2.2.3. El bienestar**

Es un concepto amplio, con un andamiaje teórico desde las disciplinas (economía, filosofía, psicología, etcétera), del cual han resultado debates al reflexionar qué es lo deseable para la

satisfacción humana en su intento de alcanzar la calidad de vida en pro del desarrollo humano; sin embargo, argumentos como el de Pareto abrieron la disyuntiva en el aspecto de que “(...)ningún individuo puede mejorar su situación a través de una reasignación de recursos o bienes finales sin empeorar la de algún otro individuo(...)” (Llamas, 2014: 84); es decir, el bienestar social antepuesto al individual.

Desde la tesis económica Sen (2010: 302-303) argumenta que la economía del bienestar es la parte dedicada a la evaluación de la bondad de los estados de cosas y de las políticas, colocando en el centro a la felicidad como guía del bienestar humano y de las ventajas de las personas, dándole un estatus de importancia en la formulación de políticas públicas.

Por lo tanto, en el entramado teórico y entrelazando el concepto del bienestar con la perspectiva de una vida feliz por los logros de las personas, Deaton (2015: 41) argumenta: “El bienestar incluye el bienestar material, tal como el ingreso y la riqueza, el bienestar físico y psicológico, representado por la salud y la felicidad, y la educación y la capacidad de participar en la sociedad civil a través de la democracia y el imperio de la ley.”

A raíz de la Conferencia Tanner 1979 Sen revaloró el concepto de bienestar del tradicional posicionamiento económico: “(...)el logro del bienestar incluiría las realizaciones personales, y la libertad para lograrlas estaría dada por las capacidades propias de los individuos. Los bienes y recursos serían el medio para lograr los funcionamientos de las personas(...).” (Sen citado en Di Pasquale, 2008: 1-2).

Por su parte Quan (2007) subraya la importancia de la distinción entre bienestar y bienestar (welfare y well-being), argumentando que el bienestar tiene una referencia a las asistencias sociales desde la postura del Estado benefactor a la economía del bienestar o a las series de estrategias de reducción de las desigualdades; en tanto, bien-estar ligado al vocablo “bien” o “bueno” hace énfasis a la existencia humana, a las condiciones deseables, a una serie de aspectos multidimensionales como: ingresos, alimentos, salud, conocimiento, participación comunitaria, trabajo, libertad, equidad, justicia, igualdad, etcétera.

En este sentido, desde el enfoque de capacidades se valora el bienestar a partir de la vida que procuran las personas, determinada por sus libertades y al constituir el deseo de lograr hacer o ser, lo cual implica centrar en bienes materiales, tener una vida digna, nutrición, salud, educación y participaciones en sociedad. Por lo tanto, el bienestar está dado

por aquello que una persona puede “realizar”, aludiendo a “varias formas de hacer y ser” a partir de sus capacidades.

En México el Coneval estima una la línea de bienestar (LB)<sup>19</sup> al valorar el nivel de acceso de una persona a las canastas alimentaria y no alimentaria (vestimenta, educación, vivienda, transporte, etcétera), quienes estén por debajo de ésta viven condiciones de pobreza, situación paradójica al termino de bienestar; pues “(...)un incremento del bienestar, dadas otras cosas, tendería a implicar mayor capacidad de acción (...) un fracaso en alcanzar los objetivos de bienestar (...) puede provocar frustración y reducir así el bienestar(...)” (Sen, 2010: 217).

La LB está en función del requerimiento de ingresos mínimos para alimentarse; es relevante precisar que el CONEVAL, con la metodología respecto a carencias sociales, integra sus análisis para determinar el nivel de pobreza.

Por lo anterior, bienestar y bien-estar valoran la satisfacción plena que las personas alcanzan al tener garantizados procesos o factores en su ciclo de vida. Sin embargo, en condiciones de pobreza sus prioridades se limitan; por lo tanto, el bienestar no constituye una satisfacción real.

#### **2.2.4 La agencia**

La libertad se traduce en una ampliación de derechos y oportunidades que coadyuvan a mejorar las capacidades de las personas como fin del desarrollo (Sen, 2010, 2000, 1980); sin embargo, a falta de mecanismos instrumentales (educación y salud) que incentiven sus funcionamientos y capacidades, están limitadas para lograr sus objetivos de vida y salir del círculo vicioso de la pobreza, aun con los arteros programas de transferencias y programas sociales.

En este contexto, Sen (2000: 35) argumenta: “(...)el aumento de libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos(...)”; es decir, una persona con mayor escolaridad tiene más oportunidades, mayor determinación y mejor visión por la vida e incluso de influir en las decisiones colectivas de su entorno territorial, aspectos relevantes del concepto de “agencia”:

---

<sup>19</sup> Costo estimado mensual de una persona en productos básicos de las canastas alimentaria y no alimentaria, dependiendo del lugar en que viva (urbano o rural); al corte del mes de noviembre de 2016, la primera para el medio rural era de \$969.53 y la segunda de \$806.11; para el medio urbano, es de \$1,355.72 y \$1,392.93, respectivamente.

El uso del término de “agencia” exige algunas aclaraciones. La expresión “agente” a veces se emplea en la literatura sobre economía y sobre la teoría de los juegos para referirse a una persona que actúa en representación de alguna otra (...). Aquí no utilizamos el término “agente” en este sentido, sino en el más antiguo de la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos. Este estudio se refiere especialmente al papel de agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas(...) (Sen, 2000: 35)

Entonces se considera que la agencia constituye un proceso que conduce a la persona a alcanzar objetivos pertinentes, sin que dejen de existir incentivos monetarios que condicionen o corresponsabilicen su actuar en el desarrollo de sus capacidades hacia ciertos modos de vida. La agencia, por lo tanto, representa el motor emprendedor de acciones y logros.

Por eso, en la ampliación de capacidades mediante programas de transferencias condicionadas se debe tener el cuidado de no incentivar el asistencialismo –término desde la perspectiva de Alayón (1991)– para evitar la pasividad o la improductividad de las personas, situación perversa en el círculo vicioso de la pobreza; es decir: “(...)ver a las personas no sólo como ‘el paciente’ cuyo bienestar exige atención, sino también como ‘el agente’ cuyas acciones pueden transformar la sociedad(...)” (Dréze y Sen citados por Ibrahim y Alkire, 2011: 2).

### **2.3. Institucionalización del enfoque de capacidades**

El desarrollo humano es un proceso de expansión de las libertades de las personas para conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo; en este tenor, es necesario matizar acciones encaminadas a la calidad de vida, pues no basta el crecimiento económico y pueden ahondarse las diferencias si no se fortalece el capital humano, si no mejoran la capacidad y las habilidades.

#### **2.3.1. Medición del desarrollo humano**

El enfoque propuesto por Amartya Sen ha tenido un potente eco internacional. En particular, ha avivado el debate respecto a cómo medir los niveles de desarrollo de los países. Según Tezanos y Quiñones (2013: 33), Haq le propuso a Sen crear un indicador de desarrollo que trascendiera a la renta per cápita del Producto Nacional Bruto (PNB). Por eso éste definió:

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen las libertades

políticas, la garantía de los derechos humanos, el respecto a sí mismo y lo que Adam Smith llamó la capacidad de interlocutor con otros sin sentirse “avergonzado de aparecer en público” (PNUD, 1990: 3).

Después de 20 años de Informes sobre Desarrollo Humano el PNUD actualizó su definición:

(...)es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente (PNUD, 2010: 24).

Se puede observar en las dos definiciones la influencia de Amartya Sen mediante el enfoque desde los conceptos libertades, agencia y capacidades, sustentando que el desarrollo económico tiene un rostro humano.

Otra influencia es la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH) inherente a la medida del Producto Nacional Bruto (PNM), elaborado a partir de tres conceptos: 1. Educación; 2. Salud y 3. Ingresos; desde su puesta en marcha, ha sido referente para conocer el avance o retroceso de un país o región en calidad de vida de las personas; es decir, el “objetivo no es crear un indicador incuestionable del bienestar, sino reorientar la atención hacia un desarrollo enfocado en el ser humano y alimentar el debate sobre cómo propiciar el progreso de las sociedades.” (PNUD, 2010: 14).

### **2.3.2. Política social**

Pichardo (2014) considera que está marcada por un eventual signo positivo que deviene de los esfuerzos de la participación ciudadana y el control democrático como mecanismo para asegurar que los programas reflejen de manera efectiva las demandas y necesidades sociales y una gestión pública transparente.

En este sentido, la política social da cabida a la protección en el reconocimiento del conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, conocidos como de segunda generación, fundados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948, artículos 22-27), antecedente directo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya entrada en vigor fue en 1966 en referencia explícita al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la vida familiar, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación y a la participación en la vida cultural, con base en los artículos del 6 al 15 del precepto en mención.

Pichardo (2014: 28) destaca que, a grandes rasgos, se podría decir que la noción de protección social ha evolucionado en las conceptualizaciones más conocidas y difundidas:

- El Consejo Económico Social (Ecosoc), de la ONU, con el enfoque de capacidad de respuesta frente a necesidades de compensación de ingresos, riesgos o privación.
- OIT, con la propuesta del Piso Mínimo de Protección Social en la escalera de la seguridad social.
- Banco Mundial, con el manejo de riesgos y la focalización en la población pobre.
- Cepal, con un enfoque de protección social más integral y de corte ciudadano.

Por lo tanto, el enfoque de capacidades se inserta en la lógica de las políticas sociales, en la valoración de la pobreza y las estrategias; se le ha visualizado como una capacidad social que requiere ser desarrollada. Es decir, se trata de un conjunto de conocimientos e instrumentos jurídicos y sociales que les permitan a las personas o colectivos ciertos ‘funcionamientos’ o capacidades.

### **2.3.3. Programas de transferencias condicionadas**

Constituyen una estrategia para el combate a la pobreza. Su instrumentación en el caso mexicano está vinculada a transferencias en especie (plática-talleres en prevención de enfermedades) y monetaria (becas escolares, apoyo en alimentación y a adulto mayor), los cuales constituyen una base para la población objetivo en el desarrollo de capacidades básicas enfocadas a salud y educación.

De acuerdo con Cecchino y Madariaga (2011), los PTC buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Por lo tanto, se busca impactar en los hogares con menor acceso a oportunidades.

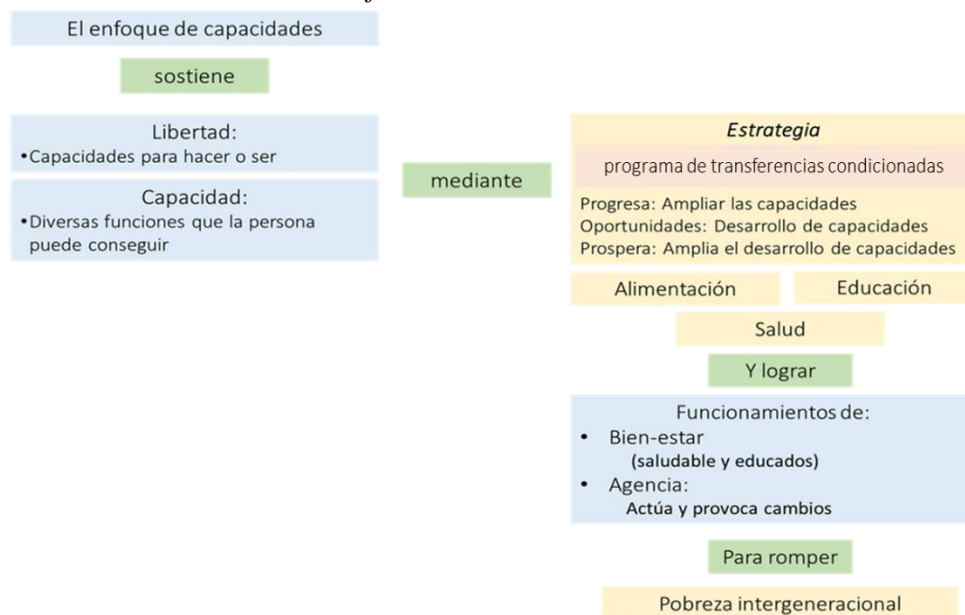
En este sentido, desde el planteamiento del PTC como Progresá en 1998 se trazó como objetivo apoyar a las familias en condición de pobreza extrema con el fin de “ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar niveles de bienestar”; su cambio de denominación a Oportunidades en 2002 no constituyó mayor ajuste en su objetivo general, se reiteró el argumento de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el *desarrollo de las capacidades* asociadas a alimentación, salud y educación; con Prospera se sostiene la tesis de potenciar las capacidades de las personas.

Por lo tanto, el argumento principal está centrado en la teoría del enfoque de capacidades al valorar la pobreza como privación de libertades, considerando que la libertad, de acuerdo a Sen (2010), se constituye desde un papel constitutivo y otro instrumental; el primero, relacionado con la vida humana, vinculado a capacidades elementales como: evitar la nutrición, la morbilidad y la mortalidad; asimismo, gozar libertades como la capacidad de leer, escribir, participar políticamente y expresarse libremente; en tanto, desde el punto instrumental, se conecta con derechos y oportunidades a expandir la libertad para fomentar el desarrollo.

Por eso, en el contexto de algunos tipos de análisis social (pobreza extrema), se puede avanzar atendiendo un pequeño número de funcionamientos importantes y de la capacidad básica (estar nutrido, tener buena vivienda o escapar de la morbilidad, etcétera); en otros, como los enfocados al desarrollo económico, se considera libertad para que las personas desarrollen sus capacidades mediante transferencias condicionadas monetarias o en especie.

En este sentido, se puede establecer una lógica de vinculación (Figura 4) entre la teoría del enfoque de capacidades y los programas de transferencias condicionadas (para el caso de México las referencias serían, Progresa, Oportunidades y Prospera), derivado que los conceptos básicos como libertad y capacidad, se entrelazan para lograr el bienestar y promover la calidad vida de las personas.

Figura 4. *La teoría del enfoque de capacidades y su vinculación con el Programa de Transferencias Condicionadas*



Fuente: Elaboración del autor.

## **Capítulo III**

### ***Del por qué y para qué***

#### **3.1 Los programas de transferencias condicionadas (PTC)**

Las condiciones paupérrimas en que habita cierto sector de la humanidad son un fenómeno relativo en el tiempo y en detrimento de las oportunidades, sobre todo en América Latina, donde la situación de desarrollo no ha sido motivadora durante la década, por lo cual es una ocupación y preocupación de teóricos, pensadores y tomadores de decisiones en la búsqueda de mejores acciones que impacten en la sociedad. En este sentido, mediante esta búsqueda detonan los programas de transferencias condicionadas (PTC)<sup>20</sup> en el imperativo de nuevo modelo de protección social, como estrategias para contrarrestar las incidencias de la pobreza y la inseguridad económica y propiciar una movilidad social<sup>21</sup> y lograr una mejor calidad de vida.

##### **3.1.1. Justificación**

Como expresan Cohen y Franco (2006), en América Latina el nuevo modelo de desarrollo es producto de los acontecimientos de la economía mundial en la globalización, la innovación tecnológica y las repercusiones en las regiones; por eso se generó un consenso amplio respecto al rol del Estado y la necesidad de plantear una política social con criterios renovados en diseño e implementación.

En este contexto, siguiendo los aportes de Franco citados en Pichardo (2014: 15), se recapitula los momentos por los cuales la cuestión social se ha caracterizado en el tiempo, señalando en primer plano el “crecimiento hacia afuera” donde la política social empezó a conceder prioridad a la educación básica y a mecanismos de autoprotección orientados a la salud; en un segundo momento se contempla la “sustitución de importaciones”, cuyo motor era el mercado interno, y en lo social con énfasis en la protección de trabajadores asalariados; por último, el estadio del “modelo posterior al ajuste”, caracterizado por la competitividad de bienes, progreso técnico y un creciente interés en la inversión en capital humano. Por tanto, se observa un interés gradual en generar un desarrollo enfocado en beneficio de las personas y mejorar sus condiciones.

---

<sup>20</sup> Existen otras denominaciones como transferencia de efectivo condicional, programa de transferencia monetaria condicionada, transferencia con corresponsabilidad, transferencia condicionada de recursos, etcétera.

<sup>21</sup> Se considera el término de movilidad social a partir de condiciones, habilidades y capacidades que adquieren las personas para acceder a nuevas oportunidades y cambiar sus contextos social, económico, político y cultural.



Pichardo (2014) debate respecto a importancia y pertinencia de la política social y la forma de actuación de los Estados nacionales cobra vigencia, como resultado de luchas y conquistas de importantes sectores (corporaciones o gremios y la doctrina social de la Iglesia). También se sitúa en la conformación y desarrollo del Estado Interventor e incluso productor, empresario y de los movimientos sociales, lo que explica los alcances de la política social en los países y momentos históricos.

Barba y Valencia (2011) señalan que la política social en su contexto de reducir la pobreza se da en un plano del modelo de libre mercado y de apertura económica, donde el bienestar social depende de la competitividad y las capacidades de crecimiento en las economías nacionales.

Para el caso mexicano, ciertos sectores de la población, sobre todo los más vulnerables a los cambios económicos, vieron reconfigurado su modo de vida con la apertura y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, la cual fue un detonante para el surgimiento armado en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), movimiento que expuso al mundo las precarias condiciones de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

Rodríguez (2011) considera que la política de asistencia social se sostenía en una visión de apoyar a las personas mediante acciones en especie; por otro lado, el gobierno debería concentrarse en el desarrollo económico y proveer infraestructura básica; de tal forma, ambas acciones tendrían mayor impacto en las condiciones de vida de la población.

Por lo tanto, “(...)el repertorio de medidas encaminadas a enfrentar la pobreza [se sitúa] en la búsqueda de una mayor productividad y progresividad del gasto social, a través de la focalización de los programas sociales en la población más pobres y vulnerables(...)”, según Barba y Valencia (2011: 195).

Hacia la penetración de las estrategias para poblaciones en condiciones de pobreza, Rucci (2010: 143) destaca que se puede dividir a los programas sociales en tres tipos o grupos:

- a) para mejorar los ingresos de la población.
- b) para proteger contra riesgos (salud, laboral, social).
- c) para fomentar el capital humano y físico.

Según Rodríguez (2011), hacia los años noventa comienzan a cobrar fuerza los argumentos acerca de que el Estado debería intervenir mediante la redistribución de los recursos monetarios mediante tres supuestos: el primero, el gasto público en infraestructura básica no llegaba concretamente a los pobres; segundo, las fallas del mercado impiden que los pobres puedan ser productivos como ellos quisieran; y tercero, las transferencias pueden compensar las vicisitudes intergeneracionales de las familias en condiciones de pobreza.

Aunado al contexto, revisten importancia las redes de protección hacia los pobres, las cuales reducen los efectos de la crisis, evitando un rezago en el capital humano; por eso Rodrik, citado en Lustig (2002/2006: 164), argumenta: “(...)se ha demostrado que la combinación de instituciones débiles, incluida la falta de adecuadas redes de protección, constituye la base de muchos colapsos del crecimiento(...).”

Por su parte, Barba y Valencia (2011: 196) señalan que los resultados respecto a la pobreza han sido:

Interpretada consistentemente como un resultado de la insuficiente dotación de capital humano al que se enfrentan los pobres, por ello no sorprende que entre todas las acciones tomadas por los gobiernos de nuestra región se haya considerado que la inversión en capital humano es una de las estrategias más importantes en este repertorio de política social (...) por lo tanto, la importancia en invertir en esta clase de capital alcanzó su culminación con la aparición de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en marcha desde finales de la década del noventa.

Se atribuye a dos economistas brasileños en 1993 la aportación y la visión de los programas de trasferencias condicionadas; éstos, de acuerdo con Rawlings y Rubio (2003: 11), forman parte de una nueva generación de estrategias para el desarrollo que busca promover la acumulación de capital humano, romper los ciclos intergeneracionales de pobreza; asimismo, “en toda una economía, la calidad del capital humano puede vincularse con el crecimiento económico” (Schultz en Brian, 2007: 31), en el sentido de que el capital ligado a la educación puede significar que un país mejor educado puede lograr mayor crecimiento.

En este sentido, como destaca Pichardo (2014), en las prácticas heterodoxas para la conducción de la economía se empieza a poner en evidencia la actuación en la reducción de la pobreza material, lo que incide en una vigencia de la política social por la cantidad y diversidad de programas de asistencia social, cuya orientación está signada por las transferencias monetarias o subsidios al ingreso familiar en condición de pobreza.

Desde la década de los noventa se empieza a desarrollar programas de transferencias monetarias condicionadas. Brasil y México se constituyen como los países pioneros en América Latina en diseño e instrumentación de estos programas, el primero con “Hambre Cero” y el segundo mediante el de Educación, Salud y Alimentación “Progresá”.

De estas experiencias se ha derivado una serie de intervenciones de organismos internacionales como el BM, el BID, la Cepal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otros, los cuales han replicado y analizado hacia otros países.

### **3.1.2. Conceptualización**

El nuevo enfoque de protección social ha confluído en argumentos y preceptos, dando pauta a pensamientos acerca del qué y para qué de los programas de transferencias condicionadas; es evidente que sus conceptualizaciones están orientadas hacia las oportunidades de las personas.

Adato (2013) explica que los PTC “(...)son redes de seguridad promovida por los gobiernos cuyo objetivo es promover la asistencia en un corto plazo (...) y procesos de desarrollo en un largo plazo(...)”, esto en el sentido de que la inversión, aplicada de manera eficiente, no debe dar pautas a permanencias intergeneracionales, pues al transferir los recursos a niños o jóvenes en edad escolar se revierte el costo para los padres.

Desde la posición de Cecchini y Madariaga (2011), los PTC buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Asimismo, se considera como “...la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familia en situación de pobreza con hijos menores de edad (...) con la condicionalidad de que éstas cumplan (...) al mejoramiento de sus capacidades humanas.”

Por lo tanto, desde su diseño los PTC tienen el supuesto de contrarrestar la pobreza, dejando en la familia la responsabilidad de su aplicación; asimismo buscan expandir las oportunidades, sin postergar la productividad habitual y no verse como mecanismo de supervivencia o una asistencia social permanente.

Benegas y Mora (2012) consideran que el diseño subyace en una concepción según la cual se debe canalizar los recursos públicos, de manera prioritaria, hacia los hogares más pobres, cuyos costos estarán en un nivel congruente con un gasto público, como apoyo

transitorio que desestime a las familias a vivir de las transferencias públicas y fomentar la contraprestación por parte de las beneficiarias a efectos de estimular una actitud proactiva en los esfuerzos sociales orientados a la disminución de la pobreza. En este sentido, como destaca Ricci (2010):

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) tienen varias ventajas pues son un instrumento de transferencia directa en dinero a los hogares que está condicionada generalmente a inversiones en capital humano. Entre éstas se encuentra que es más eficiente que los controles de precios, subsidios o entrega en especie; además, modifica el comportamiento de los hogares de una manera socialmente deseable, pues hay un incentivo a la inversión en capital humano y por lo tanto una mejora en las condiciones de educación, salud y nutrición de los más pobres, haciéndolos más productivos en el mediano plazo. Otra es que, al focalizar en los más pobres, las TMC son redistributivas, incluso aislando su efecto sobre el capital humano (Ricci, 2010: 144).

Por eso los programas de transferencias condicionadas buscan aumentar el consumo en plazo corto por la falta de liquidez y favorecer el capital humano en el largo, en la búsqueda de romper la pobreza intergeneracional en que se encuentran las familias

Sin embargo, destaca el premio Nobel Eric Maskin (2014), los programas sociales, como el de transferencias condicionadas, alivian la pobreza inmediata pero no solucionan el problema de largo plazo y menos la desigualdad en el país: “Los programas sociales pueden proteger de los efectos de la pobreza extrema pero este efecto es de corto plazo, no va a reducir el problema a largo plazo.” Su aporte va en el sentido de que los PTC al estar ligados al ingreso asistencialista no hacen a las familias cruzar el umbral de la pobreza sin que ellas mismas generen estrategias para mejorar sus condiciones y sobre todo concienciar que la asistencia es una ayuda temporal y no un medio de vida.

### **3.1.3 Características**

La propuesta de investigación externaliza características de los PTC que propician su funcionalidad o no desde su territorio de aplicación; éstas, esenciales o básicas, son relevantes para la operatividad: selección, transferencia, condicionalidad y el egreso, teniendo como unidad objetivo la familia; desde el primer ángulo, la selección es un proceso importante para identificar a los beneficiarios idóneos; asimismo, transferir recursos directamente al beneficiario crea una cultura financiera, orientada a la responsabilidad de su distribución y aplicación; respecto a la condicionalidad, está dada en la corresponsabilidad de acceder al derecho del usufructo del recurso y en la sinergia de reducir rezagos estructurales; por lo

tanto, quienes logran cruzar la línea de pobreza están en condiciones de egresar hacia una de inclusión social y económica.

La incorporación de las familias al PTC se basa en la selección de la población por sus características de vivir en zonas con mayores niveles de pobreza y marginación, en la lógica de que no todas están por debajo de una línea de pobreza. Se requiere identificar a las prospectas mediante encuestas para corroborar los niveles de ingresos per cápita, carencias sociales, vulnerabilidad, entre otros factores. Mediante la ponderación de las variables de la encuesta se definirá si una familia es elegible o no.

Los procesos de selección resultan en cierto caso complejos: “(...)la utilización de mecanismos centralizados de focalización puede generar fracturas en el capital social comunitario. En rigor, la exclusión de familias pobres puede provocar conflictos entre las familias de una misma comunidad(...)” (Villatoro, 2007: 15); teóricamente, los mecanismos de selección están basados en procesos que identifican el universo de atención, la población objetivo y, dependiendo de recursos presupuestarios y capacidad de operatividad, se determina la población a intervenir y la postergada para un próximo ciclo.

Respecto a las transferencias, Cecchini y Madariaga (2011: 45-46) enfatizan que se dividen en tres formas: primera, de “libre uso”, en el cual los recursos quedan a la voluntad y puede hacerse mediante depósitos a cuentas bancarias del beneficiario que, para el caso mexicano, se considera a la mujer (madre de familia) como titular del recurso. En tanto, la segunda, “uso predeterminado”, no decide ya que el recurso viene dirigido, y su aplicación puede ser para el pago de servicios básicos: agua, luz, gas, etcétera. Asimismo, la “intermedia”, el usuario elige entre un grupo determinado de bienes y se le aplica mediante tarjetas o vales (como el diseño de Diconsa).

Asimismo, Cecchini y Madariaga (2011: 89) señalan que la condicionalidad se distingue de tres formas: fuerte, moderada y leve; la primera, por su aspecto técnico, permite una mayor inversión en capacidades humanas; respecto a la moderada, tiene un papel secundario; en tanto la leve está asociada a una negociación con la familia y no a sanciones. Queda en antelación que las transferencias monetarias y las condicionalidades son diferentes en cada programa y, sobre todo, en cada territorio, pero su principal propósito es una condicionalidad mediante la cual la corresponsabilidad permite que los usuarios del programa sean partícipes del proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Sin embargo, se ha advertido que una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, como lo hace notar Naciones Unidas (2009), citado en Cecchini y Madariaga, lo cual choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación con el aseguramiento de un nivel mínimo de vida, situación contrastante en la lógica de reducir los problemas estructurales (rezago educativo, mortalidad infantil y materna, etcétera).

Los PTC tienen un propósito muy específico en la consolidación de capacidades básicas, comenzando por la generación de oportunidades a temprana edad de escolaridad, la orientación y la protección médicas para la familia y la nutrición de los niños, quienes a diferencia de los padres enfrentaron más limitantes desde su espacio de vida.

De acuerdo con la Cepal y Cecchini y Martínez, citados por Caristo (2013), en Latinoamérica los PTC se distinguen por tipologías de criterios:

- a) Programas de transferencia de ingresos con condición blanda, cuyo objetivo principal es asegurar a las familias pobres con niveles de consumo básico; asimismo, se basan en el supuesto de que los problemas principales de las familias son la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan, sobre todo en el trabajo formal.
- b) Programas de incentivos en la demanda con condicionalidad fuerte. Su objetivo principal es promover el desarrollo humano de la población pobre, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de utilización de los servicios sociales, eliminando las barreras de acceso.
- c) Los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades son una estructura de articulación para garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por programas específicos.

Por lo anterior, se puede identificar las características más similares a las del contexto mexicano en la combinación de los dos primeros incisos (a y b) en el sentido de que se fija la base de los PTC a partir de un ingreso mínimo y responsabilidades para que las familias accedan a servicios médicos y escolares y se garantice en primera instancia el capital humano y posteriormente el desarrollo humano.

Otra característica de los PTC son los argumentos para determinar en qué tiempo las familias están en condiciones para egresar del programa (sin ser una violación a la condicionalidad), desde la apreciación de que a mayor tiempo se genera permanencia, dando pauta a opacidades de asistencialismo o populismo; en este sentido, se “(...)ha generado un debate sobre el tiempo necesario para cumplir con los propósitos de los PTC y las estrategias para establecer bajo cuáles condiciones las familias beneficiarias tengan que salir de los programas(...)”, según Tassara, quien considera:

Es un reto central porque tiene que ver con varios temas trascendentales, incluidos los siguientes: (1) ayuda a definir si los beneficiarios avanzaron en el logro de los objetivos prioritarios del programa; (2) contribuye en asegurar que sólo las familias con criterios de elegibilidad vigentes sigan dentro del PTC; (3) facilita el aprovechamiento óptimo de los recursos, ya que viabiliza que el programa pueda beneficiar a otras familias que de lo contrario no podría atender debido a restricciones de presupuesto; (4) finalmente, una buena estrategia de egreso ayuda a establecer oportunamente los vínculos necesarios entre los PTC y los otros programas de protección social que eventualmente existen en cada país (Tassara, 2014: 24).

Por lo tanto, desde el ámbito territorial de diseño y aplicación, pueden ser flexibles o rigurosos en sus procesos de transferencia, condicionalidad y egreso, permitiendo una aplicación idónea, eficiente y de impacto; sin embargo, en la práctica surgen distorsiones que alteran su operatividad, desde integración del padrón de la familia, aceptar la condicionalidad por requisito y no por concienciación, entre otros.

### **3.1.4 Importancia**

A más de 20 años de su incorporación como estrategias de reducción de la pobreza, los PTC son considerados como programas emblemáticos o ejes centrales de la política del gobierno. Por eso, de acuerdo con Tassara (2014: 12), son muy heterogéneos, responden a trayectorias históricas y caracterizaciones sociales de cada país y reflejan coyunturas y prioridades políticas y económicas; por lo tanto, tienen que ser un traje a la medida del contexto territorial de aplicación.

La importancia de los PTC radica en el incremento del capital humano (aunque este sea un elemento parcial del desarrollo humano) en el largo plazo y reducción de pobreza en el mediano, con énfasis en los problemas estructurales o de cada territorio; es decir, son planteados para compensar a la población beneficiaria por los embates económicos.

Asimismo, parte de la característica de la condicionalidad para recibir lo monetario. En su diseño los programas han contemplado como transferencia no monetaria (en especie) la transmisión de un conjunto de conocimientos orientados a fortalecer acciones enfocadas a una inclusión social por medio de capacitación, talleres o pláticas, con temas relacionados con educación, salud, nutrición, derechos, ciudadanía, entre otros, y se logre un emprendimiento de capacidades básicas.

Por eso “(...)los PTC representan un importante avance en el campo de la protección social (...), ya que proveen transferencias de ingreso y facilitan el acceso a servicios sociales a sectores pobres que tradicionalmente habían sido excluidos(...)” (Cecchini y Madariaga, 2011: 179).

Rawlings y Rubio (2003: 26) afirman que hay pruebas fehacientes de que los programas han aumentado las tasas de matrícula, el mejoramiento de la utilización de servicios de salud preventiva y el aumento del consumo a nivel del hogar; asimismo, constituyen un medio eficaz para promover la acumulación de capital humano en hogares pobres. En el contexto mexicano es interesante ampliar las miradas en el análisis de los PTC desde las regiones, para identificar territorialmente las líneas de interacciones entre el programa y los actores, en la importancia que representan para las familias más de 17 años de instrumentación, sobre todo en el proceso de ruptura de la pobreza intergeneracional.

### **3.2. Perspectiva de los PTC en América Latina y el Caribe**

México y Brasil son países latinoamericanos distinguidos por impulsar estrategias de reducción de la pobreza, pioneros en la instrumentación de los PTC, modelo expandido en otros países de América Latina en la ruta de disminuir los rezagos sociales, mediante la lógica de que cada país lo ha adaptado territorialmente al contexto y las condiciones en materia de política social.

#### **3.2.1. Del consenso al posconsenso de Washington**

Los conflictos de la humanidad (guerras, hambrunas, crisis, devaluaciones, etcétera) han derivado en cambios complejos en los contextos económico, político, social, ambiental y cultural, impactando en la calidad de vida de manera positiva para algunos y negativamente para la mayoría.

Ante estos escenarios surgen estrategias y reformas para articular enfoques hacia el bien común, como el Consenso de Washington (CW), en la última luz de la década, en 1989,



propuesto por John Williamson, economista del Institute for International Economics, un modelo estructural orientado al desarrollo mediante diez medidas, visualizadas como “requisitos indispensables para el desarrollo que a finales de los años ochenta eran defendidos por la inmensa mayoría de los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos(...)” (Butelo, 2003: 1).

Se elaboró este listado de medidas políticas para encontrar soluciones útiles en las regiones ante la crisis de la deuda externa para una estabilidad económica:

- Disciplina presupuestaria.
- Cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura).
- Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados.
- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
- Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos.
- Liberalización comercial.
- Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Garantía de los derechos de propiedad.

De acuerdo con Mária (2000: 29), “(...)este listado serviría para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, en adelante FMI y BM) a la hora de valorar los avances en materia de ortodoxia económica(...)”

Sin embargo, dicho consenso es puesto en entredicho y comentado por teóricos por la exigencia que representa teóricamente y con la realidad de los países; por eso Fischer y Krugman, citados en Mária (2000: 32), sostienen:

Fischer, comentando el escrito de Williamson, habla de cuatro aspectos fundamentales: marco macroeconómico equilibrado (*sound*); gobierno de menores dimensiones y más eficiente; sector privado eficiente y en expansión; y políticas destinadas a la reducción de la pobreza. Krugman resume el consenso en “...la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida(...)”

En este contexto, Ortega (2002/2006: 29-30) comenta que al desligarse del pensamiento único del modelo de desarrollo se abre la creatividad y la adecuación de muchas políticas; sin embargo, el desafío está en cómo compatibilizarlo con las necesidades de los equilibrios macrosociales. Asimismo, sostiene que creyeron que con la totalización de la lógica del mercado autorregulado se resolverían los problemas del crecimiento, la pobreza y la desigualdad.

Se replantea el CW a partir de necesidades excluidas, según la realidad de cada territorio, en la convergencia de las problemáticas, como pobreza, desigualdad y aspectos ambientales, condiciones que prologan (o limitan) el proceso de desarrollo. Williamson, citado en Mária (2000:34), señala:

Intenté describir aquello que normalmente se creía acertado, más que exponer mi opinión. Es decir, mi pretensión era elaborar una lista positiva más que una lista normativa (...) Deliberadamente, excluí de la lista cuanto fuera básicamente redistributivo –no aquello que tuviera consecuencias equitativas como un subproducto de la búsqueda de objetivos de eficiencia–, porque pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdenosa con las preocupaciones sobre la igualdad.

En este sentido, se propone el Posconsenso de Washington, acerca del cual Butelo (2003: 6) enfatiza un carácter complementario del mercado y el Estado por el reforzamiento de sus capacidades institucionales y por la aplicación de reformas centradas en cuestiones sociales y la recuperación de las actuaciones públicas como factor de desarrollo.

En América Latina las reformas de primera generación habían permitido recuperar el crecimiento, pero no tuvieron la misma eficacia en la reducción de la pobreza y la desigualdad; era necesario completar el consenso con cuatro aspectos adicionales. Según Burki y Perry, citados en Butelo (2003), son:

- Mejorar la calidad de las inversiones en capital humano.
- Promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes.
- Fortalecer el entorno legal y regulatorio (desregulación del mercado de trabajo y mejora de las regulaciones respecto a la inversión privada en infraestructuras y servicios sociales).
- Mejorar la calidad del sector público.

Estos puntos dejaron en evidencia que el planteamiento original del CW estaba orientado al crecimiento económico en términos de renta y lejos del capital humano (término parcializado del desarrollo humano); tales puntos complementarios complicaron el enfoque porque ciertas medidas eran contradictorias con otras.

Asimismo, Stiglitz, citado en Bustelo (2003), señaló en 1996 que el Estado debía sobre todo promover la educación, fomentar el desarrollo técnico, apoyar al sector financiero, invertir en infraestructuras, prevenir la degradación del medio ambiente y crear una red sostenible de protección social.

En este sentido, las debilidades del CW fueron criticadas y debatidas, resultando la anexión de grandes temas en la semejanza de una economía con rostros humanos, por su orientación al capital humano, la inversión privada para infraestructura y servicios sociales, el empleo, sobre todo en el énfasis de la protección social a partir de Stiglitz, quien sustenta que el “(...)desarrollo tiene objetivos más amplios(...)” (Stiglitz en Ocampo y Uthoff, 2002/2006: 89).

El consenso y el posconsenso de Washington fueron coyunturales en la apertura del financiamiento hacia la inversión en capital humano y atenuar una concienciación del tema de la pobreza desde la cúpula de la ortodoxia económica; por eso existe un anclaje de manera indirecta con los programas de transferencias condicionadas, por la inyección de financiamiento de los organismos internacionales (BM, FMI) para la operatividad de programas con el objetivo de reducir la pobreza.

### **3.2.2. Regionalización de los PTC en América Latina y el Caribe**

La pobreza es un fenómeno complejo que trasciende las fronteras, vulnera la infancia y perturba el destino de millones de personas; es decir, vivir en la incertidumbre de enfermarse, no poder acudir al médico, no alimentarse con las calorías requeridas o los jóvenes estar en la disyuntiva de estudiar o trabajar; en fin, tiene muchos rostros y voces y no basta con identificar focos de desigualdades, sino instrumentar estrategias con resultados plausibles en el mediano plazo.

En la búsqueda de instrumentos para incidir en la reducción de la pobreza, organismos internacionales como el PNUD, la Cepal, el BM y el BID, con gobiernos nacionales y subnacionales, han impulsado estrategias contra el fenómeno de la pobreza para elevar la calidad de vida de las personas.

En este contexto, Villatoro (2005: 88) sustenta que las acciones de protección social son inversiones en capital humano que fomentan el acceso a servicios básicos y evitan estrategias con consecuencias adversas en el largo plazo. En este sentido los PTC se constituyen en un concepto de protección social orientado a intervenir en la pobreza intergeneracional.

Los PTC se han expandido en América Latina y otros continentes como África Subsahariana (Burkina Faso, Kenia y Nigeria), Asia del Este y el Pacífico (Camboya, Indonesia y Filipinas) y Asia del Sur, desde la diversidad de características que representa cada región. En este contexto, en América Latina se ha identificado prácticas determinantes en la reducción de la pobreza, destacando las estrategias nacionales de reducción de la pobreza (PRSP) para países altamente endeudados y bajo desarrollo humano, y PTC para países de renta media como Brasil, Chile y México (Blanco, 2009: 12).

La Cepal, de acuerdo con la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe (ALyC), tiene registrados hasta el año 2015 a 22 países (Figura 5) en los que se instrumenta una variedad de programas de transferencias condicionadas en sus modalidades, componente, características y referencia.

Figura 5. *Regionalización de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*



Fuente: Elaboración a partir de la base de datos de la Cepal (2015), consultada en <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Según la Cepal (2015), en estos países se tiene identificado 48 PTC, de los cuales 32 están vigentes (ver tema 3.2.3) y el resto cerró su ciclo; cada uno tiene modalidades específicas en componente y transferencia, según su contexto y la prioridad territorial.

Cuadro 4. *Periodo de comienzo de los programas de transferencias condicionadas*

|  |  |
|--|--|
| 1. Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) - Argentina                | 13. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1997-) - Brasil           |
| 2. Familias por la Inclusión Social (2005-2010) - Argentina                                | 14. Chile Solidario (2002-) - Chile  |
| 3. Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) - Argentina                              | 15. Ingreso Ético Familiar (2012-) - Chile   |
| 4. Programa de Ciudadanía Porteña (2005-) - Argentina                                      | 16. Más Familias en Acción (2001-) - Colombia                                      |
| 5. Creando oportunidades para nuestra transformación social (2011-) - Belice               | 17. Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-) - Colombia                                  |
| 6. Bono Juancito Pinto (2006-) - Bolivia   | 18. Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-) - Colombia             |
| 7. Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-) - Bolivia                                    | 19. Avancemos (2006-) - Costa Rica   |
| 8. Bolsa Alimentação (2001-2003) - Brasil  | 20. Superémonos (2000-2002) - Costa Rica   |
| 9. Bolsa Escola (2001-2003) - Brasil   | 21. Bono de Desarrollo Humano (2003-) - Ecuador                                    |
| 10. Bolsa Familia (2003-) - Brasil   | 22. Bono Solidario (1998-2003) - Ecuador   |
| 11. Cartão Alimentação (2003) - Brasil   | 23. Desnutrición Cero (2011-) - Ecuador  |
| 12. Programa Bolsa Verde (2011-) - Brasil  | 24. Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-) - El Salvador                |
| 25. Mi Bono Seguro (2012-) - Guatemala   | 37. Sistema de Atención a Crisis (2005-2006) - Nicaragua                           |
| 26. Mi Familia Progresá (2008-2011) - Guatemala  | 38. Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-) - Panamá                  |
| 27. Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008) - Guatemala | 39. Red de Oportunidades (2006-) - Panamá  |
| 28. Ti Manman Cheri (2012-) - Haití  | 40. Abrazo (2005-) - Paraguay  |
| 29. Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010-) - Honduras                            | 41. Tekoporâ (2005-) - Paraguay  |
| 30. PRAF/BID Fase II (1998-2005) - Honduras  | 42. Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-) - Perú    |
| 31. PRAF/BID Fase III (2006-2009) - Honduras   | 43. Programa Solidaridad (2005-2012) - República Dominicana                        |
| 32. Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-) - Honduras                              | 44. Progresando con Solidaridad (2012-) - República Dominicana                     |
| 33. Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-) -Jamaica          | 45. Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-) - Trinidad y Tabago |
| 34. Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-2014) -México         | 46. Asignaciones Familiares (2008-) - Uruguay                                      |
| 35. Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-) - México                                | 47. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007) - Uruguay |
| 36. Red de Protección Social (2000-2006) - Nicaragua                                       | 48. Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) (2006-) - Uruguay              |

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos de la Cepal (2015), consultada en <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Por la demanda social, estos países han instrumentado una variedad de programas como mecanismos para contrarrestar la volatilidad de la pobreza y ante la desigualdad de ingresos, pues “(...)las redes de protección pueden desempeñar un papel crucial en la reducción del efecto de la crisis (...) evitando un daño irreparable al capital humano de los pobres(...)” (Lustig, 2002/2006: 163).

El crecimiento de los programas adoptados por los países obedece a la preocupación eminente del aumento de familias atrapadas en la espiral de la pobreza y para hacer frente a las consecuencias de las crisis económicas; por eso “(...)el componente de respaldo del ingreso reduce la pobreza corriente, y al asegurar el nivel nutricional y de salud, así como el nivel de instrucciones de los niños, aumentan su capacidad para obtener ingresos futuros(...)” (Lustig, 2002/2006: 165).

A dos décadas de programas de transferencias condicionadas, han surgido estrategias, en algunos casos han tenido modificaciones o actualizaciones, como el Programa de Asignación Familiar, el cual tiene antecedentes desde 1990 en Honduras, de acuerdo con la Cepal, pero sólo se le consideraba como un programa emergente, con entrega de subsidios sin corresponsabilidades (Cuadro 5).

Cuadro 5. Temporalidad de los PTC en América Latina y el Caribe

| Países               | 1990 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001  | 2002 | 2003                              | 2004  | 2005   | 2006                          | 2007 | 2008 | 2009   | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  |
|----------------------|------|------|------|------|------|---|------|-----------------------------------|---|--|-------------------------------|------|------|--|------|------|------|------|------|---|
| Argentina            |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   | 2 Familias por la Inclusión Social (2005-2010) |                               |      |      | 1 Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) |      |      |      |      |      |   |
| Belice               |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 5 Creando oportunidades para nuestra transformación social  |
| Bolivia              |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  | 6 Bono Juancito Pinto (2006-) |      |      |  |      |      |      |      |      | 7 Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-)  |
| Brasil               |      |      |      |      |      | 8 Bolsa Alimentação (2001-2003)<br>9 Bolsa Escola (2001-2003) |      |                                   | 10 Bolsa Família (2003-)<br>11 Cartão Alimentação (2003)                                      |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 12 Programa Bolsa Verde (2011-)   |
| Chile                |      |      |      |      |      |   |      |                                   | 13 Programa de Erradicación do Trabalho Infantil (PETI) (1997-)<br>14 Chile Solidario (2002-) |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 15 Ingreso Ético Familiar (2012-)   |
| Colombia             |      |      |      |      |      |   |      | 16 Más Familias en Acción (2001-) |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 17 Red Unidos (Ex Red Juntos) (2007-)<br>18 Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-)   |
| Costa Rica           |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 19 Avancemos (2006-)  |
| Ecuador              |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 20 Superémos (2000-2002)<br>21 Bono de Desarrollo Humano (2003-)<br>22 Bono Solidario (1998-2003)   |
| El Salvador          |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 23 Desnutrición Cero (2011-)  |
| Guatemala            |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 24 Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-)<br>25 Mi Bono Seguro (2012-)<br>26 Mi Familia Progres (2008-2011)<br>27 Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008) |
| Haití                |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 28 Ti Manman Cheri (2012-)  |
| Honduras             |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 29 Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010-)<br>30 PRAF/BID Fase II (1998-2005)<br>31 PRAF/BID Fase III (2006-2009)  |
| Jamaica              |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 32 Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-)<br>33 Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-)  |
| México               |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 34 Progres (1997-2003)<br>Oportunidades (2003-2014)<br>35 Prospera (2014-)  |
| Nicaragua            |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 36 Red de Protección Social (2000-2006)<br>37 Sistema de Atención   |
| Panamá               |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 38 Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-)<br>39 Red de Oportunidades (2006-)  |
| Paraguay             |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 40 Abrazo (2005-)<br>41 Tekoporá (2005-)  |
| Perú                 |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 42 Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-)<br>43 Programa Solidaridad (2005-2012)  |
| República Dominicana |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 44 Progresando con Solidaridad (2012-)  |
| Trinidad y Tabago    |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 45 Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-)<br>46 Asignaciones Familiares (2008-)   |
| Uruguay              |      |      |      |      |      |   |      |                                   |   |  |                               |      |      |  |      |      |      |      |      | 47 Plan de Acción Nacional a la Emergencia Social (2005-2007)<br>48 Tarjeta Uruguay Social (ex-Tarjeta Alimentaria) (2006-)   |

Fuente: Elaboración y actualización propia, a partir del diseño de Maldonado (2011) con datos de la Cepal (2015).

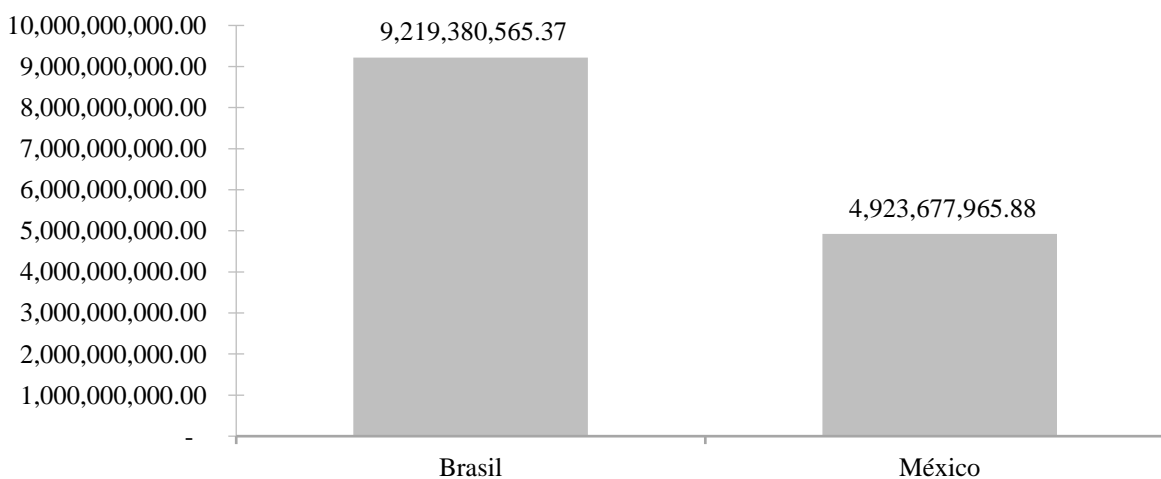
### 3.2.3. Financiamiento y cobertura

Los gobiernos de América Latina y el Caribe, en coordinación con los organismos internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo y el Banco Mundial, disponen de recursos para el financiamiento de los sistemas de protección social como los programas de transferencias condicionadas.

Según el Informe 2009 del Banco Mundial, los países de ALyC fueron los primeros en otorgar estipendios en efectivo a las familias para asegurar que niños y jóvenes se sometan a exámenes periódicos de salud y asistan a la escuela. En Colombia, El Salvador, Jamaica y Panamá se ha emprendido programas similares a los de Bolsa Familia, de Brasil, y Oportunidades, de México. En el ejercicio de 2009 los PTC de la región fueron ampliados con financiamiento del BM por más de 2,500 millones de dólares para proteger a los grupos más vulnerables de los efectos de la crisis mundial.

El BID señala que 13 países de la región reciben el apoyo: Argentina (Plan Familias), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), El Salvador (Red Solidaria), Honduras (PRAF), Jamaica (PATH), México (Progres/Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Perú (Juntos) y República Dominicana (Solidaridad). Los PTC de mayor alcance en América Latina y el Caribe son Bolsa de Familia (Brasil) y Prospera: Inclusión social (México), la magnitud de financiamiento es superior a los retos de los países, entre los cuales Brasil tiene un mayor impacto.

Gráfico 11. *Financiamiento en dólares para los PTC en Brasil y México*



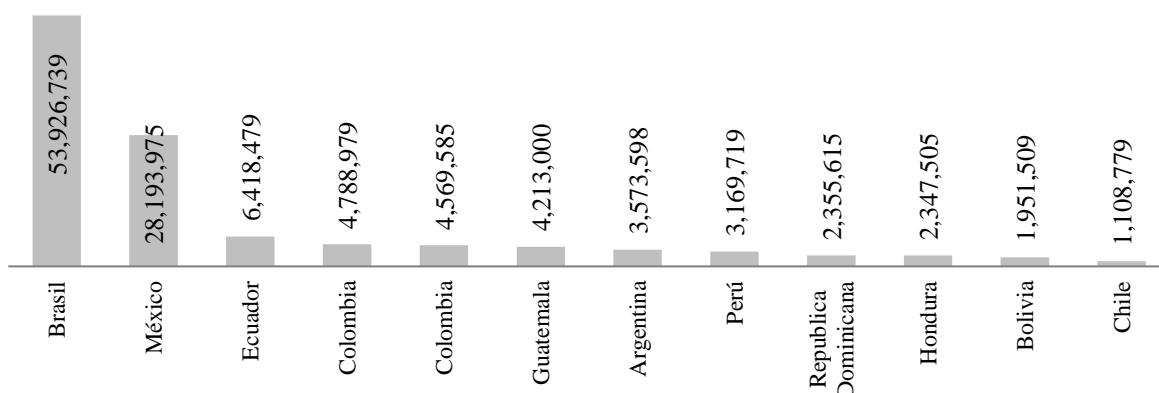
Fuente: Elaboración con datos de la Cepal (2015).



México ha tenido financiamiento tanto del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo con el objetivo de ampliar, fortalecer y mejorar la coordinación de los programas sociales y, en especial, los pilares centrales de la red de protección social para su operatividad e instrumentación.

En término de cobertura de los PTC, tiene variaciones de acuerdo con el objetivo diseñado; su alcance está en relación con la disponibilidad de financiamiento o recursos de que disponga el gobierno. A nivel regional, Brasil (Bolsa Familia) y México (Prospera) encabezan la lista con mayor población beneficiaria (Gráfico 12), derivado de que estos dos países tienen una mayor densidad poblacional; por lo tanto, es mayor la profundidad del fenómeno de la pobreza.

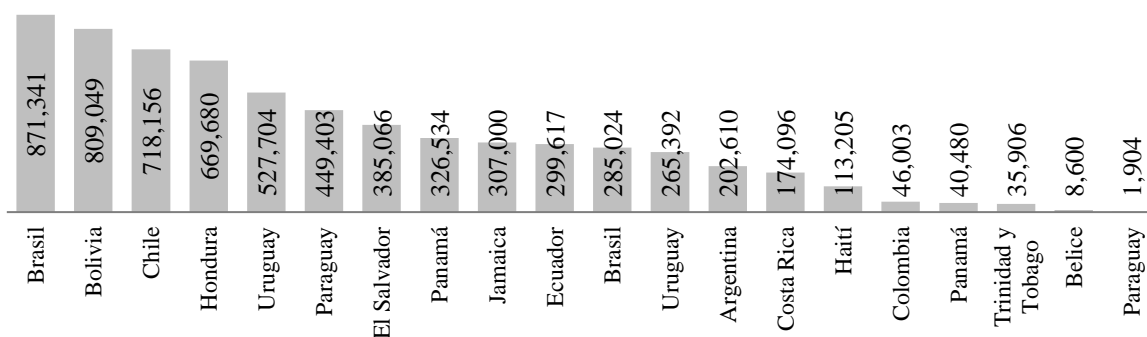
Gráfico 12. Países con mayor población beneficiaria respecto a los PTC



Fuente: Elaboración con datos de la Cepal (2015).

Asimismo, hay programas con un nivel moderado de beneficiarios (Gráfico 13), incluso en ciertos países tienen dos o más PTC, en una combinación de mayor o menor proporción como es el caso de Brasil.

Gráfico 13. Países con menor población beneficiaria respecto a los PTC

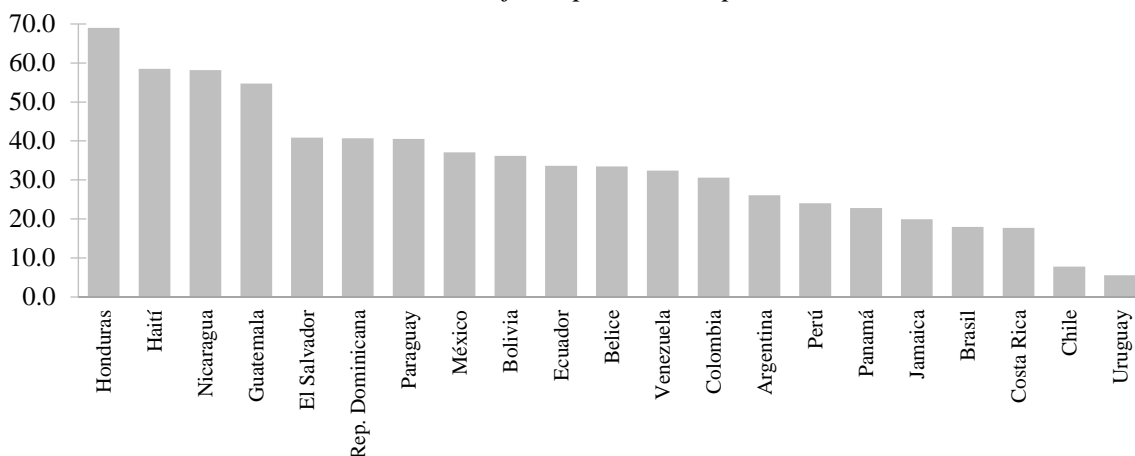


Fuente: Elaboración con datos de la Cepal (2015).

### 3.2.4. Tendencia de la pobreza en Brasil y México, países con PTC

Como afirma Vermehren (2003), las transferencias condicionadas, cuya implementación en los países se origina por motivos diferentes, persiguen dos objetivos principales: aumentar los ingresos y aliviar la pobreza en el corto plazo, además de romper el ciclo de pobreza intergeneracional gracias al aumento del capital humano. Sin embargo, a dos décadas de instrumentación de los PTC, la persistencia de la pobreza en algunos de los 22 países es significativa.

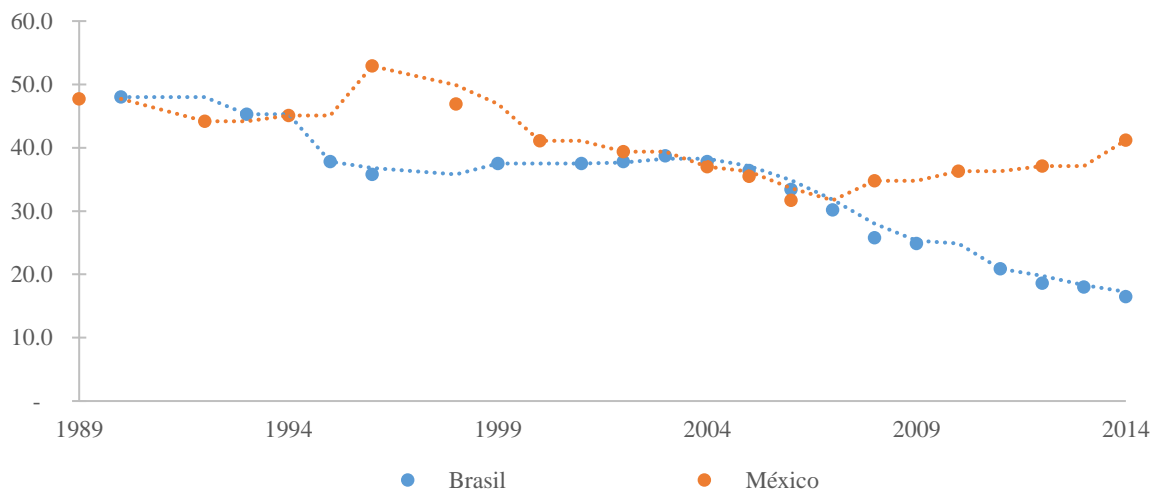
Gráfico 14. *Porcentaje de pobreza en países con PTC*



Fuente: Elaboración con datos de la Cepal (2014).

Desde la particularidad, Brasil, en comparación con México (Gráfico 15), muestra una tendencia de disminuir la línea de pobreza en una periodicidad similar desde la instrumentación del PTC.

Gráfico 15. *Porcentaje de población en pobreza de Brasil y México (1990-2014)*



Fuente: Elaboración con datos de la Cepal (2015).

Observando lo anterior, la tendencia de la pobreza de Brasil va en descenso en comparación con México que tiene un repunte desde 2006 (Cepal, 2015); estos dos países tienen el mayor número de población beneficiaria y el mayor financiamiento de los organismos internacionales que el resto de los países de América Latina. Se puede observar y deducir empíricamente que Brasil tiene un mayor control de la reducción de la pobreza en comparación con México.

Comparando de manera sucinta los dos PTC, de acuerdo con Vera (2012: 311), “(...)se necesitaron mucho tiempo y presión para que el gobierno brasileño adoptara este tipo de programa(...)”, derivado que los PTC brasileños comienzan en la municipalidad (de abajo hacia arriba) desde 1995, con las experiencias del Distrito Federal (Bolsa Familiar para la Educación) y Campinas (Programa de Ingresos Mínimos Garantizado), junto una serie de debates acerca de la instrumentación de los derechos sociales y la promulgación de la Ley de Asistencia Social; por su parte, los PTC en México se originan en el gobierno federal (de arriba hacia abajo), con una estructura centralizada, un diseño burocratizado, un pilotaje para probar su aplicación y una limitada o nula estrategia legislativa de protección social.

Los PTC de Brasil (Bolsa Familia) y el de México (Progres-Oportunidades-Prospera) comparten el objetivo primordial de reducir la pobreza; sin embargo, sus diferencias en el impacto territorial están marcadas desde la base de su diseño y su instrumentación, así como “(...)en los contextos específicos en que se realizaron los diagnósticos sobre la oportunidad de adoptar este tipo de programa(...)” (Vera, 2012: 314):

Las diferencias pueden percibirse a través de la elecciones en torno a la focalización, cómo se entienden e instrumentan las corresponsabilidades, los tiempos mínimos y máximo de permanencia en el programa, el monto de la transferencia, la manera como el monto transferido crece con el número de los niños y el grado escolar que cursan, si se cancela la transferencia [y cómo] cuando los beneficiarios dejan de ser elegibles [regla de graduación], así como para nombrar al último de una lista corta, se existen o no programas complementarios y cómo éstos son percibidos y concebidos.

Cabe precisar que cada país es diferente y la instrumentación de los PTC están en función de la “(...)extensión, severidad y profundidad de la pobreza(...)” (Levy, 2009: 199); aunado a la capacidad gubernamental tanto ética (alejado del asistencialismo populista) y de planificación para reducción de la pobreza y generar desarrollo de capacidades.

### **3.3. El PTC en México**

Tal como lo describe Ringen (2004: 519), “(...)la pobreza nunca es la misma en todas partes ni en todo momento(...).” Como ejemplo en Perú, Trivelli (2015) comenta que se ha puesto en la agenda del debate entre el exministro de Economía, quien señala que los programas sociales han crecido con fines políticos y no llegan a quienes los requieren; en tanto para el actual titular no son una dádiva, sino un apoyo necesario para los peruanos por las condiciones ajenas a su voluntad; es decir, la escala de un programa depende de quién lo necesite y no de una asignación presupuestal.

La situación no es lejana a la realidad mexicana y sobre todo chiapaneca: “(...)la pobreza suele verse como un problema de identificación y agregación (...) al estar determinada por el grado de pobreza en una sociedad a partir de quienes son pobreza(...)”, según Sen y Foster, citados por Ringen (2004: 519).

Levy, citado en Solana (2002/2006: 15), plantea que el Estado debe intervenir para que la reducción de la pobreza sea más rápida mediante estrategias para generar un crecimiento económico, enfocado a al ingreso por medio del empleo, y recalca que el Estado tampoco debe inhibir el crecimiento, considerando el argumento de Sánchez citado por Solana (2002/2006:16): “(...)por sí solo no es suficiente si no va acompañado de políticas que permitan elevar la productividad de las actividades rezagadas(...).”

Cardoso (2002/2006: 184-185) abunda que es necesario ver a los pobres con nuevos ojos para apostar a un cambio en los enfoques de política social al intentar desarrollar el capital humano, aparte de darle escuela, hospitales y recursos.

#### **3.3.1 Antecedentes de los programas sociales**

Las estrategias para la pobreza, más allá de la remesa o la reproducción de recursos, deben alentar a la productividad de ingresos fortaleciendo el desarrollo de capacidades, pues las personas en condiciones de pobreza “(...)así como son (...) han sobrevivido tantos años (...) porque tienen una inmensa creatividad y una gran capacidad de crear cosas y superar las dificultades(...).” (Yunns citado por Cardoso, 2002/2006: 184).

En este contexto han surgido estrategias como el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados-Coplamar, en 1977, creado por el entonces presidente José López Portillo (1976-1982) para atender las regiones más atrasadas del país con acciones enfocadas a salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, generación de empleo,

electrificación, servicio de apoyo a la economía campesina, etcétera, derivadas de un diagnóstico de las condiciones en que vivía la población del país.

Aunado al Coplamar en 1979 apareció el Sistema de Abasto Alimentario (SAM), “(...)derivado de una severa crisis en la producción de granos básicos para la alimentación humana(...)” (Arteaga, 1985: 297). El objetivo era emprender acciones para alimentar al pueblo como parte de una justicia social que permitiría hacer frente a la crisis productiva y generar autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, su duración fue de corto alcance, quedando en un discurso emblemático en 1982.

En 1988, con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, surgió el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como resultado del diagnóstico de que la mayoría de los mexicanos vive en condiciones de pobreza, con deficiencia en nutrición, salud, educación, vivienda, ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo tanto en el campo como en la ciudad. El Pronasol tuvo tres propósitos principales para combatir a la pobreza desde sus causas (Rojas 1992: 441):

- Bienestar social: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- Producción: oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- Desarrollo regional: construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

El Pronasol planteó la hipótesis de que con la participación directa y el trabajo productivo se incrementaría el ingreso familiar y se podría mejorar los niveles de bienestar para erradicar la pobreza. Asimismo, en materia presupuestaria, se realizó reformas considerables en 1983, autorizando a los ayuntamientos el usufructo de servicios públicos para ampliar la capacidad de recursos y atender las demandas sociales; en tanto, en 1990 fueron creados los Fondos Municipales de Solidaridad para transferir fondos adicionales a los municipios más pobres del país.

El programa fue un parteaguas en estrategias focalizadas para reducir la pobreza, pero también el comienzo de la transferencia de recursos públicos a los municipios más pobres

contratando con el propósito principales “el trabajo productivo incrementa el ingreso familiar”; sin embargo, a casi 28 años del planteamiento discursivo, la pobreza continúa estática e insensible a los cambios sociales.

En 1993 surge el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) surge como apoyo compensatorio ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el programa en México, es el primero considerado como un mecanismo de transferencia de recursos; es decir, se puede considerar a nivel de procedimiento, como el antecedente de los programas de transferencias monetarias en México.

El Procampo tiene como objetivo incorporar a productores rurales más amplio y diversificado, pues entre quienes reciben el apoyo la mayor parte son personas de bajos ingresos, cuya producción se destina mayoritariamente al autoconsumo. Sin embargo, esto difiere al observar el padrón de beneficiarios publicado en la página web “subsídios al campo”, en el que existen una diversidad de sociedades de producción rural consolidadas que reciben PROCAMPO, situación que deja en desventaja a los campesinos de territorios más pobres.

Posteriormente, en 1997 surgen los PTC Progresas y Oportunidades y hoy Prospera, así como la Cruzada contra el Hambre, estrategias encaminadas a reducir la pobreza mediante transferencias monetarias y especies.

El Coneval tiene identificados 5,904 programas sociales desde la perspectiva de “Derecho Social o Dimensión de Bienestar Económico Directo” en todo el país, integrados los tres ámbitos de gobierno, de los cuales 233 son de carácter federal, 3,788 estatal y 1,883 municipal, los cuales son evaluados en su desempeño.

En el caso de Chiapas al 2012 se tiene un inventario de 233 programas sociales hacia todo tipo de población, de los cuales 11 son enfocados a grupos de atención de población en pobreza, vulnerabilidad económica, alta marginación, con orientación de derecho social directo en: bienestar económico, educación, salud, alimentación y vivienda; sin embargo, el inventario no es muy preciso al no contemplar localidades en que se aplica, el número de población que se beneficia y sobre todo la falta de actualización.

Lo anterior representa un avance significativo para detectar duplicidades de esfuerzos en los tres ámbitos de gobierno; lo importante radica en conocer cómo impactan estos programas en la tendencia de la pobreza con la pretensión de que no sean simples paliativos

o simuladores de una política social que justifican el gasto, como en el caso del programa “Bienestar Canasta Alimentaria de Corazón”, otorgado por el gobierno de Chiapas a la población femenina de forma generalizada y montado en los escenarios del Programa Nacional de la Cruzada contra el Hambre del Gobierno Federal.

Es importante que las estrategias enfocadas a la pobreza sean focalizadas a la población en condiciones de pobreza, que incentiven la productividad más que inhibirla, porque la educación y la salud, así como ciertos servicios básicos (agua, electrificación y saneamiento), son responsabilidades del Estado, y no deben ser trasladada al ciudadano como corresponsabilidad, sino en desarrollo de capacidades, al tener más gente con niveles de escolaridad, alimentados y con salud, en el sentido de que “el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas (...) el abandono en que se puede encontrar los servicios públicos(...)” (Sen, 2000: 19).

### **3.3.2 Progresá, Oportunidades y Prospera**

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) tienen su precedente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación “Progresá”, instrumentado en 1997, cuyo propósito primordial era “(...) apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar (...)” (Sedesol, 1998).

Posteriormente, han experimentado cambios coyunturales, derivados de la transición del régimen político: Partido de la Revolución Institucional (1994-2000) al Partido Acción Nacional (2000-2012) y de nueva cuenta el PRI (2012-2018); durante este trayecto cada sistema presidencialista demarcó su estrategia, nombrando el programa de protección social de acuerdo con su momento político: PRI (Progresá), PAN (Oportunidades) y PRI (Prospera).

De acuerdo con Levy (2009), Progresá se constituía como novedoso, pues sustituía la diversidad de subsidios alimentarios; estaba condicionado por determinados patrones y combinaba beneficios dirigidos a nutrición, salud y educación y como factor principal o de control se consideraba el *ciclo de vida para evitar la dependencia*.

Por su parte, Desarrollo Humano Oportunidades constituyó un instrumento para acceder a mejores condiciones de vida mediante el desarrollo de capacidades; por eso, uno de los cambios relevantes fue la incorporación de la población no derechohabiente a los

sistemas de salud formal. Otro fue el derogar el periodo de tres años para evaluar la permanencia de las familias, dejando abierto el proceso de recertificación, reincorporación y permanencia.

Prospera comienza a operar en 2015, con una variación respecto a sus antecesores (Progres a y Oportunidades), al estar basado en derechos sociales como plataforma para potenciar las capacidades de las personas y coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Una de las características que destaca de este programa es la promoción del acceso a servicios financieros.

Desde el comienzo se planeó romper con el círculo de la pobreza mediante el desarrollo de capacidades, con un ingreso mínimo de consumo, mejorar las condiciones de salud y la nutrición, ampliar la matrícula y evitar la deserción escolar. No obstante los cambios experimentados por la transición política, el programa conserva la parte sustantiva desde el diseño, sin perder el fin primordial.

Cuadro 6. *Objetivos sustantivos de los PTC en México desde Progres a hasta Prospera*

| Progres a  | Oportunidades   | Prospera   |
|--|---|--|
| <p>“Tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de <u>ampliar las oportunidades y capacidades</u> de sus miembros para alcanzar niveles de bienestar.”</p> | <p>“Contribuir a la <u>ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza</u>, favoreciendo el <u>desarrollo de las capacidades</u> asociadas a alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.”</p> | <p>“Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los <u>derechos sociales</u> que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que <u>amplían el desarrollo de sus capacidades</u> en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la <u>ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza</u>.”</p> |

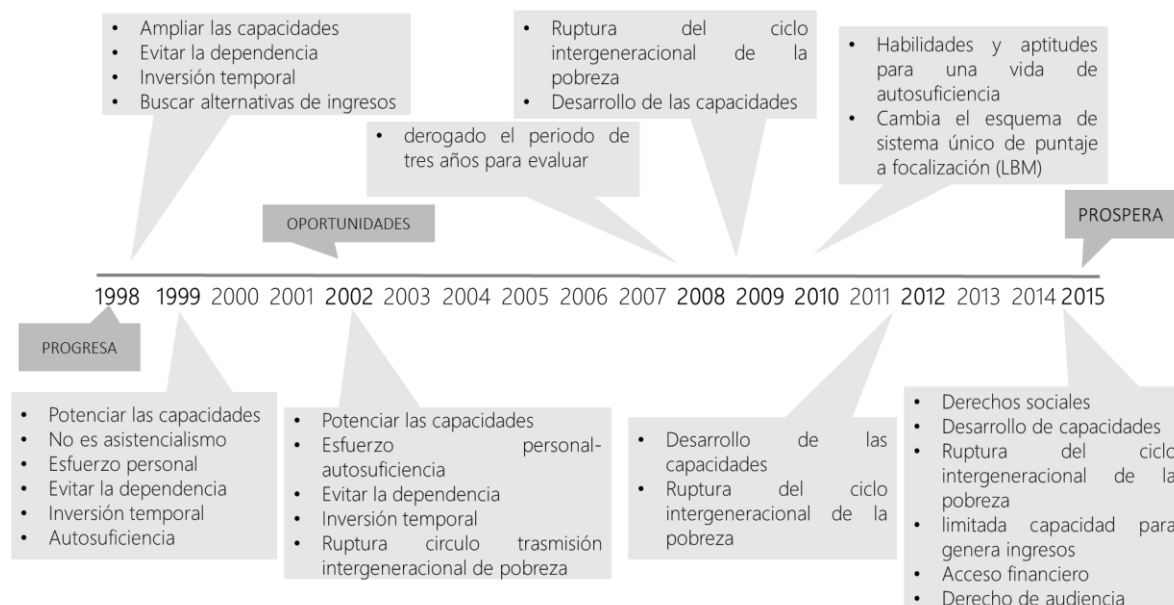
Fuente: Elaboración con información de la Sedesol (1998-2015).

En este sentido se observa que los objetivos trazan una “(...)justa igualdad de oportunidades, con la puesta en marcha de programas educativos, de salud y de alimentación, (...) pero, si no están vinculados a la productividad de quienes lo reciben, puede tener, a través del tiempo, como resultado final, la reducción en las expectativas de ingresos de los menos aventajados(...)” (Llamas, 2014: 206).



En este contexto, los aspectos planteados en las reglas de operación<sup>22</sup> de 1998 a 2015 marcan una evolución en los mecanismos de operatividad y control, destacan algunos puntos en el proceso del PTC.

Figura 6. Características del PTC en México vinculadas a las capacidades



Fuente: Elaboración con información de Sedesol (1998-2015).

Es interesante observar que el término de “inversión temporal” se fue desvaneciendo textualmente conforme cambiaron las reglas de operación de Oportunidades y Prospera, considerando que actualmente a las familias les asiste el derecho de audiencia en caso de ser dados de baja del programa (Sedesol, 2013 y 2014); por lo tanto, se puede deducir empíricamente una dependencia. Levy (2009: 35) señala:

Las experiencias de otros países habían demostrado que realizar transferencias aisladas de ingresos sólo porque los beneficiarios eran pobres podría reducir sus incentivos para trabajar e invertir y llevar, sin proponérselo, a que un grupo de ciudadanos que podían ser capaces y productivos dependieran permanente de la asistencia social. Para evitar ese desenlace las transferencias de ingresos tienen que diseñarse como inversiones transitorias en el capital humano de los pobres.

<sup>22</sup> Exponen de manera específica los lineamientos para instrumentar el PTC a nivel territorial bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

En conclusión, aun con las variantes, el PTC debe estar encaminado a una eficiencia en su instrumentación y no en prolongar la dependencia intergeneracional de las familias, en la valoración de que “los hogares en pobreza se caracterizan por una limitada capacidad para generar ingresos por cuenta propia(...).” (Sedesol, 2015: 3).

### **3.3.3 Financiamiento**

El impulso que ha dado México a la política social de programas de transferencias condicionadas es considerable en términos económicos, sobre todo al disponer de recursos públicos para hacer frente a la pobreza desde diversos ángulos, como salud, educación y la nutrición. Sin embargo, al principio el financiamiento no fue materia fácil; el deseo de lanzar el programa de lucha contra la pobreza coincidió con las presiones presupuestales de la época, como lo describe Levy (2009)

, quien destaca por su incorporación a los rubros presupuestales para alcanzar recursos considerables gradualmente se fue desmantelando una serie de subsidios generalizados como la tortilla y el pan, con la debida protección hacia los hogares en zonas rurales.

Asimismo, el BID y el BM proporcionaron asesoría técnica desde el principio del programa; sin embargo, no se consideró conveniente el uso del financiamiento de estos organismos –no para esa época– por las tensiones suscitadas por la crisis 1994 y las coincidentes negociaciones con el gobierno de Estados Unidos. Posteriormente, durante el gobierno de Vicente Fox, en 2002, México solicitó el primer préstamo al BID por mil millones de dólares para la lucha contra la pobreza y financiar de esta manera el PTC (Oportunidades-Prospera).

En este sentido, la vinculación con organismos internacionales para acceder a fuentes de financiamiento y aterrizar territorialmente los objetivos de los PTC ha sido una alternativa presupuestaria del gobierno mexicano. Actualmente, mediante el proyecto P147212<sup>23</sup>, descrito en el *Implementation Status & Results Report*, se aprobó en 2014 con año de cierre 2019 un fondo por un total de 350 millones de dólares proporcionados por el BM (2014), con los argumentos de: aumentar el acceso de los beneficiarios Prospera a los programas sociales y productivos y el desarrollo de instrumentos para un sistema integrado de protección social.

Asimismo, el proyecto de financiamiento está sujeto a dos componentes para lograr los términos propuestos:

---

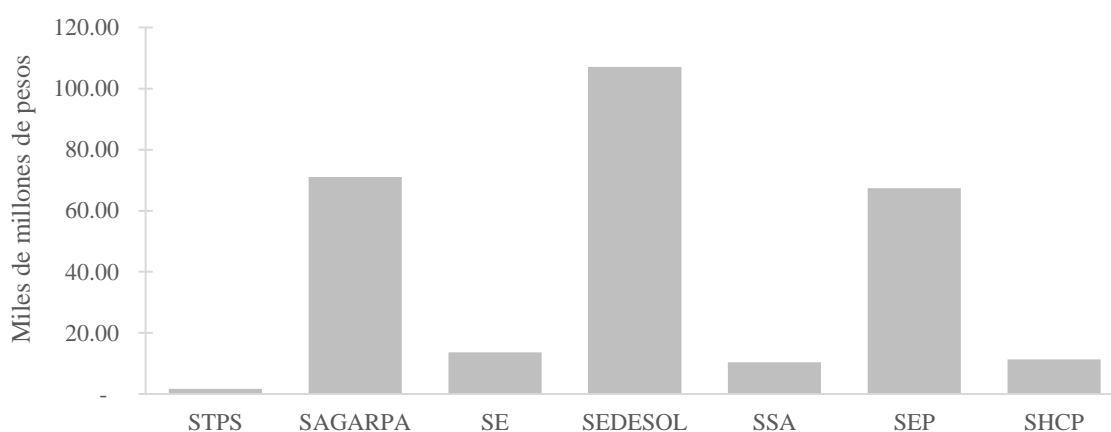
<sup>23</sup> Número de identificación registrado en la ficha de datos básicos del proyecto del Banco Mundial.

- Mejorar los bienestar social y económico mediante la promoción de la inversión en capital humano y el fortalecimiento de la vinculación con otros programas sociales y productivos al tiempo que garantiza mejoras continuas en la prestación de servicios a sus beneficiarios.
- Desarrollar nuevas tecnologías y políticas que permitan una mejor planificación de las intervenciones sociales y productivas con base en las necesidades de la población, mejorando la eficiencia y la eficacia del gasto.

El gobierno federal, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), publicó la disponibilidad presupuestal para siete secretarías de Estado en la instrumentación del PTC: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación (SEP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría del Trabajo (SI) y Previsión Social (STPS).

El observatorio de política social y derechos humanos Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide) informa que, para el ejercicio 2105, se dispone de la cantidad de 282,682,81 millones de pesos, prorrateados en las siete secretarías corresponsables de operar el PTC Prospera.

Gráfico 16. *Presupuesto de las siete secretarías que participan en Prospera*

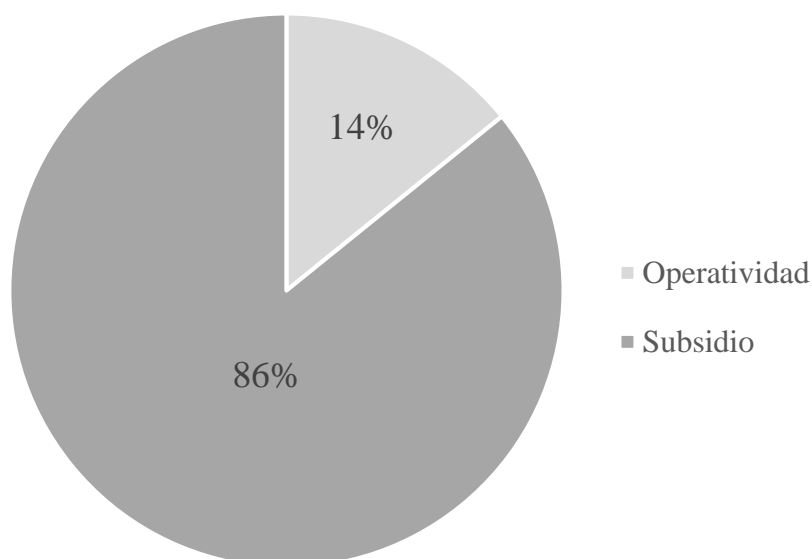


Fuente: Elaboración con datos de la Incide Social (2015).

Estos montos asignados tienen modificaciones presupuestales durante el ejercicio y cierto porcentaje es distribuido en gastos de operación (sueldos, materiales, consumibles, etcétera).

El PEF 2015 destinó 39,862.6 mdp del Ramo 20<sup>24</sup> (SHCP, 2015) a nivel nacional, con una variación superior de 1,310.8 respecto al 2014; dicho monto es para ser ejercido en atención a las familias en pobreza mediante un enfoque integral de desarrollo de capacidades con componentes nutricionales, educativos y de salud. Respecto a Chiapas (Gráfico 17), se destinó 149.20 mdp, de los cuales 128.05, el equivalente a 86%, serán transferidos a la población beneficiaria y el 14 restante a gastos de operación (administrativos, sueldos, etcétera).

Gráfico 17. *Presupuesto para el PTC Prospera Chiapas 2015*



Fuente: Elaboración con datos de la SHCP (2015).

### 3.3.4 Instrumentación

Desde la perspectiva que plantean Fiszbein y Schady (2009), los programas tienen dos objetivos claros. Primero, ofrecer a las familias pobres una base mínima de consumo. Segundo, hacer que las transferencias sean condicionales para estimular la acumulación de capital humano y romper el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, esto conlleva a implementar procedimientos adecuados y transparentes, para llegar a la población objetivo.

En este contexto, mediante transferencia monetaria y no monetaria (o en especie), se busca trascender territorialmente la instrumentación del PTC a la población en condiciones de pobreza, con el propósito de entender tres componentes básicos para el desarrollo humano:

<sup>24</sup> Clasificación administrativa que se le asigna dentro del Presupuesto de Egresos de las Federación

nutrición, salud y educación, con condicionalidades específicas que los beneficiarios deben conservar para continuar con el derecho a recibir todos los beneficios del programa.

Cecchini y Madariaga (2011) señalan que, a pesar de los debates inconclusos respecto a la idoneidad de los PTC y sus resultados en los ámbitos, se ha planteado que pueden representar un paso importante en las familias pobres con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales, en el supuesto de que destinaran el dinero de forma correcta; sin embargo, algunas familias primero cubren su necesidad más urgente.

Por su parte, Benegas y Mora (2012) subrayan que el umbral mínimo de pobreza aludido corresponde a la de capacidades, el cual considera como pobres a los hogares cuyos ingresos monetarios son insuficientes para cubrir los gastos en alimentación, salud y educación.

Las transferencias se desagregan a nivel componentes (educación y alimentación), recordando que los beneficiarios potenciales son los niños y jóvenes en edad escolar; por lo tanto, el titular del programa deberá distribuir el recurso para cubrir estos componentes entre los integrantes del hogar.

*Cuadro 7. Componentes otorgados a beneficiarios del Programa de Transferencias Condicionadas en México*

| Componente                | Descripción   |
|---------------------------|---|
| Alimentario               | Para que las familias mejoren cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando elevar su estado de nutrición.  |
| Complementario            | Para niños y niñas, mujeres embarazadas y en lactancia  |
| Apoyo energético          | Para el gasto del consumo de fuentes de energía (luz, agua y gas).  |
| Apoyo infantil            | Monetario mensual por cada niño de 0 a 9 años de edad para fortalecer su desarrollo.  |
| Becas escolares           | Dirigidas a niños y jóvenes menores de 18 años en grados escolares de entre 3° de primaria y 3° secundaria. En educación media superior a los jóvenes de entre 14 y 21 años.  |
| Apoyo en útiles escolares | En educación primaria se entrega al principio del ciclo escolar un paquete de útiles escolares o un apoyo monetario. A los becarios de educación secundaria y media superior se les entrega un único apoyo monetario anual. |
| Aprovechamiento escolar   | Incentivo para que los alumnos mejoren su rendimiento.  |
| CAM Laboral               | Para jóvenes de hasta 22 años 11 meses, con necesidades educativas especiales.  |
| Jóvenes                   | Para becarios que cursan tercero de secundaria y educación media superior, siempre y cuando los becarios permanezcan en la escuela. y concluyan sus estudios antes de cumplir 22 años.                                      |
| Adulto mayor              | A quienes pasan de 70 años para mejorar sus condiciones de vida.  |

Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol.

Fiszbein y Schady (2009) consideran que las transferencias directas de dinero tienen costos de oportunidad (en términos de inversiones públicas alternativas no realizadas) y quizá algunos efectos malignos en incentivos en los usuarios, pero existe un cuerpo creciente de evidencia de que en algunos casos las transferencias pueden ser tanto equitativas como eficientes.

Los montos transferidos por componente han incrementado en la lógica de los ajustes económicos y disponibilidades presupuestales; por lo tanto, es un aliciente para las familias por debajo de la LBM.

Cuadro 8. *Variación del apoyo monetario a la población beneficiaria a partir de la instrumentación del PTC.*

|                |                                     | CONCEPTOS                         | 2015          | 1998          |
|----------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|
|                |                                     | <b>Componente Alimentario</b>     |               |               |
|                |                                     | Apoyo Alimentario                 | 335.00        | 95.00         |
|                |                                     | Adultos Mayores                   | 370.00        | (2006) 250.00 |
|                |                                     | Apoyo Alimentario Complementario  | 140.00        | (2008) 120.00 |
|                |                                     | Apoyo Infantil                    | 120.00        | (2010) 100.00 |
| Primaria       | <b>Componente Educativo (Becas)</b> |                                   |               |               |
|                |                                     | Primero                           | 175.00        | (2012) 160.00 |
|                |                                     | Segundo                           | 175.00        | (2012) 160.00 |
|                |                                     | Tercero                           | 175.00        | 65.00         |
|                |                                     | Cuarto                            | 205.00        | 75.00         |
|                |                                     | Quinto                            | 265.00        | 95.00         |
|                |                                     | Sexto                             | 350.00        | 130.00        |
| Secundaria     | <b>Primero</b>                      |                                   |               |               |
|                |                                     | Hombres                           | 515.00        | 185.00        |
|                |                                     | Mujeres                           | 540.00        | 195.00        |
|                | <b>Segundo</b>                      |                                   |               |               |
|                |                                     | Hombres                           | 540.00        | 195.00        |
|                |                                     | Mujeres                           | 600.00        | 220.00        |
|                | <b>Tercero</b>                      |                                   |               |               |
|                | Hombres                             | 570.00                            | 205.00        |               |
|                | Mujeres                             | 660.00                            | 240.00        |               |
| Medio Superior | <b>Primero</b>                      |                                   |               |               |
|                |                                     | Hombres                           | 865.00        | (2001) 470.00 |
|                |                                     | Mujeres                           | 990.00        | (2001) 540.00 |
|                | <b>Segundo</b>                      |                                   |               |               |
|                |                                     | Hombres                           | 925.00        | (2001) 505.00 |
|                |                                     | Mujeres                           | 1,055.00      | (2001) 575.00 |
|                | <b>Tercero</b>                      |                                   |               |               |
|                | Hombres                             | 980.00                            | (2001) 535.00 |               |
|                | Mujeres                             | 1,120.00                          | (2001) 610.00 |               |
|                |                                     | <b>Útiles Escolares: Primaria</b> | 350.00        | 135.00        |
|                |                                     | Primera Entrega                   | 235.00        | 90.00         |
|                |                                     | Segunda Entrega                   | 115.00        | 45.00         |

Fuente: Elaboración con información de la Sedesol (1998-2015).

Durante el trayecto del PTC ha habido incorporaciones relativas para complementar acciones; la mayoría de los conceptos de transferencia se mantiene vigente desde el comienzo del programa.

Figura 7. Apoyo monetario por componente del PTC (1998-2015)



Fuente: Elaboración con información de Sedesol.

### 3.3.5 Evaluaciones relevantes

Durante el tiempo de Progres-Oportunidades se ha realizado una serie de evaluaciones (Cuadro 9) con la finalidad de contrastar los impactos del programa, en relación con el objetivo global planteado: romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, considerando que lleva en operación 17 años.

Cuadro 9. Evidencias relevantes en evaluaciones de impacto al PTC en México

| Evaluación                         | Subtemas           | Año  | Autores                        | Evidencia relevante   |
|------------------------------------|--------------------|------|--------------------------------|---|
| <b>Consumo, ahorro e inversión</b> | Consumo            | 2000 | Hoddinott, Skoufias y Washburn | <ul style="list-style-type: none"> <li>El gasto promedio consumo rural aumentó</li> </ul>   |
|                                    |                    | 2003 | Escobar y González de la Rocha | <ul style="list-style-type: none"> <li>No se documentó el uso del dinero en bebidas alcohólicas y tabaco.</li> </ul>  |
|                                    |                    | 2004 | Angelucci, Attanasio y Shaw    | <ul style="list-style-type: none"> <li>El consumo total de los hogares beneficiarios aumentó.</li> </ul>  |
|                                    | Ahorro e inversión | 2005 | Gertler, Martínez y Rubio      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento permanente en el consumo</li> <li>Más probabilidad de poseer animales de producción que quienes no participaban.</li> <li>Los hogares sin activos agrícolas mostraban una propensión marginal al consumo de las transferencias, en contraste con los que poseían tres o más hectáreas.</li> </ul> |

Cuadro 9. *Continúa...*

| Evaluación               | Subtemas   | Año   | Autores                   | Evidencia relevante   |
|--------------------------|--|-------|---------------------------|---|
| <b>Nutrición y salud</b> | Usos de los servicios de salud por todos los integrantes del hogar | 2000  | Gertler                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en la demanda de servicios en el medio rural, según el rango de edad.</li> <li>• Las consultas de control nutricional aumentaron.</li> </ul>   |
|                          |  | 2000  | Hernández y Huerta        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en el número de niños que acudieron a controles de talla y peso.</li> <li>• La distancia de la unidad de salud ya no estaba asociada con la probabilidad de asistencia al control de nutrición.</li> </ul> |
|                          |  | 2000  | Huerta y Martínez         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó la cantidad de mayores de dos años que acudieron por primera vez a una unidad de salud.</li> </ul>   |
|                          |  | 2004  | Bautista y otros          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se quintuplicaron las consultas sobre nutrición.</li> <li>• Disminuyeron las consultas de niños con desnutrición severa.</li> </ul>  |
|                          |  | 2004b | Gutiérrez y otros         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iguales resultados a mediano plazo en las zonas rurales y a corto en las urbanas.</li> <li>• Solicitaron más servicios preventivos de salud.</li> <li>• Disminución de enfermedad.</li> </ul>                      |
| <b>Nutrición y salud</b> | Atención prenatal y mortalidad infantil                            | 2000  | Skoufias                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento en el número de consultas de atención prenatal.</li> </ul>   |
|                          |  | 2000  | Hernández y Huerta        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiarios que acudían a consultas de atención prenatal aumentaron en relación con quienes no eran.</li> </ul>  |
|                          |  | 2004  | Gertler y Fernald         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveles muy bajos de desarrollo cognitivo en los niños.</li> </ul>   |
|                          |  | 2005  | Barham                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución en las tasas de mortalidad infantil en los municipios donde el español era el idioma y contaban con agua entubada.</li> </ul>  |
|                          | Estado de salud y de nutrición de los niños                        | 2000  | Gertler                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los niños más pequeños se volvieron más resistentes a las enfermedades.</li> </ul>   |
|                          |  | 2004  | Bautista y otros autores. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La tasa de morbilidad de los niños fue más baja en los primeros seis meses de vida.</li> </ul>   |
|                          |  | 2000  | Behrman y Hoddinott       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalaron un impacto significativo en el crecimiento.</li> </ul>   |
|                          |  | 2000  | Huerta y Martínez         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuyó el número de niños que presentaban desnutrición entre moderada y severa.</li> </ul>  |
|                          |  | 2004a | Neufeld y otros           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efecto positivo en la talla para la edad entre niños y niña, muy leve en la concentración de hemoglobina y ningún impacto en la anemia.</li> </ul>   |



Cuadro 9. *Continúa...*

| Evaluación | Subtemas                  | Año       | Autores                        | Evidencia relevante  |
|------------|---------------------------|-----------|--------------------------------|--|
|            | Salud de los adolescentes | 2004      | Gutiérrez y otros              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuyeron el hábito de fumar y el consumo de bebidas alcohólicas.</li> <li>• En el medio urbano las disminuciones fueron mucho menores.</li> </ul> |
|            | Salud de los adultos      | 2003      | Hernández y otros              | • Disminución en las mortalidades materna e infantil.  |
|            |                           | 2002      | Gertler                        | • Disminución en la cantidad de días de incapacidad y el de días en cama.  |
|            |                           | 2004      | Fernald, Gertler y Olaiz       | • Reducción de la prevalencia de la obesidad. La hipertensión también era un asunto preocupante de los adultos.  |
|            | Salud reproductiva        | 2000      | Skoufias                       | • Impacto positivo significativo en el uso de métodos anticonceptivos.   |
|            |                           | 2000-2003 | Escobar y González de la Rocha | • Avances importantes en la aceptación de las pruebas de detección de cáncer uterino.  |
|            |                           | 2004      | Duarte y otros                 | • Uso de la prueba de Papanicolaou en el medio rural.  |

Fuente: Elaboración basada en Levy (2009: 80-112).

Se puede observar de las evaluaciones realizadas a Progres-Oportunidades un efecto positivo en la población; sin embargo, nadie de los evaluadores (considerados en el resumen) argumentó acerca de la calidad de los servicios, limitándose a los aspectos cuantitativos.

### 3.4. Chiapas: en el panorama de los PTC de 1998 al 2015

Desde la instrumentación de los PTC en México, hace más de una década, Chiapas, caracterizado por pobreza y desigualdad, no fue la excepción en su aplicación y cobertura. Desde entonces el gobierno ha reconfigurado las capacidades de la población que viven en tales condiciones para depender de los recursos y las aportaciones federales más que incentivar las habilidades para emprender su desarrollo.

En este contexto, desde 1998 se ha transferido aproximadamente más de 52 mil millones de pesos para los PTC en su diversa concepción gubernamental, desde Progres-Oportunidades y hoy Prospera en Chiapas, con el objetivo de contribuir en la “ruptura de la pobreza intergeneracional”. Asimismo, el padrón de beneficiarios ha crecido considerablemente durante 18 años en la lógica de mayor cobertura e incorporación de más familias. Sin embargo, la pobreza se perpetúa en los confines de Chiapas, de acuerdo con los datos publicados por organismos oficiales como Coneval, Conapo, PNUD y otros organismos no gubernamentales que revelan constantemente la realidad en que viven más de 5 millones de chiapanecos.

### 3.4.1 Padrón de beneficiarios

Está integrado por los titulares del programa de transferencias condicionadas. Según lo establecido en la regla de operación emitida por la Sedesol cada año, las familias elegibles para ingresos, reingreso y permanencia, serán aquellas cuyo ingreso mensual per cápita es menor a la Línea de Bienestar Mínimo. De acuerdo con datos del Coneval (2015), el monto para la zona rural es de 938.01 pesos y para la urbana 1,315.06, y el porcentaje de la población en tal condición para Chiapas es de 48.5 (Coneval, 2014).

Desde la instrumentación del PTC en el país entidades como Veracruz, Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca y México han ocupado las primeras seis posiciones de la escala nacional (de las 32 entidades de la República Mexicana), por los números de familias beneficiarias. Veracruz y Chiapas han ocupado las primeras. Desde el inicio del programa Guerrero estuvo en los primeros lugares; sin embargo, a partir de 2000 bajó de peldaño.

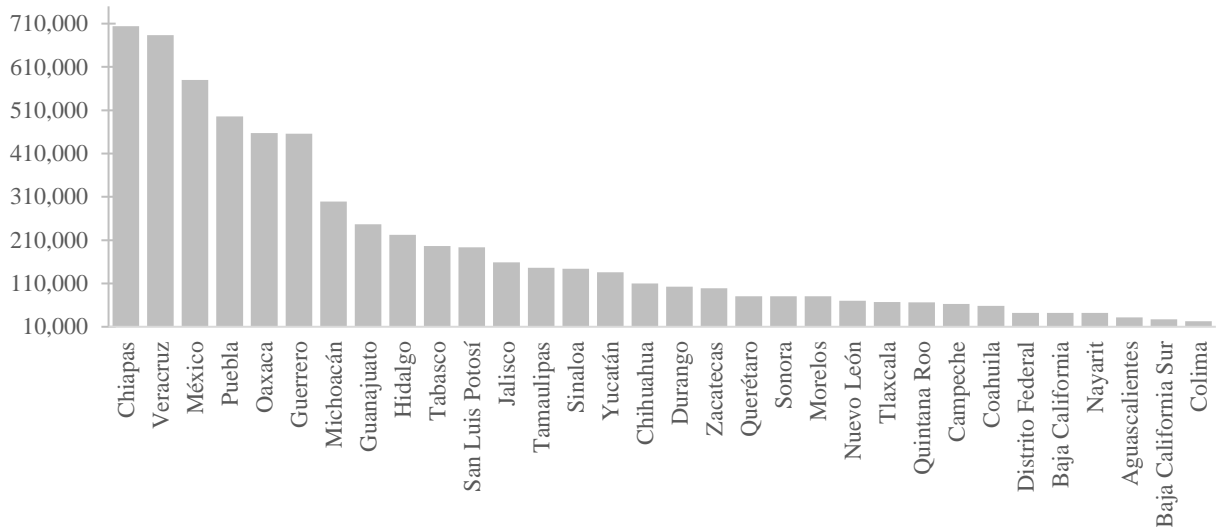
Cuadro 10. *Posición de las entidades de México respecto a las transferencias monetarias (1998-2015)*

| Año  | 1o | 2o | 3o | 4o | 5o | 6o |
|------|----|----|----|----|----|----|
| 1998 | V  | G  | P  | C  | O  | Mx |
| 1999 | C  | V  | P  | G  | O  | Mx |
| 2000 | V  | C  | O  | P  | G  | Mx |
| 2001 | C  | V  | O  | P  | G  | Mx |
| 2002 | V  | C  | O  | P  | Mx | G  |
| 2003 | V  | C  | O  | P  | Mx | G  |
| 2004 | V  | C  | O  | P  | Mx | G  |
| 2005 | V  | C  | O  | MX | P  | G  |
| 2006 | V  | C  | O  | P  | Mx | G  |
| 2007 | V  | C  | O  | P  | Mx | G  |
| 2008 | V  | C  | O  | MX | P  | G  |
| 2009 | V  | C  | Mx | P  | O  | G  |
| 2010 | V  | C  | Mx | P  | O  | G  |
| 2011 | V  | C  | Mx | P  | O  | G  |
| 2012 | C  | V  | Mx | P  | O  | G  |
| 2013 | C  | Mx | V  | P  | O  | G  |
| 2014 | C  | Mx | V  | P  | G  | O  |
| 2015 | C  | V  | Mx | P  | O  | G  |

Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (1998 a 2015); Veracruz (V), Guerrero (G), Chiapas (C), Puebla (P), Chiapas (C), Oaxaca (O) y México (Mx).

En este contexto, la posición de las entidades en el ejercicio 2015 coloca en relieve a Chiapas entre los estados con mayor beneficio versus a Colima con menor población beneficiaria.

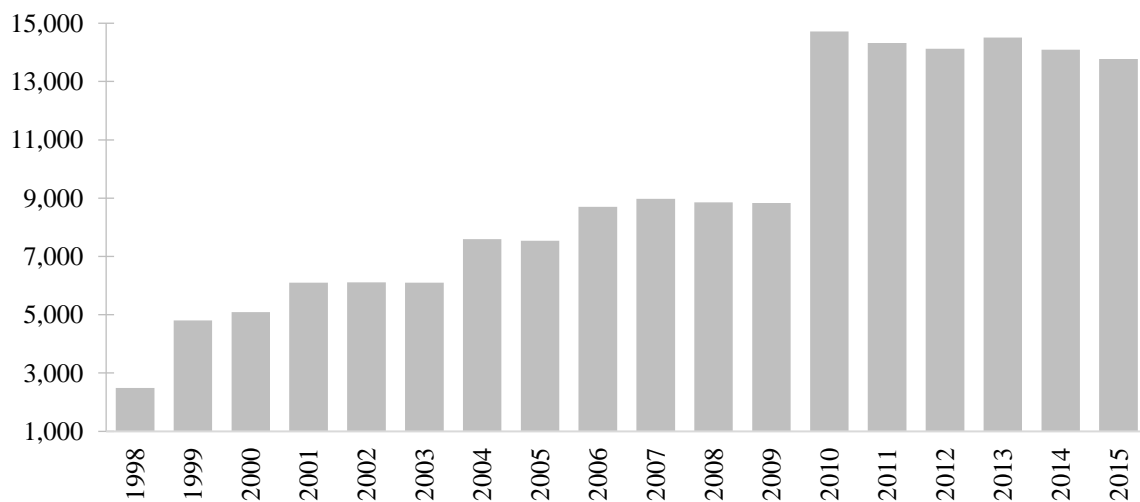
Gráfico 18. Comparativo del padrón de beneficiarios de los PTC de las entidades de México



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (2015)

Respecto al estado de Chiapas el padrón de beneficiarios ha crecido por incorporaciones de localidades o el crecimiento de la pobreza intergeneracional; es decir, de los hijos casados de los titulares (Gráfico 19): “(...)el personal del programa tuvo que recurrir a una incorporación universal de las familias en algunas localidades (...) para evitar conflictos (...) sin mediar encuestas por hogar ni visita domiciliaria(...)” (Agudo, 2012: 151).

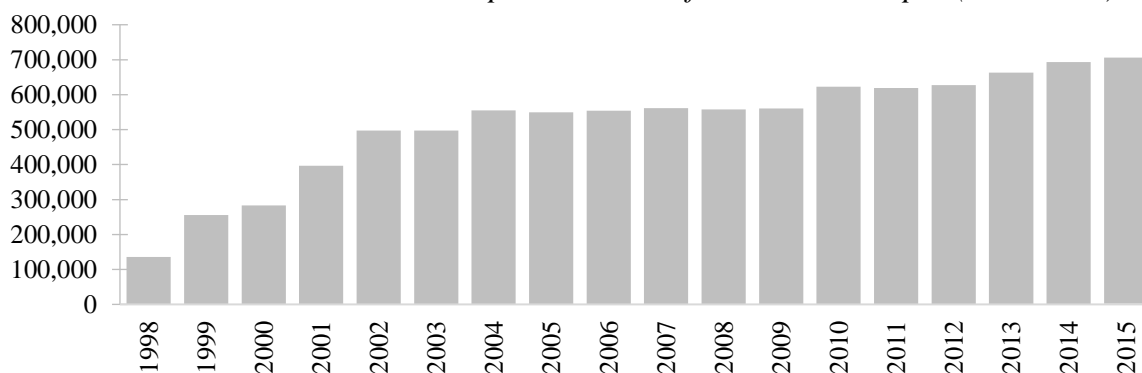
Gráfico 19. Número de localidades de Chiapas incorporadas al PTC de 1998 a 2015



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (1998 a 2015).

A nivel estatal, de acuerdo con la Sedesol, el padrón ha pasado de 1998 a 2015 de 135,505 a 704,041; en 18 años, un incremento del 400 por ciento. Se ubica a Tapachula, Ocosingo, Chilón, Las Margaritas, Chamula y Tuxtla Gutiérrez como territorios con más beneficiarios y mayor incidencia del PTC (Gráfico 20), considerando que Tapachula y Tuxtla Gutiérrez tienen el menor porcentajes de personas por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM<sup>25</sup>), 28.3 y 14.7 por ciento correspondientemente, en comparación con los otros municipios, que superan el 70.

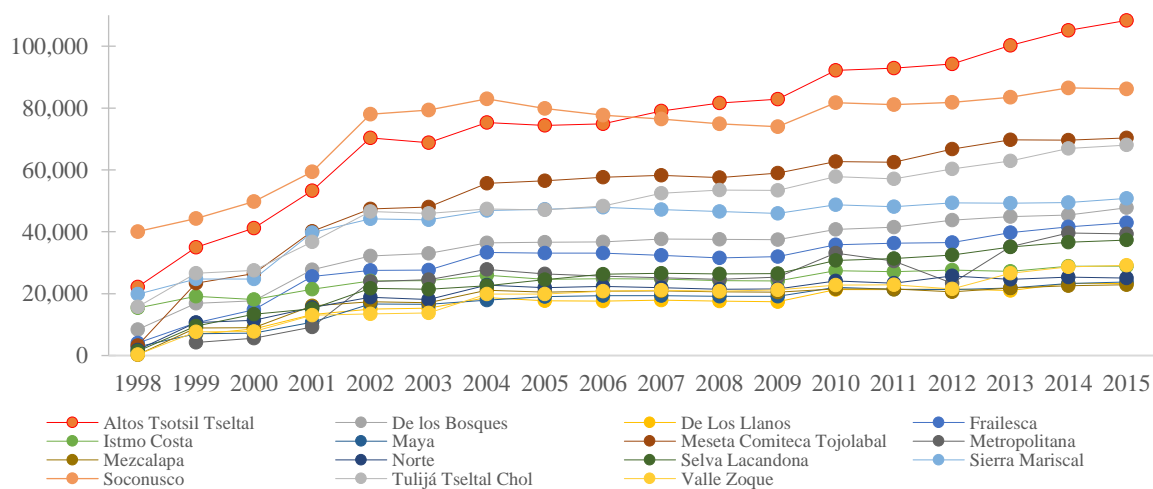
Gráfico 20. *Tendencia del padrón de beneficiarios de Chiapas (1998-2015)*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (1998 a 2015).

De las 15 regiones administrativas que integran la entidad, el Soconusco y los Altos (tsotsil-tseltal para efectos del trabajo de investigación) concentran el mayor porcentaje del padrón de beneficiarios del PTC. Desde 2008 a 2015 la segunda ocupa la primera posición.

Gráfico 21. *Tendencia del padrón por región administrativa de Chiapas (1998-2015)*

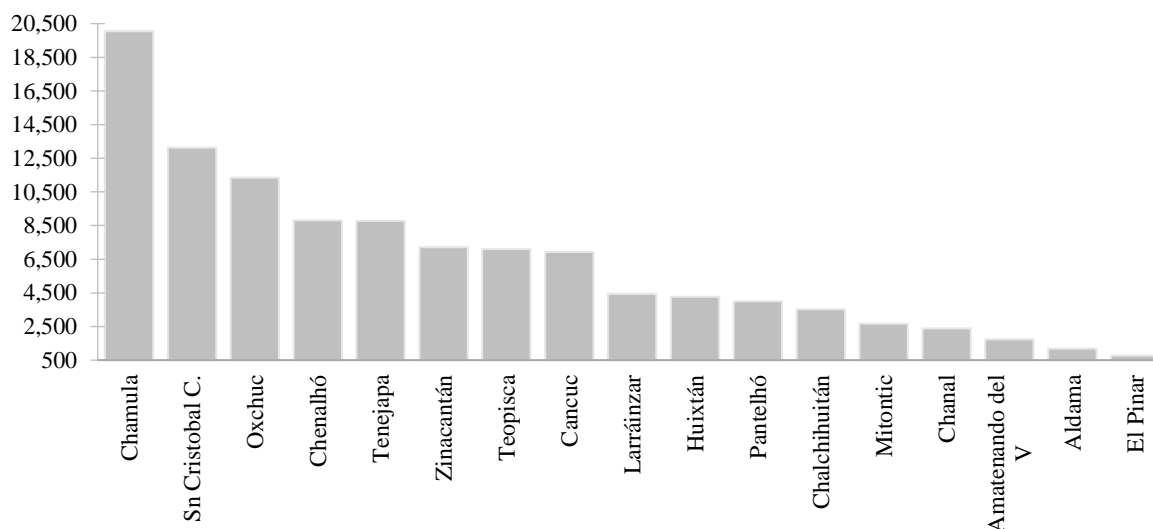


Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (1998 a 2015).

<sup>25</sup> Parámetro de elegibilidad e incorporación, reincorporación y permanencia de las familias en el PTC.

De los municipios que integran la Región Altos Chamula es el primero en la lista desde 1998 (Gráfico 22). Al quinto bimestre de 2015, fecha de corte del padrón de beneficiarios, el municipio concentra 20,053 en 143 localidades focalizadas.

Gráfico 22. *Padrón de beneficiarios de los municipios de la Región Altos de Chiapas*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (2015).

El padrón de beneficiarios se actualiza a partir de la verificación de cumplimiento de condicionalidades socioeconómicas y corresponsabilidades (asistencias a la escuela, sector salud, pláticas de orientación, etcétera) de los integrantes de las familias beneficiarias, para recertificar su permanencia o no en el PTC; también se instrumenta los “puntos centinelas<sup>26</sup> (PC)”, que tienen “(...)el carácter de control y detección de fraude (...) con encuestas sorpresas (...) destinadas averiguar cuánto saben los beneficiarios acerca del programa(...)” (Agudo, 2012: 168-169); asimismo, Agudo cita a Pérez (2012: 169) al señalar que este operativo “(...)se realiza debido a que el programa verifica los datos [y] a veces puede tener errores (...), duplicidad de datos(...)”

Para el caso de Chiapas, el Informe Puntos Centinelas 2014 se realizó en 42 localidades de 24 municipios, de los cuales cinco pertenecen a la Región Altos, excluyendo a localidades de Chamula (territorio de estudio del presente trabajo).

<sup>26</sup> Es una medida instrumentada por la coordinación del programa Prospera para conocer la percepción integral de las familias beneficiarias, titulares, vocales, becarios y de los operadores de los sectores Salud, Educación y personal de Prospera, con el objetivo de conocer el cumplimiento y detectar anomalías.

El panorama de Chiapas respecto al padrón de beneficiarios es de un crecimiento constante, situación vinculada a las condiciones socioeconómicas de las familias elegibles, recertificadas o permanentes en el programa, respecto a la LBM; por lo tanto, a aumento de las condiciones de pobreza (ciclo intergeneracional) mayor crecimiento del padrón.

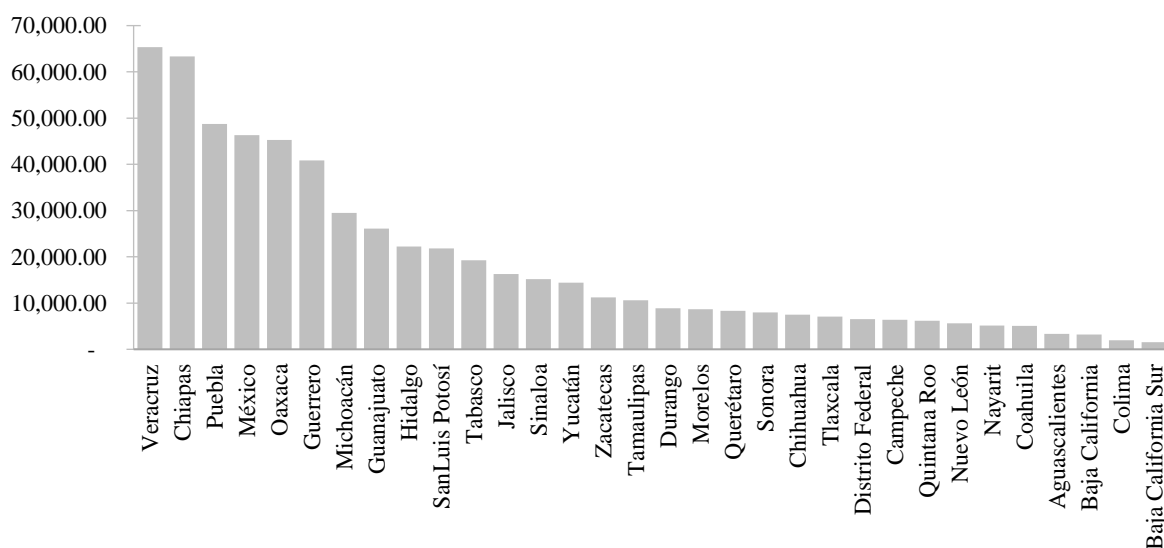
### 3.4.2 Las transferencias monetarias

El PTC (Prospera antes Progresá u Oportunidades) transfiere recursos en especie (talleres, pláticas en materia de salud, etcétera) y de carácter monetario (becas educativas y alimentación) a la población beneficiaria (elegible, recertificada o permanente), teniendo como base la cantidad de hijos en edad escolar.

Con estas transferencias se “(...)pretende incidir (...) en la construcción y el fortalecimiento de capital humano con el objetivo de romper el círculo de reproducción intergeneracional de la pobreza(...)” (González, 2012: 53-54), buscando mejorar la calidad de vida de las poblaciones urbanas y rurales. En 2015, en el contexto nacional, el presupuesto para el programa Prospera ascendió a más de 4 mil 923 millones de dólares, con una cobertura de 6 millones de familias (Cepal, 2015).

Con base en datos disponibles en los informes de la Presidencia de la República, Chiapas y Veracruz fueron las entidades con mayores transferencias monetarias del periodo 2000 a 2015 (Gráfico 23), ocupando el último lugar Baja California Sur, con menos recurso del programa.

Gráfico 23. Entidades de México con mayores transferencias del PTC a la población (en millones de pesos)



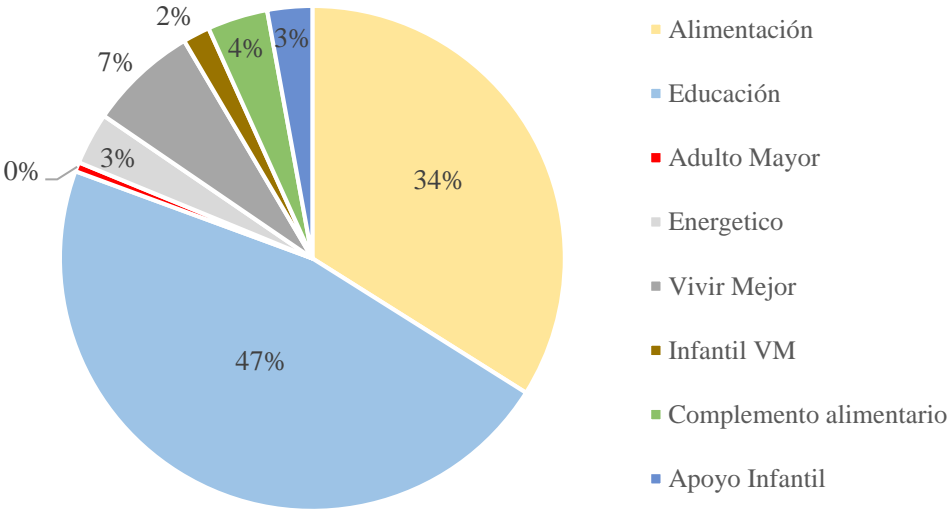
Fuente: Elaboración con datos del Tercer Informe del Gobierno Federal (2015).

El panorama de Chiapas es contrastante respecto a su posición por las transferencias monetarias y el aumento de la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, al pasar de 2012 a 2014 del 46.7 al 48.5 por ciento (Coneval, 2015); es decir, la población con menores ingresos para acceder a la canasta alimentaria sigue en aumento, contrariamente al aumento de las transferencias.

Es posible considerar que las transferencias monetarias sufragan en un corto plazo condiciones adversas de las familias beneficiarias, pero sólo se limitan a generar capacidad de inversión productiva para lograr un desarrollo propio (desprendimiento del PTC), de tal forma que la tendencia del padrón de beneficiarios se revierta con el tiempo, valorando que “(...)un factor crucial para crecer a nivel agregado y para salir de la pobreza a nivel de los individuos y familia es la inversión(...)” (Lustig, 2004: 92).

Las transferencias monetarias inciden en componentes que benefician a adultos mayores, mujeres embarazadas, niños en periodo de lactancia, pero principalmente a la población escolar, con becas y alimentación. A estos dos últimos el PTC destina mayor proporción de recursos.

Gráfico 24. *Distribución de la transferencia monetaria por tipo de componente*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (2002 a 2014).

Tapachula y Ocosingo son los municipios con mayor transferencia en los componentes de “Alimentación y Educación”, territorios contratantes desde cuyos ámbitos cultural, económico, político y social en dos regiones de la entidad revelan la magnitud de la pobreza.

El primero concentra la mayor transferencia monetaria para el componente “adulto mayor”, considerando que tiene mayor densidad poblacional y la cobertura del PTC es más amplia.

La tendencia de mayor población integrada al PTC conlleva a transferir más recursos. Chiapas es la entidad más “beneficiada” durante el periodo de operatividad del PTC; sin embargo, se expone a un fracaso en la generación de oportunidades de desarrollo y dejar que la política asistencialista o de supervivencia simule mayores ingresos en la población.

### **3.4.3 Condicionalidad y corresponsabilidad**

La condicionalidad y la corresponsabilidad son aspectos considerados desde el comienzo del PTC en México. Fueron establecidas como medidas antes las evidencias de los bajos índices educativos y los altos grados de morbilidad y mortalidad en la población en pobreza; asimismo, podría presuponerse que este sector tiene un bajo interés por la escuela y la salud, cuando su principal prioridad es obtener ingresos para alimentarse. Por eso la condicionalidad se vuelve una cláusula dentro del programa y la corresponsabilidad una acción de la persona.

De acuerdo con Levy (2009), los PTC (Progres-Oportunidades, hoy Prospera) condicionan explícitamente su entrega a una conducta. Esta condicionalidad parte de una observación empírica y una hipótesis. Es decir:

La observación era que la existencia de complementariedad entre nutrición, la atención preventiva de la salud y la educación básica indicaba que mejorarlas todas al mismo tiempo generaría un impacto positivo mayor. La hipótesis consiste en que las transferencias de ingresos sujetas a las condiciones apropiadas pueden aumentar gradualmente los activos de los hogares pobres, y sobre todo su capital humano, lo que crea la posibilidad de dismantelar eventualmente el programa de manera gradual. Se trata de que en lugar de limitarse a transferir ingresos (en efectivo o en especie) se debe hacer algo más para corregir las condiciones subyacentes que generan la necesidad de realizar esas transferencias, lo que hace factible y creíble su eventual dismantelamiento (Levy, 2009: 201).

En este contexto, la condicionalidad tiene una temporalidad sujeta al desarrollo de las capacidades de las personas, para no generar dependencia al PTC. Al relacionar la condicionalidad con la capacidad, las personas deben considerar las transferencias (efectivo o especie) como medio para lograr mayores oportunidades; es decir, a más pláticas en el tema de la salud, mayor prevención de enfermedades, lo que reduce la mortalidad; a mayor asistencia a la escuela mejor nivel educativo y menos trabajo infantil; por lo tanto, con transferencias monetarias alternas al ingreso familiar derivado del trabajo productivo es posible que el PTC logre el objetivo, romper la pobreza intergeneracional.



Sin embargo, de acuerdo con evidencias empíricas descritas por Morley y Coady (2003), citados por Barba y Valencia (2011: 195), mayor escolaridad no necesariamente equivale una mayor acumulación de capital humano; es decir, la condicionalidad escolar puede estar sesgada ante una obligatoriedad de la asistencia para no perder la transferencia monetaria, pero no significa que niños o jóvenes escapen de la pobreza, a lo que Barba y Valencia (2011: 204), llaman una “ilusión educativa”.

Por lo anterior, la corresponsabilidad debe obedecer a la voluntad de las familias a mejorar sus condiciones de vida por el derecho social que tienen y no por la obligatoriedad condicionada para acceder a recursos monetarios; por lo tanto, es impostergable la responsabilidad del Estado en el cumplimiento y la funcionalidad de las instituciones a nivel territorial (educativas y salud) desde el contexto de “asistencia y no de asistencialismo”, de acuerdo con Alayón (1991: 14).

#### **3.4.4 Resultados estructurales**

Considerando el periodo de instrumentación y los objetivos primordiales del PTC en México, resulta importante abordar los resultados estructurales en una escala del tiempo<sup>27</sup> (1997-2015), vinculados al desarrollo de capacidades (habilidad para lograr cosas) y el ciclo de la pobreza intergeneracional. En este sentido, la condicionalidad y la corresponsabilidad deben propiciar efectos en el bienestar (satisfacción plena) e incentivar la agencia (actúa y provoca cambios) en las personas para la búsqueda de una calidad de vida.

Por lo anterior, este apartado centra su atención en los indicadores de escolaridad y mortalidad, aspectos por los cuales se ha establecido condicionales y corresponsabilidades para transferir recursos tanto monetarios como en especie (talleres y pláticas) por el PTC (Progres-Oportunidades-Prospera), establecido en las reglas de operaciones subsecuentes (con sus cambios) desde 1998, al considerar:

Progres-Oportunidades-Prospera tiene como propósito apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de ampliar las oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. El programa se propone llevar a cabo acciones que propicien la elevación de sus condiciones de vida a través del mejoramiento de oportunidades de educación, salud y alimentación como aspectos básicos para este fin (Sedesol, 1998: 38).

---

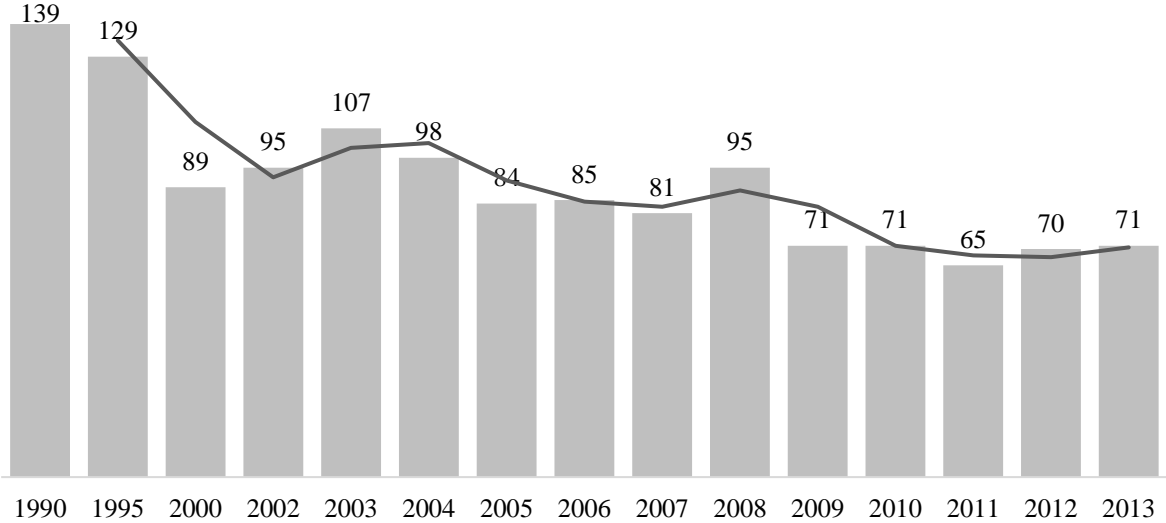
<sup>27</sup> A reserva de la información disponible.

A 18 años de la regla de operación de Progresá (1998), en relación con la de Prospera (2015), la preocupación es evidente: “Los hogares en pobreza, evidentemente, se caracterizan por su limitada capacidad para generar ingresos por cuenta propia y el bajo nivel de éstos, pero también en ellos se concentran las mayores prevalencias de mortalidad, mala nutrición, rezago educativo y baja escolaridad (Sedesol, 2012: 4).

Al comparar ambos objetivos, tanto Progresá como Prospera, relativos en el tiempo, prevalece el planteamiento acerca de las condiciones en que se encuentran las personas, aunado a la reiterativa necesidad de potenciar las capacidades y romper la pobreza intergeneracional de las familias beneficiarias del PTC.

En este contexto, de 1990 a 2013 se ha registrado más de 1,300 casos de mortalidad materna en Chiapas (DGIS, 2015); aunque existe una reducción en 15 años de 49 por ciento (Gráfico 25), su tendencia aún es mínima y no significativa desde una perspectiva de los derechos de la mujer, principalmente en los pueblos indios, donde existe un marcado arraigo coyuntural de los usos y costumbres y los hombres deben autorizar el traslado de su mujer al sector salud, lo que resulta agobiante para los médicos.

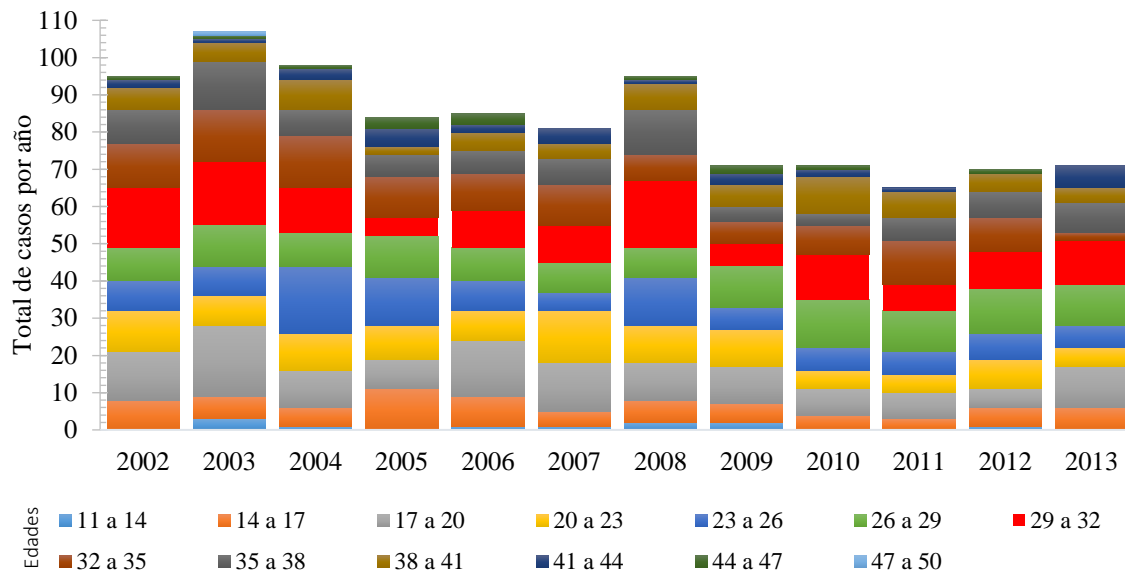
Gráfico 25. Casos por mortalidad materna en Chiapas (1990-2013)



Fuente: Elaboración con datos de la DGIS (2015).

Asimismo, las cifras representan un foco rojo si se observa de manera específica las edades registradas en el descenso de las mujeres, en el cual 29 casos están en un intervalo de edades entre 11 y 15 años de edad (Gráfico 26); es decir, eran niñas que deberían estar cursando por derecho el nivel básico de escolaridad.

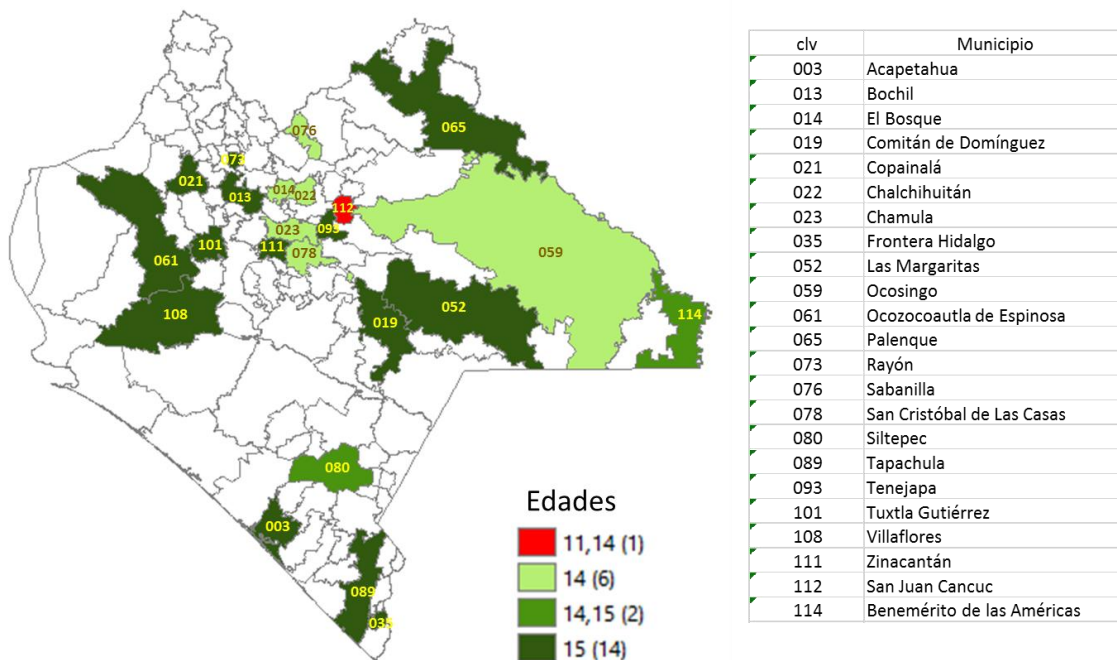
Gráfico 26. Intervalo de edades por casos de mortalidades materna en Chiapas



Fuente: Elaboración con datos DGIS (2002 a 2015).

De los 29 casos, 18 no tenían seguridad social, tres estaban afiliadas al seguro popular y las demás no especifican. Asimismo, de las 15 regiones administrativas con mayor incidencia en mortalidad materna en menores de 15 años son: Altos (tsotsil-tseltal), Soconusco y Tulum (tzeltal-chol).

Figura 8. Municipios de Chiapas con casos de mortalidad materna



Fuente: Elaboración con mapa digital INEGI, datos del DGIS (2002 a 2015).

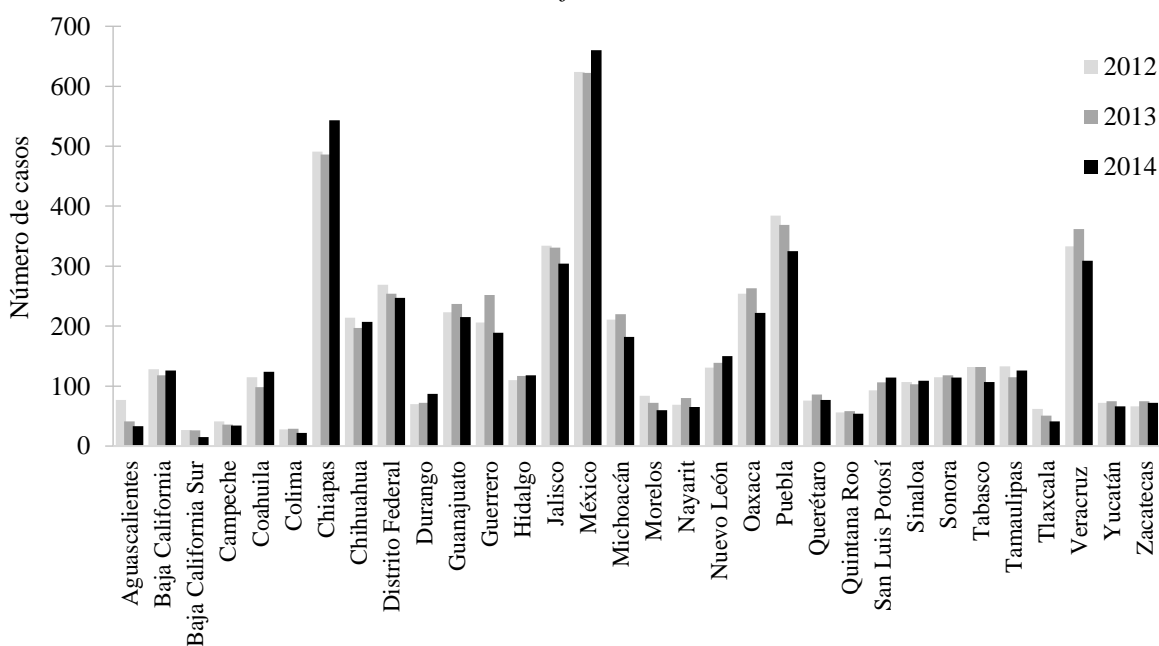
Como se mencionó, el factor crítico para las mujeres embarazadas en regiones étnicas son los usos y costumbres, como el caso de Chamula, donde la idiosincrasia no les permite independencia absoluta para actuar, pues requieren del consentimiento pleno del esposo e incluso de su familia (padre y madre), situación que ha conducido a muchas al pabellón de la muerte.

Otra cara de la pobreza en Chiapas es la mortalidad infantil. De acuerdo con Núñez y López (2015), no ha sido estudiada en su totalidad, aun con la existencia de un cúmulo de evidencias empíricas que muestran desde distintas aristas la presencia de importantes relaciones causales entre ambos fenómenos.

Asimismo, Núñez y López (2015) comentan que, no obstante el descenso observado en los niveles de mortalidad infantil a nivel nacional, existen aún importantes diferencias en términos de las reducciones alcanzadas entre municipios y entidades federativas, las cuales pueden estar incrementándose como resultado de la concentración de muertes prematuras, en especial en áreas con altos niveles de pobreza y entre grupos que habitan en zonas de alta o muy alta marginación

De acuerdo con INEGI, a nivel nacional, se han registrado de 2012 a 2014 más de 15 mil defunciones de niños menores de 5 años; el Estado de México y Chiapas son las entidades con mayor incidencia en casos, incrementándose gradualmente en el año reciente.

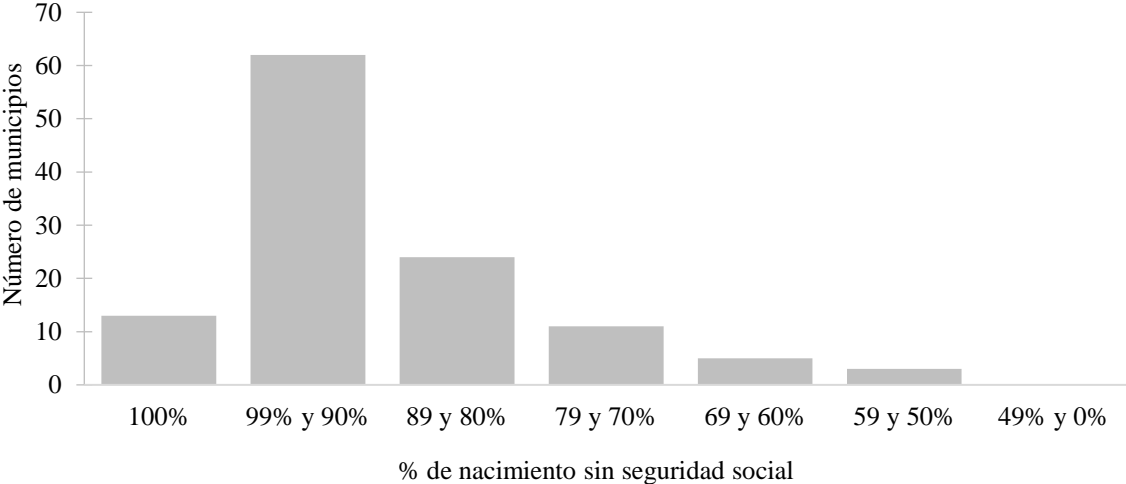
Gráfico 27. *Casos de mortalidad infantil en menores de 5 años a nivel nacional*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI.

Según la Dirección General de Información en Salud (DGIS) del Sector Salud (2015), en Chiapas hubo más de 93 mil nacimientos, de los cuales 15 mil estuvieron bajo el amparo de la seguridad social, en tanto que 77 mil fueron sin, equivalente al 83 por ciento del total (Gráfico 28), encabezando la lista la región administrativa Altos.

Gráfico 28. *Número de municipios versus porcentaje de nacimientos sin seguridad social en Chiapas*



Fuente: Elaboración con datos de DGIS (2016).

La información anterior es preocupante, si se considera que el PTC señala la seguridad social como parte de las corresponsabilidades para recibir la transferencia monetaria. En este sentido, Deaton (2014: 46) hace énfasis en Amartya Sen al comentar: “(...)las capacidades conducen a un examen de la condición de estar libre de privaciones en términos de la posibilidad disponible merced a las circunstancias objetivas, y no en término de lo que la gente piensa o siente respecto de esas circunstancias(...).”

## **Capítulo IV**

### ***Hacia la región de estudio***

#### **4.1. Entre espacio, región y territorio: conceptos básicos**

Por siglos se ha disertado teóricamente acerca de los conceptos espacio, región y territorio, categorías que pueden expresar un mismo significado en términos comunes, como “la concepción empirista del espacio” (Lipietz citado por Palacios, 1983: 1), pero, desde la evolución del pensamiento tienen connotaciones y estudios diferentes; hacen énfasis en que no se debe confundir porciones de territorio con nociones de espacio, al ser usado en expresiones como: espacio económico, espacio político, etcétera; por el contrario, el territorio se sobrepone en el espacio y se distinguen no como instancias comparables sino por su dimensión y objeto. Por su parte, la región cobra interés a partir de las relaciones directas y demarcadas en porciones territoriales de la configuración entre lo ambiental, lo social, lo cultural, lo económico y lo político.

López y Ramírez (2012: 38) comenta que *el espacio* tiene muchas características; es un concepto ampliamente integrado en el lenguaje común. Sin embargo, “(...)es una dimensión de la realidad material y no otra realidad distinta en donde puedan inscribirse objetos y procesos(...)” (Palacios, 1983).

En el espacio concurren y se sobreponen territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones valoraciones y actitudes “(...)que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.” (Montañez y Delgado citados por Barruecos, 2012: 53).

Por lo tanto, el espacio engloba toda una dinámica de movimientos (biofísicos, sociales, culturales y tecnológicos) que interactúan y se transforman históricamente, más allá de una limitación regional o territorial.

El *territorio*, como lo expone Raffestin en Fernández (2011: 25), “es una construcción a partir del espacio geográfico, y que el espacio es anterior al territorio(...)”; López y Ramírez (2012: 41) comentan que es posible definirlo como una porción de la superficie terrestre sujeta a procesos de posesión, soberanía, gestión, dominio, administración, control, utilización, explotación, resistencia, aprovechamiento, apego, arraigo y apropiación.

Haesbaert y Haesbaert (2011: 35) destacan cuatro vertientes del territorio, en su interacción, apropiación y configuración:

- La política, en la que el territorio es concebido como un espacio delimitado y controlado por un determinado poder.
- La cultura, como el producto de la apropiación, valoración simbólica de un grupo en relación con su espacio vivido.
- Lo económico, el territorio es fuente de recursos o está incorporado al conflicto entre clases sociales.
- La natural, basada en las relaciones sociales y la naturaleza, del comportamiento del hombre con su medio ambiente.

Asimismo, es oportuno reflexionar respecto a las perspectivas de territorialidad y desterritorialización, sin la intención de ampliar dichos enfoques; por eso recupero a Berrios y León (2012) citando a Montañez, quien arguye que territorialidad es “(...)el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por un persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un Estado o un bloque de estados(...)”; por su parte, Correa, citado en Berrios y León (2012), lo puntualiza como “(...)el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas(...)”; Sack en Berrios y León (2012) lo define como una “(...)conducta humana que intenta influir, afectar o controlar acciones mediante el establecimiento de un control sobre un área geográfica específica: territorio.”

Respecto a la desterritorialización, se plantea como “(...)los procesos de pérdida del territorio derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los distintos agentes territoriales(...)” (Montañez y Delgado, 1998: 125); sin embargo, Haesbaert (2011) precisa que hay una exageración en la utilización del término desterritorialización, sin que exista una aclaración de su utilización, por lo cual su definición cambiará de acuerdo con la concepción de territorio que se tenga; sin embargo, considera, la desterritorialización significa que todo proceso y toda relación social implican siempre simultáneamente una destrucción y una reconstrucción territorial.

Entonces, se considera que el territorio se reconfigura en sí mismo por las interacciones humanas y sus efectos en su entorno natural o social, entre ellos la pobreza, la desigualdad, la sustentabilidad, etcétera.

A principios del siglo XX se percibía la *región* desde la geografía “(...)como complejo de continentes, paisajes y lugares(...)” (Hettner citado por García, 2006: 29); también se le visualizaba como “la ciencia de los lugares, no de los hombres” (Vidal de la Blache citado por García, 2006: 29). Estas visiones, como las de otros pensadores de la época enfocaban a la región desde el estudio de la superficie terrestre; de acuerdo con García (2006), estaba impregnada por un marcado ambientalismo.

A mediados del siglo XX, con el pensamiento de la Escuela Regional Francesa, se analizó a la región a partir de “(...)sus particularidades y (...) los elementos humanos y ambientales. Asimismo, (...) se establecían las diferencias esenciales entre las regiones, considerando tanto las características físicas como el entorno social.” (López y Ramírez, 2012: 28).

En este contexto, de acuerdo con García (2006:32), la región funcional permite superar la concepción centrada en la homogeneidad y abordar el estudio de procesos de organización espacial vinculados a la sociedad urbana, rural e industrial; este concepto surge a partir de los trabajos de Francois Perroux, quien postuló que se podía concebir los espacios por un plan, un campo de fuerza o un agregado homogéneo. Posteriormente Jacques Boudeville le da un carácter geográfico formulando tres tipos de región (Palacios, 1983):

- Homogénea: unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político.
- Polarizada: hace referencia a unidades territoriales definidas a partir de la interpretación funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos sin que puedan establecerse para el mismo límite de precios.
- Plan o programa: aquella que se define en función de criterios y objetivos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de estrategias.

Las tipologías anteriores, de acuerdo con Graizbord y Santillán (2008: 299), son útiles al tratar de responder a condiciones y funcionamientos económicos y sociales, permitiendo analizar relaciones internas de la región y externas con otras. Por lo tanto, “(...)la región como instrumento conceptual del investigador(...)” (García, 2006: 34) permite abordar una serie de temas y problemáticas susceptibles de estudios, generando una serie de análisis para dar cuenta de realidades como la pobreza y la desigualdad.



Se puede argumentar que la región, de acuerdo con Camarena y Aguilar (2009: 21), “(...)es un espacio que permite agrupar unidades territoriales que tengan una característica (...) en lo social o en lo geográfico (...) es por ello una unidad de análisis útil para el estudio de muchos fenómenos sociales y económicos(...)”

Espacio, región y territorio constituyen “(...)la esencia de espacialidad de la vida social; ellas mismas son formas creadas socialmente; no son meros vacíos, sino participan activamente en los sistemas de interacción.” (Soja citado por Berruecos, 2012: 51). En este contexto, se aborda a la región como homogénea, derivado de la diferenciación territorial a partir de la pobreza versus PTC, como aspectos centrales del problema y que sustentan la presente investigación.

#### **4.2. Importancia de los estudios regionales**

Tienen un impacto relevante en el análisis de fenómenos que buscan dar cuenta de los procesos que surgen de la interacción, la apropiación y la configuración de elementos de caracteres ambiental, social, cultural, económico y político, dentro de un espacio determinado o no por límites territoriales. Por eso su importancia en el tiempo está en la reflexión y el análisis de los elementos que se articulan de forma interna o externa:

Los estudios regionales pasaron a estudiar las áreas de influencia urbana (...), a diferente escala (...) las nuevas concepciones funcionales hallaron, además, un apoyo teórico decisivo en los planteamientos de la economía regional [en especial en la naciente ciencia regional] y un estímulo extraacadémico notable en las políticas estatales de planificación, ordenación y desarrollo económico regional (...) (García, 2006: 32-33).

Las grandes aportaciones de Johann Heinrich von Thünen, Alfred Weber y Walter Christaller, a partir del análisis espacial de las actividades económicas, propiciaron una ciencia regional (Rózga, 2005: 117); posteriormente Walter Isard asienta la ciencia regional contemporánea “(...)al reconocer un objeto de estudio territorial más allá del enfoque geográfico(...).” (Camarena y Aguilar, 2009: 25).

Esta configuración de análisis regional busca dar cuenta de las condiciones o características que se articulan al interior de la región y dan pauta a un proceso de desarrollo complejo y desigual. Ante esto han emergido teorías<sup>28</sup> que intentan explicar las interacciones

---

<sup>28</sup> La neoclásica del equilibrio estable, del desarrollo regional desequilibrado, respecto al enfoque de la economía política, el enfoque desde abajo, la teoría de la colonización y la del centro-periferia.

territoriales, entre ellas la teoría del desarrollo regional del crecimiento desequilibrado, la cual centra su tesis en que “(...)las desigualdades regionales pueden ser eliminadas o por lo menos disminuidas con la acción adecuada de la política estatal(...)” (Rózga, 2005: 120; Palacios, 1989: 25). Esta corriente de pensamiento surgió de las aportaciones paralelas e independientes de Gunnar Myrdal, Francois Perroux y Jacques Boudeville, y Albert Hirschman.

Myrdal considera que el libre mercado crea desigualdades regionales; asimismo, cada región se desarrolla a partir de sus condiciones sociales y económicas o “de las ventajas naturales de localización (...) o éxito de algunas actividades en virtud de un accidente histórico.” (Palacios, 1989: 25).

Boudeville (Rózga; 2005) retomó los trabajos de Perroux al aplicar la teoría de los polos de crecimiento y la región funcional desde una perspectiva geográfica, subrayando los rasgos regionales del espacio económico, además de diferenciar los conceptos espacio y región.

Hirschman, mediante la teoría de desarrollo desigual, consideraba que “(...)las desigualdades interregionales e internacionales no sólo constituyen un elemento indispensable que acompaña el crecimiento, sino también son condiciones del mismo crecimiento.” (Hirschman en Rózga, 2005: 122).

En esta complejidad regional, donde “(...)la expansión de algunas áreas tiene lugar a expensas de otras(...)” (Myrdal en Palacios, 1989: 25), emergen escenarios de desigualdades y rezagos, por lo que la intervención del Estado puede contrarrestar situaciones de desigualdad; sin embargo, como arguye Myrdal: “La adopción de medias para promover la igualdad regional dependerá (...) del nivel de desarrollo económico alcanzado por la sociedad de que se trate, ya que a medida que se eleva este nivel (...) aumenta también la intensidad de los efectos propulsores<sup>29</sup> y asimismo la capacidad para compensar los efectos retardadores<sup>30</sup>.” (Palacios, 1989: 26).

---

<sup>29</sup> Término designado por Myrdal a las fuerzas que tienden a estimular el desarrollo en la región y compensar los efectos retardadores.

<sup>30</sup> Factores que ejercen una influencia adversa y representan un obstáculo en el crecimiento de una región.

Este contexto de intervencionismo mediante políticas para disminuir la desigualdad regional abre un debate con el enfoque de la escuela de desarrollo “desde abajo” en los trabajos de Walter Stöhr y Franz Tödting:

La política para disminuir las desigualdades regionales y aumentar la capacidad de las comunidades regionales (...) debería haber permitido definir su propio destino, [sin embargo] no trajo resultados satisfactorios. En vez de estos, resultados, provocó la dependencia creciente de estas comunidades de decisiones externas (...) lo que provocó que se frenara el desarrollo económico, político y cultural, que a su vez generó el crecimiento de las desigualdades regionales (Rózga, 2005: 126-127).

Por eso se ha estudiado e interpretado la región desde diversas teorías a partir de sus interacciones económica, social, cultural, política y natural, o desde un carácter “paramétrico” (Merchand, 2007: 52); es decir, “(...)las regiones se constituyeron en la unidad básica del análisis para el propósito de teorizar las diferencias geográficas en los niveles de vida(...)” (Palacios, 1989: 50) o, como argumenta Claudio Stern citado en Ornelas, “(...)la región puede convertirse en una unidad de análisis de gran utilidad para el estudio de muchos fenómenos que interesan a los científicos(...).”

En este sentido, *la tesis del desarrollo regional desequilibrado* es un argumento valioso para reflexionar la observación empírica expuesta en el planteamiento del problema: al existir mayor tendencia de familias beneficiarias con PTC se debería suponer “(...)que las desigualdades regionales pueden ser eliminadas o por lo menos disminuidas con la acción adecuada de la política estatal(...)” (Rózga, 2005: 120; Palacios, 1989: 25); sin embargo, las regiones más desfavorecidas, pobres o rezagadas “(...)quedan atrapadas en un espiral descendente de depresión y decadencia(...)” (Harvey, 2014:152), donde el grado de desigualdad se ha intensificado, tal como lo observamos en el contexto mexicano, “(...)que, desde hace más de un siglo, las entidades perdedoras, por un lado, y las ganadoras, por el otro, siempre sean las mismas, con muy pocas excepciones.” (Peláez y López, 2013: 61).

Por lo tanto, se retoma la región desde una perspectiva metodológica que permita dar cuenta de los problemas significativos y las diferencias territoriales, considerando que “(...)no se precisaría estudiar regiones predeterminadas o claramente delimitadas, sino, sobre todo, problemas significativos social y territorialmente en espacios concretos; problemas regionales que se pueden estudiar(...).” (García 2006: 34).

### 4.3. Identificando la región de estudio

Según Ornelas (2014), la delimitación de la región es uno de los problemas para el análisis regional, sobre todo al fijar límites precisos a fenómenos y sus factores; por lo tanto, habrá cierto grado de arbitrariedad. Por eso, las regiones son construidas con elementos de la realidad estudiada, sin obsesionarse en la determinación exacta de la región; por lo tanto, “(...)el investigador que realiza un estudio regional requiere establecer fronteras que marcan el espacio-tiempo de actuación de actores involucrados en el problema que se aborda(...)” (Pons y Chacón, 2014: 28).

En este contexto, para identificar la región de estudio y analizar el problema de investigación<sup>31</sup>, mediante el apoyo de un Sistema de Gestión de Base de Datos<sup>32</sup> se realizó un análisis regional con información disponible desagregada a nivel municipal a partir de:

- Índice de Pobreza<sup>33</sup>
- Línea de Bienestar Mínimo (LBM)<sup>34</sup>
- Índice de Marginación y Rezago Social<sup>35</sup>
- Índice de Desarrollo Humano<sup>36</sup>
- Mortalidad infantil, promedio de escolaridad y analfabetismo
- Desigualdad en la integración del ingreso
- Recursos públicos transferidos

Por lo tanto, a partir de los datos obtenidos del análisis es posible regionalizar mediante una matriz y con el apoyo de un Sistema de Información Geográfica<sup>37</sup>, situar los territorios con mayor desventaja en el atenuante de que los PTC tienen 18 años apoyando a familias en condiciones de pobreza, y determinar el territorio de estudio.

---

<sup>31</sup> Surge de observar empíricamente la tendencia del padrón de beneficiarios de los PTC Progres-Oportunidades-Prospera, el cual aumenta relativamente en el tiempo sin que la pobreza disminuya significativamente, considerando que se pretende “(...)transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas(...)” (Cecchino y Madariaga, 2011).

<sup>32</sup> Microsoft Access (Microsoft Office).

<sup>33</sup> Medición establecida en México en 2004 por el Coneval, teniendo dos ámbitos: ingreso y el enfoque de derechos sociales.

<sup>34</sup> Permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

<sup>35</sup> Identifica a niveles estatal, municipal o localidad que carecen de oportunidades para su desarrollo.

<sup>36</sup> Mide las condiciones de vida (calidad) de una población mediante tres componentes: salud, alfabetización e ingresos.

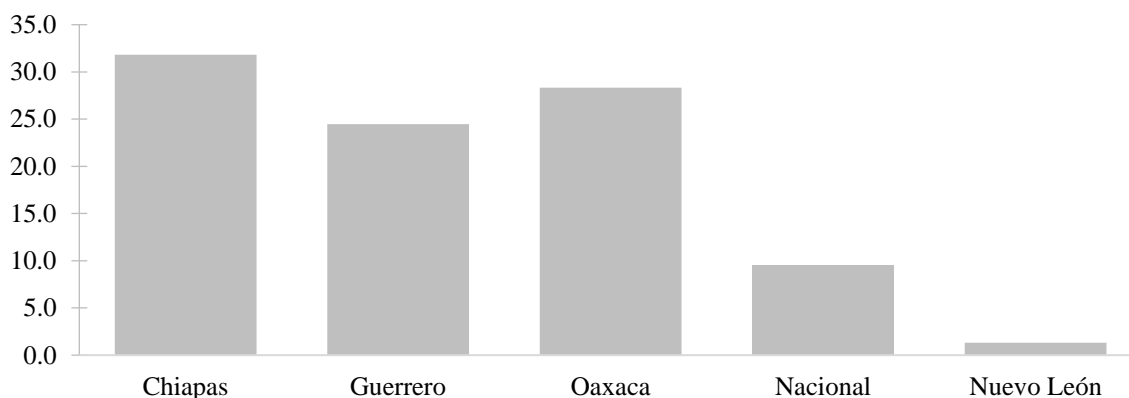
<sup>37</sup> Mapa Digital de México (INEGI).

### 4.3.1 Índice de pobreza

En 2004 el Coneval replanteó su metodología de medición de pobreza para México al pasar de la unidimensional (ingresos) a la multidimensional (ingresos más carencias), lo que conocemos como *pobreza multidimensional*, la cual considera tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y del contexto territorial; asimismo, hace una clasificación de moderada y extrema<sup>38</sup>.

De acuerdo con Coneval (2014), en Chiapas 76.2 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y 31.8 en pobreza extrema, por arriba de Oaxaca y Guerrero (Gráfico 29), contrastando con las riquezas naturales que la entidad posee y los recursos públicos transferidos para el bienestar de las personas si se considera que “(...)la reducción de la pobreza renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza (...) se corre el riesgo de concebir la pobreza como privación de renta y justificar entonces la inversión(...)” (Sen, 2000: 119).

Gráfico 29. Porcentaje de población del sureste de México en pobreza extrema



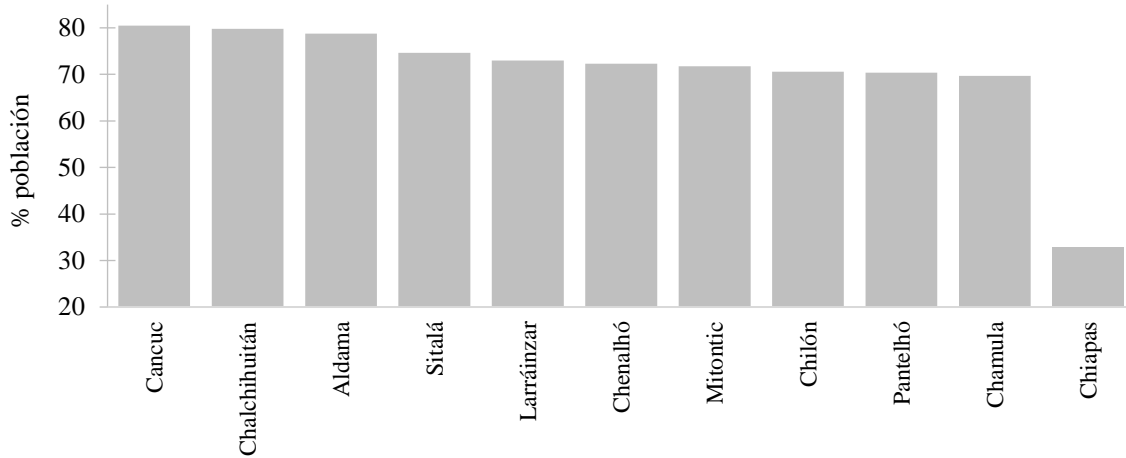
Fuente: Elaboración con datos de Coneval (2015).

A nivel municipal se retoma la información de Coneval 2010<sup>39</sup>, considerando a la población en condición de pobreza extrema multidimensional en rango de 70 por ciento y más; de este análisis se identificó 10 municipios (Gráfico 30), entre ellos San Juan Cancuc y Chalchihuitán, con el mayor porcentaje de la población en esta situación desfavorable.

<sup>38</sup> Representa a la población con 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, en tanto que la moderada agrupa a la población pobre multidimensional no incluida en la extrema.

<sup>39</sup> A nivel municipal, de acuerdo con los plazos señalados por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se tasa la pobreza cada cinco años, por lo que la siguiente medición de este tipo se realizará con base en la información de 2015 y se dará a conocer en 2016.

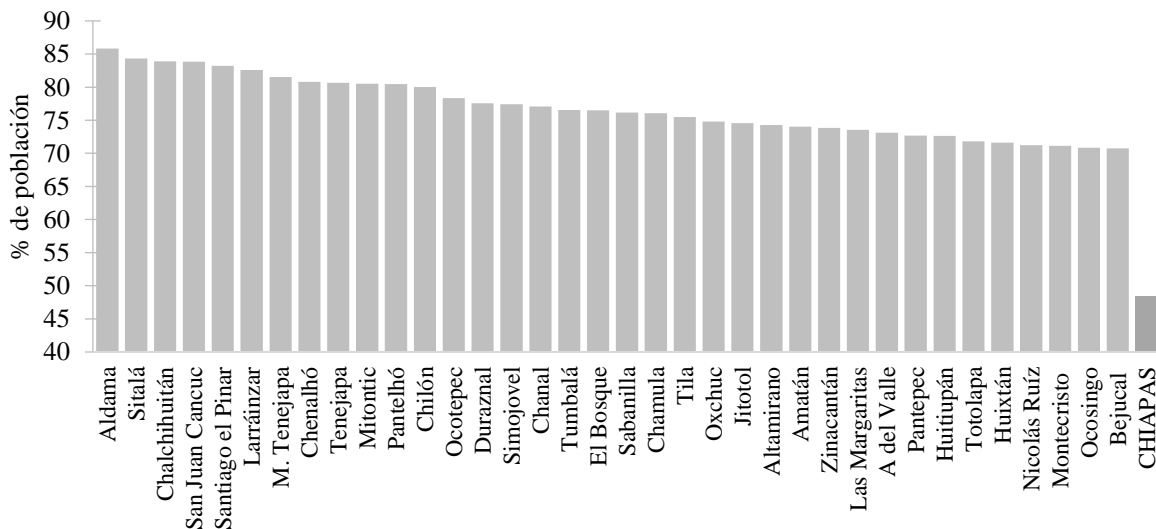
Gráfico 30. *Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema*



Fuente: Elaboración con datos de Coneval (2010).

Respecto al grado de profundidad de la pobreza por LBM<sup>40</sup>, se intensifica en los municipios indios como Aldama (Gráfico 31); a diferencia de los cuantificados por pobreza extrema, mediante la LBM se registra a 36, concentrando al 41 por ciento de la población en esta condición.

Gráfico 31. *Municipios con mayor porcentaje de población por debajo de la LBM*



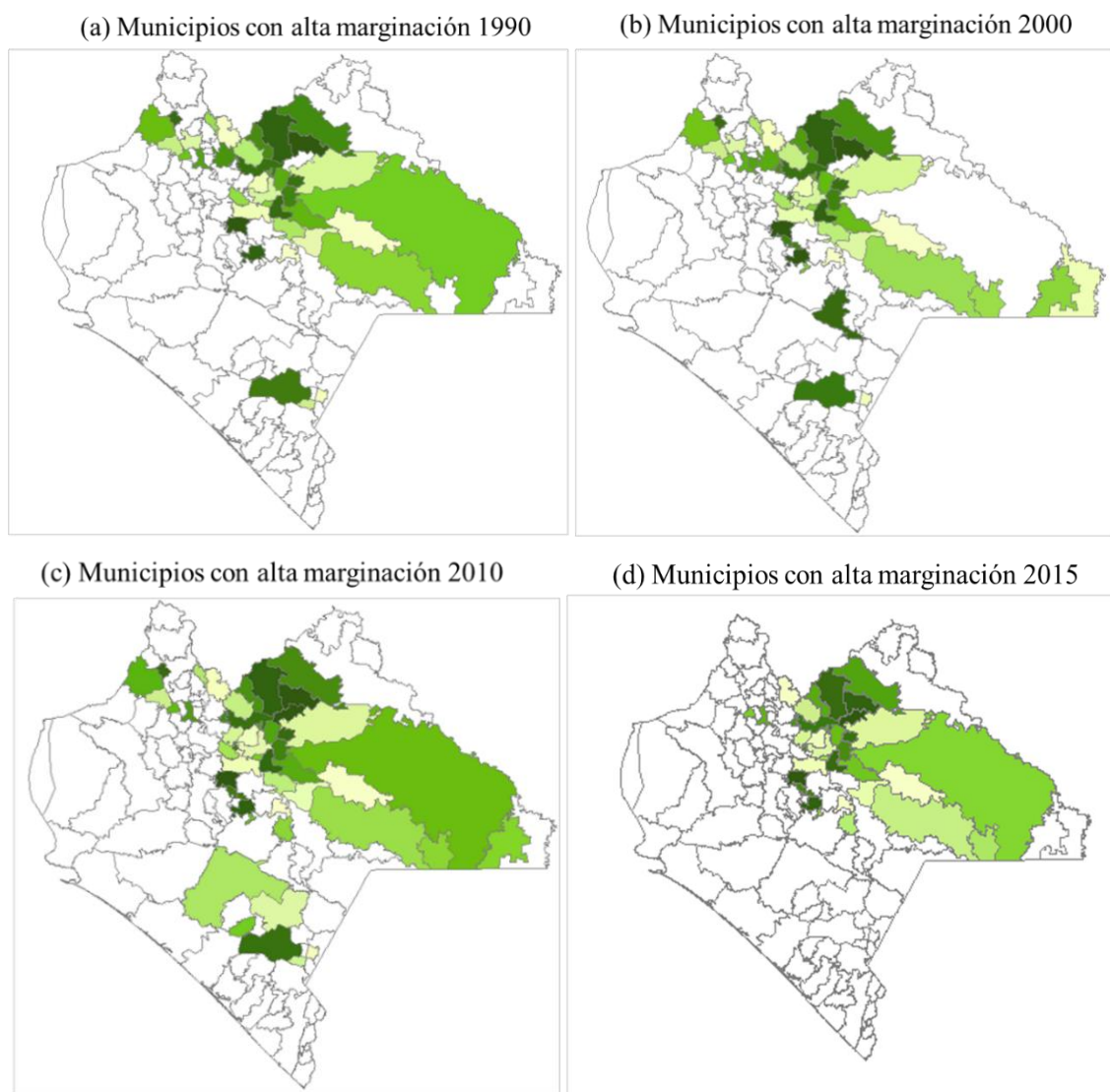
Fuente: Elaboración con datos de Coneval (2010).

<sup>40</sup> permite observar el nivel de bienestar de las personas a partir de las oportunidades de acceso a la canasta básica alimentaria; es también un parámetro para la SEDESOL para identificar a la población sujeta a ser beneficiaria del PTC. Se puede decir que la LBM concentra a la población más pobre de la entidad.

### 4.3.2 Índice de marginación y rezago social

El Índice de Marginación<sup>41</sup> determinado por el Conapo da cuenta de las carencias que padece una población y de la precaria estructura de oportunidades sociales. Según el análisis, en Chiapas para 2015 hay 34 municipios clasificados con muy alto grado de marginación, de los cuales 26 no han tenido variación en su clasificación desde 1990.

Figura 9. *Municipios de Chiapas clasificados en “alta marginación” (1990-2015)*



Fuente: Elaboración con datos del Conapo.

<sup>41</sup>La metodología está compuesta por cuatro dimensiones socioeconómicas mediante nueve formas de exclusión: educación (analfabetismo, población sin primaria completa), vivienda (particular sin drenaje ni excusado, sin energía eléctrica, sin agua entubada, con algún nivel de hacinamiento y con piso de tierra), distribución de la población (localidades con menos de 5,000 habitantes), monetaria (población ocupada que percibe hasta dos salarios).

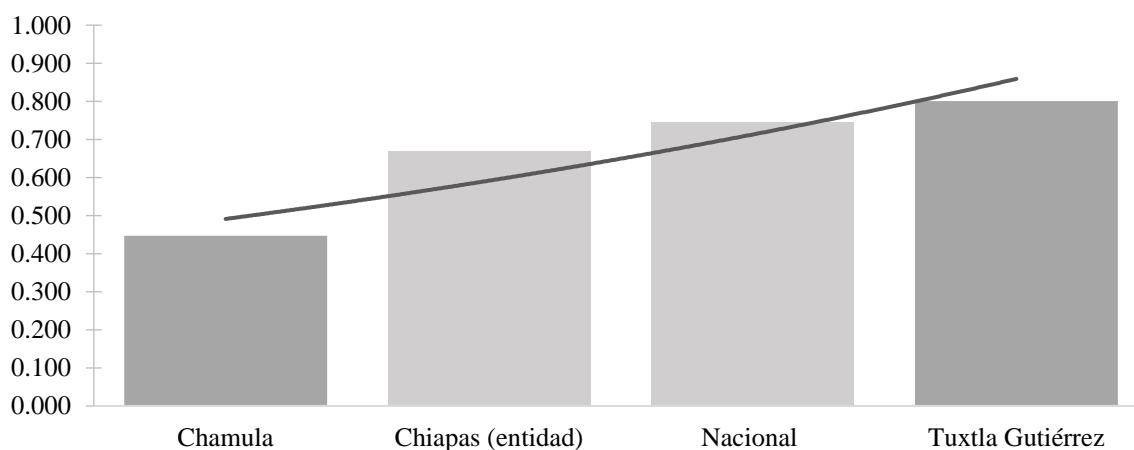
El Coneval, a diferencia del Conapo, calcula el Índice de Rezago Social a partir de 11 variables sin considerar ingresos, para ubicar las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP); con esta metodología se identificó 10 municipios con muy alto grado de marginación desde 000: Sitalá, Chalchihuitán, Pantelhó, Chilón, Amatenango del Valle, San Juan Cancuc, Mitontic, Chamula, Chenalhó y Zinacantán.

Ambos procedimientos metodológicos (Conapo (2010) y Coneval) registran la alta marginación y el rezago social en que viven más de un millón 428 mil habitantes de la entidad chiapaneca, sobre todo de los territorios indios, que por décadas han visto limitadas sus oportunidades de desarrollo, contrastando con los recursos transferidos del fondo de infraestructura social municipal III del Ramo 33.

#### 4.3.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Mediante la nueva metodología<sup>42</sup> presentada en 2012 a nivel municipal para México 2014 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chiapas refleja el valor más bajo (0.6468) en el contexto nacional. Por su parte, la brecha entre el municipio con menor IDH (Chamula) y mayor (Tuxtla Gutiérrez) es abismal, exaltando la pobreza y la desigualdad en los territorios indios (Gráfico 32). Chamula es calificado con los menores valores en desarrollo humano en las dimensiones de salud y educación, capacidades básicas indispensables para el ser humano (Gráfico 33).

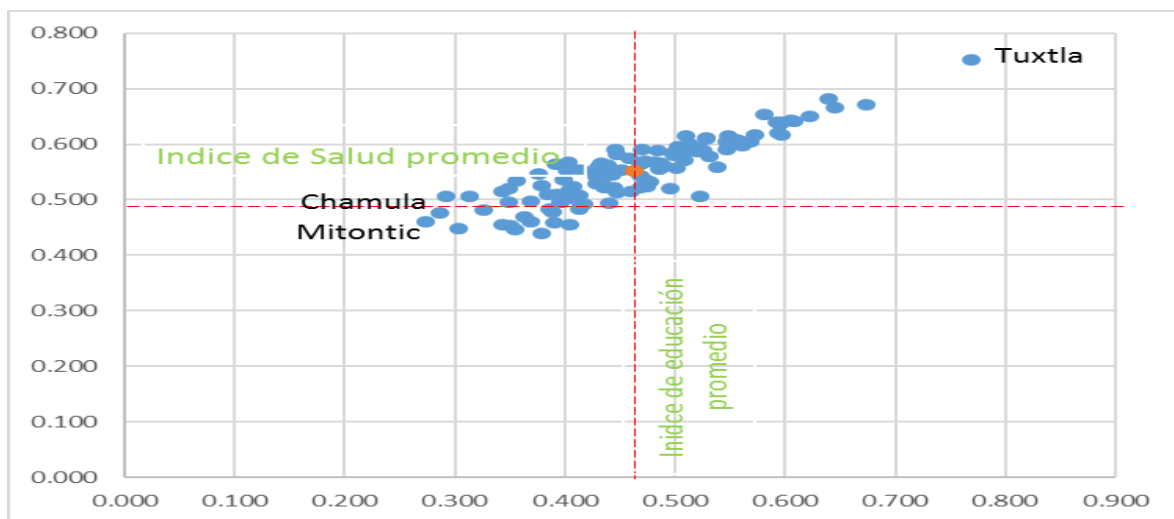
Gráfico 32. Índice de Desarrollo Humano del municipio de Chamula



<sup>42</sup> *Índice de Salud*, considera el índice de una vida larga, medido por la esperanza de vida al nacer.; *Índice de Educación*, valora la media geométrica del índice de los años promedio de educación en adultos de 25 años o más y el índice de los años esperados de escolarización para menores de 25; *Índice de Ingresos*, definido por el (INB) per cápita expresado en dólares estadounidenses. (PNUD;2012).



Fuente: Elaboración con datos del PNUD (2010). Gráfico 33. *Dispersión del municipio de Chamula*

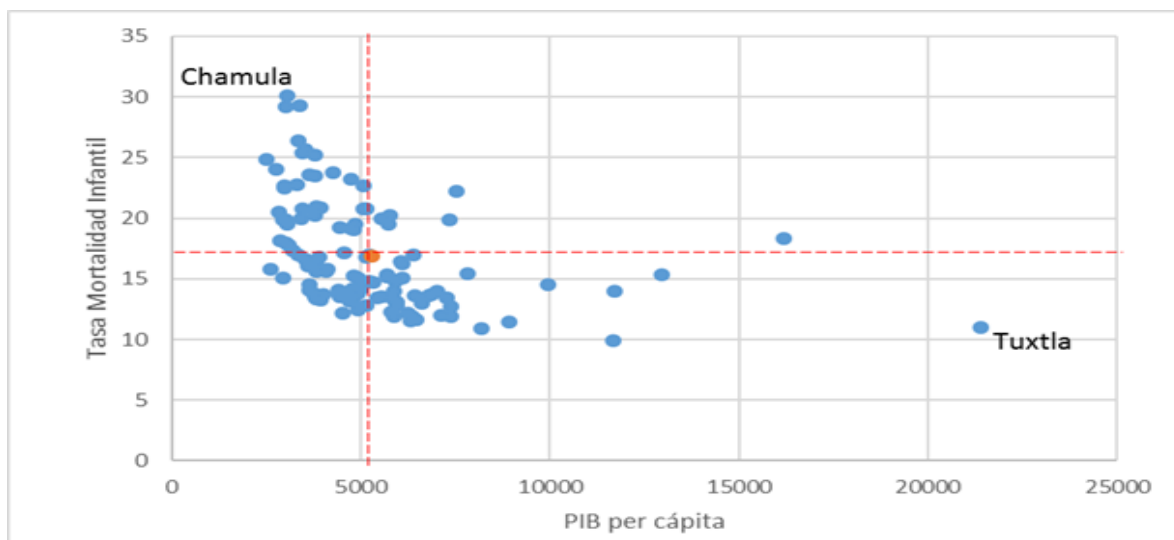


en relación con las dimensiones de salud y educación

Fuente: Elaboración con datos del PNUD (2010).

Respecto a la tasa de mortalidad infantil (TMI), parámetro que da cuenta del desarrollo humano; en 2000 el municipio de Chalchihuitán se encontraba con una tasa de 56 por ciento, condición que tuvo variante para 2010, situándose Chamula en el primer lugar con una tasa de 30; se puede observar que los municipios con ingresos menores concentran mayor tasa de mortalidad infantil.

Gráfico 34. *Dispersión del municipio de Chamula en relación con la TMI y el PIB per cápita del IDH 2010*

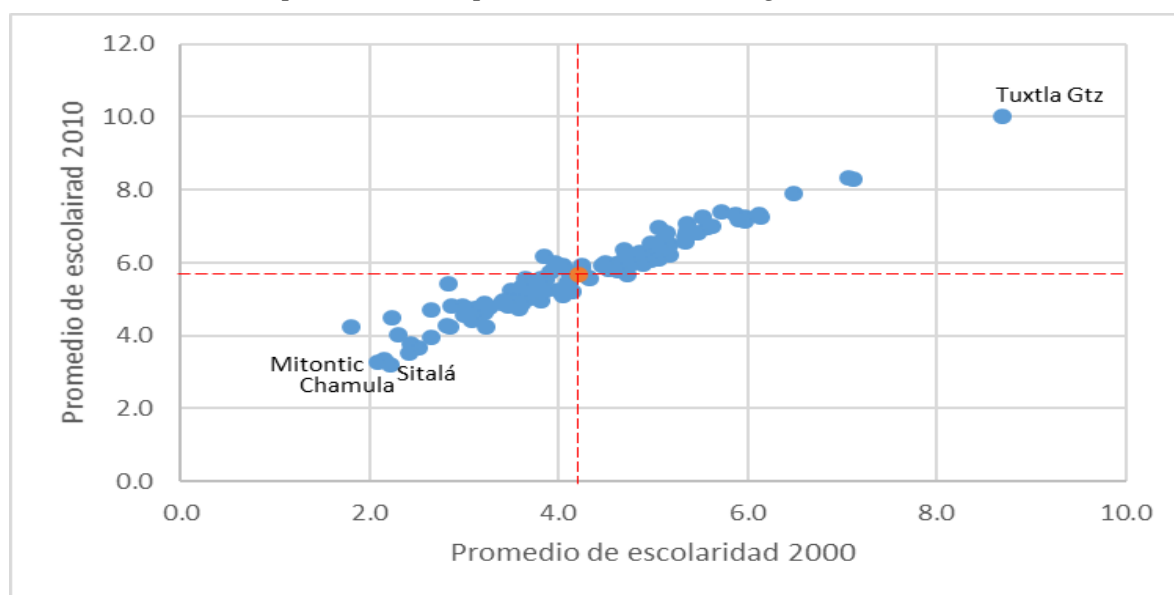


Fuente: Elaboración con datos del IDH municipal (PNUD, 2014).

Si bien se observa una disminución de la tendencia de la tasa de mortalidad, no es un resultado idóneo, al considerar que se transfiere recursos mediante un esquema de corresponsabilidad y condicionalidad de los PTC Progresá, Oportunidades y Prospera, para un bienestar de la población infantil, sobre todo en los municipios indios.

El grado de escolaridad constituye el avance (o retroceso) educativo de la población; asimismo, se puede inferir empíricamente el alcance del PTC al valorar la capacidad básica de educación. Del análisis de los periodos 2000 y 2010 se observa que el mayor número de municipios en el primero se quedó en el rango de escolaridad de 2.0 a 5.0 (primaria), siendo los más críticos Santiago El Pinar, Sitalá y Chamula. Con referencia al mismo año, 82 municipios avanzaron un grado y medio de escolaridad, al pasar 3.0 a 6.0, quedando rezagados de nueva cuenta Mitontic, Sitalá y Chamula.

Gráfico 35. *Dispersión municipal en relación con el grado de escolaridad*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000-2010).

En lo que concierne a las condiciones de analfabetismo, de 1990 a 2010 los municipios con mayor porcentaje en la entidad se caracterizan por su población mayoritariamente india: Sitalá, con 71.3 por ciento en 1990; Santiago El Pinar 68 en 2000; Mitontic 46 en 2010; sin embargo, para el último caso, el porcentaje sigue siendo mayor en comparación con el promedio estatal que corresponde al 17 por ciento para 2010. En 20 años Mitontic, Sitalá, Pantelhó, Chamula y Zinacantán han sido los municipios que con mayor población en condición de analfabetismo.

#### 4.3.4 Desigualdad en la integración del ingreso

Muestra la distribución de los ingresos en el sentido de que los valores cercanos a 0 son más igualitarios y a 1 más desiguales. Para especificar la desigualdad se considera el Coeficiente de Gini determinado por el Coneval. Del análisis empírico se observa un comportamiento semejante en los territorios; es decir, de los periodos 1990, 2000 y 2010, la mayoría están aglomerados en un rango de valores de 3.0 a 5.0 (gráficos 36 y 37); los municipios cercanos a 1 son hipotéticamente desiguales; sin embargo, es posible deducir empíricamente que el fenómeno de la pobreza los sitúa en un plano de igualdad al tener valores cercanos a 0. Tuxtla Gutiérrez (1990), Sabanilla (2000) y Tuxtla Chico (2010) tuvieron valores cercanos a 1.

Gráfico 36. *Dispersión municipal en relación con el Coeficiente de Gini 2010 vs 1990*

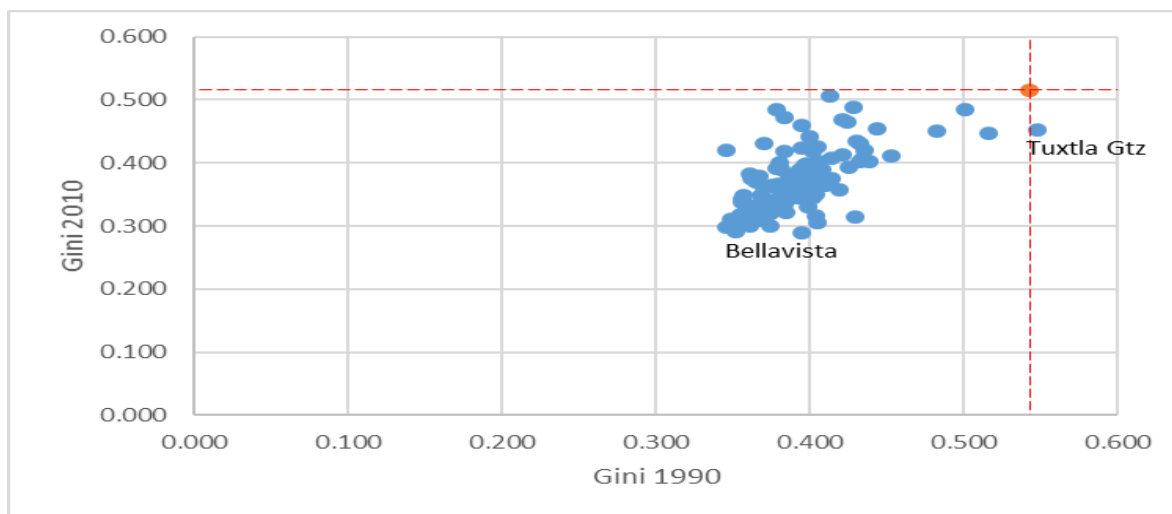
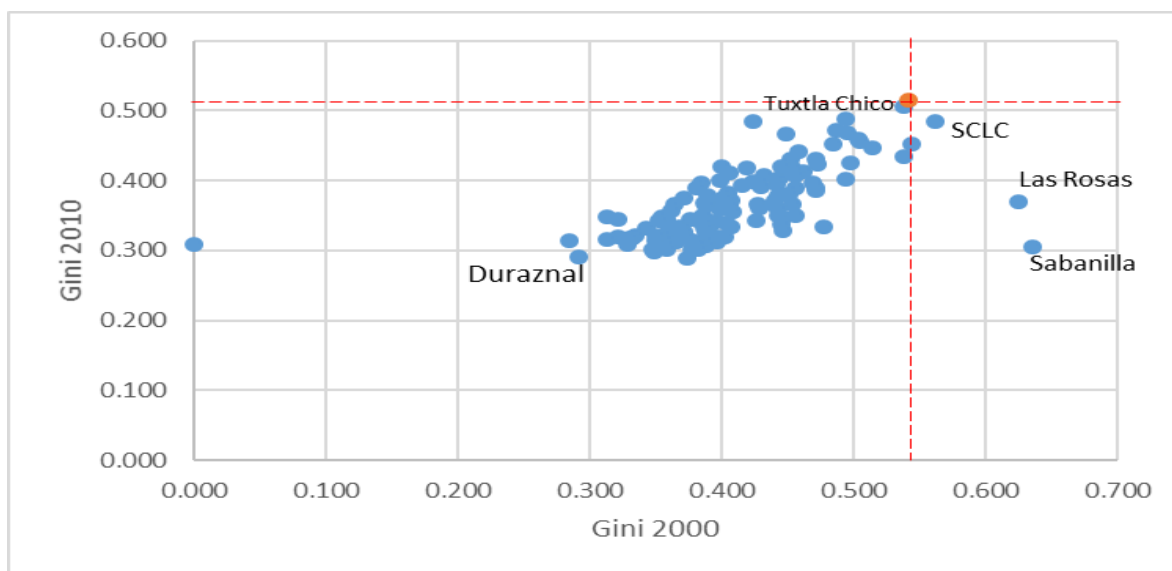


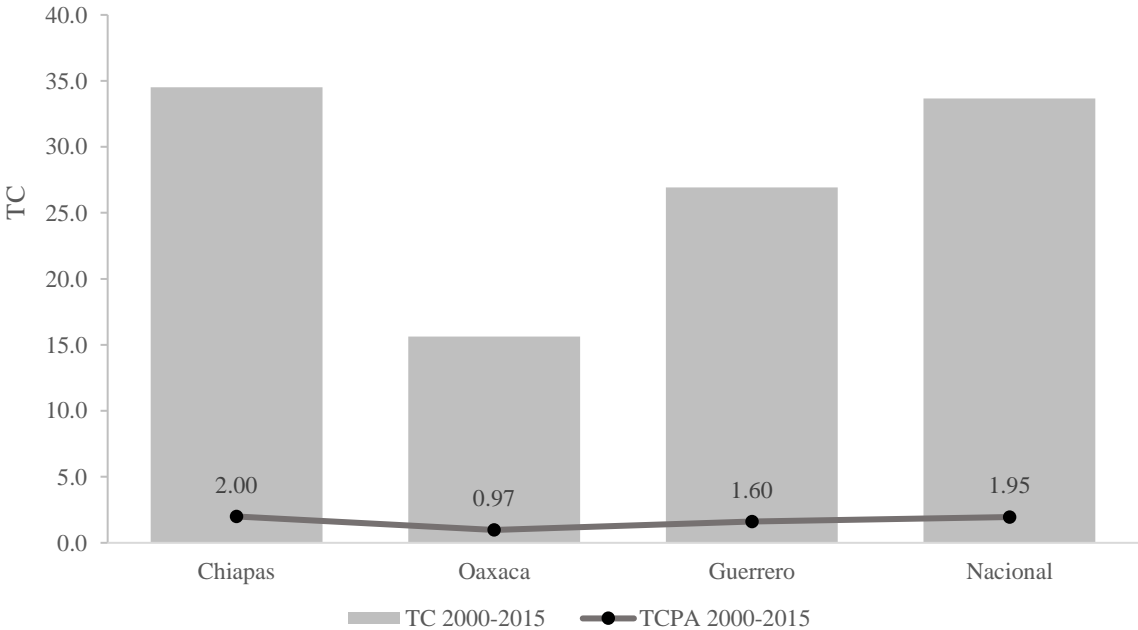
Gráfico 37. *Dispersión municipal en relación con el Coeficiente de Gini 2010 vs 2000*



Fuente: Elaboración con datos de Coneval (1990, 2000 y 2010).

Al ampliar el tema de la desigualdad por ingresos se optó por indagar empíricamente a la población económica ocupada (PEO); con datos de INEGI 2000 y 2015, se realizó un análisis para determinar la tasa de crecimiento y el crecimiento promedio anual entre los dos periodos. Chiapas, tuvo un crecimiento significativo durante 15 años (Gráfico 38); por encima de Oaxaca (.097) y Guerrero (1.6) y nacional (1.95).

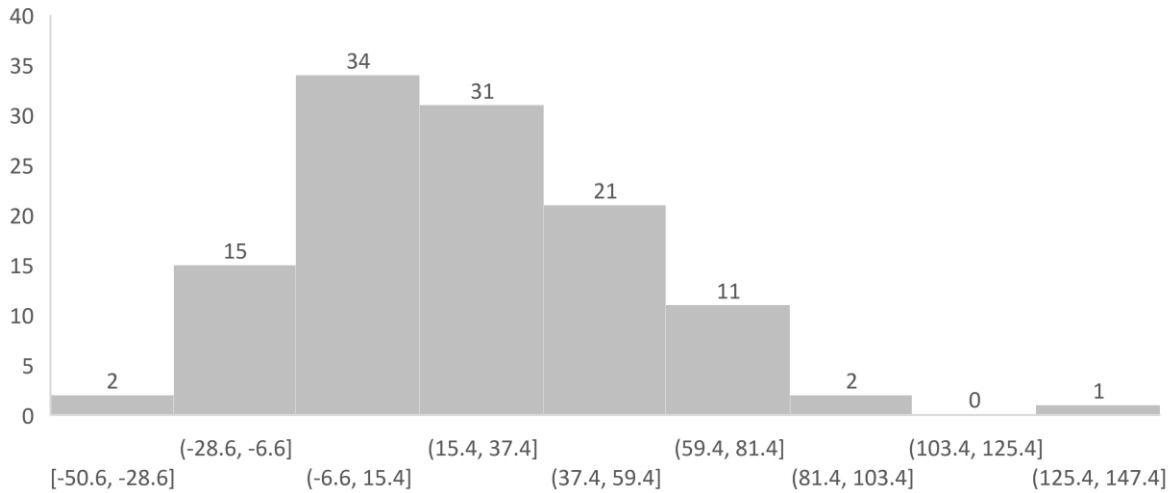
Gráfico 38. *Tasa de Crecimiento (TC) y Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de la PEO para Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la Nacional entre el periodo 2000 a 2015*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000, 2010 y 2015).

A nivel local, se identificaron 27 municipios con una tendencia negativa en su PEO a partir del comparativo de los dos periodos 2000 y 2015 (Gráfico 39), Bejucal de Ocampo (-50.6), Chalchihuitán (38.8), Tenejapa (-22.8), Bella Vista (-22.6), Maravilla Tenejapa (-20.5), Mazapa de Madero (-18.5), Tapalapa (-13.9), Solosuchiapa (-13.9), Siltepec (-11.8), San Lucas (-10.1), Totolapa (-9.9), La Grandeza (-9.6), Oxchuc (-9.3), San Juan Cancuc (-8.7), Chapultenango (-8.2), Huixtán (-7.2), Pantepec (-6.6), La Libertad (-5.7), Ángel Albino Corzo (-5.6), Chiapilla (-5.3), Amatenango de la Frontera (-5.2), Pantelhó (-3.2), Catazajá (-2.4), Ocoatepec (-2.2), Tecpatán (-1.7), El Porvenir (-0.8), Amatán (-0.1) y; en tanto, Santiago El Pinar registró la mayor tasa de crecimiento (99.7), por el efecto de la construcción de la ciudad rural que concentró a la población en dicho espacio en 2010.

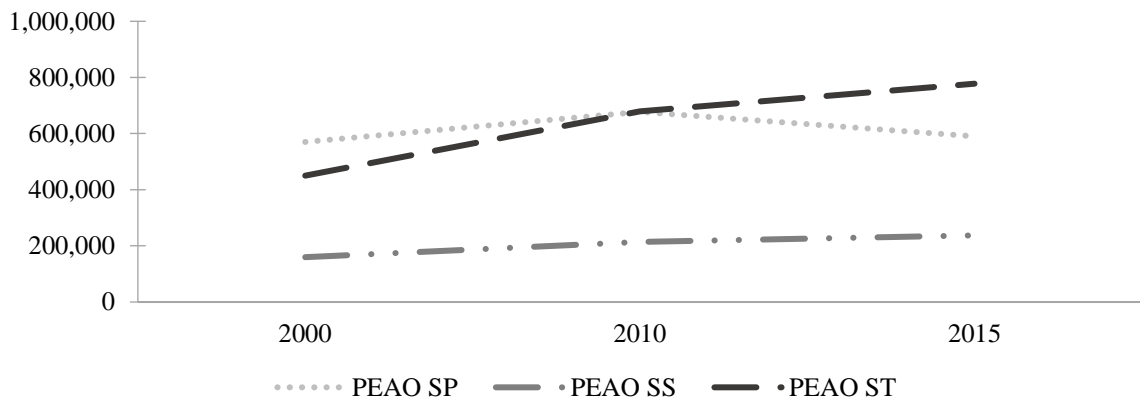
Gráfico 39. Número de municipios de Chiapas por tasa de crecimiento 2000 versus 2015



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000 y 2015).

Por su parte, la PEAO por sector productivo, en el mismo tenor comparativo, muestra que, de 2000 a 2015 el primario (SP) tuvo ligero incremento en la TCAP (3.6); sin embargo, entre 2010 y 2015 fue negativo (-12.8). Se puede inferir que las personas han dejado el trabajo agrícola para incorporarse al comercial. En tanto, secundario (SS) y terciario (ST) tuvieron crecimientos importantes, 48.5 y 72.8, el último concentrando el mayor número de personas dedicadas al comercio y la prestación de servicios.

Gráfico 40. PEAO en Chiapas por sector productivo



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000, 2010 y 2015).

Del comparativo entre 2000 y 2015, desde el ámbito territorial hubo valores negativos en la tasa de crecimiento de la PEAO para los tres sectores; en el primario, 62 municipios y para secundario y terciario fueron 11 (Cuadro 11).

Cuadro 11. *Municipios de Chiapas con decremento en la PEAO por sector en relación al año 2000 versus 2015*

| Sector Primario    |                    |                     | Sector Secundario | Sector Terciario   |
|--------------------|--------------------|---------------------|-------------------|--------------------|
| Acacoyagua         | Huitiupán          | Reforma             | Acapetahua        | Bejucal de Ocampo  |
| Acala              | Huixtán            | San Andrés Duraznal | Aldama            | Catazajá           |
| Amatán             | Huixtla            | San Fernando        | Bejucal de Ocampo | Chiapilla          |
| Frontera           | Ixhuatán           | San Juan Cancuc     | El Porvenir       | Chicoasén          |
| Ángel Albino Corzo | Ixtacomitán        | Siltepec            | Francisco León    | El Porvenir        |
| Arriaga            | Jiquipilas         | Solosuchiapa        | Metapa            | Maravilla Tenejapa |
| Bejucal de Ocampo  | Juárez             | Soyaló              | Pichucalco        | Pantepec           |
| Bella Vista        | La Concordia       | Sunuapa             | San Lucas         | Sabanilla          |
| Berriozábal        | La Grandeza        | Tapachula           | Solosuchiapa      | San Lucas          |
| Cacahoatán         | La Libertad        | Tapalapa            | Sunuapa           | Solosuchiapa       |
| Catazajá           | Maravilla Tenejapa | Tapilula            | Tecpatán          | Tapalapa           |
| Chalchihuitán      | Mazapa de Madero   | Tecpatán            |                   |                    |
| Chapultenango      | Motozintla         | Tenejapa            |                   |                    |
| Chiapilla          | Ocotepec           | Tila                |                   |                    |
| Chicoasén          | Espinosa           | Totolapa            |                   |                    |
| Cintalapa          | Osumacinta         | Tuxtla Gutiérrez    |                   |                    |
| Copainalá          | Oxchuc             | Tuzantán            |                   |                    |
| Escuintla          | Pantelhó           | Tzimol              |                   |                    |
| Frontera Comalapa  | Pantepec           | Unión Juárez        |                   |                    |
| Huehuetán          | Pichucalco         | Villa Corzo         |                   |                    |
|                    |                    | Villaflores         |                   |                    |
|                    |                    | Yajalón             |                   |                    |

Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000 y 2015).

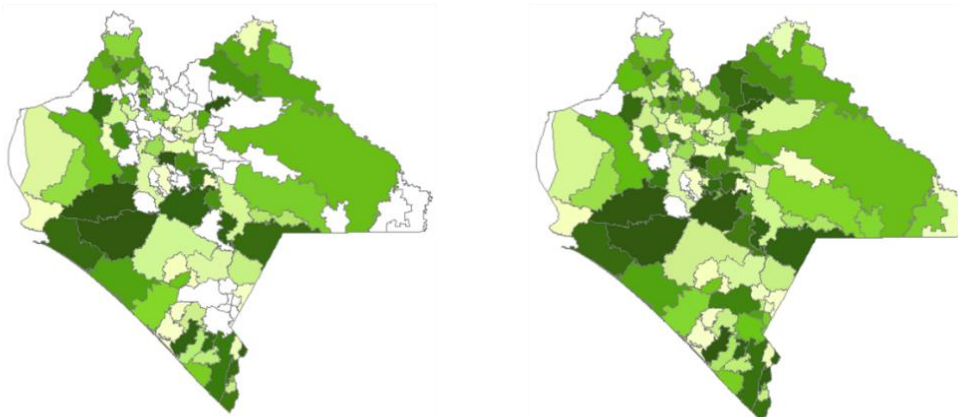
De acuerdo con Breach (2015:285), “(...)para elevar los niveles ingresos y de vida de la población y abatir los niveles de desigualdad y de pobreza en un país [territorio] en desarrollo [se requiere] promover un patrón de crecimiento con generación de empleos productivos que logre sostenerse por un periodo amplio(...)”; se puede observar que la tendencia del nivel del ingreso de la PEAO en Chiapas de 2005 a 2015 es estático, 60 por ciento de la población sobreviviendo con uno o dos salarios.

El número de municipios con PEAO de uno a dos salarios mínimos incrementó considerablemente de 2000 a 2010. Empíricamente se puede argumentar un efecto por el ingreso social (transferencias monetarias de programas sociales).

Figura 10. *Municipios con población con ingresos hasta de 2 salarios mínimos*

(a) Municipios con población mayor al 50% de la PEAO de 1 hasta 2 salarios mínimos en el año 2000

(b) Municipios con población mayor al 50% de la PEAO de 1 hasta 2 salarios mínimos en el año 2010

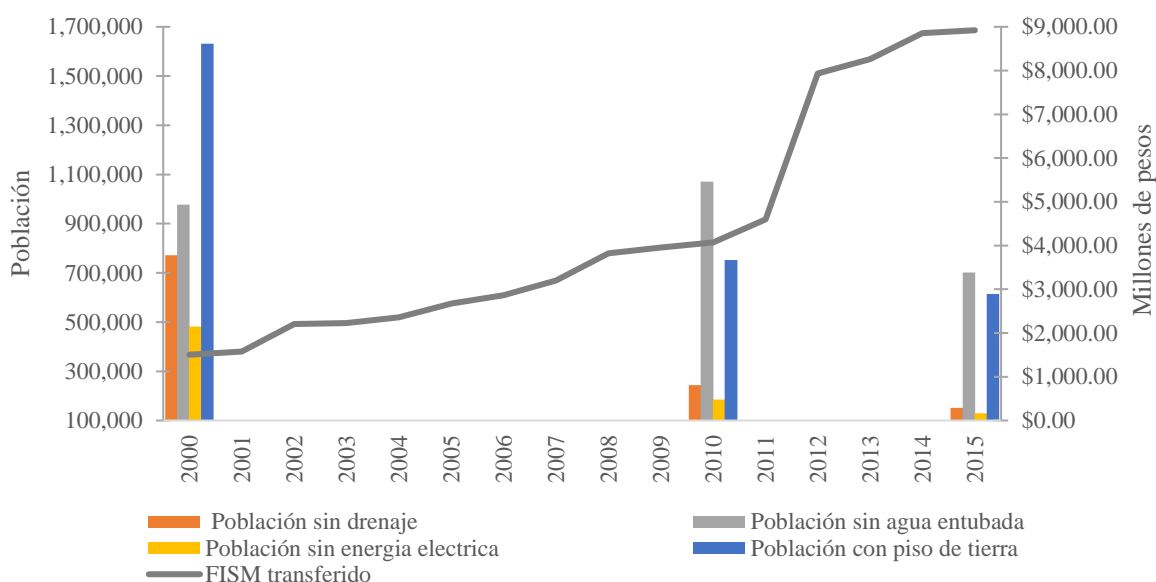


Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2000 y 2010).

### 4.3.5 Transferencia de recursos públicos

En Chiapas se ha erogado del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM<sup>43</sup>) del Ramo 33 (R33), de 2001 a 2015, más de 67 mil millones de pesos (SHE, 2015), con el objetivo de reducir el rezago social y la pobreza extrema en los municipios; sin embargo, los problemas estructurales son evidentes en la entidad, más de un millón de personas no cuenta con agua entubada (Conapo, 2010), lo que propicia opacidad entre el recurso público transferido y la marginación territorial.

Gráfico 41. Recursos públicos FISM versus población en rezago social



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda de Chiapas (SH, 2000-2015).

Ocosingo, Chilón, Las Margaritas y Chamula (territorios con población india) concentran el recurso público del FISM; sin embargo, esto contrasta con las condiciones de pobreza y marginación.

Cuadro 12. Municipios de Chiapas con mayor FISM vs pobreza y marginación

| Municipio      | MONTO FISM (2001-2015) | % Pobreza extrema 2010 | Grado de marginación 2015 | Pob >15 años sin primaria 2015 | Tasa de mortalidad infantil 2010 |
|----------------|------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Ocosingo       | \$ 4,585,544,461.36    | 59.7                   | Muy alto                  | 40.87                          | 15.7                             |
| Chilón         | 3,263,906,767.89       | 70.6                   | Muy alto                  | 47.27                          | 17.3                             |
| Las Margaritas | 2,603,328,170.35       | 60.8                   | Muy alto                  | 39.94                          | 19.1                             |
| Tila           | 2,056,665,212.22       | 69.3                   | Muy alto                  | 42.08                          | 23.6                             |
| Chamula        | 1,957,286,165.01       | 69.7                   | Muy alto                  | 48.74                          | 30.1                             |

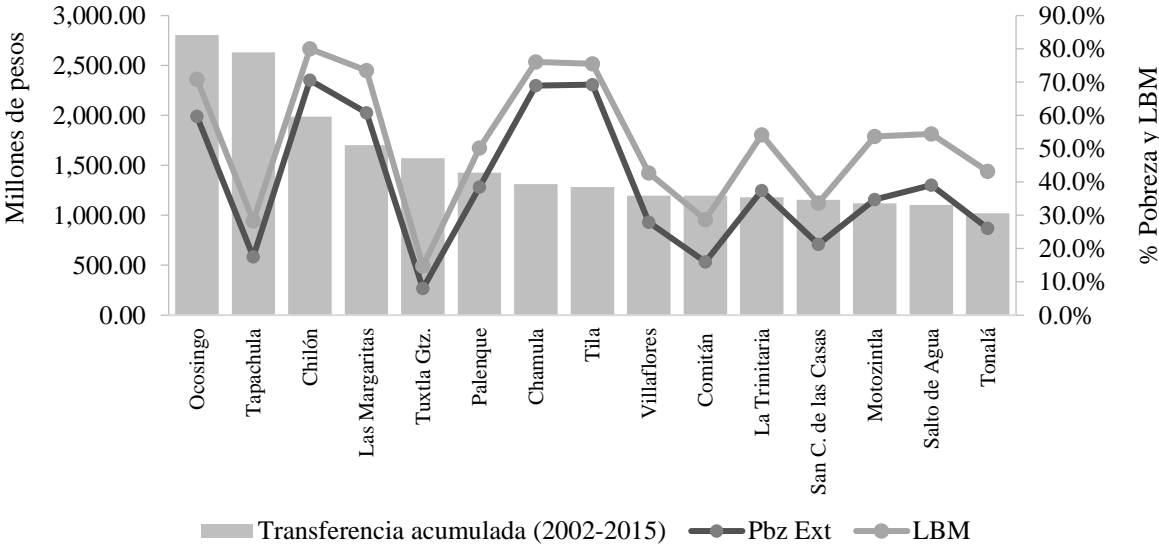
Fuente: Elaboración con datos de la SE (2001-2015), el Coneval (2010) y Conapo (2015).

<sup>43</sup> De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, está etiquetado para realizar obras y proyectos sociales

De 1998 a 2015 se ha transferido del Ramo 20 vía PTC más de 62 mil millones de pesos a los municipios de Chiapas (Sedesol-CORD, 2015), para atender a familias en condiciones de pobreza mediante acciones de educación, salud y alimentación; sin embargo, aun con estas transferencias monetarias al comparar los niveles de pobreza y la LBM existen grandes brechas. Chiapas refleja las dos caras de la moneda, municipios donde la transferencia es relativamente media con pobreza alta y otros con mayor transferencia versus el índice de pobreza (caso de Tuxtla Gutiérrez).

Por otra parte, los municipios con mayor cantidad de transferencias de 2002 a 2015 son Ocosingo, Tapachula y Chilón; para este último los datos de pobreza son marcados. Asimismo, Chamula y Tila tienen una brecha entre las familias focalizadas en el PTC y el alto porcentaje de pobreza, situación contraria con Tonalá, donde hay una similitud entre el fenómeno social y la población beneficiaria.

Gráfico 42. *Municipios de Chiapas con mayor transferencia monetaria versus porcentaje de población en pobreza extrema y por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol y Coneval (2002 a 2015).

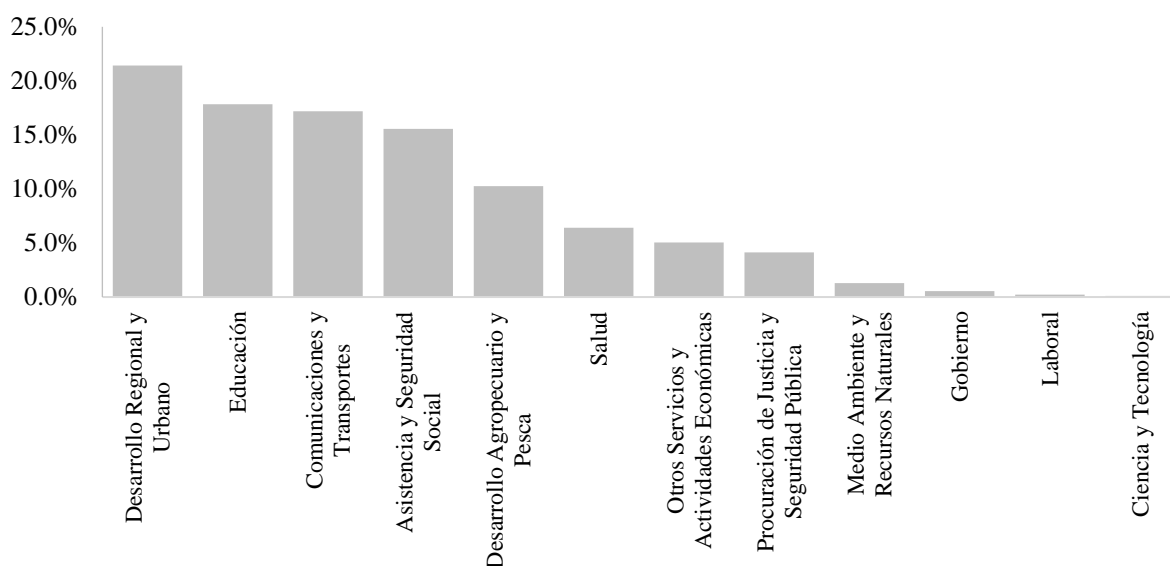
Los ramos en mención (33 y 20) son distribuidos en los municipios para reducir la pobreza, el primero mediante variables que incluyen rezago educativo, marginación y cuantificación de la población en pobreza extrema; del segundo depende la población por debajo de la LBM.

Aunado a los recursos anteriores (R33 y R20), el gobierno de Chiapas, mediante sus secretarías de Estado, eroga recursos en proyectos, acciones, obras orientadas a los



desarrollos social, económico, ambiental, político, entre otros. En este sentido, de acuerdo con datos del Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programas de Gobierno (SPGPyPG) de 1996 a 2015 se ha erogado en los municipios más de 141 mil millones de pesos por diversos rubros, de los cuales 52 por ciento es para asistencia social y un reducido porcentaje es distribuido para actividades económicas.

Gráfico 43. *Porcentaje de gasto público acumulado de 1996 a 2015 clasificado por función*



Fuente: Elaboración con datos de la SPGPyPG (1996 a 2015).

El municipio más beneficiado con tales erogaciones es Tuxtla Gutiérrez, con más de 22 mil millones de pesos, y el de menor focalización es Osumacinta. De toda la entidad, de 1996 a 2015, solo 12 municipios concentran 50 por ciento del gasto público.

Cuadro 13. *Municipios con más recursos erogados por el Gobierno del Estado de 1996 a 2015 (importes acumulados)*

|                            |                   |
|----------------------------|-------------------|
| Tuxtla Gutiérrez           | 22,928,810,621.15 |
| Tapachula                  | 7,718,264,406.28  |
| San Cristóbal de Las Casas | 4,590,503,258.57  |
| Comitán de Domínguez       | 3,584,948,687.65  |
| Ocosingo                   | 3,390,183,247.47  |
| Chamula                    | 2,826,196,277.19  |
| Villaflores                | 2,748,029,004.02  |
| Palenque                   | 2,368,102,597.64  |
| Chiapa de Corzo            | 2,228,416,535.42  |
| Tonalá                     | 2,090,906,679.58  |
| Las Margaritas             | 2,040,173,051.95  |
| Chilón                     | 2,009,290,841.58  |

Fuente: Elaboración con datos de la SPGPyPG.

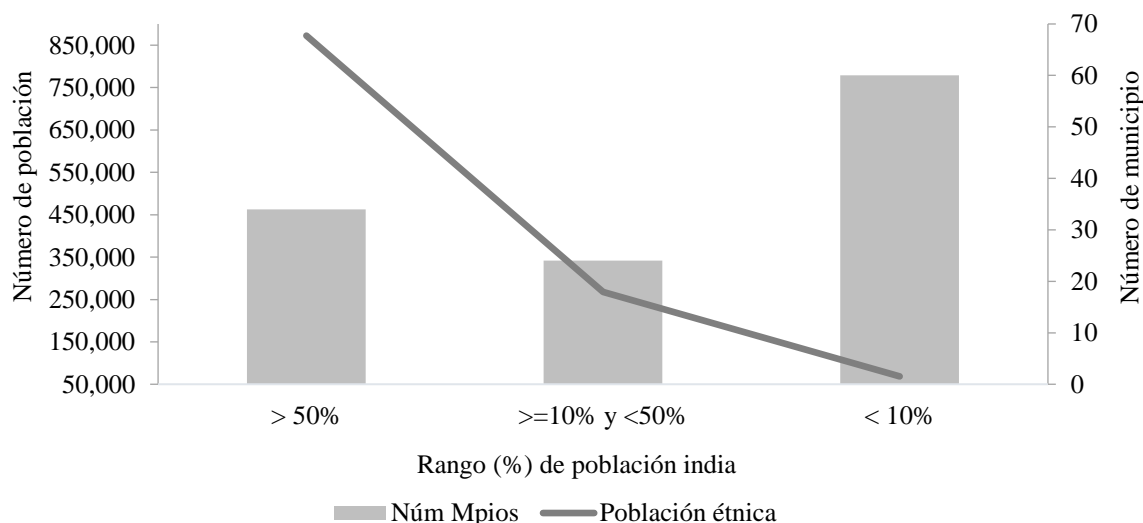
### 4.3.6 Regionalización

Se retoma el concepto a partir de “(...)la construcción de una región que lleva al investigador a incluir/excluir elementos que, de acuerdo con sus propósitos de estudio, deben o no estar presentes (...) delimitando un espacio de investigación(...)” (Pons y Chacon, 2014: 29) y de identificar regiones con base en criterios u objetivos específicos; es decir, “(...)no hay una sola regionalización para una extensión dada sino muchas posibles en función de los objetivos que se fije(...).” (Dollfus en García, 2006: 53).

Con las evidencias empíricas descritas es posible trazar una regionalización de pobreza y desigualdad concentrada en municipios con población indígenas; si bien pueden constituir una región administrativa, ésta es coincidente, derivado de que la región propuesta fue establecida considerando que “(...)no se precisaría estudiar regiones predeterminadas o claramente delimitadas, sino, sobre todo, problemas significativos social y territorialmente en espacios concretos, problemas regionales que se pueden estudiar(...).” (García 2006: 34).

Para precisar a qué municipios se considera “indígenas y cuáles no”, de acuerdo con López, Peláez y Sovilla (2009), es posible utilizar como aproximación la información referida al “porcentaje de población que habla lengua indígena”, a partir de la variable de población de tres años según su condición de habla indígena y de la española (INEGI); por lo tanto, del análisis se puede observar que el mayor porcentaje (>50) de población indígena está concentrado en 34 municipios de la entidad chiapaneca (Gráfico 44 y Cuadro 14).

Gráfico 44. Rango de porcentaje de población indígena en los municipios de Chiapas



Fuente: Elaboración con datos de INEGI (2010).

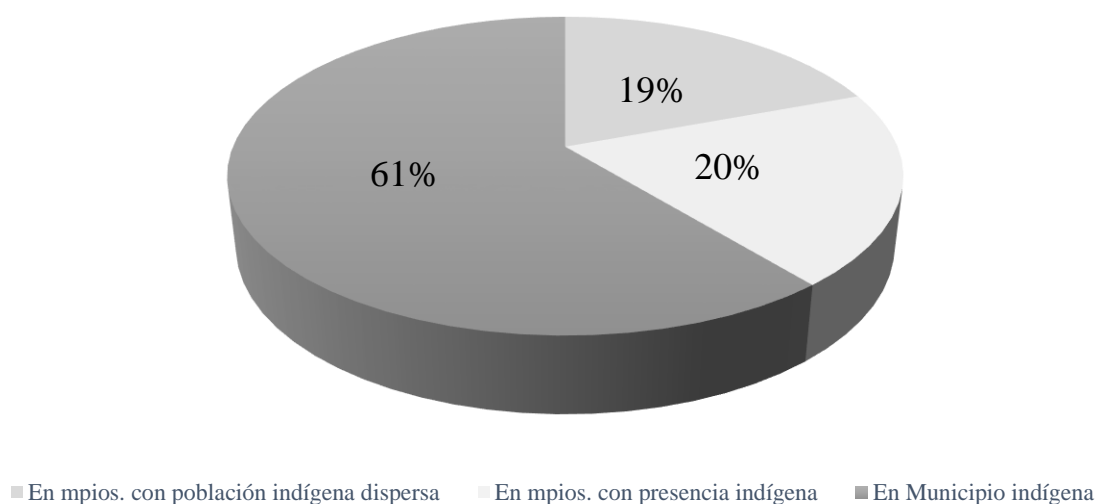
Cuadro 14. *Municipios de Chiapas con población indígena*

| Clv  | Municipio         | % Pob Indíg | Clv  | Municipio            | % Pob Indíg |
|------|-------------------|-------------|------|----------------------|-------------|
| 7112 | San Juan Cancuc   | 99.8        | 7118 | San Andrés Duraznal  | 95.2        |
| 7056 | Mitontic          | 99.6        | 7096 | Tila                 | 95.0        |
| 7024 | Chanal            | 99.6        | 7090 | Tapalapa             | 94.9        |
| 7023 | Chamula           | 99.5        | 7038 | Huixtán              | 94.6        |
| 7049 | Larráinzar        | 99.3        | 7066 | Pantelhó             | 90.9        |
| 7022 | Chalchihuitán     | 99.2        | 7077 | Salto de Agua        | 84.0        |
| 7111 | Zinacantán        | 99.1        | 7059 | Ocosingo             | 79.9        |
| 7093 | Tenejapa          | 99.0        | 7076 | Sabanilla            | 78.3        |
| 7026 | Chenalhó          | 98.5        | 7025 | Chapultenango        | 77.2        |
| 7119 | Santiago el Pinar | 98.5        | 7007 | Amatenango del Valle | 75.3        |
| 7113 | Aldama            | 98.3        | 7081 | Simojovel            | 75.0        |
| 7060 | Ocoatepec         | 97.9        | 7033 | Francisco León       | 74.6        |
| 7064 | Oxchuc            | 97.8        | 7047 | Jitotol              | 73.2        |
| 7100 | Tumbalá           | 97.5        | 7109 | Yajalón              | 65.9        |
| 7031 | Chilón            | 96.4        | 7004 | Altamirano           | 65.6        |
| 7082 | Sitalá            | 96.0        | 7039 | Huitiupán            | 63.2        |
| 7014 | El Bosque         | 95.9        | 7013 | Bochil               | 50.5        |

Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2010) determinó un catálogo de localidades a partir de criterios de concentración de población indígena, clasificados en: municipios indígenas, con presencia indígena y con población indígena dispersa, identificando a nivel nacional 64,172 localidades, de las cuales existen en Chiapas 5,176 en el estatus de municipios indígenas.

Gráfico 45. *Porcentaje de localidades de Chiapas con población indígena*



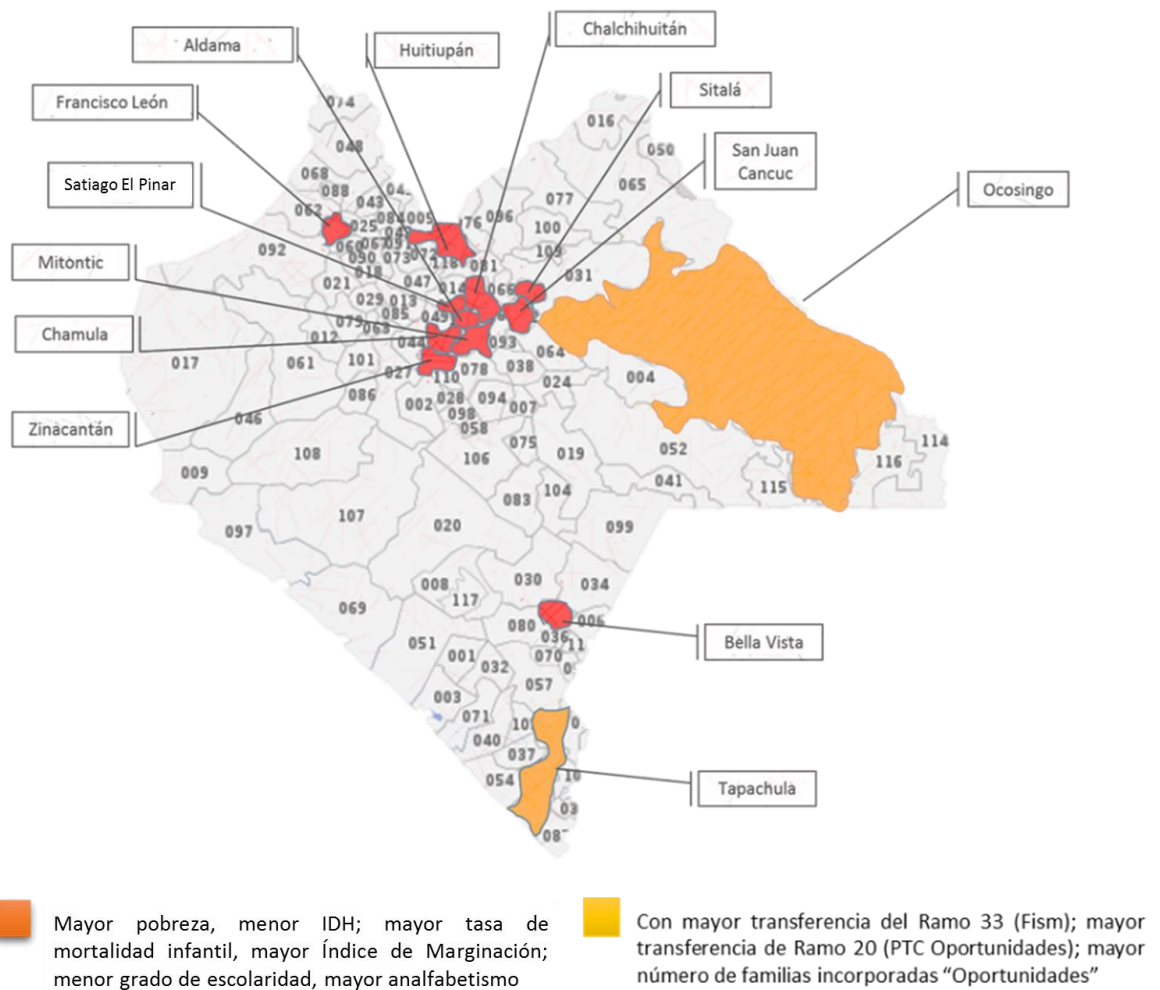
Fuente: Elaboración con datos del CDI (2010).

La población indígena representa un segmento importante en la entidad, poseedor de una gran cultura étnica distribuida en todo el territorio y de la cual la Constitución Política del

Estado de Chiapas, en su artículo 7º, reconoce 12 etnias: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mochó, jacalteco, chuj y kanjobal.

Por lo tanto, de las variables analizadas se identificó a 11 territorios (Figura 11) sujetos de estudio (color rojo), donde el fenómeno de la pobreza constituye un círculo vicioso al igual que la marginación desde hace 20 años, aunado a tasas de mortalidad infantil por arriba de la media nacional, bajo promedio de escolaridad, analfabetismo por arriba de la media estatal, condiciones que limitan las capacidades y las oportunidades personales para acceder a mejores condiciones de vida, propiciando un desarrollo desigual, con el argumento: “(...)la reducción de la pobreza renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra la pobreza (...) se corre el riesgo de concebir la pobreza como privación de renta y justificar entonces la inversión(...)” (Sen, 2000: 119).

Figura 11. *Delimitación de la región de estudio*



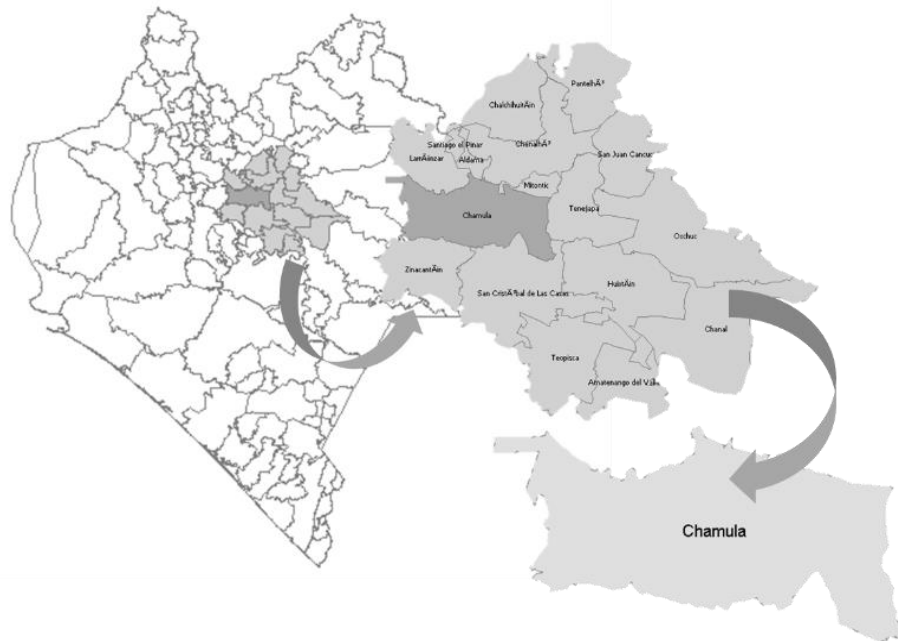
Fuente: Elaboración del autor.

Por lo anterior, de los posibles territorios de estudio se optó por Chamula, ante las evidencias de los datos descritos; por lo tanto, la problemática merece ser investigada considerando los plazos establecidos.

#### 4.4 Chamula: región de estudio

Se ubica en las partes de altas de Chiapas. Desde la clasificación administrativa, se le denomina Altos (tzotzil-tseltal)<sup>44</sup>; de acuerdo con INEGI (2010), posee una extensión territorial de 344.34 kilómetros cuadrados que representa el 0.46 por ciento de la superficie del estado; tiene una variación altitudinal de 1,523 a 2,591 metros sobre el nivel del mar (msnm). Su ubicación natural está en el Altiplano Central, predominando el paisaje montañoso. Sus coordenadas geográficas son 16° 47'N y 92° 41'W, a 88.5 kilómetros de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado; colinda al norte con Larráinzar, Aldama, Chenalhó y Mitontic; al este con Tenejapa y Huixtán; al sur con San Cristóbal de Las Casas y Zinacantán; y al oeste con Ixtapa.

Figura 12. *Ubicación territorial de Chamula, Chiapas*



Fuente: Elaboración basada en datos y *software* del mapa digital del INEGI (2010).

<sup>44</sup> Denominada a partir del decreto número 015 publicado en el *Periódico Oficial* No. 275-2a de fecha 30 de diciembre de 2010, en el cual se justifica el reconocimiento a los pueblos indios y a las culturas de la entidad; esta región (Figura 15) colinda al norte con la VII De los Bosques, al este con XIV Tulijá Tseltal Chol y XII Selva Lacandona, al sur XV Meseta Comiteca Tojolabal y IV De los Llanos y al oeste VII De los Bosques y I Metropolitana. La región V Altos Tsotzil Tseltal está integrada por 17 municipios: Aldama; Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, San Cristóbal de Las Casas, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Mitontic, Oxchuc, Pantelhó, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán.

#### 4.4.1 Identidad y cultura

San Juan Chamula es una comunidad tzotzil de origen prehispánico que ejerce su autoridad con base en los usos y costumbres. San Juan Bautista, San Pedro y San Sebastián son los barrios que conforman el territorio, cada uno con su panteón presidido por cruces que presentan a Chul Metic (Dios Madre) y Chul Totic (Dios Padre).

En 1524 el pueblo fue conquistado y semidestruido por el capitán Luis Marín y Bernal Díaz del Castillo lo tuvo como encomienda de 1524 a 1528. En 1549, siguiendo la política de reducción de la corona española, fue trasladado a su enclave actual y se le integró con dos pueblos que le habían pertenecido: Analco y Momostenango.

En 1869 en el paraje Tzajaljemé estalló la sublevación india conocida como Guerra de Castas, encabezada por Pedro Díaz Cuscat y Agustina Gómez Checheb. Cuenta la historia que los dos se refugiaron en una cueva y desaparecieron. Un decreto posterior a la derrota de la rebelión, firmado por el gobernador Pantaleón Domínguez, condenó a los chamulas al trabajo asalariado en las fincas del Soconusco. En 1912 explotó otra rebelión en Chamula, ahora liderada por Jacinto Pérez “Pajarito”. El 4 de julio de 1925, siendo gobernador constitucional del estado Carlos A. Vidal, se le concedió nuevamente su categoría de municipio libre.

El territorio de Chamula está organizado por dos instituciones: Ayuntamiento Regional y el Ayuntamiento Constitucional. De acuerdo con Pozas (1977), el primero está ligado a la autoridad interna y la organización religiosa (data de la colonia) e integrado por representantes de los tres barrios; el segundo es el cuerpo legal y reconocido por las autoridades del exterior del territorio.

Respecto al Ayuntamiento regional<sup>45</sup> o autoridad tradicional, se constituye de manera jerárquica por representantes de cada barrio (San Juan, San Pedro y San Sebastián), con funciones y atribuciones específicas basadas en la experiencia y los cargos ocupados: alcalde, mayol, cabildo, cominarol, alcalde, síndico y escribano. La función principal (Pozas, 1977) es impartir justicia y vigilar el bienestar de Chamula, funciones ligadas al culto católico-pagano. Cada barrio tiene los mismos cargos; sin embargo, el número de integrantes es variado según el número de habitantes de cada barrio.

---

<sup>45</sup> Para el presente trabajo se describe los cargos políticos y no religiosos.

Estos cargos son renovados cada año mediante reuniones a puerta cerrada por las autoridades en funciones, quienes los designan en un acto de obediencia y respeto, considerando que están en la edad de servir al patrón de Chamula: San Juan.

Para llegar a ejercer un cargo tiene que ser un buen hombre de bien, que tenga la capacidad de resolver cualquier conflicto en las comunidades y otros; para que llegue a tomar el cargo del primer cabildo tiene que haber pasado por un cargo en su comunidad como agente u otros, y que haya sido buena persona porque todo depende de eso para tomar un cargo, al igual que los mayoles así debe de ser también, que sea un buen ejemplo para el pueblo, porque lo que toman en cuenta principalmente son las cualidades y el liderazgo de cada una de las personas que llegan a ocupar el cargo de los alcaldes, cabildos, mayoles y los escribanos, más que nada que sea un buen ejemplar para(...),” (E. Pasthistan, entrevista, 15 octubre 2015).

Por lo anterior, de las autoridades tradicionales de San Juan Chamula<sup>46</sup> se obtuvo una descripción de las funciones sustantivas que realizan, a la cual se le transcribe como tal para recuperar voz y esencia de los actores:

**Principales:** Son los ancianos, personas de mucho respeto, ayudan en los problemas del municipio, ellos orientan a las autoridades.

**Alcalde:** Es el que manda a sus mayoles a traer a la persona que cometió algún problema en la comunidad: problema con la pareja, robo de algún objeto. Participa para elegir al siguiente alcalde que va ocupar el cargo, para eso puede haber pasado un cargo religioso o simplemente que tenga la habilidad de resolver cualquier conflicto, que tenga experiencias basadas en sus antepasados, porque ellos llegan a ser alcalde por ser buena persona que sea un buen ejemplo para la sociedad, porque son ellos que llegan a resolver los diferentes tipos de problemas.

**Mayol:** Son escogidos y nombrados por todos los alcaldes. Se reúnen para llegar a un acuerdo también estando presentes los mayoles actuales y ahí se fijan quiénes serán los nuevos mayoles que ocuparán el cargo por un año, deberán ser católico que no tome, que tenga sólo una mujer, que sea apto para el cargo que ocupará porque implica mucha responsabilidad. Después del acuerdo que haya llegado ahí le mandan el nombramiento (credenciales) de cada uno de los mayoles a la comunidad(...).

**Cabildos:** Se encargan de buscar a los “martomas”, los cargos religiosos, cuando ya ven que están quedando pocas las personas de esos cargos, como el alférez (encargados de hacer las fiestas a los santos), etcétera.

**Gobernador (cominarol):** (...)son como un apoyo más porque todos ellos se encargan de lavar el bastón de mando, sólo lo hacen en cada fiesta y que ellos también se encargan de tocar la campana en Todos Santos, ya que en estas ocasiones están presentes los tres barrios.

**Alcaldes síndicos:** Son encargados de atender a las personas de los tres barrios (San Juan, San Pedro y San Sebastián); asimismo, se encargan del mercado tradicional, cobrar impuesto de la plaza y vigilar que los comerciantes vendan correctamente con medidas (cuartilla) completas el maíz o frijol, etcétera.

---

<sup>46</sup> Reunión con actores clave del periodo de noviembre a diciembre 2015 en la cabecera municipal de San Juan Chamula.

**Escribano:** El nombramiento de los escribanos se lleva a cabo el día 31 de diciembre. En esta fecha ya reciben todos sus nombramientos de los tres barrios. Los escribanos se encargan de anotar a las personas que tendrán cargos religiosos, entre otras cosas.

Ampliando acerca de los escribanos, según Pozas (1977) mantienen el control político y entre ellos salen los gobernantes del Ayuntamiento constitucional; es decir, tienen mayor prestigio político, pues son quienes cuentan con mayor capacidad y formación en el pueblo.

El valor cultural de estos nombramientos -ante el cuarto de juramento<sup>47</sup>- es único para el caso de Chiapas, por su vigencia viva desde la época de la Colonia, pues “(...)consiste en una estructura que se ramifica a todo el pueblo y en la que participan todos los ciudadanos; cada funcionario controla y protege a un grupo de hombres más o menos numeroso(…)” (Pozas, 1977: 18).

A la mayoría de los elegidos en asamblea les perjudicaba la asignación al no tener los recursos suficientes para sostener a su familia durante el encargo, por ser honorífico al servicio de San Juan, patrón espiritual de Chamula; sin embargo, no se tiene la referencia exacta<sup>48</sup> de cuando estos cargos se volvieron un apartado presupuestal en la nómina del Ayuntamiento Constitucional, creando suspicacia acerca de las figuras tradicionales, al observar que más allá de servir a la comunidad se establecía como una especie de servidumbre mediante la recompensa económica en favor de los intereses del presidente municipal en función, situación que, a diferencia del pasado, ahora es redituable. Por lo tanto, nadie se opone a aceptarlo e incluso están sujetos a negociación entre los mismos habitantes.

Cuadro 15. *Número de cargos por barrio de la autoridad tradicional de Chamula*

| Cargo           | Número de cargo por barrio |           |               |                        |
|-----------------|----------------------------|-----------|---------------|------------------------|
|                 | San Juan                   | San Pedro | San Sebastián | Remuneración quincenal |
| Principal       |                            |           |               | s/d                    |
| Alcalde         | 6                          | 6         | 4             | 9,329.00               |
| Mayol           | 6                          | 6         | 4             | 9,329.00               |
| Cabildo         | 4                          | 4         | 4             | 9,329.00               |
| Cominarol       | 4                          | 4         | 2             | 9,329.00               |
| Alcalde síndico | 2                          | 2         | 2             | 9,329.00               |
| Escribanos      | 6                          | 6         | 6             | 9,329.00               |

Fuente: Elaboración con datos del Ayuntamiento Constitucional de Chamula, Chiapas (2015).

<sup>47</sup> Espacio con las cruces representativas de cada barrio donde las personas que ostentarán cargos políticos o religiosos jurarán en oración ante la vista de las autoridades.

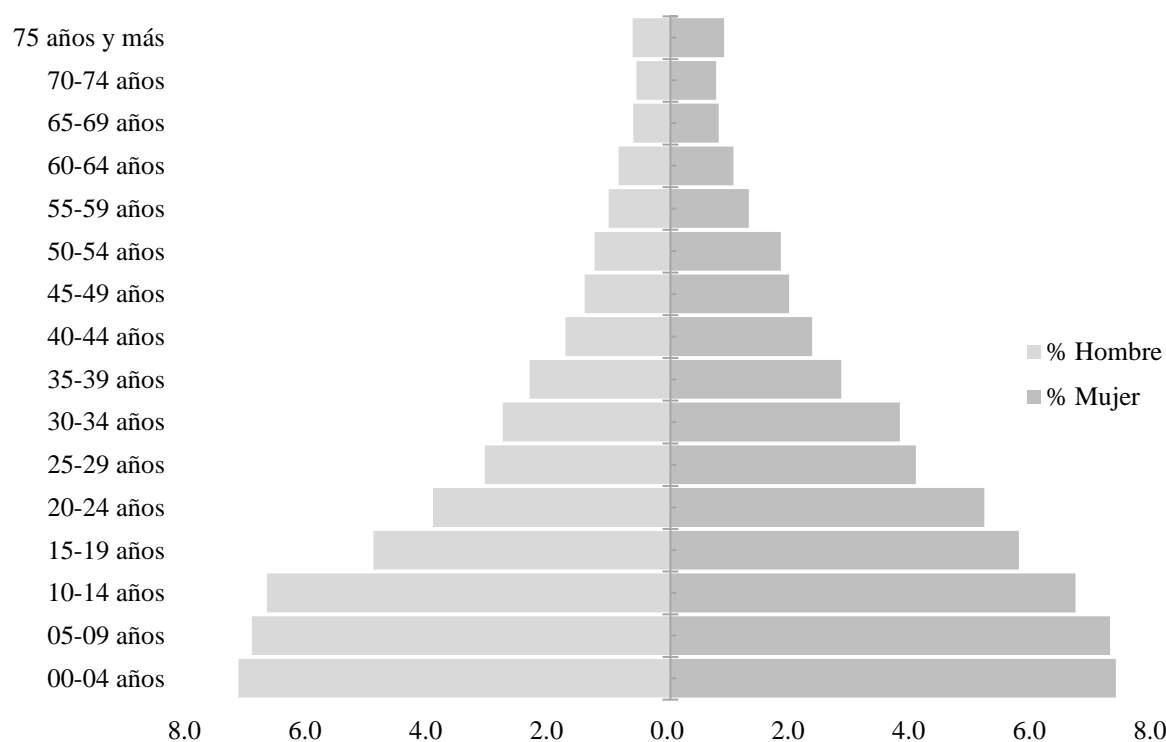
<sup>48</sup> Por conflictos internos la comunidad ha quemado la presidencia municipal, perdiéndose registros contables.



#### 4.4.2 Estructura poblacional

La encuesta intercensal del INEGI (2015) reporta que Chamula tiene una población indígena de 87,332 personas, 40,153 hombres y 47,179 mujeres, lo cual representa 1.6 por ciento del total de la entidad, con un índice de feminidad de 1.17. De acuerdo con la pirámide poblacional, el mayor porcentaje está concentrado en niños y niñas de 10 a 14 años, es relativamente una población joven.

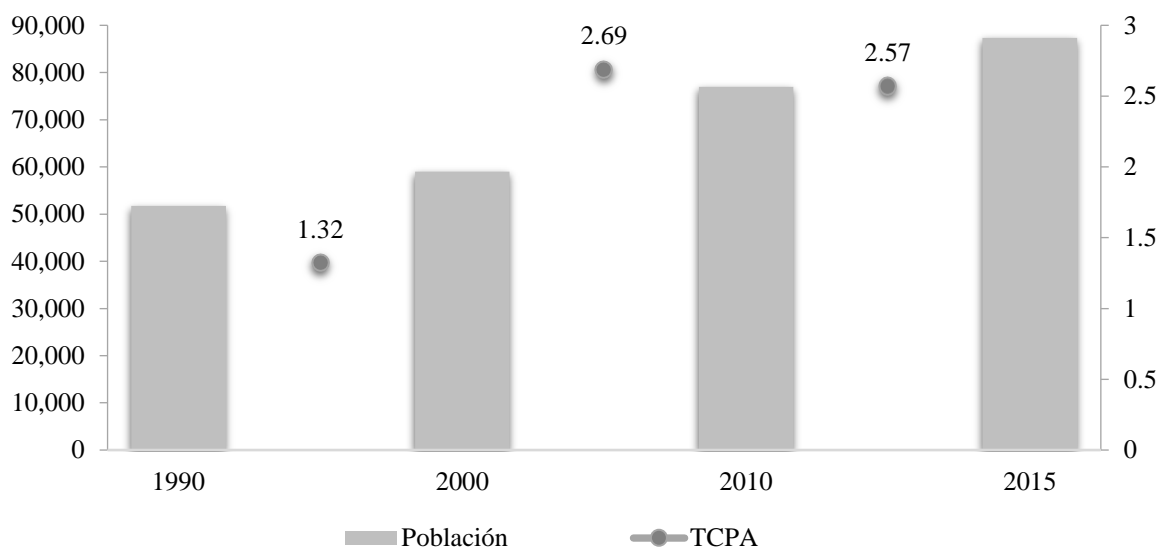
Gráfico 46. Pirámide poblacional del municipio de Chamula



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2015).

De 2010 a 2015 la tasa de crecimiento promedio anual de la población se estableció en 2.57, comparado con el del periodo 2000-2010, de 2.69 (Gráfico 47); en tanto, la densidad de la población es alta, al tener 225 personas por kilómetro cuadrado, ocupando el segundo lugar después de San Cristóbal de Las Casas de los territorios ubicados en los Altos de Chiapas.

Gráfico 47. Tasa de Crecimiento Promedio Anual de Chamula (1990-2015)



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2015).

El territorio presenta dispersión considerable. La población se concentra en localidades menores a 5,000 habitantes, propiciando problemas para la atención de servicios de infraestructura básica como agua, saneamiento, caminos y electrificación. De acuerdo con el INEGI (2010), lo integran 144 localidades<sup>49</sup>, de las cuales 125 menores a 999 habitantes, concentrando 65 por ciento de la población total; el resto, 35, se ubica en asentamientos de 1,000 a 3,300 pobladores.

Cuadro 16. Densidad de la población de Chamula por tamaño de localidad

| Rango habitantes |       | Localidades | Población |
|------------------|-------|-------------|-----------|
| 01               | 249   | 39          | 4,946     |
| 250              | 499   | 45          | 16,080    |
| 500              | 999   | 41          | 28,924    |
| 1,000            | 2,499 | 18          | 23,662    |
| 2,500            | 4,999 | 1           | 3,329     |
| 5,000            | más   | 0           | 0         |
| <b>Total</b>     |       | 144         | 76,941    |

Fuente: Elaboración propia con datos de ITER-INEGI 2010.

<sup>49</sup> El gobierno municipal, tiene identificado 168 localidades,

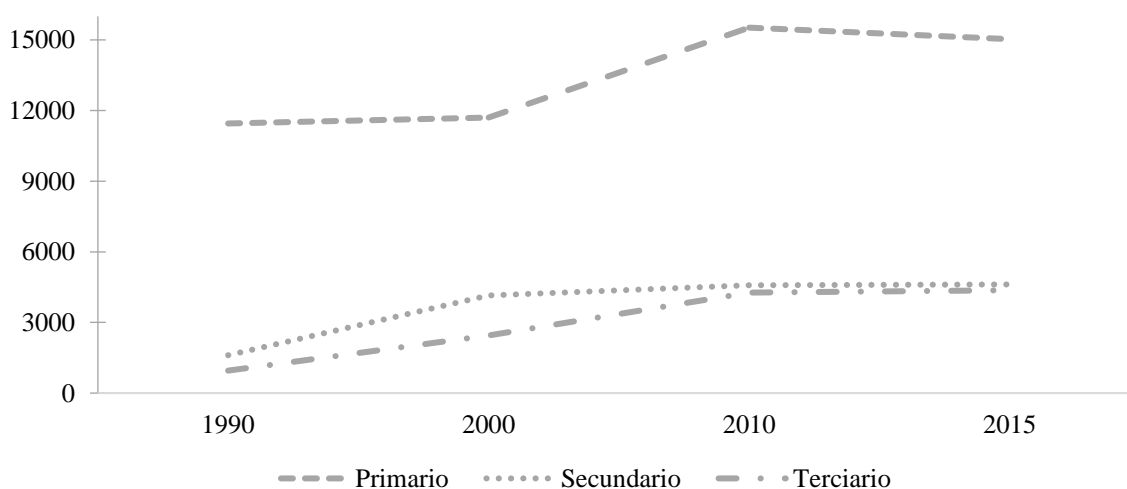
#### 4.4.3 Estructura económica: transformaciones productivas.

La región como proceso de interacciones natural, social, histórica, política, económica y cultural, con características de una posición de desarrollo o desigualdad que, desde una lectura de la igualdad regional, Myrdal citado en Palacios (1989:26) considera efectos propulsores y retardadores. Analizar la estructura económica permite identificar las condiciones del territorio de estudio y sus transformaciones productivas (agropecuaria y comercial), así como la especialización o la diversificación de los sectores que agregan valor al desarrollo, o en ciertos casos las causas de desigualdades o desequilibrios, agravando las condiciones de pobreza, marginación o rezago.

La población económicamente activa (PEA), según el INEGI (2015), es de 25,343, de quienes 24,230 es PEA ocupada (PEAO); es relevante precisar que la lectura de ésta da la impresión del pleno empleo, pero esconde la subocupación y la informalidad laboral, aunque la Encuesta la Nacional de Ocupación y Empleo (ENEEO) la considera total.

Un 62 por ciento de la PEAO está dedicada a las actividades del sector primario, 19 al secundario y 18 al terciario. En este sentido, la economía está centrada en el sector primario (SP), derivado de la explotación de la ganadería ovina que realizan las mujeres para la elaboración de textiles, a diferencia de las actividades parcelarias para autoconsumo; sin embargo, se observa una disminución de -3.1 del periodo 2010-2015. En tanto, el sector secundario (SS), a diferencia del terciario (ST), ascendió 2.4, derivado de que algunas personas cambiaron la agricultura por el comercio al por menor.

Gráfico 48. PEO por sector económico en Chamula



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (1990, 2000 y 2010).

Lira y Quiroga (2003) señalan que el análisis de la estructura económica regional o local es un aspecto crucial tanto del diagnóstico como del proceso de formulación de políticas territoriales. Boisier, citado por ellos (2003: 19), señala:

(...)no resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso más bien de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el crecimiento económico. Por tanto, si se desea explicar la presencia o ausencia de desarrollo(...) hay que comenzar por explicar el crecimiento; si no hay crecimiento no puede producirse el desarrollo(...) Si hay crecimiento económico, el desarrollo no está en modo alguno garantizado y, por supuesto, es común (...) crecimiento sin desarrollo o, en el mejor de los casos, velocidades no comparables de ambos procesos.

Mediante técnicas de análisis regional, ponderando el peso de participación ( $P_{ij}$ ), el cociente de localización ( $Q_{ij}$ ), la especialización ( $Q_r$ ) y el coeficiente de reestructuración (CRs), se conoce los cambios de participación en los sectores económicos. Por lo tanto, con datos del censo económico (INEGI, 2009), el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2014), el reporte del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN; 2007) y el *software* de Técnicas de Análisis Regional: Entrenamiento y Aplicación (TAREA)<sup>50</sup>, se realizó el análisis comparativo a partir del valor agregado censal bruto (VACB) de las transformaciones productivas del territorio de Chamula con el resto de la región administrativa Altos Tsotsil Tseltal<sup>51</sup> (con excepción de San Cristóbal de Las Casas por sus características y ventaja económica).

Analizando la matriz sectorial municipal (Cuadro 17), se pudo observar que las sumas de valores de los sectores por arriba de 10,000 unidades se concentran en los municipios de (M7094) Teopisca; (M7064) Oxchuc; (M7094) Larráinzar; (M7066) Pantelhó; Chamula (M7023); (M7111) Zinacantán y (M7093) Tenejapa, teniendo mayor participación el sector económico S46 “comercio al por menor” y el S31-33 “Industrias manufactureras” (Cuadro 18), pero es necesario un análisis específico para identificar el tipo de unidades económicas establecidas, derivado de que la clasificación a nivel sectorial puede dar otras perspectivas de producción en el territorio.

---

<sup>50</sup> Sistemas computacionales desarrollados por el ILPES en el marco de la aplicación de metodologías de análisis y planificación regional y local (Lira y Quiroga;2003).

<sup>51</sup> Clave de municipio: M7113 Aldama; M7007 Amatenango Del Valle; M7022 Chalchihuitán; M7023 Chamula; M7024 Chanal; M7026 Chenalhó; M7038 Huixtán; M7049 Larráinzar; M7056 Mitontic; M7064 Oxchuc; M7066 Pantelhó; M7078 San Cristóbal de las Casas; M7112 San Juan Cancuc; M7119 Santiago El Pinar; M7093 Tenejapa; M7094 Teopisca; M7111 Zinacantán

Cuadro 17. *Matriz sectorial<sup>52</sup> de valor agregado censal bruto (VACB) de municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)*

| sect   | M7113 | M7007 | M7022 | M7023  | M7024 | M7026 | M7038 | M7049  | M7056 | M7064  | M7066  | M7112 | M7119 | M7093  | M7094  | M7111  | TOTAL   |
|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|
| S11    |       |       |       |        |       |       |       |        |       |        |        |       |       |        |        |        | 0       |
| S21    |       |       |       |        |       |       |       |        |       |        |        |       |       |        |        |        | 0       |
| S22    |       | -4    | -2    |        |       | -2    | -38   | -198   |       | -241   | -131   | -85   |       |        | -688   |        | -1,389  |
| S23    |       |       |       |        |       |       |       |        |       | 24     |        |       |       |        |        |        | 24      |
| S31-33 | 51    | 2,788 | 421   | 1,815  | 189   | 666   | 312   | 7,114  | 232   | 4,259  | 1,198  | 273   | 324   | 1,595  | 8,694  | 2,736  | 32,667  |
| S43    | 192   | 8     | 1     | 8,011  |       | 142   |       | 1,083  | 135   | 361    | 734    | 248   |       | 6,054  | 4,969  | 21     | 21,959  |
| S46    | 935   | 457   | 337   | 5,861  | 1,948 | 1,969 | 1,214 | 10,902 | 174   | 20,440 | 16,334 | 1,312 | 403   | 1,360  | 20,511 | 6,149  | 90,306  |
| S48-49 |       |       |       |        |       |       |       |        |       | 7,756  |        |       |       | 770    | 2,059  |        | 10,585  |
| S51    |       |       |       |        |       |       |       |        |       | -128   | 3      |       |       |        | 1,022  |        | 897     |
| S52    |       |       |       |        |       |       |       |        |       |        |        |       |       |        | 897    |        | 897     |
| S53    |       |       |       |        |       |       |       |        |       | 3      | 40     |       |       | 5      | 89     |        | 137     |
| S54    |       |       |       | 36     |       | 0     |       | 16     |       | 23     | 94     | 17    |       | 5      | 178    | 27     | 396     |
| S56    |       | 4     |       |        |       | 58    |       | 231    |       | 198    | 154    | 2     |       | 25     | 859    | 210    | 1,741   |
| S61    |       | 1     |       |        |       |       |       |        |       | 0      |        |       |       |        | 132    |        | 133     |
| S62    |       | -86   | 8     |        |       |       |       |        | 0     | 13     | 228    |       |       | 20     | -25    | 87     | 245     |
| S71    | 2     |       |       | 0      |       |       | 0     | 218    |       | 89     | 365    |       | 125   | 41     | 2,154  | 83     | 3,077   |
| S72    | 72    | 355   | 81    | 905    | 29    | 422   | 354   | 3,331  | -1    | 3,258  | 2,889  | 326   | 54    | 268    | 5,955  | 1,381  | 19,679  |
| S81    | 4     | 38    |       | 393    | 5     | 56    | 0     | 454    | 0     | 1,708  | 705    | 39    | 4     | 681    | 3,360  | 503    | 7,950   |
| TOTAL  | 1,256 | 3,561 | 846   | 17,021 | 2,171 | 3,311 | 1,842 | 23,151 | 540   | 37,763 | 22,613 | 2,132 | 910   | 10,824 | 50,166 | 11,197 | 189,304 |

Fuente: Elaboración con datos del censo económico del INEGI (2009).

Cuadro 18. *Participación de los sectores (Pij) en los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)*

| sect   | M7113 | M7007 | M7022 | M7023 | M7024 | M7026 | M7038 | M7049 | M7056 | M7064 | M7066 | M7112 | M7119 | M7093 | M7094 | M7111 | sec   |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| S11    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
| S21    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
| S22    | 0.00  | -0.11 | -0.24 | 0.00  | 0.00  | -0.06 | -2.06 | -0.86 | 0.00  | -0.64 | -0.58 | -3.99 | 0.00  | 0.00  | -1.37 | 0.00  | -0.73 |
| S23    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.06  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.01  |
| S31-33 | 4.06  | 78.29 | 49.76 | 10.66 | 8.71  | 20.11 | 16.94 | 30.73 | 42.96 | 11.28 | 5.30  | 12.80 | 35.60 | 14.74 | 17.33 | 24.44 | 17.26 |
| S43    | 15.29 | 0.22  | 0.12  | 47.07 | 0.00  | 4.29  | 0.00  | 4.68  | 25.00 | 0.96  | 3.25  | 11.63 | 0.00  | 55.93 | 9.91  | 0.19  | 11.60 |
| S46    | 74.44 | 12.83 | 39.83 | 34.43 | 89.73 | 59.47 | 65.91 | 47.09 | 32.22 | 54.13 | 72.23 | 61.54 | 44.29 | 12.56 | 40.89 | 54.92 | 47.70 |
| S48-49 | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 20.54 | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 7.11  | 4.10  | 0.00  | 5.59  |
| S51    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | -0.34 | 0.01  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 2.04  | 0.00  | 0.47  |
| S52    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 1.79  | 0.00  | 0.47  |
| S53    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.01  | 0.18  | 0.00  | 0.00  | 0.05  | 0.18  | 0.00  | 0.07  |
| S54    | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.21  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.07  | 0.00  | 0.06  | 0.42  | 0.80  | 0.00  | 0.05  | 0.35  | 0.24  | 0.21  |
| S56    | 0.00  | 0.11  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 1.75  | 0.00  | 1.00  | 0.00  | 0.52  | 0.68  | 0.09  | 0.00  | 0.23  | 1.71  | 1.88  | 0.92  |
| S61    | 0.00  | 0.03  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.26  | 0.00  | 0.07  |
| S62    | 0.00  | -2.42 | 0.95  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.03  | 1.01  | 0.00  | 0.00  | 0.18  | -0.05 | 0.78  | 0.13  |
| S71    | 0.16  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.94  | 0.00  | 0.24  | 1.61  | 0.00  | 13.74 | 0.38  | 4.29  | 0.74  | 1.63  |
| S72    | 5.73  | 9.97  | 9.57  | 5.32  | 1.34  | 12.75 | 19.22 | 14.39 | -0.19 | 8.63  | 12.78 | 15.29 | 5.93  | 2.48  | 11.87 | 12.33 | 10.40 |
| S81    | 0.32  | 1.07  | 0.00  | 2.31  | 0.23  | 1.69  | 0.00  | 1.96  | 0.00  | 4.52  | 3.12  | 1.83  | 0.44  | 6.29  | 6.70  | 4.49  | 4.20  |

Fuente: Elaboración con datos del censo económico del INEGI (2009) con el software TAREA (Cepal).

<sup>52</sup> Clave de sectores (S): 11 agricultura, cría explotación de animales, aprovechamiento forestal, caza pesca; 21 minería; 22 generación transporte y distribución energía eléctrica sum agua y gas; 23 construcción; 31-33 industrias manufactureras; 43 comercio al por mayor; 46 comercio al por menor; 48-49 transportes, correos y almacenamiento; 51 información en medios masivos; 52 servicios financieros y de seguros; 53 servicios inmobiliaria y de alquiler de bienes muebles e intangibles; 54 servicios profesionales, científicos y técnicos; 55 dirección de corporativos y empresas; 56 servicios de apoyo y manejo desechos; 61 servicios educativos; 62 servicios de salud y de asistencia social; 71 servicios de esparcimiento cultural y deportivo y otros servicios recreativos; 72 servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas; 81 otros servicios excepto actividades gubernamentales.

Sin embargo, el peso de la participación del sector en el territorio da una perspectiva de las actividades principales, pero es necesario comprobar si existe una especialización. Por eso, mediante el coeficiente de localización  $Q_{ij}$  se determina “(...)el grado de especialización de una región respecto a una escala territorial mayor(...)” (Torres *et al.*, 2009: 41), donde  $i$  es la actividad económica y  $j$  el municipio (para el caso del análisis, es el nivel municipal respecto a la región, con atención en Chamula). Por lo tanto, a partir de la interpretación de los resultados, en la cual los valores igual o menor a 1 indican que no hay especialización en la actividad económica, en los mayores a 1 es consistente la especialización.

Cuadro 19. *Coefficiente de localización ( $Q_{ij}$ ) de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)*

| sect   | M7113 | M7007  | M7022 | M7023 | M7024 | M7026 | M7038 | M7049 | M7056 | M7064 | M7066 | M7112 | M7119 | M7093 | M7094 | M7111 |
|--------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| S11    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
| S21    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
| S22    | 0.00  | 0.15   | 0.32  | 0.00  | 0.00  | 0.08  | 2.81  | 1.17  | 0.00  | 0.87  | 0.79  | 5.43  | 0.00  | 0.00  | 1.87  | 0.00  |
| S23    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 5.01  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
| S31-33 | 0.24  | 4.54   | 2.88  | 0.62  | 0.50  | 1.17  | 0.98  | 1.78  | 2.49  | 0.65  | 0.31  | 0.74  | 2.06  | 0.85  | 1.00  | 1.42  |
| S43    | 1.32  | 0.02   | 0.01  | 4.06  | 0.00  | 0.37  | 0.00  | 0.40  | 2.16  | 0.08  | 0.28  | 1.00  | 0.00  | 4.82  | 0.85  | 0.02  |
| S46    | 1.56  | 0.27   | 0.84  | 0.72  | 1.88  | 1.25  | 1.38  | 0.99  | 0.68  | 1.13  | 1.51  | 1.29  | 0.93  | 0.26  | 0.86  | 1.15  |
| S48-49 | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 3.67  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 1.27  | 0.73  | 0.00  |
| S51    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | -0.72 | 0.03  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 4.30  | 0.00  |
| S52    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 3.77  | 0.00  |
| S53    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.11  | 2.44  | 0.00  | 0.00  | 0.64  | 2.45  | 0.00  |
| S54    | 0.00  | 0.00   | 0.00  | 1.01  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.33  | 0.00  | 0.29  | 1.99  | 3.81  | 0.00  | 0.22  | 1.70  | 1.15  |
| S56    | 0.00  | 0.12   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 1.90  | 0.00  | 1.08  | 0.00  | 0.57  | 0.74  | 0.10  | 0.00  | 0.25  | 1.86  | 2.04  |
| S61    | 0.00  | 0.40   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 3.75  | 0.00  |
| S62    | 0.00  | -18.66 | 7.31  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.27  | 7.79  | 0.00  | 0.00  | 1.43  | -0.39 | 6.00  |
| S71    | 0.10  | 0.00   | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.00  | 0.58  | 0.00  | 0.15  | 0.99  | 0.00  | 8.45  | 0.23  | 2.64  | 0.46  |
| S72    | 0.55  | 0.96   | 0.92  | 0.51  | 0.13  | 1.23  | 1.85  | 1.38  | -0.02 | 0.83  | 1.23  | 1.47  | 0.57  | 0.24  | 1.14  | 1.19  |
| S81    | 0.08  | 0.25   | 0.00  | 0.55  | 0.05  | 0.40  | 0.00  | 0.47  | 0.00  | 1.08  | 0.74  | 0.44  | 0.10  | 1.50  | 1.59  | 1.07  |

Fuente: Elaboración con datos del censo económico del INEGI (2009) con el software TAREA (Cepal).

Por lo anterior se puede inferir reducida especialización de los sectores en cada municipio a excepción de (M7094) Teopisca. Destacando que los sectores con más valores iguales o mayores a 1 son: S31-33 “Industria manufacturera”, S46 “comercio al por menor” y S72 “servicio alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas”. Para el caso de (M7023) Chamula la lectura señala mayor especialización en el sector S43 “comercio al por mayor” por el establecimiento de almacenes con giro comercial de maderería, fertilizantes y depósitos de pollos. En consecuencia, la actividad artesanal, clasificada en el S46 “Comercio al por menor”, que tiende a ser significativa para Chamula, no representa una especialización relativa.

Respecto al coeficiente de especialización ( $Q_r$ ), el cual permite determinar el grado de similitud de la estructura económica con un patrón de comparación, en este caso entre los territorios municipales y lo regional, donde según el parámetro se interpreta que si existe especialización el valor es igual o mayor a 1 y diversificación si es igual o menor a 0.

Cuadro 20. *Coeficiente de especialización ( $Q_r$ ) de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)*

| sect      | M7113        | M7007        | M7022        | M7023        | M7024        | M7026        | M7038        | M7049        | M7056        | M7064        | M7066        | M7112        | M7119        | M7093        | M7094        | M7111        |
|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| S11       | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        |
| S21       | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        |
| S22       | 0.007        | 0.006        | 0.005        | 0.007        | 0.007        | 0.007        | -0.013       | -0.001       | 0.007        | 0.001        | 0.002        | -0.033       | 0.007        | 0.007        | -0.006       | 0.007        |
| S23       | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.001        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        | 0.000        |
| S31-33    | -0.132       | 0.610        | 0.325        | -0.066       | -0.086       | 0.029        | -0.003       | 0.135        | 0.257        | -0.060       | -0.120       | -0.045       | 0.184        | -0.025       | 0.001        | 0.072        |
| S43       | 0.037        | -0.114       | -0.115       | 0.355        | -0.116       | -0.073       | -0.116       | -0.069       | 0.134        | -0.106       | -0.084       | 0.000        | -0.116       | 0.443        | -0.017       | -0.114       |
| S46       | 0.267        | -0.349       | -0.079       | -0.133       | 0.420        | 0.118        | 0.182        | -0.006       | -0.155       | 0.064        | 0.245        | 0.138        | -0.034       | -0.351       | -0.068       | 0.072        |
| S48-49    | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | -0.056       | 0.150        | -0.056       | -0.056       | -0.056       | 0.015        | -0.015       | -0.056       |
| S51       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.008       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | 0.016        | -0.005       |
| S52       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | -0.005       | 0.013        | -0.005       |
| S53       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | 0.001        | -0.001       | -0.001       | 0.000        | 0.001        | -0.001       |
| S54       | -0.002       | -0.002       | -0.002       | 0.000        | -0.002       | -0.002       | -0.002       | -0.001       | -0.002       | -0.002       | 0.002        | 0.006        | -0.002       | -0.002       | 0.002        | 0.000        |
| S56       | -0.009       | -0.008       | -0.009       | -0.009       | -0.009       | 0.008        | -0.009       | 0.001        | -0.009       | -0.004       | -0.002       | -0.008       | -0.009       | -0.007       | 0.008        | 0.010        |
| S61       | -0.001       | 0.000        | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | 0.002        | -0.001       |
| S62       | -0.001       | -0.025       | 0.008        | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | -0.001       | 0.009        | -0.001       | -0.001       | 0.001        | -0.002       | 0.007        |
| S71       | -0.015       | -0.016       | -0.016       | -0.016       | -0.016       | -0.016       | -0.016       | -0.007       | -0.016       | -0.014       | 0.000        | -0.016       | 0.121        | -0.013       | 0.027        | -0.009       |
| S72       | -0.047       | -0.004       | -0.008       | -0.051       | -0.091       | 0.024        | 0.088        | 0.040        | -0.106       | -0.018       | 0.024        | 0.049        | -0.045       | -0.079       | 0.015        | 0.019        |
| S81       | -0.039       | -0.031       | -0.042       | -0.019       | -0.040       | -0.025       | -0.042       | -0.022       | -0.042       | 0.003        | -0.011       | -0.024       | -0.038       | 0.021        | 0.025        | 0.003        |
| <b>QR</b> | <b>0.310</b> | <b>0.620</b> | <b>0.340</b> | <b>0.360</b> | <b>0.430</b> | <b>0.180</b> | <b>0.270</b> | <b>0.180</b> | <b>0.400</b> | <b>0.220</b> | <b>0.280</b> | <b>0.190</b> | <b>0.310</b> | <b>0.190</b> | <b>0.110</b> | <b>0.190</b> |

Fuente: Elaboración a partir de datos del censo económico del INEGI (2009) y software TAREA (Cepal).

Si se considera el  $Q_r$ , no existe una de los sectores en los municipios; por el contrario, tienden a diversificarse. Por lo tanto, se infiere que el dinamismo no sustenta una estructura económica en comparación con otras regiones administrativas de la entidad. En este contexto, al observar a Chamula (M7023), prepondera el sector S43 “comercio al por mayor”; sin embargo, no representa una vocación que impulse mayor desarrollo y oportunidades en la población. Por eso es indispensable una planificación territorial con estrategias que superen problemas estructurales y las desigualdades regionales.

Mediante el Coeficiente de Reestructuración (CRr), el cual compara la estructura regional a partir de dos momentos, para este caso sería el censo económico 2004 como periodo 0 y el 2009 como T, el cual no indica la variación en el grado de especialización regional/municipio. El rango oscila entre 0 y 1. En la medida en que se aproxime a 1 existirá una mayor reestructuración (Cuadro 21).

Cuadro 21. CRr de los municipios que integran la región administrativa de los Altos de Chiapas (2009)

| SECTOR | M7113   | M7007   | M7022   | M7023   | M7024   | M7026   | M7038   | M7049   | M7056   | M7064   | M7066   | M7112   | M7119   | M7093   | M7094   | M7111   |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| S11    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  |
| S21    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  |
| S22    | 0.0281  | -0.0146 | -0.0047 | 0.0000  | 0.0000  | -0.0043 | 0.1435  | -0.0936 | -0.0345 | 0.0494  | 0.0100  | 0.0399  | -0.0494 | 0.0015  | 0.0107  | 0.0000  |
| S23    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0006 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  |
| S31-33 | -0.0406 | -0.3533 | -0.2790 | 0.1127  | -0.0479 | 0.0108  | -0.0947 | -0.1055 | -0.1308 | 0.0471  | 0.0332  | 0.0380  | -0.3560 | -0.0529 | -0.0507 | 0.2087  |
| S43    | -0.1529 | 0.0898  | -0.0012 | -0.1210 | 0.0050  | -0.0429 | 0.0000  | -0.0468 | -0.2500 | -0.0096 | -0.0325 | -0.1163 | 0.0000  | 0.0195  | -0.0485 | 0.0079  |
| S46    | 0.1151  | 0.2080  | 0.1560  | -0.0802 | -0.2000 | 0.0745  | -0.0790 | 0.3279  | 0.4134  | 0.1126  | -0.0224 | 0.1918  | 0.6065  | 0.0651  | 0.1881  | -0.1136 |
| S48-49 | 0.0000  | 0.0111  | 0.0000  | 0.0069  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0694 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0711 | 0.0184  | 0.0000  |
| S51    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0480  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0132 | -0.0001 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0129 | 0.0000  |
| S52    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0171 | 0.0000  |
| S53    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0017  | -0.0018 | 0.0000  | 0.0000  | -0.0005 | 0.0008  | 0.0088  |
| S54    | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0021 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0036  | 0.0000  | 0.0009  | -0.0042 | -0.0080 | 0.0000  | -0.0005 | -0.0025 | -0.0024 |
| S56    | 0.0000  | 0.0083  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0175 | 0.0000  | -0.0100 | 0.0000  | -0.0052 | -0.0040 | -0.0009 | 0.0000  | -0.0023 | -0.0124 | -0.0188 |
| S61    | 0.0000  | -0.0003 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0058  | 0.0000  |
| S62    | 0.0000  | 0.0242  | 0.0103  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0035 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0005 | 0.0059  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0068  | 0.0032  | 0.0039  |
| S71    | -0.0016 | 0.0000  | 0.0000  | 0.0046  | 0.0000  | 0.0000  | 0.0000  | -0.0094 | 0.0000  | -0.0006 | -0.0050 | 0.0000  | -0.1374 | 0.0143  | -0.0108 | -0.0055 |
| S72    | 0.0550  | 0.0226  | 0.0538  | 0.0534  | 0.0242  | -0.0199 | 0.0069  | -0.0992 | 0.0019  | -0.0755 | -0.0145 | -0.1262 | -0.0593 | -0.0151 | -0.0566 | -0.0902 |
| S81    | -0.0032 | 0.0042  | 0.0169  | 0.0256  | 0.2187  | 0.0029  | 0.0233  | 0.0330  | 0.0000  | -0.0369 | 0.0354  | -0.0183 | -0.0044 | 0.0352  | -0.0156 | 0.0013  |
| CRr    | 0.198   | 0.368   | 0.285   | 0.203   | 0.248   | 0.088   | 0.174   | 0.365   | 0.415   | 0.212   | 0.085   | 0.27    | 0.606   | 0.142   | 0.227   | 0.231   |

Fuente: Elaboración a partir de datos del censo económico del INEGI (2009) y software TAREA (Cepal).

De lo expuesto se infiere cambios mínimos (valores positivos) en algunos de los sectores a nivel municipal, destacando el aumento de la actividad económica en el S46 “comercio al por menor” en 11 municipios, excluyendo a Chamula, pues presentó una disminución en el valor; sin embargo, refleja una variación positiva en el sector S31-33 “industria manufacturera” por el incremento de tortillerías, talleres de balconería, carpintería, sastrería, fabricación de velas, esto en la lógica de implementación de estrategias enfocadas a la dotación de herramientas productivas en el periodo gubernamental de Juan Sabines Guerrero con el eslogan “Chiapas Solidario”.

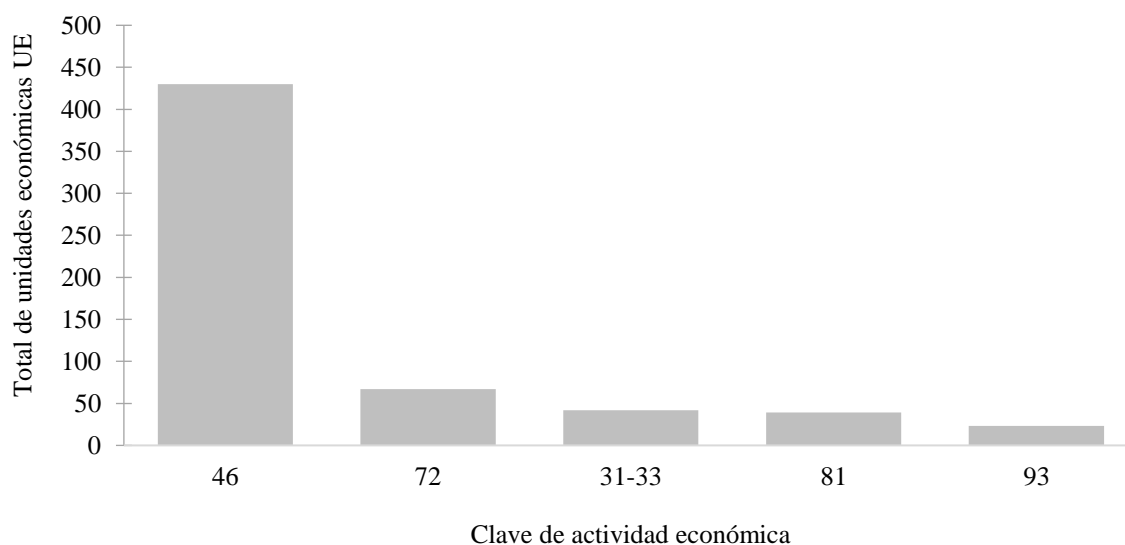
A nivel municipal, Santiago El Pinar tiene un mayor CRr de 0.606 (valor cercano a 1) con énfasis en el S46 “comercio al por menor” en comparación con 2004. Una posible hipótesis está relacionada con el incremento de transferencias monetarias o el apoyo para emprender negocios en pequeña escala.

Por lo anterior, la economía de Chamula se ha diversificado hacia a la actividad comercial. De manera específica, en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENEUE-INEGI, 2014) se tiene registradas a 634 unidades económicas (UE), de las cuales 67 por ciento se concentra en el sector 46. Comercio al por menor, equivalente a 430, destacando abarrotes, ultramarinos y misceláneas, frutas y verduras frescas, ropa,



excepto de bebé y lencería, tiendas de artesanías, esta última es menor al de abarrotes. Asimismo, le sigue el sector 72. Servicios de alojamiento temporal y preparación de alimentos y bebidas con 67 unidades, el cual para el municipio sólo es referente a la actividad de preparación de alimentos, pues por usos y costumbres no hay servicios de hospedaje para los visitantes.

Gráfico 49. UE<sup>53</sup> con mayor incidencia en el municipio de Chamula



Fuente: INEGI-DENUE (2014).

La actividad artesanal, integrada en el sector 46, centra su economía en la producción ancestral de textiles del territorio y está a la baja. De acuerdo con el DENUE, en 2014 se registraron 19 UE en comparación con 2010, cuando eran 46; es decir, la mayoría de las mujeres de Chamula los trabaja para su uso cotidiano. Como resultado de los talleres participativos<sup>54</sup> en las localidades de Kotolte, Tentic, Epalchen y Chicumtantic, coincidieron las mujeres que la elaboración de las prendas de vestir (blusa o falda) lleva tiempo y que los compradores no quieren pagar un precio justo, aunado al costo que implica su comercialización.

<sup>53</sup> 46. Comercio al por menor; 72. Servicios de alojamiento temporal y preparación alimentos y bebidas; 31-33. Industrias manufactureras; 81. Otros servicios excepto actividades gubernamentales; 93. Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.

<sup>54</sup> Taller de marzo a abril de 2016 a beneficiarias del PTC “Prospera” con una participación de 60 por localidad mediante guion semiestructurado.

#### 4.4.4 Migración y remesas

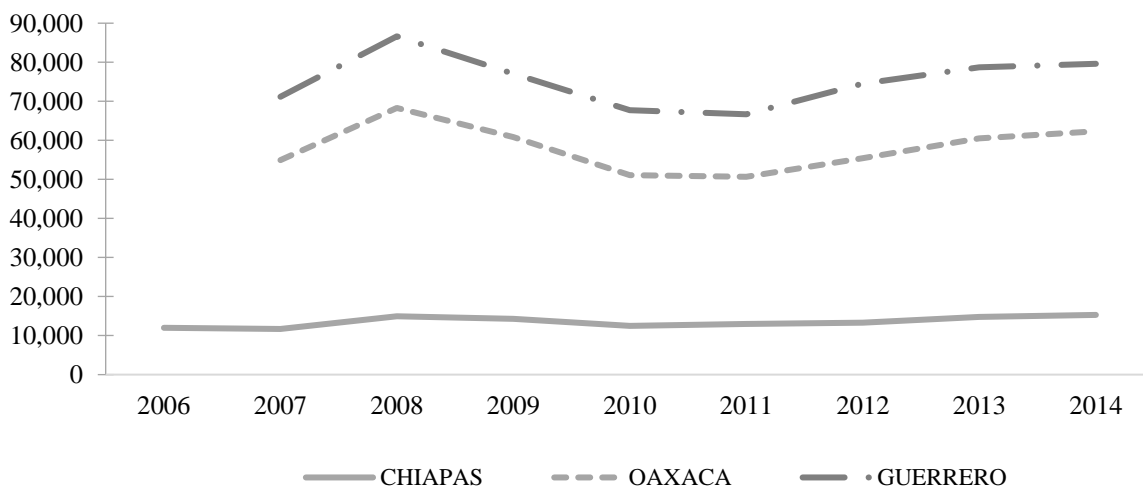
La población creciente de Chamula en las décadas recientes demanda trabajo para sustentar las necesidades básicas de las familias; sin embargo, al no existir expectativas en el territorio, se ven obligados a buscar oportunidades, por lo cual el fenómeno de la migración se intensifica:

Lo que fue una vez un pequeño número de pioneros, se ha convertido en un movimiento demográfico y económico significativo, con un 15 o 20 por ciento de la población masculina de 15 a 34 años de edad en el norte a finales del 2005. De esta forma, Chamula está siguiendo un patrón que se estableció en el Chiapas rural desde finales de los noventa (Rus & Rus, 2008: 343).

La expulsión de mano de obra hacia regiones atractivas por razones económicas, “deudas o la responsabilidad de mantener a sus esposas e hijo sin ingreso estable(...)” (Rus & Rus, 2008: 361), se ha orientado principalmente a Estados Unidos. Incluso “conforme (...) comenzaron a formar comunidades en el extranjero. En el caso de los chamulas, las familias mencionaban *Bik’it Chamu*, o la Pequeña Chamula, un barrio de Tampa, Florida(...)” (Rus & Rus, 2012: 203).

Según el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) en 2014 se ha expedido a Chiapas 15,291 matrículas consulares, cantidad por debajo de Oaxaca y Guerrero.

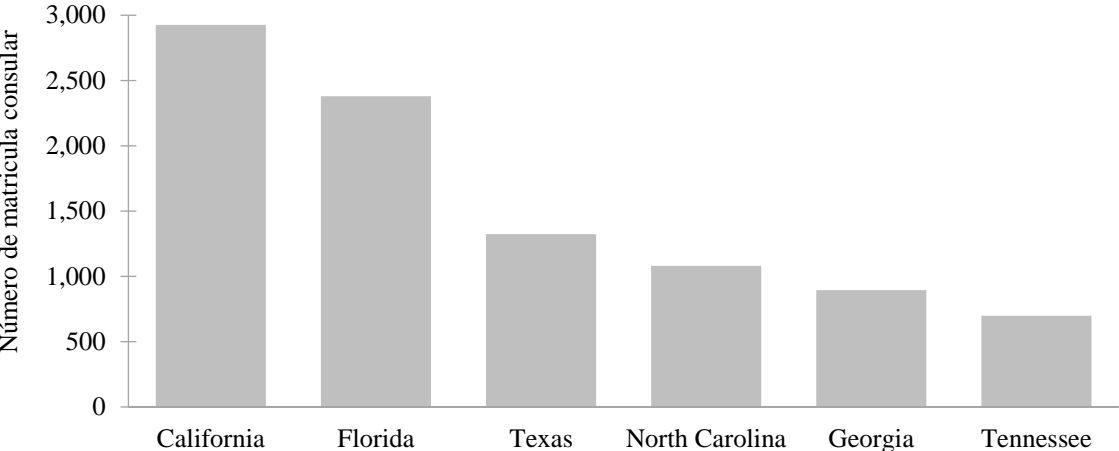
Gráfico 50. Matrícula consular de Chiapas, Oaxaca y Guerrero



FUENTE: Elaboración con datos del IME (2014).

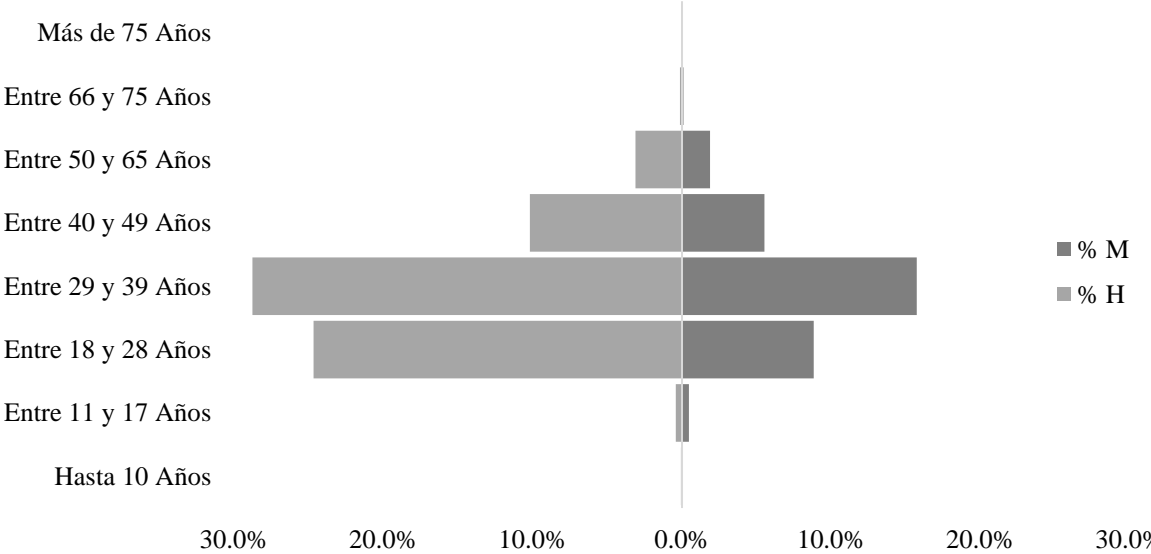
Los estados de la unión americana con mayor flujo de chiapanecos son California y Florida (Gráfico 51). También se observa una población relativamente joven y productiva que migra a Estados Unidos en busca de más oportunidades (Gráfico 52).

Gráfico 51. *Estados de la Unión Americana con mayor matrícula consular expedida a chiapanecos*



Fuente: Elaboración con datos del IME (2014).

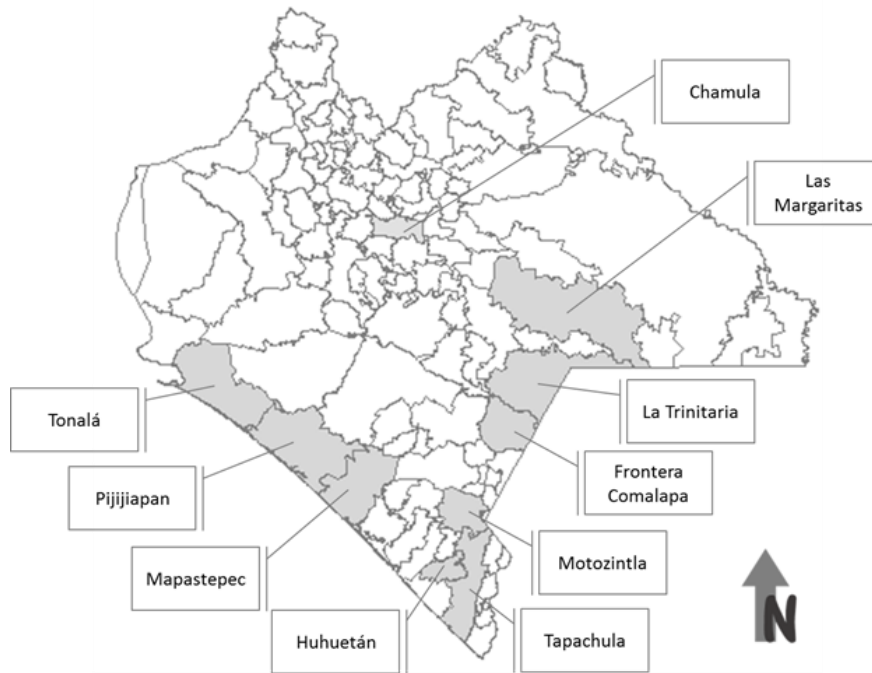
Gráfico 52. *Porcentaje de edad de chiapanecos con matrícula consular*



Fuente: Elaboración con datos del IME (2014).

Los territorios con mayor flujo hacia Estados Unidos en 2014 fueron Tapachula, Motozintla, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Mapastepec, Tonalá, Pijijiapan, Chamula, Las Margaritas y Huehuetán (Figura 13).

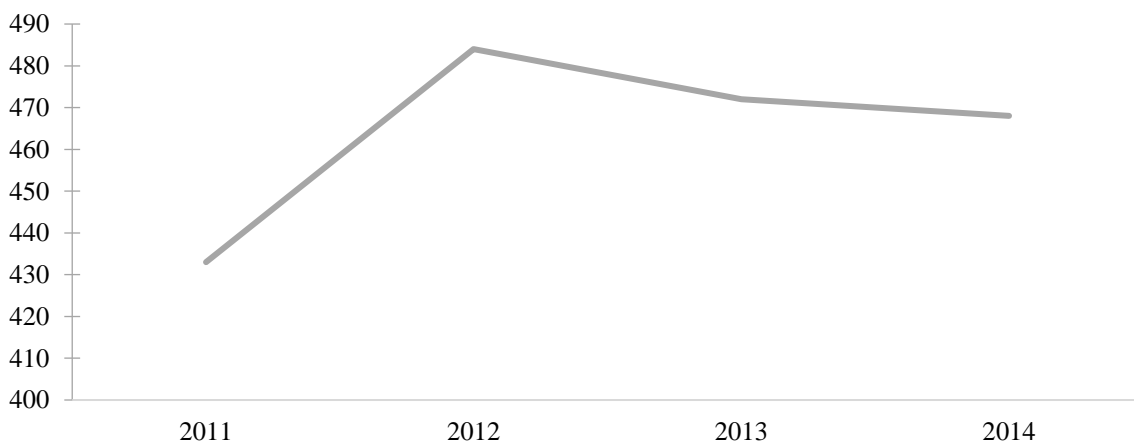
Figura 13. *Municipios de Chiapas con mayor flujo migratorio a Estados Unidos*



Fuente: Elaboración con datos del IME (2014) y software del mapa digital del INEGI.

Chamula tuvo un crecimiento de 8.08 de 2011 a 2014 en la expedición de matrículas consulares en la migración visible –pues hay quienes deciden migrar clandestinamente el dato pueden aumentar– con un repunte considerable en 2012.

Gráfico 53. *Tendencia de la matrícula consular de la población chamula (2011-2014)*



Fuente: Elaboración con datos del IME (2014).

En Estados Unidos la población de Chamula se ha establecido en seis entidades contiguas, dando origen a una región migratoria (Figura 14).

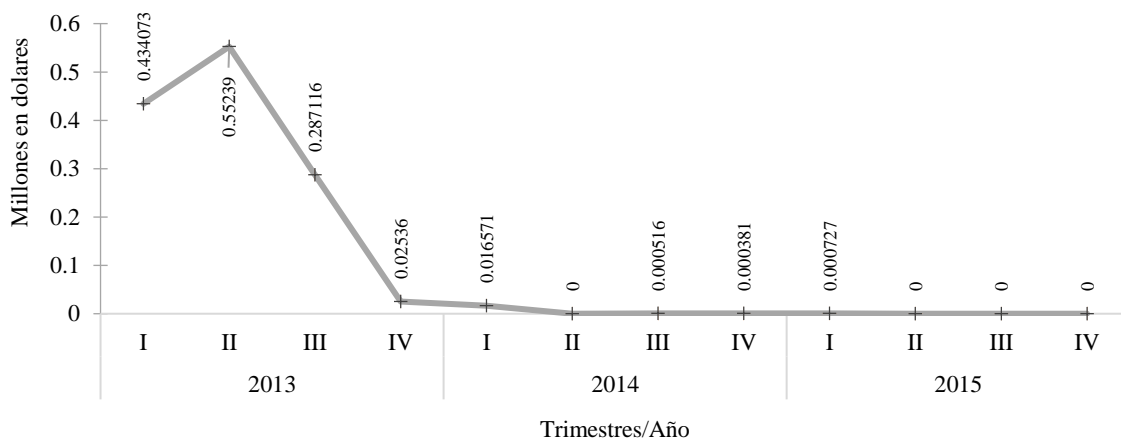
Figura 14. *Principal asentamiento de población Chamula en Estados Unidos (2015)*



Fuente: Datos del IME (2014).

Respecto a las remesas, de acuerdo con el Banco de México (Banxico), de 2013 a 2015<sup>55</sup> familias de Chamula recibieron 1.31 millones de dólares mediante instituciones especializadas; se puede observar una disminución considerable derivada del retorno de migrantes a sus lugares de origen entre otros factores. En comparación con Tapachula o Frontera Comalapa (territorios con mayores flujos), las remesas de Chamula son un porcentaje mínimo (Gráfico 54). En un recorrido<sup>56</sup> por localidades indígenas se puede contactar la arquitectura de las casas al estilo anglosajón. Una mujer de Tentic expresó: “Con salida de los hombres a trabajar fuera construyeron sus casas bonitas.”

Gráfica 54. *Remesas en millones de dólares a familias receptoras en Chamula (2013-2015)*



Fuente: Elaboración con base en Banxico (2016).

<sup>55</sup> Información disponible en 2016.

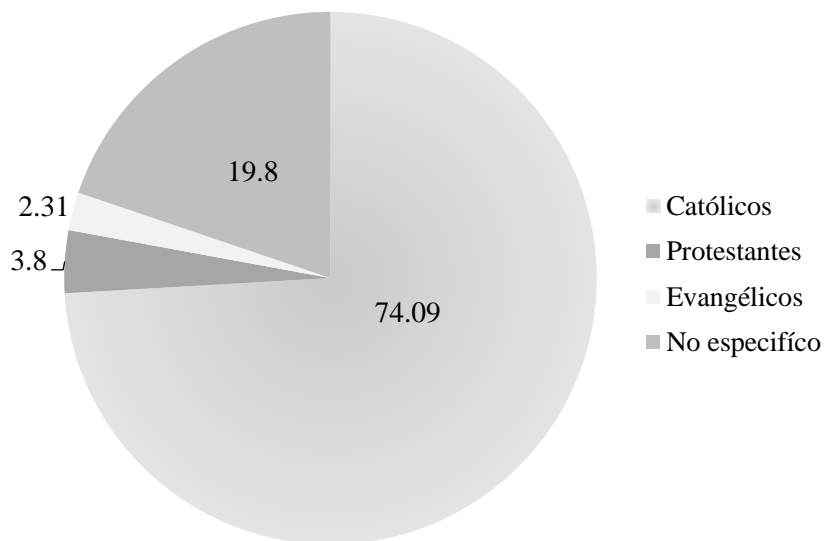
<sup>56</sup> Observación de campo de marzo a abril de 2016.

El tema religioso es un detonante de conflictos en el territorio de Chamula. Ha propiciado la expulsión de familias de sus comunidades de origen, provocando una afectación de su entorno; por tradición, los chamulas son católicos y no permiten que otras religiones cambien su forma de vida, llevando esto a un problema de fundamentalismo, entendiéndolo como:

(...)sistemas de ideas de origen religioso que se imponen por personas o grupos de poder sobre determinada población, comunidad, nación, o región del mundo. Estas ideas implican la definición de ciertos patrones de comportamiento social y de criterios para juzgarlo suponiendo, además, la atribución de autoridad para sancionar o castigar de diversas formas a las personas que se comportan de manera distinta a lo establecido (Molina y Figueroa, 2010: 3).

Según INEGI (2010), 74.09 por ciento de la población profesa la religión católica, 3.8 es protestante, 2.31 evangélica y 19.8 no tiene credo.

Gráfico 55. *Distribución porcentual por tipo de religión en Chamula*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

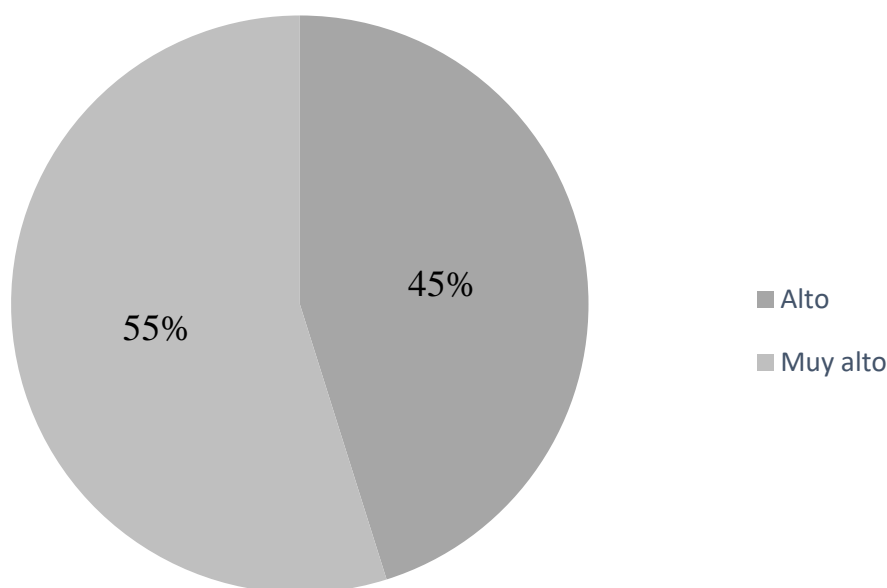
#### **4.4.5 Profundidad de la pobreza**

Es un fenómeno complejo por diversos “factores y dimensiones, entre las cuales destacan la económica, la ambiental y la social” (Jiménez y Gómez, 2012). Según Spicker (2009), la pobreza tiene una serie de significados relacionados por similitudes, lo cual puede tener interpretaciones a partir de cada sujeto desde su espacio. Las numerosas manifestaciones de

la pobreza propician un efecto circular en tiempo y espacio, agudizándose de manera intergeneracional en los territorios donde no se garantiza los derechos sociales, limitando las capacidades de las personas para acceder al desarrollo.

Según datos del Coneval (2010)<sup>57</sup>, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza extrema multidimensional en Chamula representa 69 por ciento y el de la LBM<sup>58</sup> 76, equivalente a más de 63 mil personas. En relación con el IDH (PNUD, 2014), Chamula es uno de los municipios con menor (0.446) de la entidad, sobre todo en los componentes de educación y salud. Respecto al grado de marginación, desde 1990 Conapo (2010) representa una clasificación de “muy alta marginación” (Gráfico 56). En tanto, el coeficiente de Gini es equivalente a 0.317, cuya cercanía al 0 es por las condiciones de igualdad de pobreza en que se encuentra la población.

Gráfico 56. *Porcentaje de localidades de Chamula por tipo de marginación*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

Conforme se analiza a nivel de localidad, se puede observar la profundidad de las condiciones en que vive la población de Chamula; la limitada cobertura de atención abre la brecha de pobreza y desigualdad, lo cual provoca que las personas no amplíen sus capacidades o estrategias para generar ingresos complementarios e impulsar su desarrollo (Cuadro 22).

<sup>57</sup> De acuerdo CONEVAL, los datos a nivel municipal se desagrega cada cinco años con base a la información del Censo de Población y Vivencia. Por lo tanto, reflejo información al corte del 2010.

<sup>58</sup> Medición de pobreza que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes.

Cuadro 22. Principales variables de marginación del municipio de Chamula

| VARIABLES   | CANTIDAD |
|---|----------|
| Población con alguna discapacidad física            | 2,271    |
| Población sin derechohabiencia a servicios de salud | 42,437   |
| Población que no asiste a la escuela                |          |
| De 3 a 5 años                                       | 4,213    |
| De 6 a 11 años                                      | 1,293    |
| De 12 a 14 años                                     | 1,609    |
| Población analfabeta de 15 años y más               | 18,841   |
| Carencias básicas en viviendas                      |          |
| Con piso de tierra                                  | 3,931    |
| No disponen de luz eléctrica                        | 751      |
| No disponen de agua entubada                        | 6,656    |
| No disponen de drenaje                              | 10,063   |

Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

Entre las dependencias que se encuentran en el territorio se ha identificado, tanto para la atención de necesidades (salud, educación, productivos, etcétera) como para la instrumentación de programas sociales (Sedesol, CDI, etcétera), que no se propicia una interrelación institucional para identificar necesidades y generar estrategias conjuntas de atención.

#### 4.4.5.1 Pobreza y salud

La pobreza se ha perpetuado en el transitar de la humanidad y se agudiza al grado de transformarse en su propia causa; es decir, en una “causación circular”, de acuerdo con Myrdal (1979: 22): “Era claro (...) que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres; se empobrecían aún más porque estaban enfermos y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose.”

La infraestructura y los servicios públicos disponibles son relativamente escasos y deficientes en función de la creciente población. Existen 12 unidades de consulta externa y asistencia social del Instituto de Salud con tan sólo 30 médicos. La población derechohabiente alcanza las 34,037 personas, lo que representa 44 por ciento; de este total, 31,126 (91 por ciento) están afiliadas al Seguro Popular. Acerca de la desnutrición, los registros administrativos señalan que en 2011 se presentaron 840 niños de 0 a 14 años con desnutrición leve, moderada o severa. La tasa de mortalidad en niños menores de 5 años es de 0.52 defunciones por cada 100 nacidos vivos, mientras que en menores de 1 año es de 0.16 defunciones por cada 100 nacidos vivos.



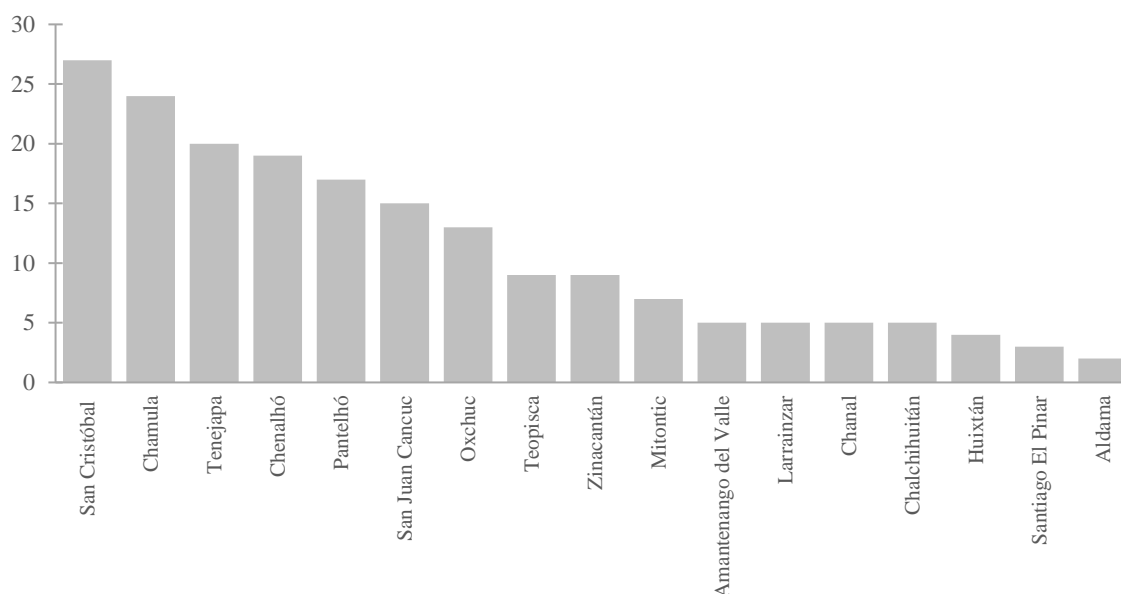
La mortalidad por enfermedades diarreicas agudas (EDA) en niños menores de 5 años es la de mayor prevalencia en el territorio por las características geográficas y las condiciones socioeconómicas de los hogares. Según datos del Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica (CEIEG, 2013), incrementó de 0.45 en 2010 a 2.07 en 2013, situación grave y contrastante para el objetivo del PTC.

En Chamula destacan dos sistemas IMSS-Prospera y el Sector Salud, dando cobertura a 35 de 144 localidades; con respecto a los recursos de salud, para el primero se identifica 13 unidades y 24 del segundo. Asimismo, entre los dos se dispone de 45 consultorios médicos, 42 camas censales, 64 médicos en contacto con pacientes y 78 enfermeras.

El Hospital Básico Comunitario es un referente para la salud de los habitantes de Chamula; sin embargo, las necesidades médicas (en todas sus modalidades) provocan recibir pacientes de otras localidades e incluso de municipios colindantes como Larráinzar, Chenalhó y Pantelhó, situación que supera la capacidad humana y operativa del hospital (captación de agua, sistema de drenaje y electrificación).

De acuerdo con los datos de la Dirección General de Información de Salud (DGIS, 2015), durante el periodo 2002-2013 los municipios con mayores casos de mortalidad materna registrados en los altos de Chiapas fueron San Cristóbal y Chamula.

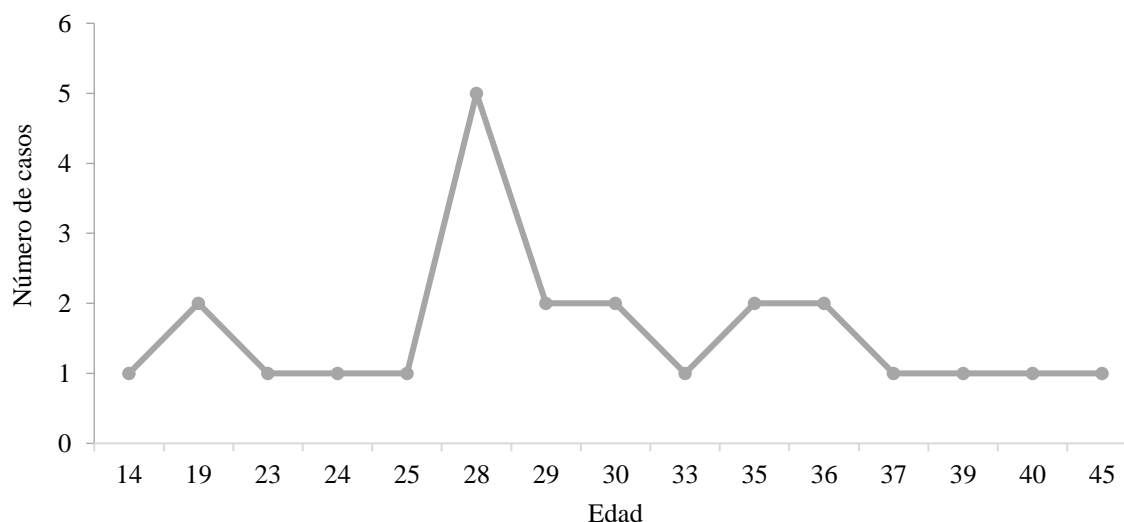
Gráfico 57. *Número de casos de mortalidad materna en municipios de la región administrativa Altos de Chiapas (2002-2013)*



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Salud-DGIS (2015).

En el caso de Chamula, siete eran derechohabientes al seguro popular. El rango de mayor incidencia se ubica entre 28 y 36 años (Gráfico 58); asimismo, llama la atención el registro de una niña de 14 años de Bahosil, afiliada al Seguro Popular<sup>59</sup>; sin embargo, los usos y costumbres de la comunidad complican la atención médica inmediata, siendo necesario que las instituciones vinculadas redoblen esfuerzos en el proceso de verificación y sensibilidad en el desarrollo de capacidades para localidades beneficiadas por el PTC.

Gráfico 58. *Número de casos de mortalidad materna por edad en Chamula*



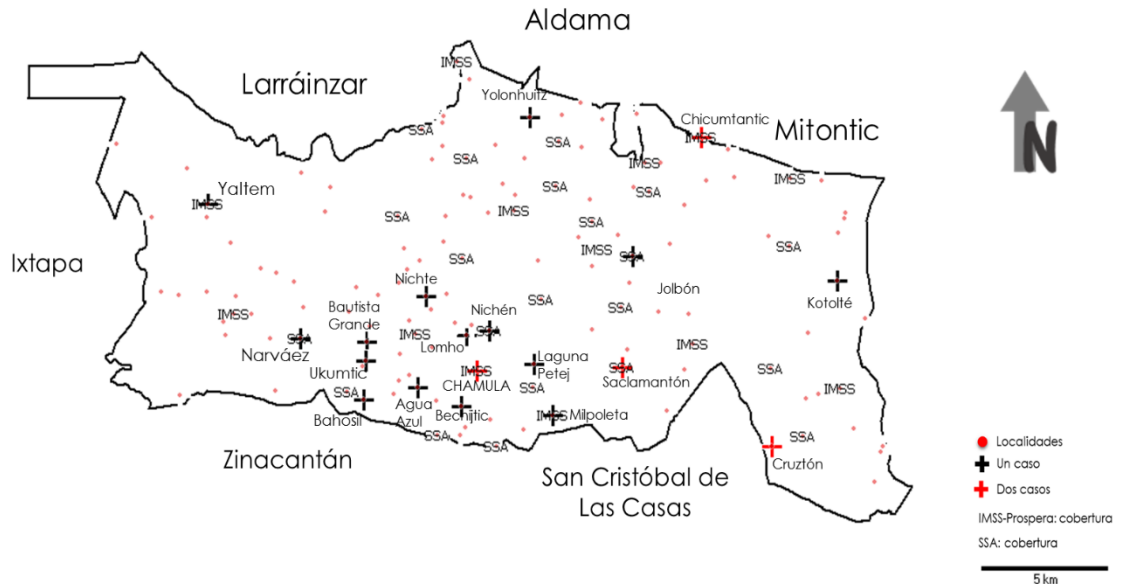
Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Salud-DGIS (2015).

El INEGI (2015) contabiliza 18,013 habitantes sin ningún tipo de servicios de salud, equivalente al 20 por ciento de la población; por su parte, datos del sistema del Seguro Popular 2015 señalan un incremento en afiliación (administrativa). De la observación participante<sup>60</sup> se deduce una falta de coordinación institucional para llegar a localidades más dispersas o establecer un punto estratégico de atención a necesidades, como es el caso de las localidades de Kotolté (registra un caso de mortalidad materna) y Tentic, que no cuentan con unidades médicas o casas de salud. Llama la atención el número de casos de muertes maternas en Chamula en espacios con infraestructura médica (IMSS y SSA) para atención y consulta (Figura 15).

<sup>59</sup> Incorpora a toda persona no derechohabiente del IMSS, el ISSSTE, el Isstech, la Sedena, Pemex u otra institución de salud pública, sin importar su ocupación o situación laboral actual.

<sup>60</sup> Mesa de trabajo con actores institucionales (Sector salud, IMSS, INEA, Diconsa, Prospera y áreas del Ayuntamiento) en el territorio con la intención de indagar acerca de las problemáticas.

Figura 15. Ubicación espacial de casos de mortalidad materna en Chamula



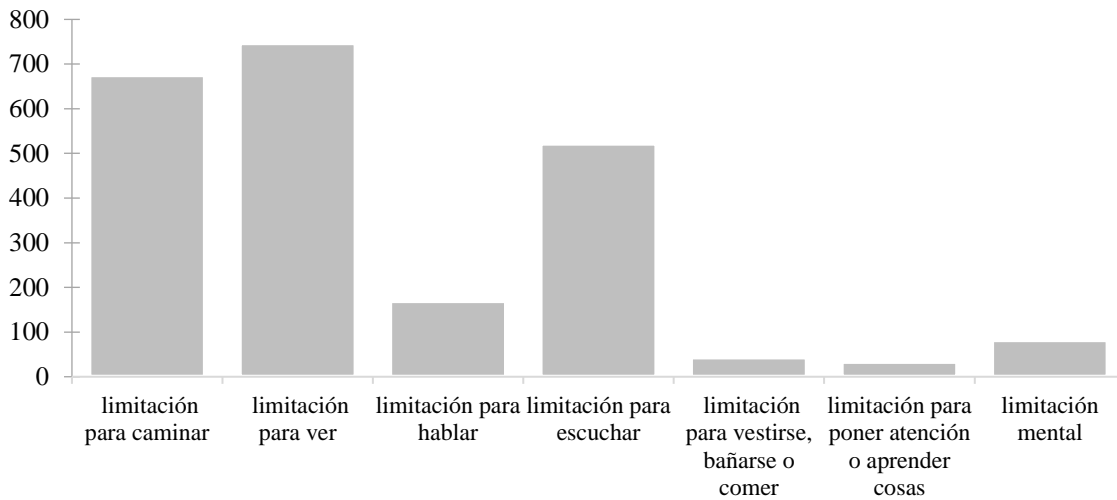
Fuente: Elaboración con datos del DGIS (2015) y software mapa digital INEGI.

Deaton (2015) considera que las personas pueden adaptarse adonde la pobreza y la mortalidad son comunes, es decir, “prosperar en el valle de la muerte”: “El énfasis en lo que Amartya Sen llama “capacidades” conduce a un examen de la condición de estar libre de privaciones en términos de las posibilidades disponibles merced a las circunstancias objetivas, y no en términos de lo que la gente piensa o siente respecto de esas circunstancias (*Ibíd.*: 46).

En este sentido, el desarrollo de capacidad en el tema de la salud no cumple por el hecho de inducir pláticas, talleres o visitas para transferir la responsabilidad total al ciudadano, conlleva también la eficiente administración de los servicios de salud que permita atención de calidad a la población.

La calidad de vida se vulnera y es más compleja cuando las personas tienen algún tipo de limitación física para realizar plenamente sus actividades, repercutiendo en sus funcionamientos y capacidades, sobre todo agudiza la pobreza; de acuerdo con datos del INEGI (2010), se identificó a 2,271 personas en condiciones de vulnerabilidad por tal razón (Gráfico 59).

Gráfico 59. Población de Chamula con algún tipo de limitación física



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

Lo anterior es complejo, al no contar con espacios idóneos para una rehabilitación adecuada de las personas; asimismo, existe la carencia de equipos y personal especializado, aunado a reducidas campañas gubernamentales para la identificación, canalización o seguimiento de quienes se encuentran en estas condiciones y el problema es mayúsculo, cuando en las localidades no se cuenta con atención médica.

Otro sector de la población en condiciones de vulnerabilidad son los adultos mayores (de 60 años y más), 424,926, según INEGI (2015), equivalente al 8 por ciento del total de la entidad, de los cuales 49 por ciento son hombres y 51 mujeres. Es un porcentaje menor comparado con el resto de la población. Chamula tiene 4,671, siendo con Cruztón y Chicumtantic las localidades con mayor concentración. Como en el segmento anterior, existe una limitada intervención de la política social en este sector para atender sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida con una vejez placentera.

El programa Amanecer es una estrategia de atención del gobierno local, beneficiando a 125,234 adultos mayores (PEE, 2016), con una cobertura del 29 por ciento del total de la población en esta condición. Por su parte, 70 y Más tiene una cobertura de 244,442 personas (Sedesol, 2016). Ambos programas están en el supuesto de no tener duplicidad de registros y focalizan al total de la población adulta mayor.

#### **4.4.5.2 Pobreza y educación**

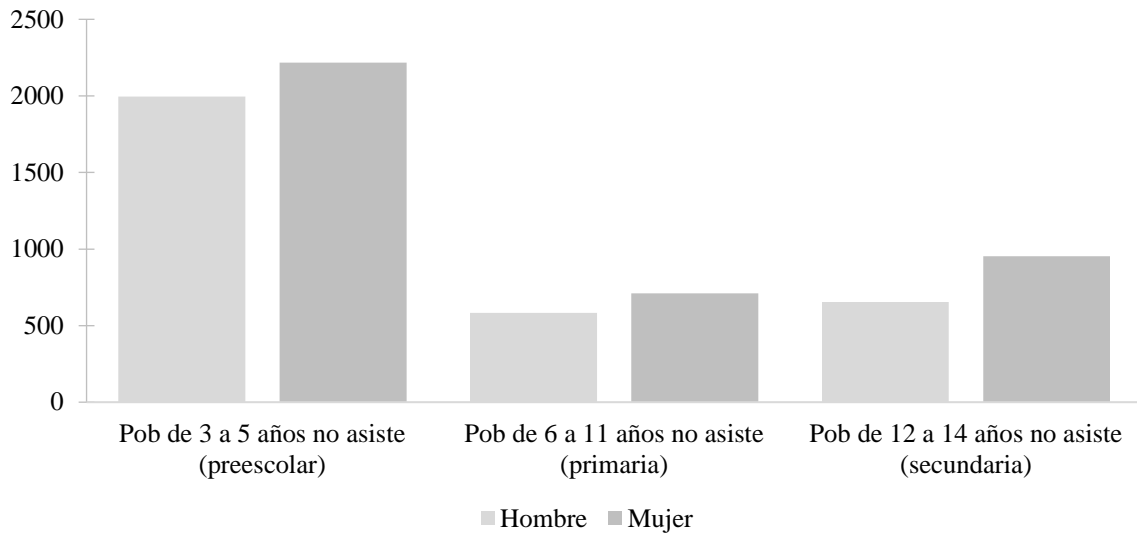
La educación constituye un eslabón esencial en la formación de capital humano. Schultz, en Keely (2007:31), argumenta que el uso de la palabra capital es para enlazar la educación con el crecimiento, considerando “que en toda una economía la calidad del capital humano puede vincularse con el crecimiento económico”; está ligado con la educación e incluso con la inversión en investigación y esto significa que un país mejor educado puede lograr mayor crecimiento; por ende, se consolida el desarrollo humano, el cual representa el concepto más amplio e integral de las capacidades de las personas.

En el municipio hay un déficit educativo. De acuerdo con INEGI (2010), hay más 21,000 analfabetos, de quienes 14 por ciento está en un rango de 8 a 14 años, situación que vulnera los derechos de la infancia. Por lo tanto, es necesaria la sensibilización de las estructuras comunitarias para el acceso, la promoción y la difusión de programas contra el rezago.

Según datos oficiales del INEGI (2015), el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era de 3.8, frente al de 7.2 en la entidad. La Secretaría de Educación (2013) cuenta con una infraestructura educativa de: 105 escuelas preescolares, 130 primarias, 18 secundarias 2 bachilleratos y 103 primarias indígenas. La condición de rezago educativo afecta a 55 por ciento de la población, lo cual significa que 45,855 individuos presentaron esta carencia social en el municipio.

Por otro lado, más de 4,000 niños en edad de 3 a 5 años de este municipio no asisten a la educación preescolar, lo cual limita el desarrollo del proceso cognitivo de los infantes, pues la educación preescolar ofrece a los niños un espacio de interacción y vivencias de aprendizaje para un desarrollo integral, situación que el programa de transferencia monetaria condicionada no contempla y sólo se limita a la integración de la población estudiantil del nivel básico (primaria, secundaria y bachillerato). A lo anterior se suman más de 2,000 niños en un rango de 6 a 14 años que no asisten a la escuela (Gráfico 60), en la presunción de que los padres involucren a sus hijos en actividades para generar ingresos, acentuando la circularidad de la pobreza.

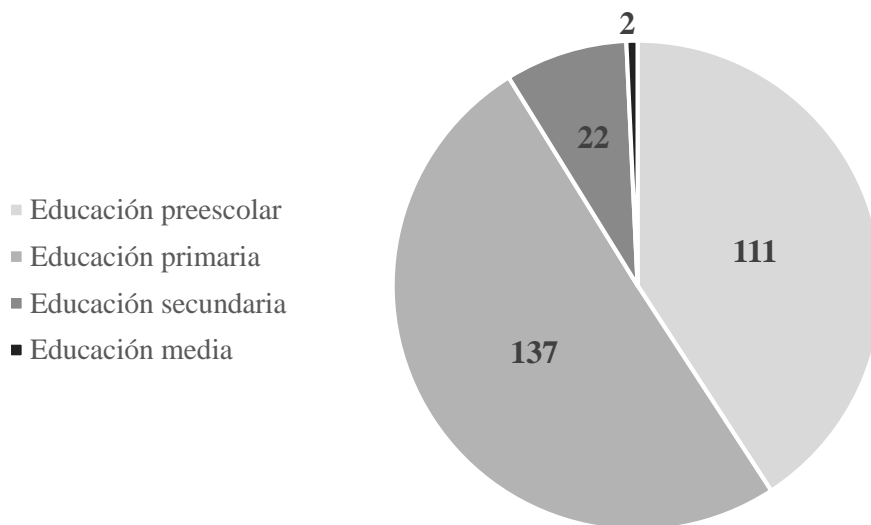
Gráfico 60. Número de población de 3 a 14 años que no asiste a un centro escolar en Chamula



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2010).

En el municipio se tiene un déficit de infraestructura escolar con respecto al nivel medio superior en comparación con los niveles preescolar, primaria y secundaria (Gráfico 61), considerando que el 9 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la declaración del Congreso de la Unión que reforma los artículos Tercero y Trigésimo Primero de la Constitución Federal para dar lugar a la obligatoriedad de la educación media superior en México.

Gráfico 61. Infraestructura educativa en Chamula



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Educación (2012).

Otro factor es la calidad de aulas educativas, en algunos casos improvisadas o de materiales diferentes al concreto, aunado al mobiliario y el equipo precarios.

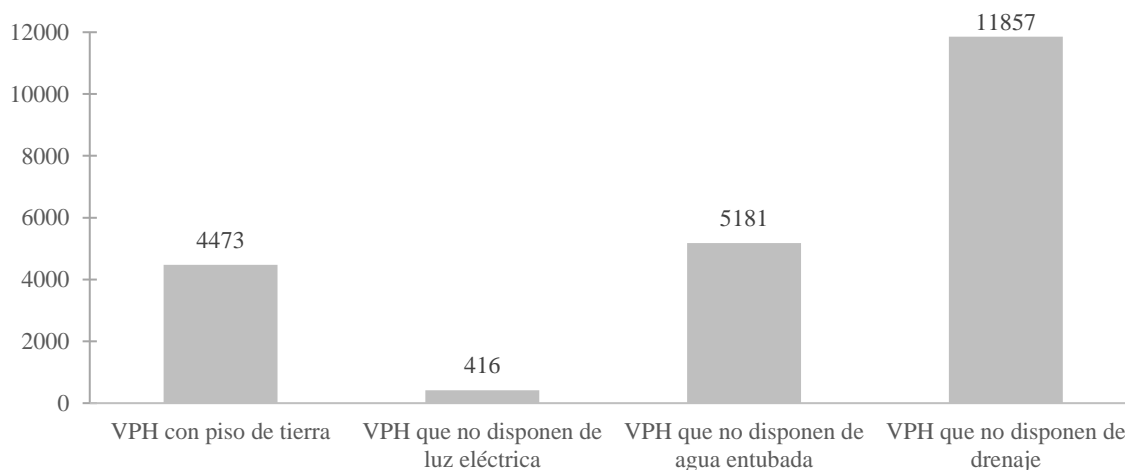
La ubicación de escuelas de nivel medio superior en cabeceras municipales o aledañas (San Cristóbal de Las Casas o Chenalhó) representa un distanciamiento considerable con las localidades de Chamula, limitando que los estudiantes continúen con sus estudios debido a los costos de transportación, alimentación y hospedaje, los cuales calculados semanal y mensualmente son considerables, y pocos pueden acceder. Por lo tanto, los conduce a abandonar el estudio para trabajar o casarse.

#### 4.4.5.3 Pobreza e infraestructura básica social

Los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y plasmados en la Ley General de Desarrollo Social (2013) mandatan que la población tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, entre los cuales destacan para el presente apartado la calidad y el espacio de la vivienda y el acceso a servicios básicos de ésta.

Sin embargo, entre la norma y el territorio existe un contraste al observar 19,155 viviendas habitadas con algún tipo de carencia social (Gráfico 62), con mayor énfasis en la falta de disponibilidad de drenaje, seguido de la no disposición de agua entubada (independiente de la potabilización), situación vinculada a enfermedades gastrointestinales, compleja en localidades con viviendas dispersas o en ciertos casos en los cuales los acuerdos de la comunidad dan prioridad a otro tipo de necesidades.

Gráfico 62. *Número de viviendas particularmente habitadas (VPH) con algún tipo de carencia social en Chamula*



Fuente: Elaboración con datos del INEGI (2015).

La divergencia territorial respecto a las carencias en las viviendas es notable, identificándose a nivel de localidad de acuerdo a INEGI 2010 (disponibilidad de datos desagregados) a Muquén con 175 con piso de tierra; Yaltem, 53, sin luz eléctrica; Yaltem, 373, sin agua, y Chicumtantic, 276, sin drenaje; sin embargo, de la observación de campo, localidades como Epalchén y Chicumtantic tienen fuertes carencias de agua, por el crecimiento población, condición que empeora los indicadores de marginación para el municipio.

Cuadro 23. *Número de localidades por rango de viviendas por carencia social en Chamula*

| Rango de viviendas | Total de localidades | Total de viviendas | VPH con piso de tierra | VPH que no disponen de luz eléctrica | VPH que no disponen de agua entubada | VPH que no disponen de drenaje |
|--------------------|----------------------|--------------------|------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 01 a 50            | 37                   | 974                | 35%                    | 10%                                  | 51%                                  | 61%                            |
| 51 a 100           | 45                   | 3,321              | 27%                    | 6%                                   | 51%                                  | 68%                            |
| 101 a 150          | 27                   | 3,411              | 20%                    | 4%                                   | 40%                                  | 58%                            |
| 151 a 200          | 15                   | 2,559              | 24%                    | 3%                                   | 38%                                  | 63%                            |
| 201 a más          | 20                   | 5,924              | 24%                    | 4%                                   | 36%                                  | 61%                            |
|                    | 144                  | 16,189             | 24%                    | 5%                                   | 41%                                  | 62%                            |

Fuente: Elaboración a partir de la base datos del INEGI (2010).

Disponer de vías de comunicación es fundamental para potenciar el desarrollo humano y económico del territorio; sin embargo, los altos costos de los proyectos de apertura, ampliación, rehabilitación y mantenimiento han dejado en abandono la infraestructura caminera, provocando que con el tiempo se colapse y vuelvan intransitable, afectando el traslado de enfermos y de la producción, limitando la productividad al no reducir tiempos y costos de transportación hacia el mercado local, situación que se agrava en la temporada de lluvias, cuando algunas localidades quedan incomunicadas y la problemática se vuelve mayúscula.

#### **4.4.5.4 Pobreza y medio ambiente**

El crecimiento poblacional provoca la ampliación de asentamientos humanos irregulares con una deforestación desmedida; en este sentido, si se altera la renovabilidad de los recursos “(...)también se verá afectada y la naturaleza quedará sometida, ya no a ley de la naturaleza, sino a leyes socioeconómicas. Según los intereses de quienes exploten el recurso, será el resultado y el destino del ecosistema(...)” (Carabias, 2005: 89); por lo tanto, se intensifican el riesgo y los niveles de pobreza.



Asimismo, la tala clandestina, el tráfico de madera o el uso doméstico de ésta ponen en riesgo la subsistencia de las generaciones venideras y el hábitat de plantas y animales; el uso de productos químicos provoca daños considerables para el suelo y alteraciones a la biodiversidad.

La contaminación de ríos y arroyos es evidente por el uso detergentes (lavar ropa), sin que exista conciencia local; asimismo, existe un desconocimiento para la disposición y la clasificación de los residuos sólidos. Las personas queman su basura o lo tiran en espacios a cielo abierto, convirtiéndose en un problema grave de impacto ambiental que se acrecienta con el paso del tiempo.

La falta de una cultura ambiental propicia que no se atiendan los problemas como el tratamiento de aguas residuales, la recolección de basura, la separación de residuos sólidos, los cuales son causa de riesgos para la salud. De las cuatro localidades indígenas recorridas<sup>61</sup> (Kotolté, Tentic, Epalchén y Chicumtantic) existe una preocupación por el cambio climático al observar la escasez de agua en los pozos y que las parcelas no crecen o no completan su ciclo, como los frutales.

#### **4.4.6 Orientación y control político del gasto público**

Para los territorios el gasto público bien orientado se constituye en un eslabón que, aunado a las oportunidades de vida y a la vocación productiva, permite definir el desarrollo o el estancamiento. En este sentido, “(...)la inversión en proyectos, programas (...) puede avivar el crecimiento económico, y el crecimiento es el mejor remedio contra la pobreza(...)” (Deaton, 2015: 303). Por lo tanto, al existir una planificación eficiente del gasto se puede generar desarrollo, al invertir en servicios básicos, en el aprovechamiento de los recursos naturales, y generar cadenas de valor; sin embargo, en la mayoría de los municipios de Chiapas es una realidad lejana.

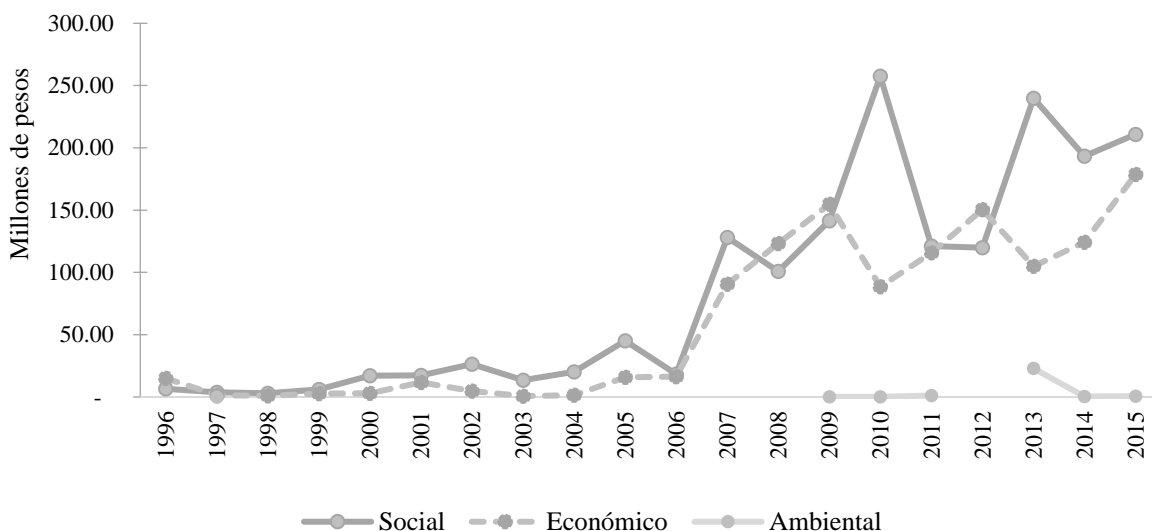
Se puede tener un banco de datos abundante y generoso en su aplicación, pero, sin planificación territorial, el recurso público fluye a localidades con mayor población; entonces, la desigualdad regional se agudiza junto a problemas estructurales. De acuerdo con Levy (2002/2006: 48), “(...)se necesita un proceso de toma de decisiones y un mecanismo de revelación de información (...) en torno al presupuesto público(...)”, es decir, acciones para incidir en el desarrollo.

---

<sup>61</sup> Marzo a abril de 2016 como parte del trabajo de campo.

La Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programas de Gobierno informó que de 1996 a 2015 el gobierno estatal ha destinado para el municipio de Chamula más de 2.9 mil millones de pesos, de los cuales 58 por ciento ha sido ejercido en el rubro de desarrollo social, situándolo presupuestalmente en el séptimo lugar en la entidad y, 41 a desarrollo económico. En tanto, el recurso para preservar el medio ambiente es mínimo.

Gráfico 63. *Gasto en desarrollos social, económico y ambiental de Chamula (1996-2015)*



Fuente: Elaboración con datos de la SPGPYPG (1996 a 2015).

La tendencia de la línea del desarrollo social tiene tres aumentos considerables en el nivel de pobreza que probablemente coincidan con los cambios de gobierno en Chiapas (estatal y municipal); por lo tanto, puede sostenerse que “(...)la mayoría del gasto social no beneficia de manera directa a las familias pobres y hay una gran brecha entre el discurso y la realidad (...) para combatir la pobreza(...)” (Levy, 2002: 47).

En este contexto, la cabecera municipal es la más beneficiada en comparación con el resto de las comunidades (160) que reflejan mayor pobreza. El gasto público en Chamula se ha convertido en un instrumento electoral para la captación de votos y sostener el poder político en el territorio; los candidatos oficiales, ignorando la situación del Ayuntamiento, comprometen su capacidad financiera a rubros que no coadyuvan a reducir la pobreza o la marginación de las comunidades. De acuerdo con Mulas-Granados (2011, 128), “(...)la corrupción disminuye los ingresos públicos, la financiación de los gastos públicos en general, y los de educación, sanidad y seguridad social en particular, se ve afectada(...)”

Chamula es financieramente dependiente de la federación. Los ingresos propios derivan del turismo, multas o aportaciones voluntarias; son administrados por las autoridades tradicionales y destinados a las fiestas religiosas. La composición del gasto público resulta de las participaciones y las aportaciones que recibe de la federación; de acuerdo con la distribución presupuestal para 2016 de los ramos 28<sup>62</sup> y 33, la capacidad financiera para el municipio es de 393 millones de pesos, independientemente de los recursos extraordinarios que el propio Ayuntamiento pueda gestionar.

Cuadro 24. *Capacidad financiera de Chamula para el ejercicio 2016*

|                                     |   |   |               |        |
|-------------------------------------|---|---|---------------|--------|
| Total de participaciones<br>Ramo 28 | Fondo General Municipal                   | Fondo general   | 48,411,519.00 | 12.30% |
|                                     |   | Impuestos especiales sobre Productos y Servicios (IEPS) | 650,340.00    | 0.17%  |
|                                     |   | Tenencia federal  | -             | 0.00%  |
|                                     |   | Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN)       | 240,518.00    | 0.06%  |
|                                     |   | Compensación del ISAN                                   | 72,885.00     | 0.02%  |
|                                     | Fondo de Fomento Municipal                | 8,300,561.00  | 2.11%         |        |
|                                     | Fondo de Fiscalización                    | 10,488,508.00   | 2.67%         |        |
|                                     | Fondo de Extracción de Hidrocarburos      | -   | 0.00%         |        |
|                                     | Incentivo a las Gasolinas                 | 2,505,180.00  | 0.64%         |        |
|                                     | Fondo de Compensación                     | 3,779,564.00  | 0.96%         |        |
| Aportaciones<br>Ramo 33             | Fondo de Infraestructura Social Municipal | 276,223,726.02  | 70.19%        |        |
|                                     | Fortamun                                  | 42,863,150.38   | 10.89%        |        |
| Capacidad financiera                |   | 393,535,951.40  |               |        |

Fuente: Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (2015).

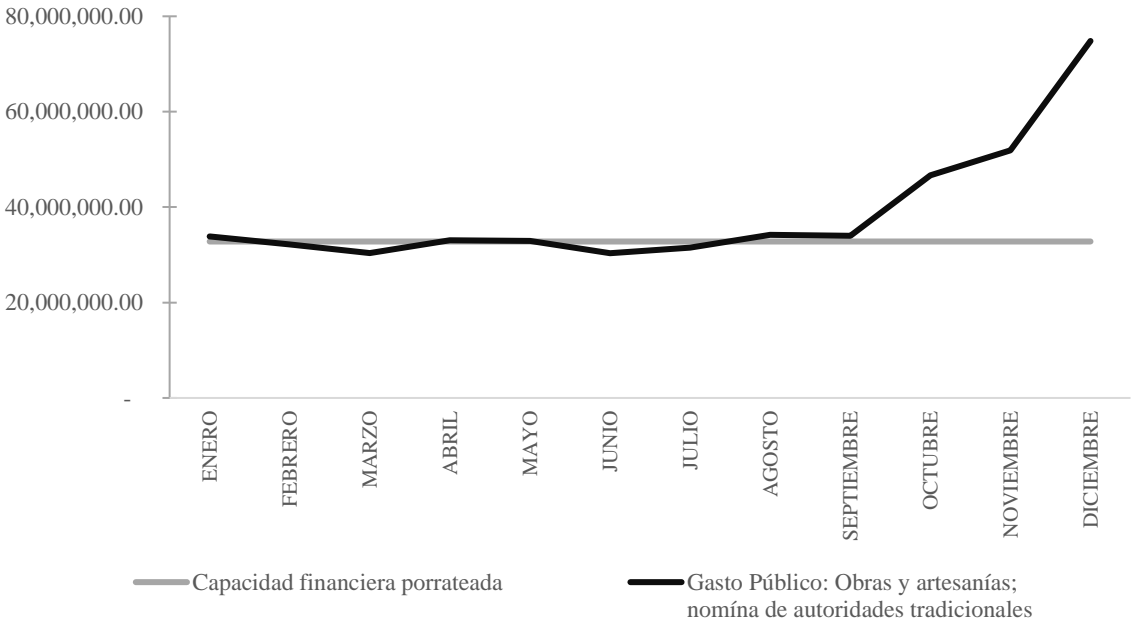
El municipio ocupa el cuarto lugar de la entidad con mayor financiamiento; sin embargo, la ineficiente administración municipal supera las expectativas del gasto público en relación con los compromisos de campaña, provocando conflictos sociales<sup>63</sup> con consecuencias graves por promesas incumplidas.

<sup>62</sup> Recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asigna a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la LCF (¿?) y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

<sup>63</sup> El 23 de julio de 2016 los habitantes de las comunidades de San Juan Chamula se concentraron en la explanada del Ayuntamiento Constitucional para escuchar el mensaje del presidente municipal Domingo López González; sin embargo, surgieron reclamos por el incumplimiento de compromisos y la falta de pago con referencia a los apoyos para el mejoramiento de viviendas y para las artesanías. Ante la efervescencia de la situación, se generaron discusiones y surgieron disparos de arma de fuego, teniendo como se desenlace la muerte del alcalde y otros funcionarios.

Con información recopilada en la Coordinación de Planeación del Ayuntamiento de Chamula durante el trabajo de campo fue posible construir una gráfica (64) con valores comparativos y prorrateadas respecto a la capacidad financiera (393 millones de pesos/12 meses) y el gasto en cuatro rubros (mejoramiento de vivienda, apoyo a artesanas, gastos operativos y pago de nómina para autoridades tradicionales), sin considerar otros conceptos por devengar (sueldos y salarios, aguinaldo, impuestos, proveedores, mantenimiento, etcétera) que presionan la capacidad financiera de la administración municipal.

Gráfica 64. *Presión del gasto estimado sobre la capacidad financiera del Ayuntamiento de Chamula (ejercicio 2016)*



Fuente: Elaboración con datos del Ayuntamiento de Chamula (2016).

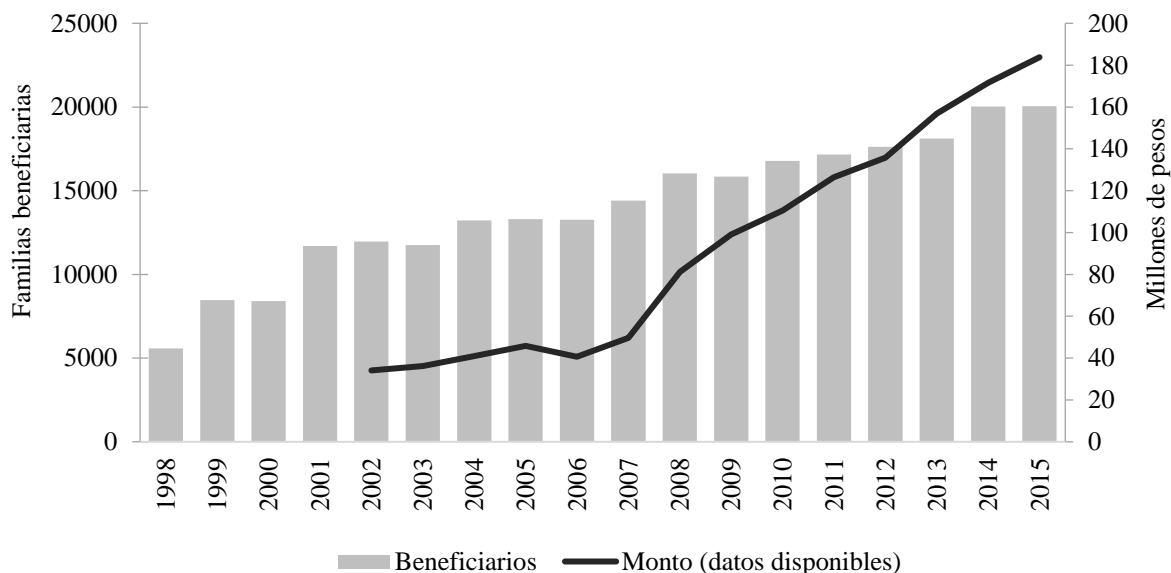
Se puede observar la presión que ejercen estos tres rubros en la capacidad financiera, considerando que se hace uso de todos los recursos de los ramos 28 y 33 transferidos, sin margen para instrumentar estrategias que impulsen el desarrollo de capacidades personales en el territorio, se incentive la disminución de pobreza o se amplíe la infraestructura básica para las localidades con alta marginación. Es importante advertir la simulación en el ejercicio del recurso público, en específico con el rubro de apoyo para el mejoramiento de las viviendas, pues se entrega directamente a cada integrante de las comunidades (previa solicitud), quienes lo destinan a otros conceptos, creando una disparidad entre el presupuesto ejercido y los indicadores de pobreza.

#### 4.4.7 Incidencia del PTC

Como se ha argumentado, uno de los principales objetivos de los PTC es romper la pobreza intergeneracional mediante el desarrollo de capacidades básicas (educación y salud) y estrategias de corresponsabilidad que impulsen cambios en las condiciones de vida de la población beneficiaria respecto a sus antecesores, contexto establecido en las reglas de operación del Prospera.

En el contexto territorial de Chamula, al sexto bimestre (Sedesol, 2015) se tiene un padrón integrado de 20,060 familias, con una cobertura del 98.7 por ciento de las localidades<sup>64</sup>, en las cuales se ha transferido beneficiarios 1,312 mil millones de pesos de 2002 a 2015, con una tasa de crecimiento promedio anual de las transferencias de 13.8.

Gráfico 65. *Padrón histórico de familias beneficiarias versus transferencia monetaria en Chamula (1998-2015)*



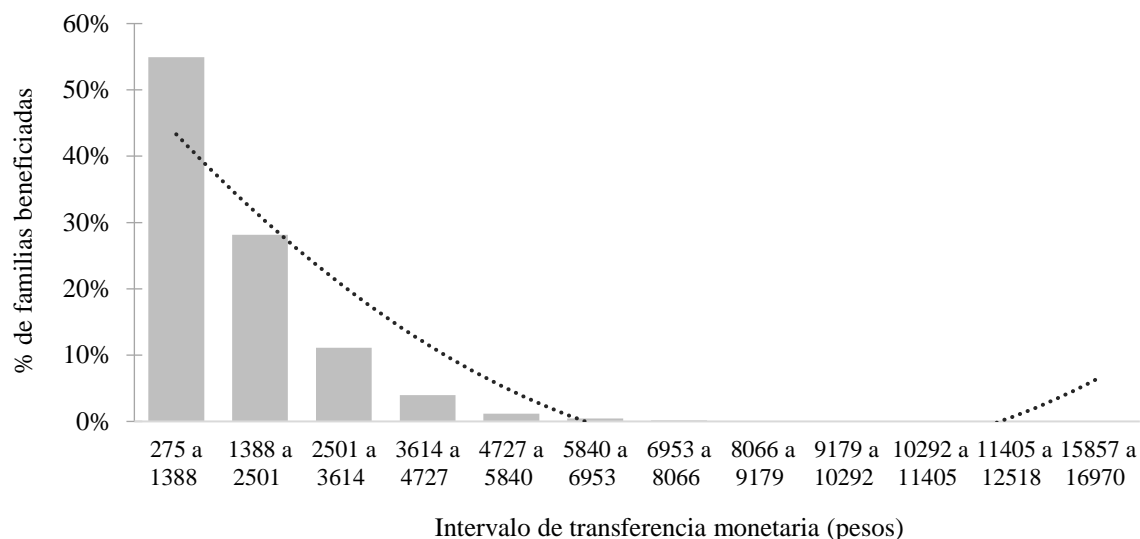
Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

El incremento en las transferencias monetarias tiene una lectura de no reducir la pobreza. Por el contrario, es clara la visión del ejecutivo federal mediante “su política social de nueva generación” de estereotipar a las personas como no generadoras de su desarrollo, al describir: “(...)los hogares en pobreza, evidentemente, se caracterizan por su limitada capacidad para generar ingresos por cuenta propia y el bajo nivel de éstos(...)” (Sedesol, 2015); es decir, se sostiene una política asistencialista que desde 1998 ha plasmado el mismo discurso con matices, ahora sosteniendo que el pobre no podrá salir de su círculo vicioso.

<sup>64</sup> Considerando que el INEGI tiene identificados 144 y la Sedesol 142.

El 55 por ciento de las familias beneficiadas recibe ingresos entre 278 a 1,388 pesos; 43 en 2,500 y 4,700; 1.85 de 5,000 a 12,500; en tanto el .01 se ubica en el parámetro de los 15,000 a los 16,000 pesos bimestrales.

Gráfico 66. *Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Chamula (2015)*

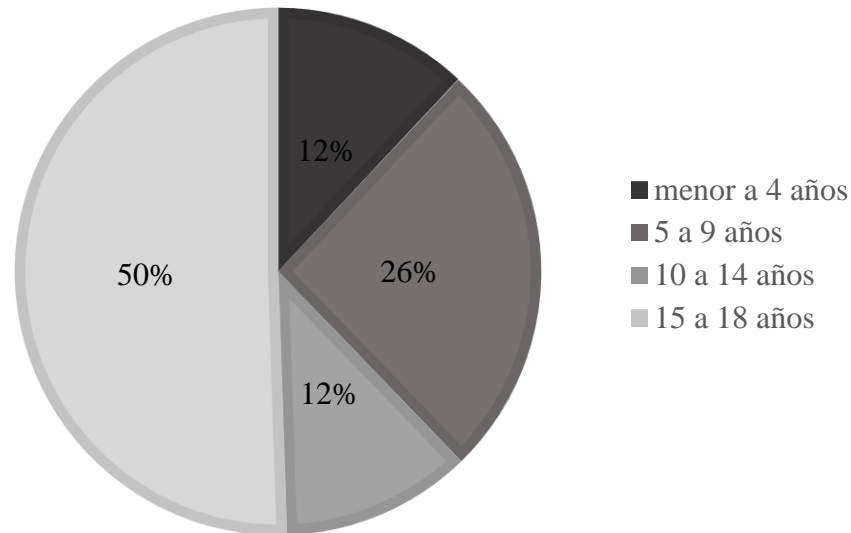


Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

El proceso de desarrollo de capacidades no está vinculado a la transferencia monetaria, pues depende más de las transferencias en especie por medio de talleres y pláticas a las mujeres en temas relacionados con salud y alimentación, así como del proceso de asistencia escolar de niños y jóvenes. Se supone el ingreso como mecanismo de supervivencia ante la falta de estrategias de ofertas productivas en los territorios y oportunidades que mejoren la calidad de vida a partir de ingresos estables.

De la población beneficiada, 50 por ciento tiene una antigüedad mayor o igual a 15 años (Gráfico 67); es decir, son beneficiarias desde el comienzo en Chiapas del PTC Progreso” en 1998. Sus registros están vigente, pues son sujetos a recertificación, en el supuesto: “Las familias beneficiarias están sujetas al proceso de recertificación, el cual consiste en evaluar nuevamente sus condiciones socioeconómicas y demográficas de conformidad a la metodología de focalización establecida en estas Reglas de Operación(…)” (Sedesol, 2015: 4.4.2.1).

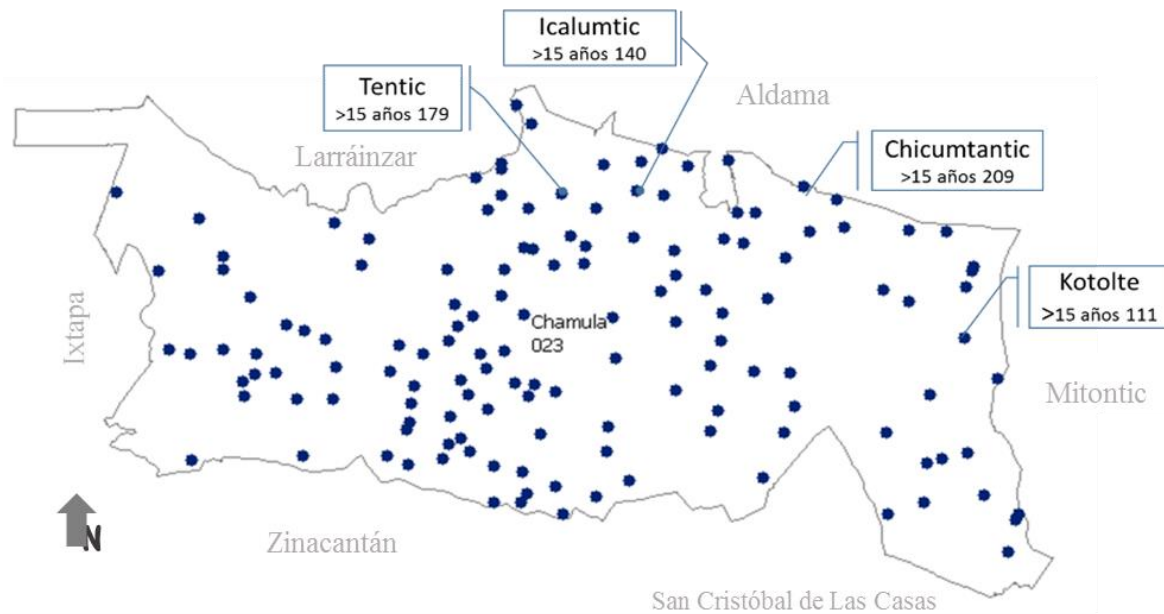
Gráfico 67. Porcentaje de las familias beneficiarias por antigüedad en el PTC de Chamula



Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

Para el 50 por ciento de las familias sus condiciones socioeconómicas no han mejorado en 18 años del programa. Chicumtantic, Epalchén, Kotolté y Tentic son cuatro de las 144 localidades que integran el territorio de Chamula, concentrando el mayor número de población beneficiaria con antigüedad mayor o igual a 15 años.

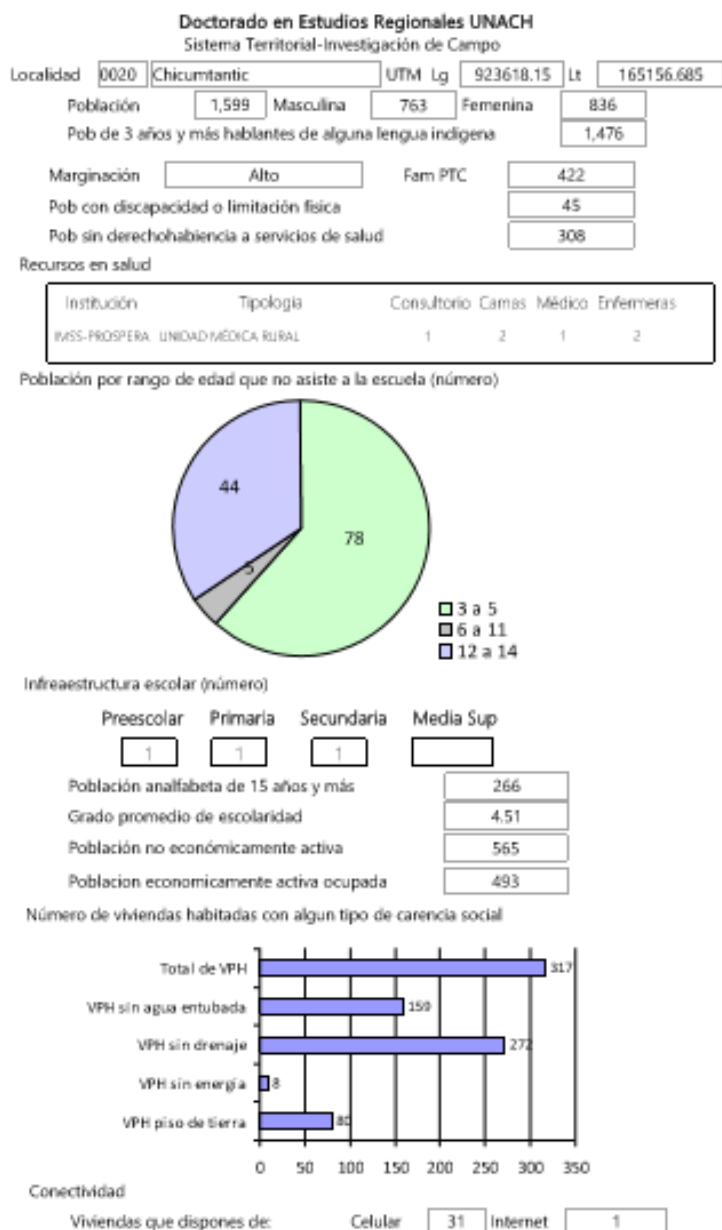
Figura 16. Ubicación espacial de las familias beneficiarias con PTC, mayor o igual a 15 años de Chamula (2015)



Fuente: Elaboración basada en mapa digital del INEGI y datos de la Sedesol (2015).

Por lo expuesto, se retoma como territorios de estudio las localidades de Chicumtantic, Epalchén, Kotolté y Tentic; por lo tanto, es necesario especificar con base en la disponibilidad de información algunos indicadores relevantes de las condiciones en estos espacios geográficos. Para eso se elaboró fichas por cada localidad con información desagregada disponible (figuras 17 a 20).

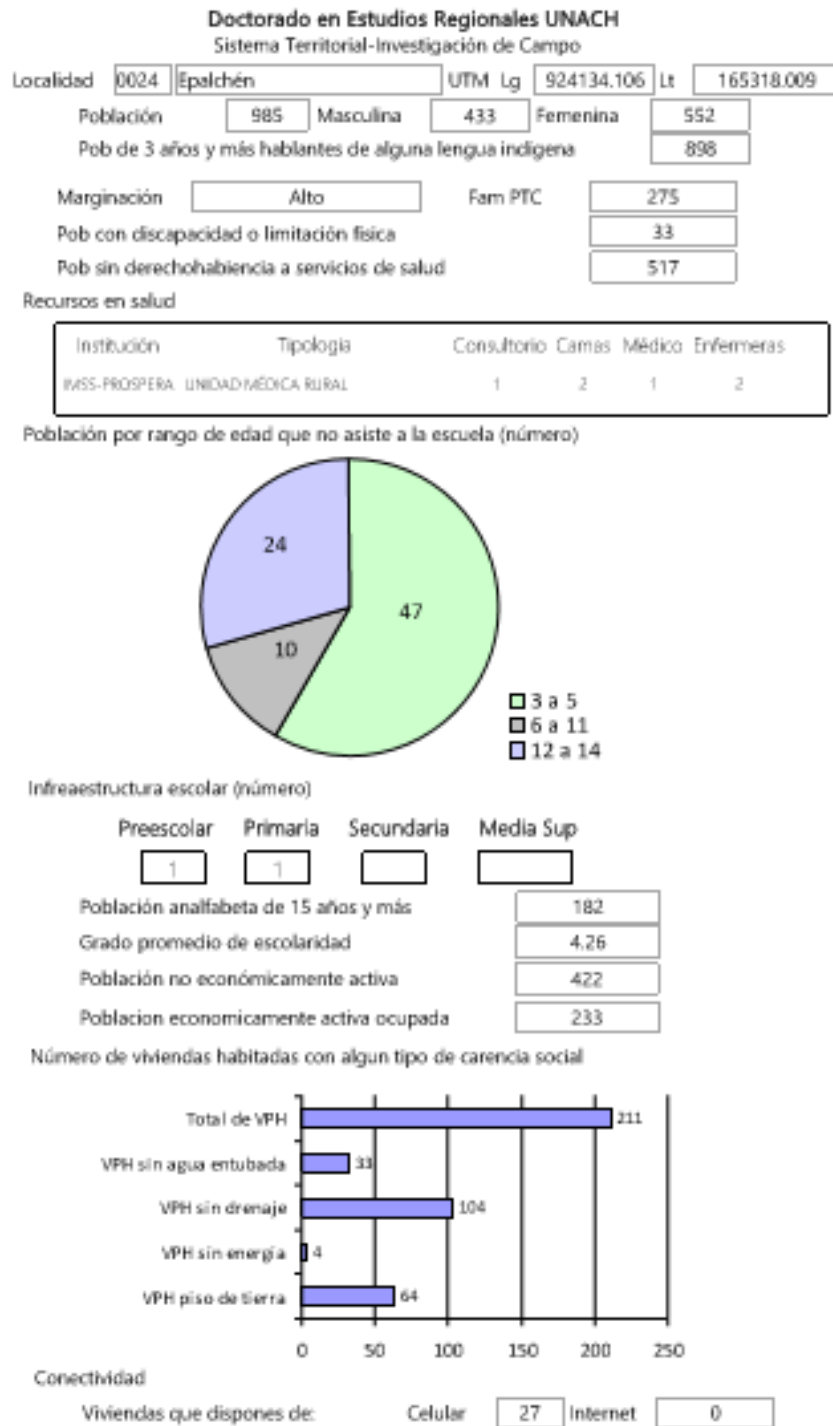
Figura 17. Ficha de datos de la localidad Chicumtantic, Chamula



Fuente: Elaboración con datos de ITER-INEGI (2010), Sedesol (2015), Conapo (2010), Secretaría de Educación (2014) y Secretaría de Salud (2014).



Figura 18. Ficha de datos de la localidad Epalchén, Chamula



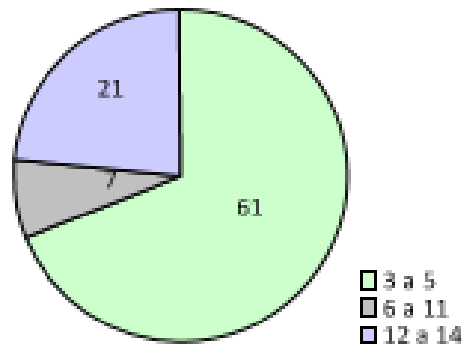
Fuente: Elaboración con datos de ITER-INEGI (2010), Sedesol (2015), Conapo (2010), Secretaría de Educación (2014) y Secretaría de Salud (2014).

Figura 19. Ficha de datos de la localidad Kotolté, Chamula

**Doctorado en Estudios Regionales UNACH**  
Sistema Territorial-Investigación de Campo

|   |      |           |         |            |     |            |
|---|------|-----------|---------|------------|-----|------------|
| Localidad   | 0098 | Kotolté   | UTM Lg  | 923313.879 | Lt  | 164905.735 |
| Población   | 888  | Masculina | 432     | Femenina   | 456 |            |
| Pob de 3 años y más hablantes de alguna lengua indígena |      |           |         |            |     | 783        |
| Marginación   | Alto |           | Fam PTC | 215        |     |            |
| Pob con discapacidad o limitación física                |      |           |         |            |     | 14         |
| Pob sin derechohabencia a servicios de salud            |      |           |         |            |     | 365        |
| Recursos en salud                                       |      |           |         |            |     |            |

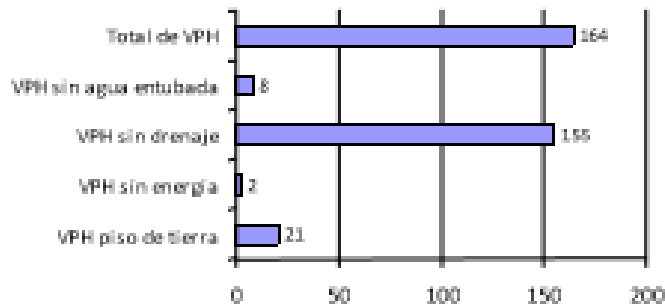
Población por rango de edad que no asiste a la escuela (número)



Infraestructura escolar (número)

| Preescolar                              | Primaria | Secundaria | Media Sup |      |
|---|----------|------------|-----------|------|
| 1                                       | 1        | 1          |           |      |
| Población analfabeta de 15 años y más   |          |            |           | 132  |
| Grado promedio de escolaridad           |          |            |           | 4.22 |
| Población no económicamente activa      |          |            |           | 285  |
| Población económicamente activa ocupada |          |            |           | 238  |

Número de viviendas habitadas con algún tipo de carencia social

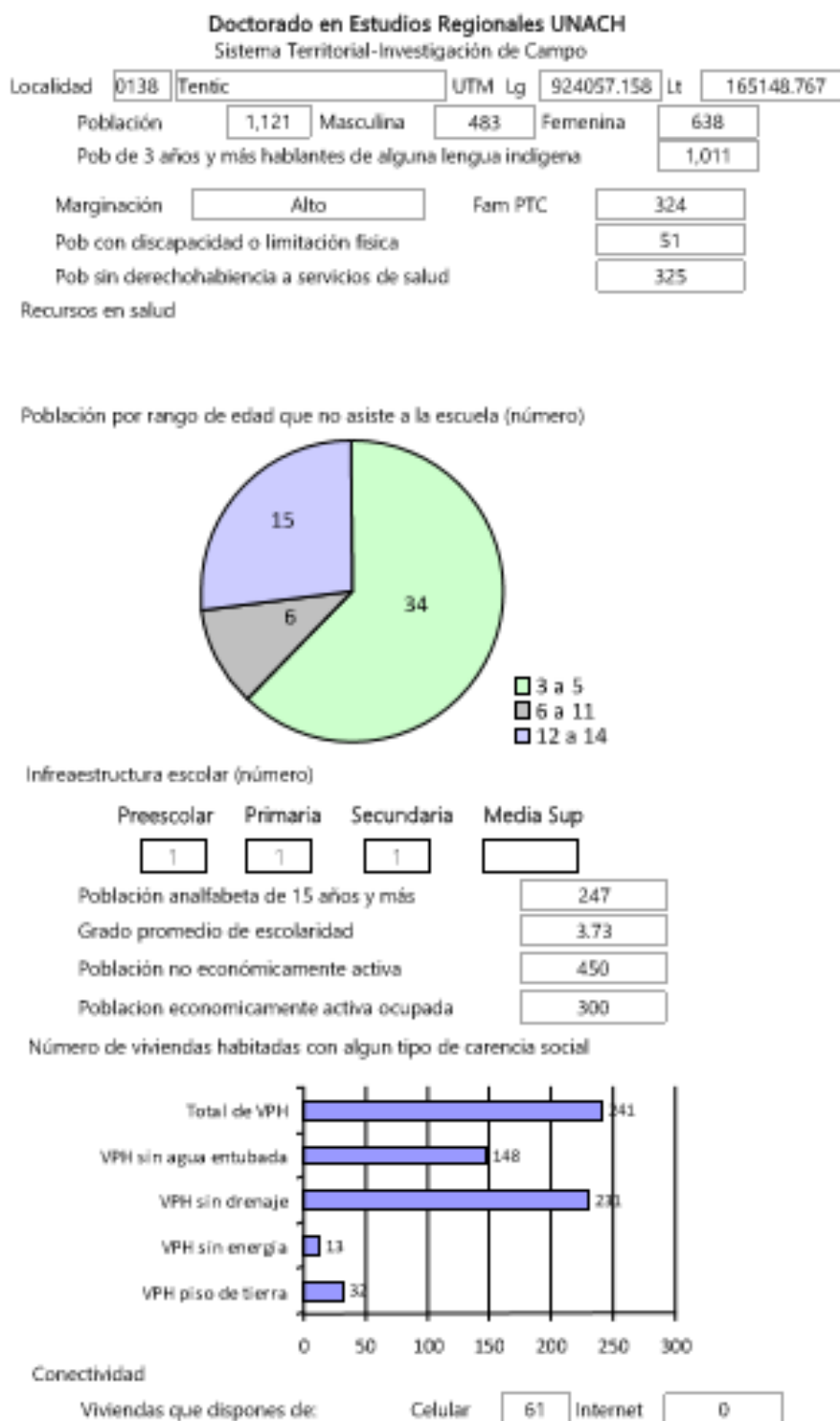


Conectividad

|                            |         |    |          |   |
|----------------------------|---------|----|----------|---|
| Viviendas que dispones de: | Celular | 31 | Internet | 1 |
|----------------------------|---------|----|----------|---|

Fuente: Elaboración con datos de ITER-INEGI (2010), Sedesol (2015), Conapo (2010), Secretaría de Educación (2014) y Secretaría de Salud (2014).

Figura 20. Ficha de datos de la localidad Tentic, Chamula



Fuente: Elaboración con datos de ITER-INEGI (2010), Sedesol (2015), Conapo (2010), Secretaría de Educación (2014) y Secretaría de Salud (2014).

Aunado a los datos anteriores, respecto al ingreso monetario mediante el PTC, los beneficiarios son: Chicumtantic, 90 por ciento recibe entre 950 y 2,800 pesos; Epalchén, 70 se encuentra entre 950 y 1,996; Kotelte, 60 recibe entre 950 y 2,300 y, por último, Tentic, 60 por ciento de su población se encuentra entre 475 y 1,822 pesos.

En relación con los recursos públicos para desarrollos social y económico erogados para cada localidad por el gobierno estatal de 1996 a 2015, tienen un comportamiento de altibajos, con un pico considerable en 2010, coincidente con el proceso electoral municipal y la antesala al cambio de ejecutivo estatal (Gráficos 68 al 71).

Gráfico 68. Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Chicumtantic

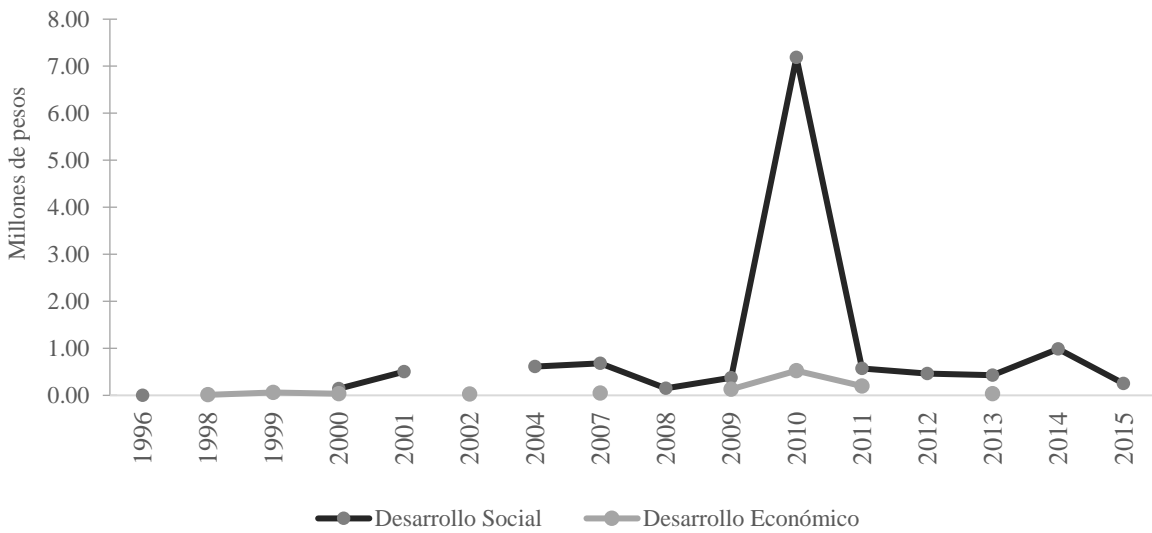
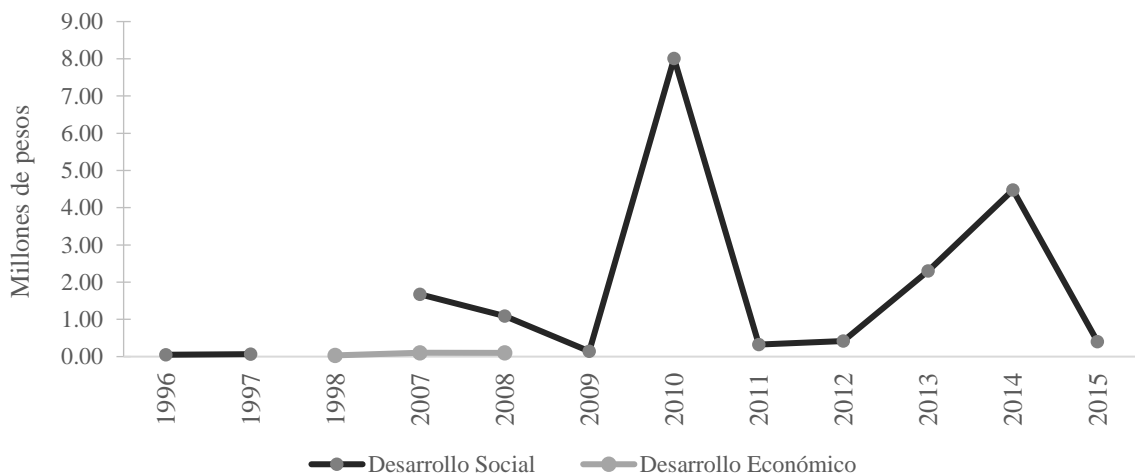


Gráfico 69. Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Epalchén



Fuente: Elaboración con datos del SPGPyPG (2015).

Gráfico 70. Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Kotolté

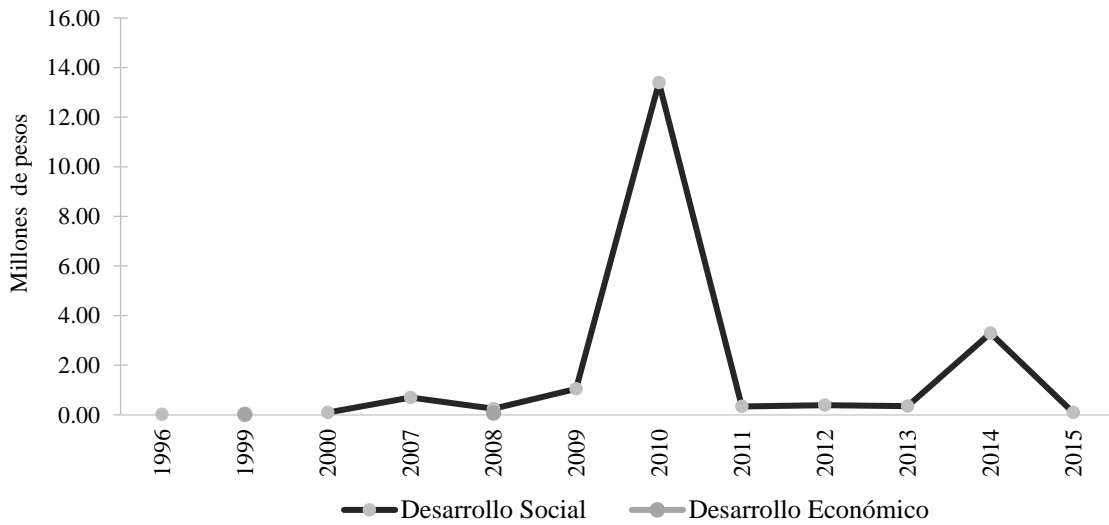
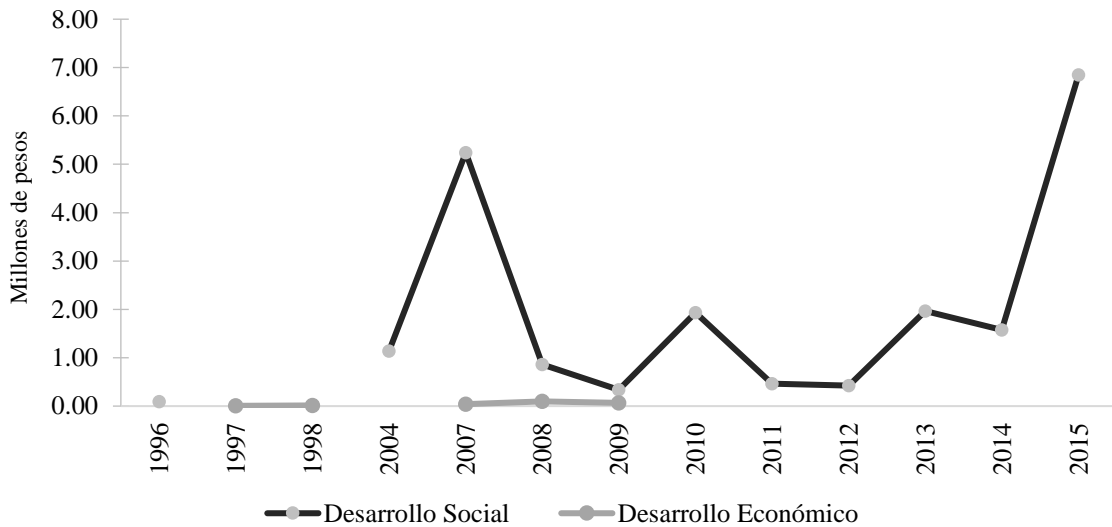


Gráfico 71. Recursos transferidos para desarrollos social y económico a la localidad de Tentic



Fuente: Elaboración con datos del SPGPyPG (2015).

La mayor erogación está orientada al desarrollo social o sinónimo de control social en el cual se incluye proyectos para alimentación, infraestructura básica, de salud, apoyos a adultos mayores, espacios escolares, entre otros; en este sentido, “(...)el recurso invertido en gasto social, comparado con los resultados, podría servir para reorientar la política de combate a la pobreza hacia un enfoque centrado en derechos como señala Esquivel (2015) para dejar el asistencialismo, orientada a la generación de empleos de manera efectiva y no estacional(...)” (López y Núñez, 2016: 27).

## Capítulo V

### *Hallazgos y conclusiones*

#### **5.1 Estrategia metodológica**

Este proceso de investigación nació de la inquietud y la voluntad de conocimiento de fenómenos latentes en la dinámica de la sociedad. Cierta problemática, al no ser visibilizada, da una lógica que quizá no existiera; sin embargo, está ahí en el interés de ser analizada por el investigador, quien mediante una metodología dará cuenta de qué tan compleja es esa realidad.

En este sentido, confrontar las interrogantes planteadas con la realidad mediante el estudio de campo es trascendental en la investigación; para eso es necesario seleccionar una estrategia metodológica, entendida como “(...)las formas de lograr nuestros objetivos en menos tiempo, con menos esfuerzo y mejores resultados. En éstas, el investigador amplía sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar(...)” (Quiroz en Martínez, 2004: 6); por lo tanto, permitirá orientar las técnicas en el proceso de recolección de información y el procesamiento, la sistematización y la interpretación de datos.

En este contexto, para comprender la dinámica de las interrogantes planteadas en la investigación, considerando que la unidad de análisis son las familias beneficiarias con mayor permanencia en el PTC, pues la antigüedad tiene relación con sus condiciones socioeconómicas evaluadas mediante una encuesta<sup>65</sup>, al ser clasificadas por debajo del parámetro<sup>66</sup> seguirán legibles y sujetas a la asistencia social. Sin embargo, mediante datos cuantitativos, no es posible percibir el pensar y el sentir de las personas en su entorno.

Por lo tanto, se opta por el método cualitativo porque “al demostrar que detrás de las apariencias existen significados que sólo se pueden analizar o conocer mediante la experiencia (...) y el interés (...) cómo la gente piensa(...)” (Barragán, 2001: 95-96, 98); asimismo, “(...)no obstante, siempre es posible que la gente no perciba su vida en términos de los indicadores o puede ser que la gente valore cosas diferentes que no están incluidas en los datos(...)” (Deaton, 2015: 65); en este sentido, es relevante para la investigación recurrir

---

<sup>65</sup> Encuesta de características de los hogares realizada por la Sedesol como mecanismo de evaluación de las condiciones de las familias para ser susceptibles de ingreso o reingreso.

<sup>66</sup> Si los ingresos per cápita mensuales de los integrantes de las familias están por debajo de la LBM.

al diálogo y la observación, pues permiten la reflexión y la interpretación del fenómeno desde los actores territoriales.

De acuerdo con Dezin y Lincoln, citados en Martínez (1996: 36), la investigación cualitativa es un conjunto de prácticas interpretativas, por lo cual se vale de aproximaciones, métodos y técnicas de diversas disciplinas. De manera complementaria, se requiere la instrumentación de técnicas del método cuantitativo al considerar: “(...)en los hechos, no hay nada que impida su combinación y articulación (...) puede ser recomendable y enriquecedor el combinar ambas aproximaciones(...)” (Barragán, 2001: 93), aunque haya quienes digan que los métodos cuantitativo y cualitativo representan dos puntos de vista incompatibles, pero también existen posturas reconociendo la utilización de ambas en una misma investigación, como una riqueza, polifacética y múltiple, para conocer la realidad social (Corbetta, 2007: 59-61). Por esto se recurre a dos componentes: la construcción de bases de datos a partir de la disponibilidad de información de fuentes oficiales y el procesamiento de muestras.

### **5.1.1 Técnicas de investigación**

Entendidas como las “(...)herramientas, instrumentos o formas de proceder que le permiten a cualquier sujeto indagador obtener información (datos) sobre el ‘objeto de estudio’ que esté interesado en conocer en un momento determinado(...)” (Martínez, 2004: 18).

Por eso es necesario delimitar qué técnicas serán empleadas en la presente investigación, valorando que se requiere la combinación de estrategias metodológicas entre lo cualitativo y lo cuantitativo, en la medida en que: “(...)‘real-social’ es complejo y diverso, está claro que sólo la mezcla de las perspectivas y ‘datos’ que ofrecen conjuntamente lo cualitativo y lo cuantitativo le permite a los investigadores acercarse a lo social de la mejor manera y modo posible: con mucha más ‘fiabilidad’.” (Martínez, 2004: 14).

Esta combinación se puede denominar triangulación al “(...)ser definida como el uso de dos o más métodos de recogida de datos, en el estudio de algún aspecto del comportamiento humano(...)” (Serrano en Martínez, 2004: 14).

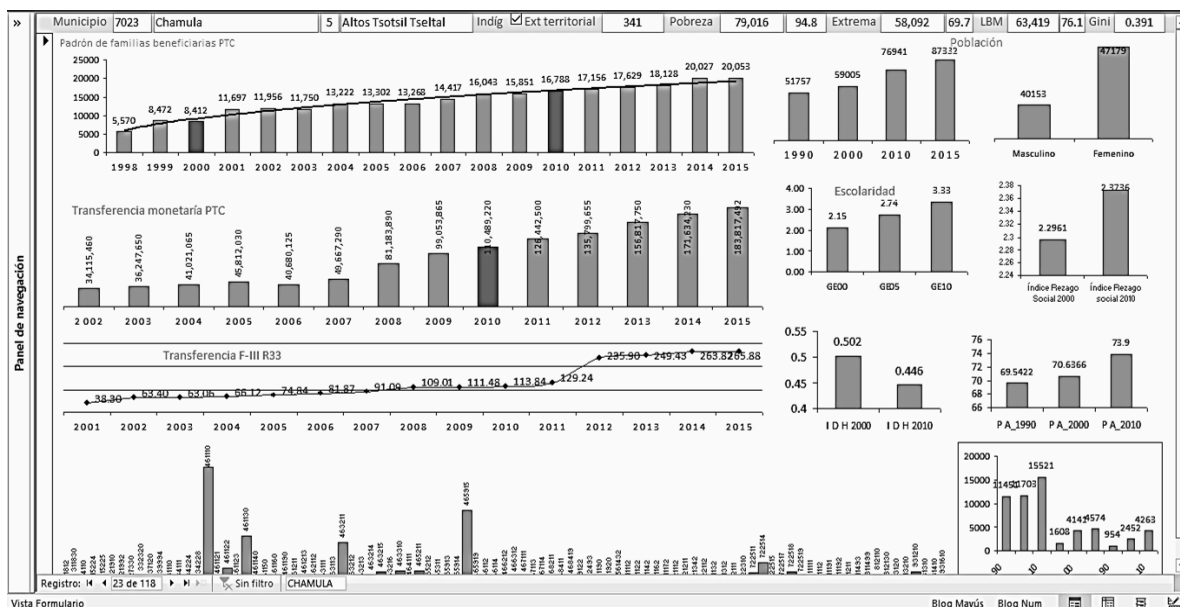
Por su parte, Gotari, citado por Martínez (2004: 19), considera que las técnicas “(...)forman parte de los métodos, (...) puede figurar en varios métodos, sin que constituya necesariamente una parte intrínseca de método alguno (...). Tampoco hay técnicas que sean exclusivas de un determinado método(...)”

En este contexto, se propone la recopilación y el análisis de la información en la necesidad de que, de acuerdo con Martínez (2004: 20), posibilitan al “(...)investigador reunir, encontrar, recopilar o construir la información empírica necesaria para responder las preguntas que formuló acerca de su objeto de estudio(...)” Entonces tenemos las siguientes técnicas: investigación documental, construcción de bases de datos, observación, talleres participativos con guion y entrevistas semiestructuradas.

Mediante la investigación documental se invoca a la memoria de información para acercarse y comprender la realidad social del objeto de estudio, considerando que la investigación se sustenta a partir de los estudios regionales para dar cuenta de fenómenos desde los contextos territorial, histórico, cultural, económico, político y social. Por tanto, es necesario acceder a un conjunto de soporte documental localizable de forma física (bibliotecas locales) y virtual (Internet).

Para la construcción de la base de datos se requirió información disponible a partir de fuente oficiales<sup>67</sup>, lo cual permitió diseñar una herramienta cuantitativa mediante un sistema de gestión<sup>68</sup> para visualizar lo recopilado.

Figura 21. Base de datos elaborada a nivel municipal para consulta de información por localidad



Fuente: Elaboración del autor.

<sup>67</sup> INEGI, Sedesol, INAFED, Coneval, Conapo, PNUD, CDI, SHCP, SH Chiapas y SPGPYPG.

<sup>68</sup> Microsoft Access, procesador de datos incluido en el paquete de programas de Microsoft Office.



Esta base permite concentrar, seleccionar y graficar la información que se requiere y responder a las preguntas ¿cómo está?, ¿dónde está? y ¿cuánto hay? acerca de:

- Población y vivienda
- Unidades económicas
- Vocación productiva
- Ocupación y empleo
- Índice de Desarrollo Humano
- Pobreza
- Línea de Bienestar Mínima
- Índice de Rezago Social
- Infraestructura de salud
- Escolaridad
- Transferencias monetarias del PTC
- Padrón de beneficiarios activo del PTC

La observación, de acuerdo con Olabuénaga y Ipizua, citados por Valles (2007: 143), es una actividad común, la cual puede transformarse en una herramienta poderosa de la investigación social y en técnica científica. Asimismo, “(...)concentra la capacidad sensitiva en algo por lo cual estamos interesados (...) en toda observación, la localización y el tiempo son trascendentales(...)” (Barragán y Salman, 2001: 126-127); así se busca focalizar la atención en comportamientos de las familias activas en el PTC, en los siguientes momentos:

- a) Días de cobro en los puntos de entrega; observar las características del entorno cuando las beneficiarias reciben el pago, por quiénes son acompañadas.
- b) Prácticas de consumo para saber su apego a lo planteado en las reglas de operación respecto a compra de productos no alimentarios y pago de créditos.
- c) Corresponsabilidad, observar limitaciones o circunstancias del cumplimiento en los componentes de salud y educativo, este último con énfasis en el registro de ausentismo, ropa, calzado y útiles escolares.

Lo anterior no es limitante, quizá surjan otros hallazgos en el proceso de observación para ser codificados.

Previendo los tiempos de investigación limitados y las circunstancias territoriales, sobre todo las de carácter cultural, donde una barrera es la estructuración de palabras para recuperar la esencia de lo que se quiere indagar; por eso, ante la falta de un lenguaje común (tsotsil al español) y establecer confianza con los pobladores, se recurre a herramientas

participativas (Geilfus, 2002), por su ventaja de utilizar técnicas de visualización y comunicación oral ante grupos de personas mediante el diálogo semiestructurado y mapas para analizar procesos y prácticas de los beneficiarios, estrategias de vida, servicios y oportunidades.

La entrevista representa un “intercambio verbal (...) que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro, de carácter privado y cordial donde una persona (...) da su versión del hecho y responde a preguntas relacionadas con un problema específico” (Caballero, 1998: 281), de tal forma se obtenga la información requerida; por lo tanto, puede tener propósitos cuantitativos y cualitativos (Barragán y Salman, 2001: 140).

Se opta por la entrevista semiestructurada porque permite cubrir una serie de temas y aspectos a partir de una guía de preguntas de las cuales no se obliga a seguir el orden, permitiendo mayor libertad e incluir experiencias personales y comparar los resultados, sin olvidar centrarse en el objetivo de la investigación, “(...)de modo que hay mucho que decir respecto de interrogar a las personas sobre cómo piensan ellas que les trata la vida(...)” (Deaton, 2015: 65).

No se considera la entrevista estructurada y estandarizada (Barragán y Salman, 2001: 140) porque es algo rígida mediante un cuestionario y puede ser distorsionada, como la entrevista a profundidad, “(...)cualitativa de carácter holístico, en la que el objeto de investigación está constituido por la vida, experiencia, ideas, valores y estructura del entrevistado(...)” (Caballero, 1998: 299), tiende más a la narrativa y la historia de la persona y puede ser compleja en cuestión del tiempo, situación no del interés de la investigación.

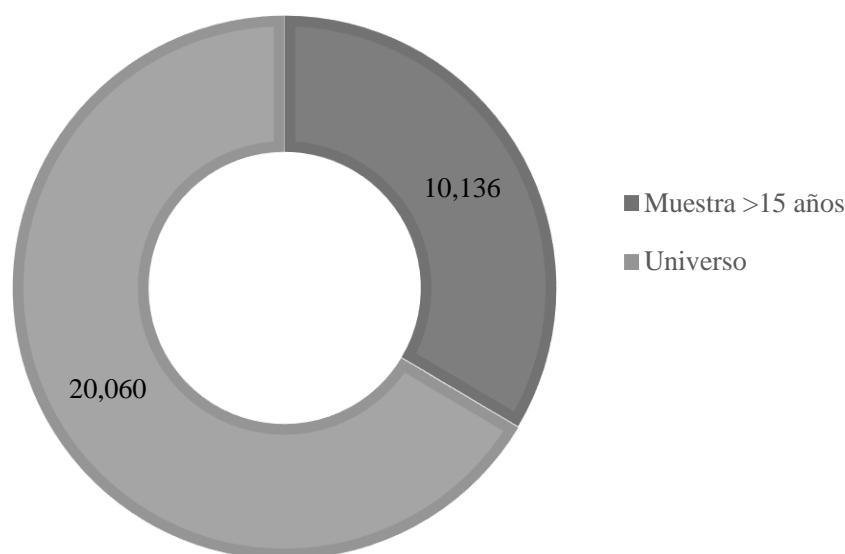
Mediante la entrevista semiestructurada se busca la triangulación en un segundo instrumento con informantes clave acerca del resultado de la dinámica grupal y el proceso de permanencia de las familias en el PTC. Por su posición y para obtener evidencias necesarias a partir de las respuestas se decide no señalar nombres y cargos.

### **5.1.2 Muestreo**

De acuerdo con Levin y Levin (2008), el universo o la población de estudio es el conjunto de individuos que comparten por lo menos una característica; por eso se procura la muestra como “(...)el número pequeño de individuos tomado de alguna población(...)” (*Ibidem*: 93), sea lo suficientemente representativa, a partir de un proceso de muestreo en el que los miembros tengan la oportunidad de ser incluidos.

Para el caso de la propuesta de investigación el universo está constituido territorialmente por 142 localidades, con un padrón de beneficiarios al sexto bimestre 2015 (noviembre-diciembre) de 20,060 familias, pero, considerando que el objetivo general de la investigación es “(...)analizar a las familias beneficiarias con mayor permanencia en el PTC(...)”, se limitó a una población de 15 años o más en el programa, lo que equivale a 10,136 familias.

Gráfico 72. *Muestra versus universo de familias beneficiarias del PTC en Chamula (2015)*



Fuente: Elaboración con datos de Sedesol (2015).

Sin embargo, “(...)el investigador social trabaja con limitaciones de tiempo, energía y recursos económicos(...)” (Levin y Levin, 2008: 93) en la complejidad de la región de estudio por las condiciones geográficas y distancias. Entonces se optó por considerar de la muestra (10,136 familias) las localidades mayores a 200 beneficiarios con más del 50 por ciento de su población en el rango de igual o mayor a 15 años en el PTC, aunado al alto índice de marginación (Conapo, 2010); en este ejercicio se identificó a cuatro localidades que concentran 716 familias: Chicumtantic, Tentic, Epalchén y Kotolte.

En la complejidad sociopolítica del territorio de estudio se convocó a las autoridades de las localidades para concertar acerca del proceso. Prefirieron que la obtención de información fuera manera grupal y en presencia de ellos; previendo la situación, se indicó que la población objetivo debería tener más de 15 años en el programa en el supuesto de la capacidad para percibir los cambios; por lo tanto, el muestreo se volvió de carácter

intencional, considerando “(...)que el investigador tiene previo conocimiento de los elementos poblacionales (...) aunque este muestreo es subjetivo, requiere que el investigador conozca los elementos muestrales, lo que permite que el muestreo sea representativo(...)” (Namakforoosh, 2005: 189); en este sentido, la población objetivo comparte características similares<sup>69</sup> y tiene las mismas probabilidades de ser seleccionada.

### **5.1.3 Instrumentos de investigación**

Para los estudios cualitativos, según Patton citado por Martínez (1996: 45-46), el instrumento es:

(...)el investigador mismo, de manera que la validez se encuentra estrechamente relacionada con la destreza, competencia y rigurosidad [el autor hace énfasis del rigor a la fatiga, entrenamiento, destreza o experiencia] de las personas que ejecutan el trabajo de campo; de ahí el énfasis que se da en esta modalidad de trabajo a la necesidad de empatía y neutralidad por parte del investigador.

Por lo tanto, considerando que los objetivos específicos tienen como referencia “Describir los procesos o prácticas de las familias beneficiarias con mayor permanencia en el PTC a partir de las transferencias recibidas” e “Identificar qué circunstancias limitan o potencializan a las familias beneficiarias para generar estrategias de capacidades de agencia”, se diseñó un guion semiestructurado para recuperar la información deseada.

Acerca del primer objetivo, se busca indagar procesos y prácticas en la relación con el enfoque de capacidades, funcionamiento y agencia, mediante tres dimensiones (ingresos, consumo y cambios), cuestionando si el PTC constituye un desarrollo de capacidades o un mecanismo de supervivencia asistencial.

En la dimensión del ingreso se pretende identificar la dependencia de las familias beneficiarias a las transferencias monetarias y si el PTC ha inhibido actividades económicas. Mediante la del consumo se indaga la orientación del gasto, si éste coadyuva a actos o estados valiosos o representa un consumismo fuera del objetivo. Con la del cambio intergeneracional se explora si a partir de la temporalidad en el programa hay cambios estructurales o preexiste un mecanismo de supervivencia que no logra romper la pobreza.

Respecto al segundo objetivo específico se plantea la capacidad de agencia, pues “la persona actúa y provoca cambios (...) cuyos logros pueden juzgarse en función de su propios

---

<sup>69</sup> Las personas con permanencia en el programa están en el supuesto de que no han mejorado sus condiciones socioeconómicas; por lo tanto, son sujetas a recertificación.

valores y objetivo” (Sen, 2000: 35); por lo tanto, limita o potencializa a generar estrategias en los beneficiarios y estar en la posibilidad de mejorar su calidad de vida para egresar del programa.

Considerando los dos objetivos específicos y su desagregado en dimensiones, se diseñó un instrumento para identificar y analizar elementos empíricos:

Cuadro 25. *Guion de diálogo semiestructurado para la población muestra*

| <b>Objetivo 1.</b> Describir los procesos o prácticas de las familias beneficiarias con mayor permanencia en el PTC a partir de las transferencias recibidas. |   |
|---|---|
| <b>Dimensión</b>  | <b>Procesos y prácticas</b>   |
| Ingresos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué actividad realiza principalmente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Artesanía, textiles; agricultura, hortalizas; comercio; transportista</li> </ul> </li> <li>• El “apoyo” que recibe complementa el ingreso de la actividad anterior.</li> <li>• Recibe dinero (remesas) de familiares que vivan en otra parte: de quienes, con qué frecuencia y dónde se encuentran.</li> </ul> Complementa el “apoyo” con otros programas de gobierno, cuáles.  |
| Consumo   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al recibir su “apoyo”, qué es lo que compra.</li> <li>• Al recibir su “apoyo” qué es lo que paga (endeudamiento).</li> </ul> Considera que su gasto aumentó a partir de recibir el “apoyo”.  |
| Cambios intergeneracionales   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continúa dedicándose a la actividad que realizaba antes de entrar al programa.</li> <li>• Desde que recibe el “apoyo” cómo valora los cambios que ha logrado de 1998 a 2015:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mayor atención médica cuando lo necesita</li> <li>○ Mayor educación en su familia</li> <li>○ Participa en asuntos de la comunidad</li> <li>○ Tienen libertad para opinar en su comunidad</li> <li>○ Realiza nuevas actividades</li> <li>○ Sus hijas que terminaron la secundaria tienen oportunidades de estudiar</li> <li>○ Sus hijos que terminaron el bachillerato continúan estudiando</li> <li>○ Los descendientes tienen más oportunidades de trabajo</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Objetivo 2.</b> Identificar qué circunstancias limitan o potencializan a las familias beneficiarias para generar estrategias de capacidades de agencia.    |   |
| Capacidades de agencia  | <i>Potencialidades</i><br>Apoyos productivos, aprender cosas nuevas, un lugar donde vender  |
|   | <i>Limitación</i><br>Migración, conflictos, expulsiones, enfermedades, falta de apoyo   |

Fuente: Elaboración del autor.

Otro instrumento de análisis tiene la finalidad de indagar con informantes clave en el proceso de permanencia de beneficiarios en la región de estudio y triangular la información:

Cuadro 26. *Análisis del proceso de permanencia de beneficiarios*

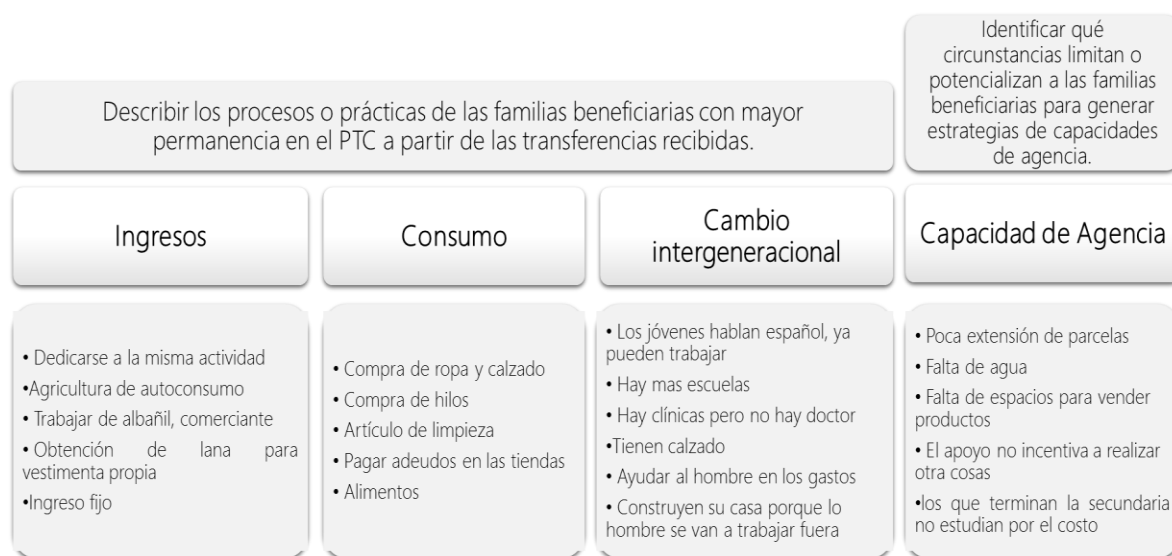
|  |
|--|
| • (PTC) Cumplimiento de corresponsabilidades       |
| • (PTC) Verificación socioeconómica                |
| • (PTC) Identificación de prospectos (altas)       |
| • (PTC) Determinantes de las bajas de las familias |

## 5.2 Hallazgos y conclusiones

Este apartado tiene como objetivo interpretar la información derivada de los hallazgos y conclusiones a partir del trabajo de campo con base en la metodología diseñada, en la consideración de que las conclusiones no son definitivas, pues “(...)la investigación cualitativa es fundamentalmente interpretativa (...) la interpretación busca el sentido del fenómeno que puede ser entendido de varios modos(...)” (Einer, 1998; Rossman y Rallis, 1998, citado en Tójar, 2006: 152).

Del trabajo de campo surgieron respuestas importantes que desde un enfoque cuantitativo pueden no percibir la subjetividad territorial; por lo tanto, quizá generen aspectos positivos y alienten a que el PTC es viable, situación contraria desde el territorio de estudio.

Figura 22. *Esquemización de principales resultados de la investigación de campo*



Fuente: Elaboración del autor.

### 5.2.1 Hallazgos

Se dividen en dos etapas: la primera a nivel de localidad<sup>70</sup> abordando de forma referencial y sucinta aspectos desde el ámbito de oportunidades en la comunidad (salud y educación), estrategias de vida (económico) y servicios básicos (infraestructura). Asimismo, se reflexiona acerca de las dimensiones consideradas en el primer instrumento para los objetivos específicos 1 y 2, indagando por localidad las prácticas de las familias con mayor permanencia de los PTC y circunstancias que limitan o potencializan capacidades agencia.

<sup>70</sup> A partir de la regionalización se considera como territorios de análisis para el trabajo de campo las localidades de Kotolte, Tentic, Epalchén y Chicumtantic.

En una siguiente etapa se sintetiza los comentarios utilizando del segundo instrumento, obtenidos de los informantes clave.

### **5.2.1.1 Chicumtantic**

Entre los hallazgos en el trabajo de campo destacan: la localidad se encuentra a 50 minutos de la cabecera municipal de Chamula por Chenalhó, tiene una población de 1,599 habitantes compuesta por 763 hombres y 836 mujeres (INEGI, 2010), con un índice de 110 ellas por cada 100 ellos.

#### a) Oportunidades en la comunidad

- Cuentan con una unidad médica rural (IMSS-Prospera) para consulta externa, con un consultorio. Según el DGIS se tiene habilitados un médico y dos enfermeras, aunque no siempre están, según las autoridades de la comunidad, y refieren que sólo hay una enfermera.
- En el aspecto educativo, cuenta con tres escuelas (preescolar, primaria y telesecundaria). Quienes deciden continuar estudiando el bachillerato de acuerdo con las posibilidades económicas, tienen la opción de trasladarse a Chalam (localidad de Mitontic), Chenalhó, Chamula o San Cristóbal de Las Casas; sin embargo, los costos del pasaje, la alimentación o en su caso la renta propicia desmotivación y prefieren trabajar.

#### b) Estrategias de vida

- Las mujeres de la localidad señalaron dedicarse a la siembra de hortalizas (verduras) para autoconsumo y en ciertos casos vender en la comunidad; asimismo, al pastoreo de borrego y la obtención de lana para vender en Chenalhó o Chamula en los días de tianguis –aclararon que son muy pocas–, en otros casos cuentan con una tiendita de abarrotes.
- Los hombres comentaron que algunos han decidido irse a trabajar como albañiles, vendedores ambulantes, limpiadores de calzado a San Cristóbal de Las Casas y Tuxtla Gutiérrez. Quienes deciden estar en su localidad –aventurarse– por la siembra de maíz y frijol, en una parcela de 5 x 5 metros, señalan que es poco el rendimiento y alto el mantenimiento; por lo tanto, deciden irse a rentar tierras a los Llanos, a Venustiano Carranza o Pujiltic. La mayor parte coincidió en complementar su actividad con el comercio (abarrotes).

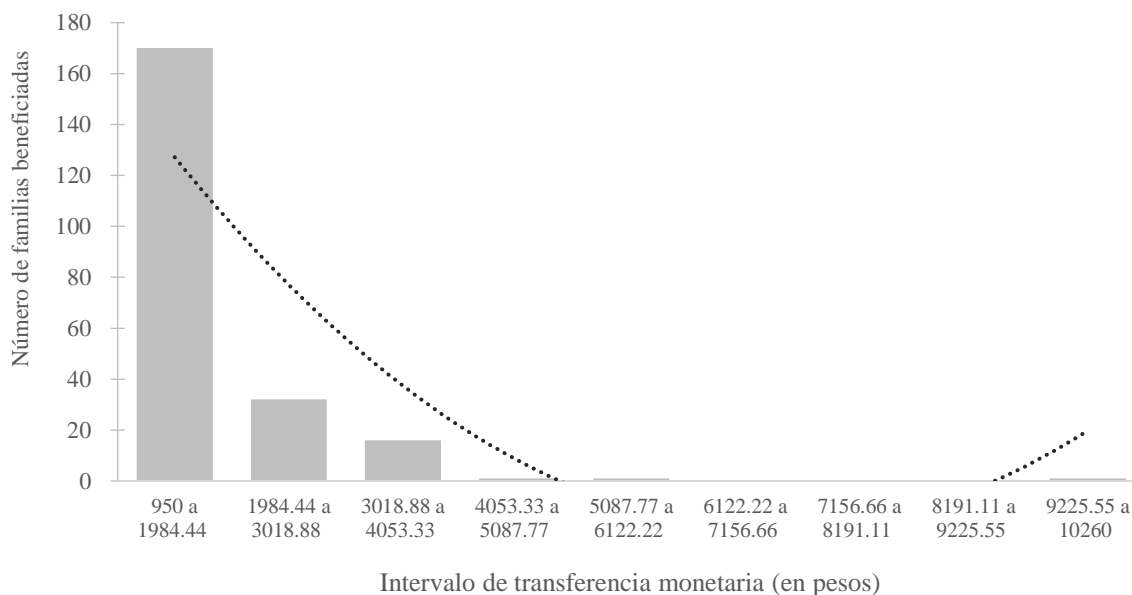
- Señalaron que la mayor parte de las personas trabajando en Estados Unidos decidieron retornar para dedicarse al comercio.
- c) Servicios básicos:
- Dotación de agua. Aunque cuentan con tubería de manguera, esperan de 11 de la noche a 12 de la mañana –no todos los días– para almacenar una pequeña proporción; caso contrario, tienen que acudir a los pozos o los ojos a 30 minutos de la comunidad para acarrearla hasta su casa. Coinciden en la necesidad de un tanque de almacenamiento acorde con el número de pobladores, situación que contrasta con los registros de seguimiento de obra de la SPGPyPG, pues en el 2010 se construyó sistema de agua potable con una inversión de 6’249,997 de pesos y se instaló una planta purificadora Discovery, con valor de 643,305.
  - No tienen cobertura de comunicación celular e internet, ni señal de televisión abierta; sin embargo, fueron beneficiados con la entrega de televisiones digitales –las mujeres reían y dijeron que algunas las vendieron para cubrir necesidades.

En relación con los procesos y las prácticas de las familias con mayor permanencia en los PTC y las circunstancias que limitan o potencializan la generación de capacidades agencia, se derivan las siguientes conclusiones: “(...)el investigador difícilmente podrá acceder a la realidad deseada a investigar con la tradicional actitud del observador externo (...) entonces podríamos plantear que el sentido es algo que sólo se comprende participando en su generación(...)” (Contreras, 2002: 11).

De acuerdo con el padrón de beneficiarios (Sedesol, 2015), la localidad posee un registro de 423 familias beneficiadas, de las cuales 221 tienen una antigüedad mayor o igual a 15 años dentro del PTC. Respecto a la transferencia monetaria, 70 por ciento de las familias (170) recibe bimestralmente un ingreso de 950 a 1,900 pesos, equivalente a 15 y 30 diarios correspondientemente, en contraparte a una familia que obtuvo 10,260, es decir, 5,100 mensuales.



Gráfico 73. Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Chicumtantic (2015)



Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

En relación con el *objetivo uno*, respecto a la dimensión de ingreso, señalaron que continúan realizando la misma actividad, la crianza de borrego para la confección de vestimenta y la siembra de hortalizas para el autoconsumo, que con el “apoyo” complementan el poco ingreso que generan de la actividad de la agricultura; al indagar acerca del consumo, argumentaron que al recibir el “apoyo” lo primero que compran es calzado e insumos (hilos, telas, etcétera) para elaborar vestido y el resto lo invierten en comida; otras mujeres señalaron que pagan las deudas internas por el fiado o crédito en las tiendas de abarrotes de la localidad por la compra de insumos alimentarios o golosinas para los niños.

Respecto a la dimensión de un cambio intergeneracional, la actividad es la misma que realizan desde que el gobierno les da el apoyo. Señalaron que valoran el cambio a partir de que en la localidad existen más escuelas, o sea, más oportunidades para que niños y jóvenes aprendan a leer y hablar en español. A diferencia de ellas, ahora ellos pueden buscar trabajo en las tiendas y los que tienen más dinero reciben de licenciados e ingenieros –pero son pocos–. Ya se cuenta unidad médica, pero en caso de emergencia no es suficiente, pues tienen que ir a Chamula o San Cristóbal de Las Casas. Por lo tanto, continúan como antes.

Por el poco ingreso económico la mayoría no envía a sus hijos al bachillerato, pues tienen que pagar pasaje, alimentación o renta cuando la escuela está retirada. Algunos

deciden no estudiar o se casan –se juntan– y empiezan a trabajar en la pequeña parcela o se van a San Cristóbal. Como ya saben hablar bien español los aceptan en los trabajos (tiendas de ropa, abarrotes, etcétera). Algunas mujeres opinaron que hay quienes tienen más oportunidades, pero no estudian, el mundo afuera los ha cambiado –los que migran–, se visten, hablan y se peinan diferente y no quieren regresar a su casa para no ayudar a sus padres en las labores.

Asimismo, externaron que mediante los talleres cuidan la preparación de alimentación y su salud, sobre todo en el aspecto de planificación familiar. Ahora participan en compañía de los hombres en asuntos de la comunidad, “aunque a veces no nos hacen casos”, opinan algunas.

Desde el objetivo dos, en la dimensión de la capacidad de agencia, expresaron que existe el deseo de hacer las cosas, pero las pocas posibilidades los limitan, recalcando la falta de agua, tierras para trabajar –modo de producción primaria–, en ciertos casos no encuentran espacios para vender o si aprenden a hacer algo (veladoras, pulseras o pan) no venden. Paradójicamente, al reiterarles la existencia de apoyos productivos, pero que ellos deben reintegrar el dinero al término del proyecto –no a fondo perdido–, la mayoría se negó, debido que no se recupera la inversión por el alto costo, no hay acompañamiento técnico, tiene poco espacio en su parcela –la prioridad es el autoconsumo– y remarcaron que la naturaleza –clima– ya no es como antes, la tierra produce poco, tiene que comprar fertilizante o elaborarlo. A manera de broma, dijeron que Prospera les aumentará el “apoyo”, pues ya no alcanza.

#### **5.2.1.2 Epalchén**

La localidad se ubica a 40 minutos de la cabecera municipal de Chamula por Larráinzar. Tiene una población de 985 habitantes, 433 hombres y 552 mujeres (INEGI, 2010), 125 por cada por cada 100.

##### **d) Oportunidades en la comunidad**

- Está habilitada una unidad médica rural (IMSS-Prospera) para consulta externa, con un consultorio. Según el DGIS, se cuenta con un médico en contacto con pacientes y dos enfermeras.
- En el aspecto educativo sólo se cuenta con dos escuelas (preescolar y primaria); para continuar estudiando secundaria o bachillerato se tiene que trasladar a la

localidad más próxima –una hora caminando–, Tentic (con secundaria y bachillerato), o a Larráinzar, Chamula o San Cristóbal de Las Casas.

e) Estrategias de vida

- Las mujeres se dedican al cuidado de sus borregos para la obtención de lana y elaborar sus vestidos; en algunos casos venden blusas y faldas al interior de la localidad; también cultivan para autoconsumo.
- Los hombres comentaron que algunos han decidido irse a trabajar como albañiles o comerciantes a Villahermosa, Cancún, San Cristóbal y Tuxtla, entre los principales destinos. Quienes deciden quedar en su localidad con las pequeñas parcelas –riendo dijeron “con los pocos metros” – siembran maíz y frijol, de los cuales destinan una parte para vender y lo demás para autoconsumo.

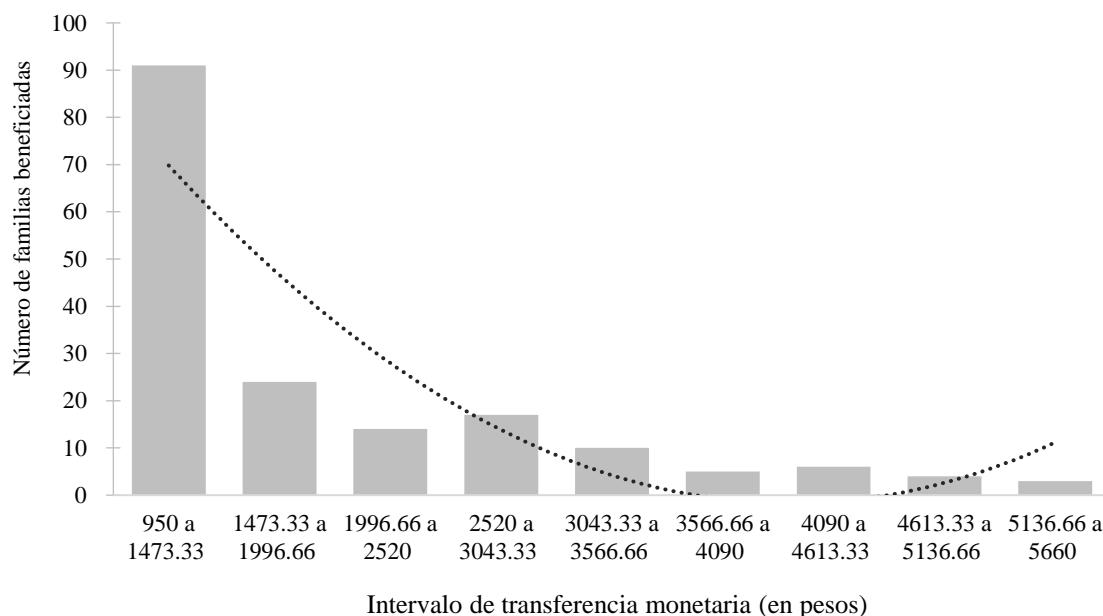
f) Servicios básicos:

- Respecto al agua, señalaron problemas considerables; la mayoría de las familias tiene que acarrearla desde los pozos que se encuentran fuera de la comunidad hasta su casa. Externaron que han realizado gestiones ante el gobierno estatal, pero en datos estadísticos aparece que hay una cobertura del 87 por ciento, situación que, según ellos, no es posible porque sólo 67 de 357 familias tienen agua y están preocupados porque en el periodo de marzo a junio es un periodo de sequía y las mujeres se ven obligadas a lavar la ropa en el río, el cual presenta alta contaminación.
- En materia de comunicación, no tienen problemas, tienen acceso a señales de celular, radio y Televisa.

Respecto al apartado de los procesos y las prácticas de las familias con mayor permanencia de los PTC y circunstancias que limitan o potencializan la generación de capacidades agencia se derivan de lo siguiente.

De acuerdo con el padrón de beneficiarios (Sedesol,2015), la localidad tiene un registro de 272 familias beneficiadas, de las cuales 174 tienen una antigüedad mayor o igual a 15 años dentro del PTC; de este último, en referencia a la transferencia monetaria, 50 por ciento de las familias (91) recibe bimestralmente un ingreso de 950 a 1,500 pesos, equivalente a 15 y 24 pesos, en tanto que a 7 le corresponden entre 4,000 y 5,600.

Gráfico 74. *Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Epalchén (2015)*



Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

Acerca del primer objetivo, en el cual se indaga la dimensión de ingreso, señalaron que realizan la misma actividad, la crianza de borrego para la confección de vestimenta y la siembra de hortalizas para el autoconsumo, que con el “apoyo” complementan el poco ingreso para los gastos.

Desde la perspectiva del consumo, lo primero que compran es ropa y calzado, el resto lo invierten en comida; asimismo, lo primero que pagan son deudas en las tiendas por compra de alimentos.

Respecto al cambio intergeneracional, en algunos casos decidieron abrir una tiendita, pero realizan lo mismo, la crianza de borregos y la agricultura. Las mujeres expresaron que ahora ayudan a sus esposos a mejorar su vivienda y con los gastos; asimismo, tienen asistencia médica para la planificación familiar. Consideraron que los jóvenes tienen más oportunidades de aprender a leer y hablar en español, y solicitaron una telesecundaria para que los costos no sean muchos o en tiempo de lluvia los jóvenes no se mojen. Acerca de quienes no continuaron estudiando, es difícil trabajar en la localidad por la insuficiente extensión de tierra, por lo cual deciden irse a San Cristóbal o Tuxtla a trabajar en tiendas de abarrotes o ropa.

Desde que están en el programa no realizan otra actividad o aprenden a hacer otras cosas; asimismo externaron que participan en algunas juntas o pláticas. Sin embargo, hay actividades sólo para los hombres respecto a asuntos de la comunidad.

En torno a la capacidad de agencia, consideraron que faltan oportunidades en su localidad para hacer muchas cosas. “Para los jóvenes, el gobierno construye proyectos que necesitamos, pero después nos olvida. Aunque deseamos hacer cosas, algunos no saben leer ni escribir. El que se dedica a sembrar trabaja mucho y gana poco, quienes deciden irse trabajan sólo en las tiendas y los poquitos que estudian no regresan”, expresaron.

### **5.2.1.3 Tentic**

Esta localidad se ubica a 30 minutos de la cabecera municipal de Chamula, vía Larráinzar. Tiene una población de 1,121 habitantes compuesta por 483 hombres y 638 mujeres (INEGI, 2010), con un índice de 132 mujeres por cada 100 hombres.

#### **g) Oportunidades en la comunidad**

- No cuenta con sistema de salud; por lo tanto, tienen que trasladarse a Yaalhichín, donde se ubica una unidad médica rural (IMSS-Prospera) para consulta externa, a una distancia aproximada de 10 kilómetros y que a veces está cerrada, lo cual implica costos al trasladarse a Chamula o, en caso de urgencia, a San Cristóbal de Las Casas. Las mujeres expresaron que entre todos adquirieron un espacio para que les construyan una unidad de salud, gestión que han realizado aun en la Ciudad de México.
- En el aspecto educativo, es una localidad con servicios completos (preescolar, primaria, secundaria técnica y bachillerato –apenas dos años–); sin embargo, por los altos costos de estudiar en una universidad muchos jóvenes descartan la posibilidad y deciden trabajar.

#### **h) Estrategias de vida**

- Las mujeres se dedican al cuidado de sus borregos para la obtención de lana y elaborar sus vestidos, algunas –minoría– tejen pulseras y las venden en Chamula.
- Los hombres cultivan maíz y frijol para autoconsumo; asimismo, uno de los principales cultivos es la cebolla, la cual venden en las plazas de Chamula, Larráinzar y San Cristóbal de Las Casas; sin embargo, cada día son menos quienes

se dedican a esta actividad, debido al alto gasto de traslado y siembra, y es poco lo recuperado en las ventas.

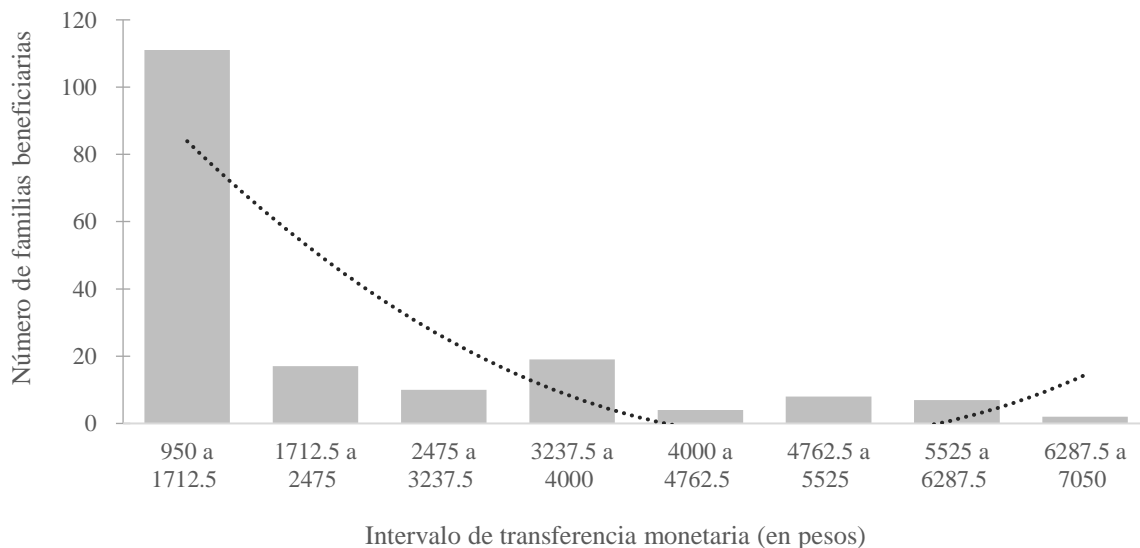
i) Servicios básicos:

- El agua representa una problemática. Pocos cuentan con agua entubada en su vivienda, los demás se ven en la necesidad de acarrearla desde los pozos hasta su casa, para lo cual se organizaron en grupos con el fin de no alterar el orden.
- En materia de comunicación, no tienen acceso a señales de celular y Televisa. Igual que Chicumtantic, fueron beneficiados con televisiones “digitales”; sin embargo, no tienen dinero para comprar antenas especiales.

Referente al segundo apartado, acerca de los procesos y las prácticas de las familias con mayor permanencia de los PTC y circunstancias que limitan o potencializan la generación de capacidades agencia se deriva lo siguiente.

De acuerdo con el padrón de beneficiarios (Sedesol, 2015), la localidad tiene un registro de 321 familias beneficiadas, de las cuales 178 tienen una antigüedad mayor o igual a 15 años dentro del PTC; de este último, en referencia a la transferencia monetaria, 60 por ciento de las familias (111) recibe bimestralmente un ingreso de 950 a 1,700 pesos, equivalente a 16 y 29 pesos, y 12 entre 4,000 y 7,000.

Gráfico 75. Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC en Tentic (2015)



Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

denle cuanto al ingreso, las mujeres señalaron que realizan las mismas actividades, que el “apoyo” no complementa su ingreso porque es muy bajo y los alimentos están caros. Por lo tanto, continúa igual. En relación con el consumo, adquieren despensa, ropa y calzado y lo primero que pagan son deudas en las tiendas.

En torno al cambio intergeneracional, manifiestan que se refleja en los niños y jóvenes. Ahora pueden seguir estudiando en la localidad ya hay escuelas, pero no hay oportunidades de trabajo en las ciudades y quienes trabajan en tiendas reciben poco salario; aunado a esto, una anciana expresó: “Ahora tienen escuela, pero no hay trabajo; quieren trabajar, pero no hay mucha tierra. Por eso se van lejos y no regresan,” Respecto a la atención médica, si bien es cierto hay clínicas, están cerradas por falta de médicos; por lo tanto, no ayuda en mucho, mejor se trasladan hasta San Cristóbal. Las hijas que terminaron la secundaria prefirieron tener esposo –unión libre–. También hablaron de los cambios en las casas, pero se debe, pues el esposo se va a otro lugar a trabajar y el “apoyo” no alcanza.

Acerca de la dimensión de la capacidad de agencia algunas mujeres valoraban que lograrían hacer más si aprende otras cosas, sin embargo, continúan las actividades y no hay algo más para generar ingresos.

#### **5.2.1.4 Kotolté**

Se ubica a una hora de la cabecera municipal de Chamula vía Tenejapa por un desvío de terracería. Tiene una población de 888 habitantes compuesta por 432 hombres y 456 mujeres (INEGI; 2010), con un índice de femineidad de 105 ellas por cada cien ellos.

##### **j) Oportunidades en la comunidad**

- La localidad no cuenta con unidad médica; se trasladan –vehículo– a la próxima, a 30 minutos que es Pajaltón Alto, la cual cuenta con una unidad rural de 01 núcleo básico (SSA) para consulta externa, según el DGIS con un médico y una enfermera. Cada miércoles el doctor viaja de la unidad a la comunidad para atender a los pacientes.
- En el aspecto educativo, cuenta con tres escuelas (preescolar, primaria y telesecundaria); quienes deciden continuar estudiando el bachillerato, de acuerdo con las posibilidades económicas, tienen la opción de trasladarse a Tenejapa, Chamula o San Cristóbal de Las Casas; sin embargo, se reitera acerca de los gastos en pasaje, alimentación o renta como causa de deserción escolar en ese nivel.

k) Estrategias de vida

- Las mujeres de la localidad señalaron dedicarse a la siembra de hortalizas (verduras) para autoconsumo y al pastoreo de borregos para la obtención de lana y elaborar sus faldas, una minoría complementa su actividad con el comercio de abarrotes.
- Los hombres comentaron que la poca extensión de parcela se reduce porque los hijos se casan y se ven en la necesidad de darles un espacio para que construyan su casa. La poca siembra de maíz y frijol es para autoconsumo. Muchos han decidido irse (San Cristóbal de Las Casas y Tuxtla Gutiérrez, principales destinos) para trabajar como albañiles, vendedores ambulantes o en el mercado.

l) Servicios básicos:

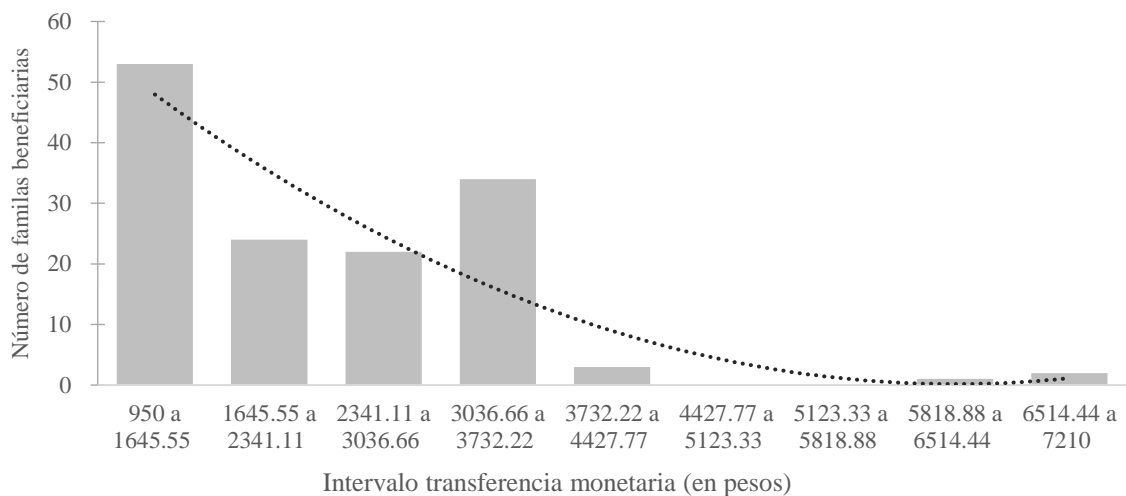
- Acerca de este punto, coincidieron no tener problema con el agua, la luz, las señales de comunicación, sólo remarcaron que el camino de acceso a su comunidad es de terracería.

De los hallazgos en el trabajo de campo desde la parte sustantiva de la investigación, respecto a los objetivos específicos de los procesos y las prácticas de las familias con mayor permanencia en los PTC y circunstancias que limitan o potencializan la generación de capacidades agencia se deriva:

El padrón de beneficiarios (Sedesol, 2015) de la localidad registra 215 familias, de las cuales 139 tienen una antigüedad mayor o igual a 15 años en el PTC, del cual, respecto a la transferencia monetaria, 38 por ciento de las familias reciben bimestralmente un ingreso de 950 a 1,600 pesos, 16 y 27 correspondientemente; 60 por ciento de la población recibe entre 2,300 y 4,400 y, el 2 en intervalos de 5,800 a 7,200, de 109 a 120 pesos diarios.



Gráfico 76. *Intervalos de transferencias monetarias recibidas por familias del PTC condicionadas en Kotolté (2015)*



Fuente: Elaboración con datos de la Sedesol (2015).

En relación con el objetivo uno, en la dimensión de ingreso, al igual que las localidades anteriores, coinciden en que se dedican a la misma actividad, la crianza de borregos para la confección de vestimenta y la siembra de hortalizas para el autoconsumo. El “apoyo” complementa el poco ingreso que generan por la actividad de la agricultura. Al recibir la transferencia lo primero que compran es calzado, ropa y artículos de limpieza; asimismo, pagan deudas en las tiendas de la comunidad por la compra de despensas.

En referencia al cambio intergeneracional, consideran que hay más escuelas y sus hijos tienen más oportunidades de aprender a leer, pero el costo de traslado es significativo, pues a veces no tienen; consideraron que quienes terminan la secundaria y no quieren seguir estudiando prefieren trabajar, el tener ese nivel les permite ser aceptados para trabajar en tiendas de ropa o abarrotes y no ir a las parcelas. En el tema de la salud, consideran que ha cambiado poco, tienen cerca la unidad médica –a 30 minutos de la comunidad–, pero aún se traslada enfermos a Tenejapa o San Cristóbal de Las Casas, por la limitada atención médica. Algunas mujeres explicaron que ahora pueden comprarse otro tipo de calzado.

En la dimensión capacidad de agencia, no estaban de acuerdo con los apoyos productivos –grupo focal– por la poca extensión de parcela que tienen, la escasez de agua es limitante, así como el tiempo –ciclo agrícola–, alto costo de mantenimiento –compra de insumos– y a veces deben devolver el dinero –si no hay cosecha no hay paga–; sin embargo,

no se mostraron apáticos al deseo de emprender ciertas acciones, pero enfatizan en los pocos recursos económicos con que cuentan.

De las cuatro localidades –Chicumtantic, Tentic, Epalchén y Kotalte–, se observa que el PTC constituye el incentivo social de inyección de recursos monetarios para que la población en pobreza satisfaga necesidades inmediatas, calzado, pago de servicios básicos, alimentos, insumos, etcétera, sin una valoración de parte del grupo focal a la formación de capacidades (educación y salud); por lo tanto, inhibe la capacidad de agencia según la postura de Sen (2000: 35) en la respuesta de los grupos focales, al señalar que esperan la transferencia monetaria para comprar o adquirir cosas materiales, lo que se puede interpretar como una dependencia al PTC. Quienes poseen una actividad comercial (venta de carne, tamales, flores, enseres, ropa, etcétera) al interior del mercado municipal de Chamula consideran que el “apoyo” es indispensable y constituye un ingreso fijo que ayuda al gasto doméstico.

Respecto al Informe del Desarrollo en México 2015, Cordera y Provencio (2016: 27) señalan: “(...) diversas evaluaciones han señalado limitantes al desarrollo del capital humano en los beneficiarios, destacando la deficiencia en calidad de los servicios de educación y salud recibidos(...)”, pero más allá existe la valoración de los beneficiarios al contexto educativo. Muchos deciden que sus hijos no continúen estudiando la secundaria o bachillerato por los altos costos de traslado y alimentación que representa.

Lo anterior propicia que las mujeres se casen –o se junten– a una corta edad y al varón a migrar a otros lugares con poca probabilidad de una inserción laboral formal; por lo tanto, se constituyen en una nueva generación de prospecto del PTC, por sus condiciones socioeconómicas y bajo el amparo de la Ley General de Desarrollo Social y la definición de Coneval (2016):

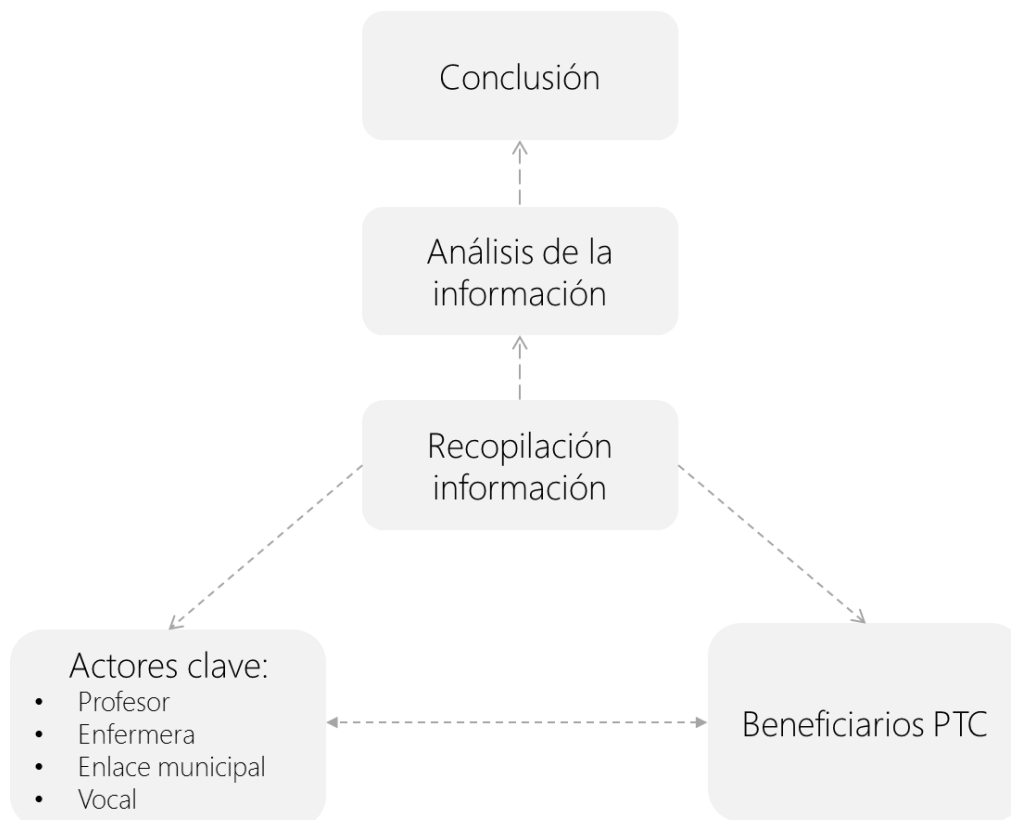
Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

### **5.2.1.5 Triangulación de la información**

Entendida como el proceso de validación de los datos obtenidos en campo, permitió conciliar las evidencias de los beneficiarios, con información estadística y testimonios de actores clave

que participan o acompañan el proceso de instrumentación del PTC, altas, recertificación, bajas, entrega de apoyo, etcétera.

Figura 23. Estrategia de triangulación de la información de campo



Fuente: Elaboración del autor.

Para la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, el numeral 3.6.3 (Sedesol, 2015) señala que la corresponsabilidad es esencial en los objetivos del PTC y requisito indispensable para recibir los apoyos monetarios; sin embargo, los informantes coinciden al precisar que existe una práctica incorrecta de verificación, dejando de forma inercial las asistencias y no corroborar el resultado al señalar: “(...)las mujeres siguen sin educarse, la beca lo utilizan para comprar otras cosas fuera del objetivo del programa, los niños no tienen útiles, zapatos, sólo compran sabritas o golosinas.”

El control de la verificación de corresponsabilidad para el caso educativo recae en el docente o maestro frente a grupo, quien mediante un formato de “aviso de asistencia” informa el cumplimiento o no de los becarios; en cierto caso, a veces es contraproducente para el docente, por amenazas que recibe de algunos padres de familia al intentar reportar inasistencias. En el caso de salud, los titulares del PTC deben asistir a pláticas, consultas o

talleres impartidos por el personal encargado (enfermeros o médicos) de la lista de asistencia y verifican las cartillas de vacunación; asimismo, se reporta el incumplimiento mediante formato. Es importante que el Informe de Punto Centinela (IPC) del ejercicio 2015 incluya el municipio de Chamula para mayor objetividad del tema de corresponsabilidad, pues en el de 2014 no lo fue.

Respecto a la verificación socioeconómica, la cual es practicada cada tres años, tiene como objetivo la identificación y la permanencia de los hogares con los criterios de elegibilidad y la depuración del padrón de beneficiarios de acuerdo con el numeral 4.4.2.3 de la regla de operación (Sedesol, 2015). Los informantes clave coinciden en que en ciertos casos –no en su mayoría– hay complicidad entre beneficiarias y vocales, quienes prestan casas para simular ante el personal que sus condiciones socioeconómicas son precarias, por lo cual son elegibles para seguir en el programa. Esta práctica poco a poco ha sido controlada, pero todavía hay casos.

Otro aspecto por el cual las titulares siguen siendo elegibles para continuar en el PTC es el alto número de hijos en edad escolar. En promedio una familia en Chamula tiene de seis hasta 10, considerando que el programa beca a los hijos a partir del tercer grado de educación primaria hasta nivel superior, pero esta última opción está descartada por algunos –grupo focal– por el alto costo que representa.

La incorporación de beneficiarias está vinculada a la disponibilidad presupuestal y es un proceso abierto; en el caso de Chamula, mediante el Ayuntamiento, se da el aviso vía radio comunicación a las autoridades de cada localidad y en conjunto con las vocales elaboran una lista de las familias elegibles, la cual se envía a la Unidad de Atención y Registro (UAR) establecida en la cabecera municipal para su procesamiento y verificación de las condiciones de las familias que solicitan su alta.

Una de las causalidades más recurrente que propicia las bajas de las titulares, según los informantes, es la inasistencia a citas o pláticas de salud, por el trabajo que realizan fuera de la comunidad. En algunos casos, es la desidia; sin embargo, con el nuevo esquema del programa, las titulares pueden acudir al derecho de audiencia y solicitar su reincorporación al PTC.

### 5.2.2 Conclusiones

Los resultados de la presente investigación se sustentan en el andamiaje teórico, la exploración de información estadística del periodo 1998-2015 en fuentes oficiales, la observación empírica y el proceso de levantamiento de datos en los territorios de Kotolte, Epalchén, Tentic y Chicumtantic de Chamula, Chiapas.

Las conclusiones se vinculan con cada pregunta de investigación, en la pretensión de reflexionar las evidencias halladas versus el debate teórico. Es importante aclarar que éstas no son determinantes por el dinamismo de la sociedad, sobre todo valorando que los territorios considerados en la investigación atraviesan situaciones sociopolíticas complejas.

Lo anterior limitó ampliar el espectro de la indagación en los territorios durante el proceso de campo al encontrar grupos cerrados y en ciertos casos escuchar comentarios insistentes –si se había llegado para quitarles el apoyo–, situación que se superaba al escuchar las necesidades de la población para después realizar las dinámicas grupales y obtener la información razonada de los actores y dar respuestas a los planteamientos empíricos.

Por lo tanto, las conclusiones son establecidas en la continuidad del proceso de investigación con nuevas perspectivas y escenarios para generar conocimientos en el campo de los estudios regionales y la construcción de una plataforma de información base, como proceso de monitoreo en los territorios de las incidencias de la pobreza y su vinculación con otros fenómenos, con el objetivo de establecer estrategias de política públicas que procuren la calidad de vida de los chiapanecos a partir de los programas de transferencias condicionadas.

¿Dadas las condiciones de las familias beneficiarias de los PTC, en qué medida, a partir de las transferencias monetarias, generan estrategias que eleven su capacidad de agencia y les permitan mejorar su calidad de vida?

Los PTC han sido diseñados para contribuir a la ruptura de la pobreza intergeneracional, asociados a la educación, la salud y la alimentación, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias (Adato, 2013; Cecchini y Madariaga, 2011; Barba y Valencia, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Cohen y Franco, 2006; Rawlings y Rubio, 2003).

Sin embargo, con el tiempo se han convertido en un incentivo “monetario” y no en detonante de “la capacidad (...) para potenciar metas que uno desea potenciar” (Sen,

1995:75) y lograr “(...)el éxito (...) en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos(...)” (Sen, 1995: 71). Es decir, se debe sumar el ingreso “extraordinario” por ser beneficiario del PTC a aquellos por la actividad preponderante de la familia para sufragar necesidades de educación y alimentación de los hijos en edad escolar, sin detrimento del ingreso doméstico, con el afán de aspirar a mayores oportunidades. Pero, dadas las condiciones de las familias en los territorios de estudios:

(...)la pobreza en Chiapas, es resultado de procesos estructurales que han impedido a la población acceder a servicios de salud y educación, que han limitado su capacidad de empleo formal y de salario digno, creando una espiral que agudiza y perpetúa el rezago, especialmente en las poblaciones indígenas y las más aisladas de la entidad. (López y Núñez, 2016: 25).

En este sentido, la precariedad de las condiciones en que se encuentran las familias beneficiarias antepone la capacidad de agencia e inhiben toda acción e iniciativa para realizar actos valiosos (educarse), por lo cual las convierte en “(...)sujeto pasivo receptor de influencias externas(...)” (Arendt en Tubino, 2009: 7) para cubrir necesidades de consumo prioritario.

Tubino (2009) considera: “(...)el aumento de la capacidad de consumo de la gente no puede ser el signo privilegiado del desarrollo porque puede haber más consumo, pero no por ello más libertad(...)”. Por eso Sen (2000) considera la pobreza como privación de libertad. Coincido con los argumentos, las familias beneficiarias destinan más recursos al consumo y menos al desarrollo de capacidades (sobre todo en nivel educativo de secundaria y medio superior), situación reflejada en los rezagos estructurales.

Ante el consumo solventado por la transferencia monetaria existe una complacencia de la pobreza como forma de vida, en espera de que las influencias externas resuelvan siempre sus condiciones adversas; consecuentemente, al no generar recursos económicos propios o autónomos, son considerados sujetos de apoyo. En este sentido Razeto (2002: 6) considera: “(...)proveer a las personas de cosas y bienes materiales puede satisfacer transitoriamente sus necesidades, pero ello no los saca de la pobreza ni los desarrolla, pues las necesidades son recurrentes y consumidos los bienes las carencias vuelven a manifestarse.”

Por lo tanto, el PTC no propicia la capacidad de agencia para garantizar un desarrollo y condiciones económicas que permitan a las familias independizarse en un mediano plazo del programa. Por lo tanto, es importante realizar ajustes al PTC para no observar

incrementos en el padrón de beneficiarios por la pobreza circular; entonces se debe considerar criterios que visibilicen a los beneficiarios (recordando que la elegibilidad para serlo es por hijos en edad escolar) a partir de los méritos logrados.

En lo concerniente al segundo planteamiento, ¿Constituye un mecanismo de supervivencia para las familias con mayor permanencia el PTC pero no logra romper la pobreza intergeneracional?, concluyo:

La falta de alternativas de generación de ingresos en la población (cosecha, comercio, ventas de artesanías, empleo, etcétera), conlleva a utilizar las transferencias monetarias en gastos domésticos, más del 70 por ciento de los ingresos de los beneficiarios de acuerdo con el mapa social trazado en las comunidades de estudio.

Según se observa, la población no lo valora o ve el programa como una inversión en capacidades básicas relacionadas con la educación; es decir, se emplea la transferencia para necesidades de consumo prioritario: calzado, ropa, atención de enfermedades, pagos de servicio eléctrico, en ciertos casos el agua, televisión de prepago, adeudos o créditos, postergando la educación de los hijos, sobre todo de quienes cursan secundaria o bachillerato. Por lo tanto, las familias beneficiarias valoran el aspecto monetario como el fin y a la educación o la salud como el medio para acceder a la transferencia monetaria, generando “(...)problemas de orden económico en que viven las familias (...) para cubrir los gastos educativos(...)” (Martínez, 2009: 2).

Lo anterior coincide con los argumentos de Martínez (2009), quien mediante entrevistas de profundidad a titulares de Oportunidades de Tepetlaoxtoc, Estado de México, con hijos cursando grados escolares no cubiertos por el programa, expone que el PTC tiene un impacto bajo, pues el dinero otorgado como beca es distribuido para solventar las necesidades más apremiantes y no siempre aplicado en el hijo becado; en ciertos casos lo invierten en el menor (preescolar y primaria antes del segundo grado) para que tenga un nivel mínimo de escolaridad; en tanto, el becario de secundaria o preparatoria termina desertando para trabajar.

Esta situación dejan en entredicho el proceso de verificación de corresponsabilidad por parte de la Sedesol como dependencia central, como señalaron los informantes clave, pues

se limita al reporte de asistencia escolar<sup>71</sup> por parte del docente frente a grupo y no se valora el nivel educativo del beneficiario del programa (niños y jóvenes); por lo tanto, se aleja de los objetivos planteados en las reglas de operación (Sedesol, 2015), al señalar el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y el avance escolar, sobre todo en secundaria y bachillerato, lo cual implica una debilidad en el proceso de generación de capacidades y no rompe con la pobreza intergeneracional.

El Informe de Desarrollo México 2015 (Cordera y Provencio, 2016) expone que las transferencias monetarias constituyen un arraigo en la superación de la pobreza en México, sobre todo enfatiza el incremento del presupuesto –que irónicamente incrementa con el número de pobres–, y que el programa genera impactos positivos en los indicadores sociales, por los cuales las evaluaciones lo consideran exitoso, argumento que no comparto, al inferir que se debe generar resultados tangibles. Chamula continúa en el “círculo vicioso de la pobreza” (Myrdal, 1979), por lo tanto es necesario revisar los resultados de forma territorial para identificar debilidades que se pueda contrarrestar.

Las evidencias empíricas señalan que un factor de deserción escolar en secundaria o bachillerato es que las familias deciden no enviar a sus hijos a un siguiente nivel al considerar los altos costos de pasajes y hospedaje, lo cual conduce a los jóvenes a incorporarse a fuentes de empleo informales (sin seguridad social) que no mejorarán sus condiciones de vida a largo plazo. Otros deciden contraer matrimonio. En ambos casos se constituyen en prospectos idóneos para el PTC, por sus carencias sociales.

Quienes logran avanzar con un promedio de escolaridad (primaria o secundaria) respecto a sus padres, se incorporan al sector terciario (tiendas de abarrotes o ropa); sin embargo, no logran una “inserción laboral de mayor calidad y remuneración” (Cordera y Provencio, 2016: 125). Por lo tanto, se abre una brecha entre el discurso y lo observado:

La apuesta del programa, desde su inicio, ha sido contribuir a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza bajo la hipótesis de que la ampliación del capital humano de niños y adolescentes se traduciría en su juventud en una inserción laboral de mayor calidad y remuneración que la de sus padres (Progresá, 1997). Para ello, se confiaba en que las reformas económicas que se iniciaron en los ochenta generarían condiciones adecuadas en los mercados laborales, lo que generaría una demanda de empleos de mayor calificación para estos jóvenes cuando realizaran la transición escuela-trabajo (Yaschine, 2015).

---

<sup>71</sup> El director o responsable del plantel la captura bimestralmente en la plataforma del Sistema Integral de Certificación Electrónica de Corresponsabilidades (SICEC). d



Se considera que una condición esencial para elevar los niveles de ingreso y abatir los niveles de desigualdad y de pobreza “(...)es promover un patrón de crecimiento con generación de empleo productivo que logre sostenerse por un periodo amplio (Cordera y Provencio, 2016: 115). Sin embargo, la realidad es una decadencia en las familias que habitan en la región de estudio, pues la desigualdad regional las ha llevado a pasar de una agricultura ancestral comercial a la de autoconsumo, por factores como: escasas tierras para trabajar, severos cambios en la naturaleza, altos costos de siembra, pérdida o bajo rendimiento de la cosecha y bajo valor del producto ante el mercado.

Por lo anterior, encuentran en el PTC un ingreso fijo (bimestral), como válvula de escape a sus necesidades prioritarias –o de consumismo–, lo cual se convierte en un espejismo para la población de estar logrando sus propios ingresos y, en el pretexto del Estado para impulsar estrategias en regiones desfavorables, atrapadas en la espiral de la pobreza, coincidiendo con Hernández (2016: 292):

Una de las críticas más significativas al programa es que no consideraba un eslabón de empleo que contribuyera a la generación de ingresos autónomos. Si bien este objetivo no estaba definido formalmente en su diseño inicial, la acumulación de capital humano en los beneficiarios del programa debía reflejarse en mejores oportunidades de acceso al mercado laboral formal.

Ante este escenario, 55 por ciento de las familias beneficiarias de Chamula recibe bimestralmente 1,388 pesos del PTC, es decir, 23 diarios debajo de los 70.10 del salario mínimo para 2015 o del valor estandarizado del Objetivo de Desarrollo Sostenibles número 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, que establece 1.25 dólar de Estados Unidos al día. Estos 23 pesos no son suficientes para la alimentación diaria de la familia; sin embargo, ante el discurso se expresa como el ajuste para la salida de las familias de la pobreza.

Por eso, las transferencias monetarias, para el caso de las familias en los territorios de estudio, constituyen un mecanismo de supervivencia ante la falta de estrategias complementarias que impulsen el crecimiento económico para no depender del PTC. Por otra parte, la pobreza intergeneracional seguirá en la agenda pública y sobre todo en el discurso, porque la educación media y superior no es valorada como una inversión a largo plazo, por los costos que representa para la familia.

### 5.3.3 Recomendación e implicaciones para el diseño de política social del PTC

En México lo han consolidado como principal estrategia de política social en reducción de la pobreza que, mediante el desarrollo de capacidades básicas (educación, salud y la alimentación), debería impulsar la calidad de vida de la población. Sin embargo, a 20 años de transferencias condicionadas los escenarios de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en que vive la población son evidentes y, más en el sureste mexicano.

Sin embargo, la política social ha demostrado ciertos defectos que, de acuerdo con Cohen y Franco (1992/2012), constituyen un entorno de tradicionalismo, inercia o discontinuidad:

Las políticas sociales han mostrado una inercia que dificulta su reorientación. Resulta casi imposible discontinuar programas, aun cuando sea evidente que no están alcanzando sus objetivos. Tanta burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten el cambio. También es posible encontrar el defecto inverso: la discontinuidad. Las inversiones sociales carecen del tiempo necesario para “madurar” y para que sus resultados puedan evaluarse (Cohen y Franco, 1992/2012: 27).

En este sentido, el PTC se ha constituido en mecanismo de supervivencia. Como dice Razeto (2002: 8), “(...)la acción asistencial puede ser necesaria para ciertas categorías y grupos desvalidos (...) para activar sus propias capacidades; pero el asistencialismo no conduce al desarrollo, permitiendo en el mejor de los casos la subsistencia(...)”; ante esto es indispensable que las transferencias como asistencia social estén sujetas a acciones productivas que impulsen la economía de la población objetivo y sus territorios.

En escenarios desiguales y pobres el modelo de política social agoniza y cada vez es más cuestionado por sus resultados en las escalas de gobierno, al estar vinculado a actos de proselitismo y control político, buscando remediar de manera asistencialista mediante paliativos los problemas estructurales. Rojo (2008: 248) señala:

A pesar de su ineficiencia son políticas que se mantienen presentes entre los diferentes niveles de gobierno. ¿Por qué? Porque políticamente son muy rentables. Estas conductas derivan en clientelismo, es decir, lucran políticamente con la pobreza (...) mientras la gente sea pobre es más fácil contar con su apoyo o voto a bajo costo y de esta forma conserva el amplio capital político.

Esto ha dado pauta a voces respecto a la necesidad de revisar otros enfoques; sin embargo, al estar abierto a nuevos debates, se debe reflexionar y cuidar no apropiarse de estrategias

inerciales o por ocurrencia en las cuales la pobreza sea el pretexto para mediar lo electoral ante las transiciones de poder.

En este contexto, el Senado de República (2016) ha emprendido una etapa de disertación acerca del enfoque de la Renta Básica Universal (RBU), basado en los argumentos de Philippe van Parijs y Daniel Raventós de otorgar de manera universal, incondicional e individual a los residentes de determinado territorio un ingreso periódico (el que determine la legislación), para amortiguar necesidades básicas, al considerarse como un derecho de todos los ciudadanos.

Sin embargo, el RBU en México puede tener sesgo asistencialista, pues el apoyo no hace distinción de las personas por su universalidad y se presta a opacidad en los registros. La medida puede ser correcta en otros espacios, si se considera que la propuesta surgió en España (cultura occidental) por problemas de desempleo, donde la renta va en función de las personas en condiciones de paro laboral, que atraviesan crisis económica; sin embargo, es importante considerar que las poblaciones de los países desarrollados, pese a los indicadores de pobreza, tienen mayores promedios de escolaridad y acceso a servicios de salud de calidad, a diferencia de México, donde radican un alto rezago social, analfabetismo y pobreza extrema.

Además, se plantea la propuesta del “gobierno como empleador de última instancia” (Ramírez, 2006; Wray, 1997) como medida para contrarrestar los efectos del desempleo en la población. Ramírez (2006) argumenta:

(...)el gobierno debe canalizar debidamente sus esfuerzos en la creación de empleos en actividades que tengan el mayor impacto social y económico (...) es necesario redefinir el gasto social. Se puede seguir otorgando el dinero a las personas tan sólo por ser pobres o, bien, se puede intentar sacarlas de su pobreza con la creación de fuentes de empleo (Ramírez, 2006: 188, 189).

Esta alternativa no está vinculada con los “servicios de empleo” del gobierno dirigidos a un sector formal de la sociedad urbana y tampoco se enfoca a las estrategias de “empleos temporales”, instrumentadas por contingencias y obras de infraestructura de alto impacto (caminos, puentes, etcétera). Según Ramírez, el gobierno debe implementar acciones para emplear a las personas en condiciones de pobreza, sin mediar solamente la entrega de subsidios por el hecho de estar en esta condición. Por lo tanto, “(...)es necesario que el

gobierno establezca un programa de empleo público que pueda incentivar la reactivación económica(...).” (Ramírez, 2006: 190).

Wray (1997) propone que el gobierno destine mayor gasto público para servir de empleador de última instancia en el sector público de quienes no logran encontrar empleo en el sector privado, con un salario vigente acorde con los cálculos presupuestarios gubernamentales, sin que esto propicie dependencia a largo plazo. Asimismo (1997: 3), señala: “Una de las consecuencias (...) es que gran parte del gasto social a los parados [personas desempleadas] podría reducirse o eliminarse (...) [así como] otros tipos de programas de asistencia social(...)” Esta estrategia está direccionada a las personas con la capacidad de emplearse por un salario anunciado.

Las propuestas anteriores (renta básica y gobierno empleador), abordadas sentenciosamente, exponen mecanismos para incidir en la reducción de las desigualdades económicas. Sin embargo, México es un país divergente (geográfica, social, cultural y económicamente), donde cada entidad se encuentra atrapada indistintamente en una espiral de pobreza y problemas estructurales complejos.

Se debe considerar a estos enfoques como buenas prácticas: “(...)la direccionalidad del desarrollo está en mano del poder, cristalizado en gobiernos que deben ser capaces de generar instituciones efectivas que generen prosperidad. Su fracaso en lograr estos cambios será el fracaso del gobierno(...)” (Ramírez, 2012: 77). Por lo tanto, es necesario revisar y reorientar la estrategia del PTC para desarrollar capacidades y diversificar ingresos.

De acuerdo con Cohen y Franco (1992/2012: 33), “(...)los programas y proyectos presentan problemas (...) descoordinación (...) [son dirigidos] por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de ejecución(...)”; es decir, la instrumentación del PTC requiere de los tres niveles de gobierno; sin embargo, en la práctica, el municipio como autoridad territorial embona una estructura para ejecutarlo mediante criterios selectivos e intereses políticos, lo que deriva en graves problemas estructurales, tal como lo expresa Stiglitz (2015): “(...)muchos de los problemas de distribución no derivan de cuánto gastamos sino de quiénes lo gastamos(...)”

Por eso es necesario reactivar las contralorías ciudadanas como medida de revisar el cumplimiento de objetivos y la temporalidad de las familias en el PTC, impulsar un equilibrio regional mediante acciones del Estado otorgando beneficios a los territorios menos

favorables, establecer estrategias para incentivar de manera colectiva la producción acorde con la vocación territorial, vincular mecanismos de cohesión y cooperación participativa mediante instituciones que potencialicen la capacidad de agencia de los beneficiarios en la incubación de ideas o el aprendizaje –emprendimiento– para la generación de ingresos propios, de tal forma se logre trascender del sujeto pasivo a la visión del agente de cambio en el desarrollo.

Asimismo, es importante que los hacedores de políticas públicas dejen de diseñar estrategias de gabinete y se concentren en diagnósticos precisos a partir de un análisis objetivo de la situación territorial que sirva de insumo para la toma de decisiones y focalizar eficientemente los recursos públicos en favor de la población que requiere de los programas de transferencias condicionadas.

## Referencias bibliográficas

- Adato, M. (2013). Programa de Transferencia Monetaria Condicionada: beneficios y costos sociales. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (M. Donís, trad., pp. 348-363). México: Siglo XXI editores, S. A. de C. V.
- Agudo Sanchíz, A. (2012). La construcción social del contexto de los programas de transferencias condicionadas. En M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 141-177). México: Casa de la Chata.
- Alayón, N. R. (1991). Asistencia y asistencialismo: ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? En C. Sánchez Salgado y N. Rodríguez Roldan, *¿Asistencia y asistencialismo: pobres controlados o erradicación de la pobreza?* (pp. 5-22). Río Piedras, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Arriagada, I. (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. En Arriagada, I. y Francisca Miranda (compiladoras), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (pp. 13-30). Santiago de Chile: Cepal.
- Arteaga Pérez, J. (mayo-agosto de 1985). El Sistema Alimentario Mexicano. Estudios sociológicos, III (8), 297-313. Obtenido de <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/issue/view/89>.
- Associazione Volontari Per Il Servizio Internazionale AVSI (2008). *Capital humano, recurso para el desarrollo*. Milán.
- Avitia Hernández, A. (1994). <http://www.bibliotecas.tv/>. Obtenido de <http://www.bibliotecas.tv/chiapas/ene94/03ene94c.html>.
- Banco de México. Remesas a nivel municipal. <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&yidCuadro=CE166ysector=1ylocale=es>.
- Banco Mundial (2009). Informe Mundial 2009. Obtenido de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2009/01/11283129/world-bank-annual-report-2009-year-review-vol-1-2-banco-mundial-informe-anual-2009-resena-del-ejercicio>.
- Banco Mundial (2014). Proyecto “MX Social Protection System” 2014-2019. Obtenido de MX Social Protection System: <http://www.bancomundial.org/projects/P147212?lang=es>.
- Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. En C. Barba Solano y N. Cohen, *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-223). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Barragán, R. (2001). *Formulación de proyectos de investigación*. Bolivia. Editorial Offset Boliviana Ltda.

- Barragán, R. y Salman, T. (2003). *Modalidades para la obtención y el trabajo con datos. Formulación de proyectos de investigación*. Bolivia. Editorial Offset Boliviana Ltda. Barragán, R. et al., pp. 126-182.
- Barruecos Villalobos, L. A. (2012). Una aproximación interdisciplinaria a los conceptos de espacio y territorio. En M. E. Reyes Ramos y Á. F. López Lara, *Explorando territorio: Una visión desde las ciencias sociales* (pp. 49-80). México: mc editores.
- Benegas González, I. y Mora Salas, M. (2012). Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: Entre lo real y lo imaginado. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, pp. 41-60.
- Berrios Navarro, M. D. y León Pérez, A. (2012). Territorialidad y política pública. En M. E. Reyes Ramos y Á. F. López Lara, *Explorando territorios* (pp. 107-127). México: mc editores.
- Blanco Rothe, L. (2009). Escuela Virtual, PNUD (P. Escuela Virtual, Ed.). Recuperado el 28 de julio de 2014, de [www.escuelapnud.org](http://www.escuelapnud.org).
- Bojórquez, N. (2014). Desarrollo y derechos humanos. En Y. Corona Caraveo y N. del Río Lugo, *Antología del Diplomado: Derechos de la Infancia, Infancia en Riesgo* (pp. 11-28). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Obtenido de UAM: <http://www.uam.mx/cdi/publicaciones/antologia.html>.
- Boltvinik, J. (1999). Conceptos y medidas de pobreza. En J. Boltvinik y E. Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México* (3ª. ed., pp. 30-80). México: Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. Recuperado el 15 de septiembre de 2014, de <http://www.julioboltvinik.org>.
- (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Socialis*. Revista, Universidad de Buenos Aires, pp. 35-74. Recuperado el 30 de agosto de 2014, de <http://www.julioboltvinik.org>.
- (2003). La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough. *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 53. Núm. 5, mayo DE 2003, pp. 410-412. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/20/2/RCE2.pdf>.
- Breach, N. S. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. En *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*/coordinador Rolando Cordera J. México: FCE, UNAM, 2015, pp 281-316.
- Brian, K. (2007). *Capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe*. OECD Publishing.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. España: Síntesis.
- (2003). *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Editorial Complutense, pp. 2-14.

- Caballero, F. S. (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. En *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pp. 277-346). Addison Wesley Longman.
- Camarena, Margarita y Aguilar, Teodoro (2009). *Principios de estudio regional: espacios concluidos en red y regiones sin límite*, U. de G. - UCLA - Profmex - Juan Pablos Editor, México.
- Campo Vázquez, R. M. y Monroy Gómez Franco, L. A. (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México? *Revista Economía Mexicana* (1), pp. 139-185.
- Carabias, J. (2005). Recursos naturales y desigualdades. En R. Cordera y C. Tello, *La desigualdad en México* (6ª. ed., pp. 89-112). México: Siglo XXI Editores, S. A. de C. V.
- Cardoso, R. (2006). Globalización y pobreza. En F. Solana, *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 181-186). (1ª. reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- Caristo, A. (2013). Transferencia de efectivo condicional. En Informe técnico presentado en Comisión Técnica de las Prestaciones Familiares (AF), Instituto de Seguridad Social. Uruguay. Obtenido de <http://www.bps.gub.uy/bps/buscar.jsp>.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programa de Transferencia Condicionada: Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago: Cepal.
- Centty Villafuerte, D. B., Cano Cayro, A. y Muñoz Najar, L. A. (2006). *Informe de la Pobreza Humana de Arequipa Metropolitana – 2006*. Perú: Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la UNSA.
- Cogco C, A. y Rodríguez V., M. (2011). Transferencias condicionadas en México y su operación desde lo local: estudio de caso del Programa Oportunidades, en el municipio de Tampico, Tamaulipas. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. (7), 1-29. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/7/pdf/crodriguez.pdf>.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992/2012). *Evaluación de proyectos sociales*. México. Siglo XXI.
- (2006). *Transferencia con corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México: Flacso-México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). *Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)*. Santiago de Chile. Cepal.
- (2015). Programas de transferencias condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Obtenido de <http://dds.cepal.org/bdptc/>.



- Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica (CEIEG). Perfil municipal de Chamula. Estadístico ODM 4 2013. Obtenido de <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2010). *Catálogo de localidades indígenas*. México: CDI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (2a). México: Coneval. Obtenido de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). Pobreza a nivel municipal 2010. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>.
- (2014). Medición de la pobreza Chiapas 2014. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chiapas/Paginas/pobreza-2014.aspx>.
- (2015). Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>.
- (2010). Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad. Obtenido de Coneval: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Consejo Nacional de Población. Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010. México: Obtenido de Conapo: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones).
- Constitución Política del Estado de Chiapas. Reformada 2014.
- Contreras, R. (2002). La investigación-acción participativa, IAP: revisando sus metodologías y sus potencialidades. En: *Experiencias y metodología de la investigación participativa-LC/L. 1715-P-2002*-pp. 9-18.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), Presidencia de la República (1990). *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000* (4ª. ed.). México, México: Siglo XXI.
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill Interamericana de España.
- Cordera Campos, R. (2013). Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado. En L. Cano Soriano (coordinadora), *Pobreza y desigualdad social* (pp. 17-25). México: Ediciones Díaz de Santos.
- Cordera Campos, R. y Provencio Durazo, E. (2016). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM.

- Czarnecki, L. (2013). El Coneval. Sobre la institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México. *El Cotidiano* (181), 55-64. Recuperado el 16 de marzo de 2015, de <http://elcotidianoenlinea.com.mx/beta/index.html#>.
- De la Vega Estrada, S. (2014). *Para contender con la pobreza*. México: Porrúa.
- Deaton, Angus (2015). El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad/Angus Deaton; trad. de Ignacio Perrotini; revisión de la trad. de Fausto José Trejo—México: FCE.
- Di Pasquale, E. A. (2008). *Un análisis teórico y metodológico como base para la medición de la dinámica histórica en la Argentina*. Argentina.
- Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud (2015). Datos abiertos mortalidad materna (2002-2013). Obtenido de [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_muertematerna.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_muertematerna.html).
- Dubois Migoya, A. (2008). El debate sobre enfoque de capacidades: las capacidades colectivas. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, pp. 35-63.
- Durston, J. (2003). Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robison y S. Whiteford (compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 147-202). Santiago de Chile: Cepal.
- Farías, U. (2005). El derecho y la desigualdad entre los hombres en México. En R. Cordera, y C. Tello (coordinadores), *La desigualdad en México* (pp. 65-88). México: Siglo XXI Editores.
- Feres, C. J. y Mancero, X. (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado el 30 de septiembre de 2014, de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/6564/lc11491e.pdf>.
- (1999). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. IV Taller regional del “Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (pp. 1-46). Buenos Aires, Argentina: Cepal. Obtenido de [www.cepal.org/publicaciones/xml/4/5954/lc11479e.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/5954/lc11479e.pdf).
- Fernández Mancano, B. (2011). Territorios, teoría y política. Calderón, Georgina y Efraín León (coordinadores). *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina. Reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*, Editorial Ítaca, México, D. F., pp. 21-52.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Colombia: Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones, S. A.

- Flores, M. y Rellos F. (2003). Capital social: virtudes y limitaciones. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robison y S. Whiteford (compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 203-228). Santiago de Chile: Cepal.
- Fukuyama, F. (2003). Capital social y desarrollo: la agenda venidera. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robison y S. Whiteford (compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 147-202). Santiago de Chile: Cepal.
- Furtado, C. (1968/2006). *Teoría y política del desarrollo económico* (16ª. edición). México. Siglo XXI Editores.
- García Álvarez, J. (2006). Geografía regional. En A. Lindón y D. Hiernaux, *Tratado de Geografía Humana* (pp. 25-70). México: Anthropos.
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo*. IICA.
- Giménez, G. (2005). *La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe*. Cepal, pp. 103-122.
- González de la Rocha, M. (2012). Pobreza, cambio familiar y política social en México: una perspectiva diacrónica. En M. González de la Rocha y A. Escobar Latapí, *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 51-98). México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Gordon, D. (2013). La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y en el mundo: realidades y desafíos* (G. Benítez Toriello, trad., pp. 45-75). México: Siglo XXI.
- Goudh, L. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Revista de la Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo*, pp. 1-27. Obtenido de: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/>.
- Graizbord Ed, B., y Santillán Quiroz, M. (2008). Desigualdades regionales y dotación de recursos en México. En J. Delgadillo Macías, *Política territorial en México: hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio* (pp. 295-330). México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Griffin, K. (2001). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. Ensayos sobre el desarrollo humano, pp. 25-40. Obtenido de: <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Desarrollo%20Humano.%20Origen,%20Evoluci%23U00f3n,%20Impacto.pdf>.
- Groppa, O. (2004). Las necesidades humanas y su determinación. Los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza. *Revista Erasmus*. Año VII - No 1 - 2005. Obtenido de: <http://www.icala.org.ar/erasmus/erasmus-2005-01.html#Groppa>.

- Grupo Río, Grupo de Expertos en Estadísticas de Pobreza (2007). *Compendio de mejores prácticas en la medición de pobreza*. Chile: Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal).
- Gutiérrez Sobrao, D. (2013). Pobreza humana. En S. Tezanos Vázquez, *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades* (pp. 59-104). España: Universidad de Cantabria.
- Haesbaert, R. y Haesbaert Costa, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad* (M. Canossa, trad.). Brasil, Río de Janeiro: Siglo XXI Editores, S. A. de C. V.
- Harvey, D. (2014). Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo (J. M. Madariaga, trad.). Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador.
- Hernández Eguiarte, M. (2016). Impacto del programa oportunidades sobre la generación de ingresos autónomos de las familias beneficiarias en México. En L. Estrada Quiroz (coordinadora), *Problemas teórico-metodológicos en la investigación* (pp. 291-300). México: BUAP.
- Hernández Laos, E. (2005). La desigualdad regional en México (1900-1980). En R. Cordera y R. Tello, *La desigualdad en México* (pp. 155-192). México: Siglo XXI Editores.
- Hopenhayn, M. (2003). Disyuntivas epistemológicas y políticas tras la noción de capital social: debate en curso. En Arriagada, I. y Francisca Miranda (compiladoras), *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza* (pp. 291-294). Santiago de Chile: Cepal.
- Huesca, L. (2010). Análisis del Programa Oportunidades en México: impacto en la distribución de una aplicación universal por tipo de pobreza. En E. Valencia Lomelí, *Perspectiva del universalismo en México* (pp. 195-207). Guadalajara: ITESO-Fundación Konrad Adenauer.
- Ibarra Reyes, R. (2014). Prólogo. En R. Ibarra Reyes (coordinador), *Los procesos sociales actuales. Duales miradas* (pp. 9-12). México: Taberna Librería Editores.
- Ibrahim, S. y Alkire, S. (2011). Agencia y empoderamiento en la medición de la pobreza. *Revista Latinoamérica de Desarrollo Humano*, Boletín N° 79, 1-7. Obtenido de <http://uricmpr.com/www/revistadesarrollohumano.org>.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Observatorio de política social y derechos humanos (2015). Proyecto de Presupuesto 2015: de Oportunidades a Prospera. México. Obtenido de <http://observatoriopoliticasocial.org/proyecto-de-presupuesto-2015-de-oportunidades-a-prospera/>.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Matrículas consulares. <http://consulmex.sre.gob.mx/portland/index.php/es/matricula>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2004). Censos Económicos. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/Default.aspx>.
- (2009). Censos Económicos. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/Default.aspx>.
- (2010). Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
- (2014). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas: MEXICO. INEGI.
- (2015). Encuesta Intercensal. México: INEGI.
- (2015). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. México: INEGI.
- Jiménez Acevedo, H. M. y Gómez Martínez, E. (2012). *Representaciones sociales de la pobreza y el bien-estar en Chiapas*. Chiapas: Plaza y Valdés Editores.
- Kauffer Michel, E. F. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofrontera* (16), 2-5. Recuperado el 15 de enero de 2015. Obtenido de: <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/issue/view/64/showToc>.
- Keeley, B. (2007). *El capital humano: cómo influye en su vida lo que usted sabe* (S. Moreno Parada, trad.). México: Ediciones Castillos, S. A. de C. V. - OCDE.
- Kuhn, T. S. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas* (8ª. ed.). (A. Contin, trad.). Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Levin, J. y Levin, W. C. (2008). *Fundamentos de estadística en la investigación social* (2ª. ed.). México. Alfaomega Grupo Editor.
- Levy, S. (2002). Crecimiento, pobreza y desigualdad. En F. Solana (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 38-51). (1ª. reimpresión). México: FCE.
- (2009). *Pobreza y transición democrática en México*. México: FCE.
- Ley de Coordinación Fiscal (2014). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Ley General de Desarrollo Social (2013a). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Lineamiento de criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. México: *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146940yfecha=16/06/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940yfecha=16/06/2010).
- Llamas Huitrón, I. (2014). *Utilitarismo y contractualismo*. México: Gedisa.
- Lomelí Vanegas, L. (2008). La pobreza en los orígenes del pensamiento económico. En R. Cordera, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 51-72). México: Siglo XXI Editores, S. A. de C. V.

- López Arévalo, J. A., Peláez Herreros, Ó. y Sovilla Sogne, B. (2009). Análisis de convergencia económica en los municipios de mayoría indígena de Chiapas (2000-2005). *Aldea Mundo*, 75-85.
- López Arévalo, J. A., y Núñez Medina, G. (2016). *Desigualdad y exclusión social en Chiapas, una mirada a largo plazo*. México: Oxfam.
- López Arévalo, J. A. y Peláez Herrera, O. (2013). Neoliberalismo y atraso: El caso de Chiapas. En J. I. Egurrola, J. A. López Arévalo y R. L. Quintana, *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico Mexicano* (pp. 103-127). México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- López Levi, L. y Ramírez Velázquez, B. (2012). Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugares en las ciencias sociales. En M. E. Reyes Ramos y Á. F. López Lara, *Explorando territorios* (Pp.21-48). México: Mc Editores.
- Lustig, N. (2002/2006). Macroeconomía con responsabilidad social. En F. Solana (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 125-177). (1ª. Reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.
- (2004). Crecimiento económico y reducción de la pobreza. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (pp. 88-99). México: Siglo XXI Editores.
- Madrueno Aguilar, R. (2013). Desigualdades. En S. Tezanos Vázquez *et al.*, *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades* (pp. 109-156). Santander: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica-Universidad de Cantabria.
- María Serrano, Josep F. (2000), El 'Consenso de Washington' ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante?, en *Revista de Fomento Social* N° 217 (enero-marzo 2000), pp. 29-45. Obtenido de: <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/79--no-217-enero-marzo-2000-/508-el-consenso-de-washington-iparadigma-economico-del-capitalismo-triunfante>.
- Martínez López, J. (2004). Grupo emergente de Investigación de la Universidad Mesoamericana. Recuperado el 10 de abril de 2015, Obtenido de <http://geiuma-oax.net/>.
- Martínez M., A. (2009). Los efectos de las transferencias del programa Oportunidades en México: Impacto de la focalización en la pobreza. Extraído el 15 de mayo de 2014, desde [https://www.norlarnet.uio.no/pdf/news/announcements/conference\\_2009\\_presentations/martinez.pdf](https://www.norlarnet.uio.no/pdf/news/announcements/conference_2009_presentations/martinez.pdf).
- Martínez, S. C. (1996). Introducción al trabajo cualitativo de investigación. En I. Szasz y S. Lerner (compiladoras), *Para comprender la subjetividad. Investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad*. México: El Colegio de México.
- Maskin, E. (2014). Nobel de Economía: Programas sociales no solucionan la pobreza y la desigualdad (O. Mariluz, entrevistador). Lima, Perú: Gestión. Obtenido de <http://gestion.pe/economia/programas-sociales-no-solucionan-problema-pobreza-y-desigualdad-2112991>.

- Max-Neef, M. A. (1998). *Desarrollo a escala humana*. Barcelona: Icaria Editorial, S. A.
- Merchand Rojas, M. A. (2007). Metodología para construir una región con carácter paramétrico, regional y territorial con un significado económico. En M. A. Merchand Rojas, *Teoría y conceptos de economía regional y estudios de casos* (pp. 49-85). Guadalajara.
- Mills, W. (2003). Las fuentes del poder de la sociedad. En A. Etzioni y E. Etzioni, *Los cambios sociales* (pp. 119-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Mixcoatl Tinoco, G. (2008). *Racionalidad de la política social, programas nacionales e iniciativas estatales en materia de pobreza: Hacia un modelo de diseño e implementación de política pública*. Campeche: Universidad Autónoma de Campeche.
- Molina, G. y Figueroa Mier, M. G. (14 de marzo de 2010). Los fundamentalismos religiosos en contextos indígenas de Chiapas y la violación de los derechos de las mujeres. Principales aprendizajes de las feministas al frente: Resúmenes de los estudios de caso sobre la resistencia y el desafío a los fundamentalismos, pp. 38-42. Obtenido de [www.awid.org](http://www.awid.org).
- Montañez Gómez, G. y Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. *Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*, VII (1-2), pp. 120-134. Obtenido de: [http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez\\_y\\_Delgado.\\_1998.pdf](http://acoge2000.homestead.com/files/Montanez_y_Delgado._1998.pdf).
- Montoro Romero, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. *Política social*, pp. 2-17.
- Mora Salas, M. (2004). Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? En M. Mora Salas, J. Pérez Sáinz y F. Cortés, *Desigualdad social en América Latina* (pp. 9-44). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Mora Salas, M., Pérez Sáinz, J. P. y Cortés, F. (2004). *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates* (Cuadernos de Ciencias Sociales). San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Mulas Granados, C. (2011). Los indicadores de corrupción en Iberoamérica. En J. Alonso y C. Mulas-Granados (coordinadores), *Corrupción, cohesión social y desarrollo* (pp. 105-130). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Myrdal, G. (1979). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (E. Cuesta, y Ó. Soberón, trads.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Namakforoosh, Mohammad N. (2005). *Metodología de la investigación* (2ª. ed). México. Limusa.

- Núñez Medina, G y López Arévalo, J. A. (2015). Mortalidad infantil y pobreza en los municipios de Chiapas. *Revista I+D innovación más Desarrollo*, Vol. IV, Núm. 9, 23 de octubre de 2015. Unach. Obtenido de [http://www.espacioimasd.unach.mx/articulos/num9/espacioimad9\\_mortalidad\\_infantil.php](http://www.espacioimasd.unach.mx/articulos/num9/espacioimad9_mortalidad_infantil.php).
- Ocampo, J. A. y Uthoff, A. (2002). Retomar la agenda del desarrollo. En F. Solana (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 67-93). 1ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olavarría Gambi, M. (2005). Pobreza, crecimiento económico y política social. Santiago de Chile: Universitaria, S. A. Recuperado el 19 de marzo de 2015, de <https://books.google.com.mx>
- Ordóñez Barra, G. (2012). Evolución, contrastes y tendencias actuales de los estados de bienestar en las sociedades contemporáneas. En J. L. Calva, *Derechos sociales y desarrollo incluyente* (pp. 18-39). México: Juan Pablo Editor.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración de los Derechos Humanos. Obtenido de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217(III)).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001). El bienestar de las naciones. Papel del capital humano y social. Síntesis. OCDE. Obtenido de: <http://www.oecd-ilibrary.org/>.
- Oriol Prats, J. (2006). Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia* (36), 1. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006>.
- Ornelas Delgado, J, Hernández Cortés, C e I. Castillo Ramos (2014). *Teorías y técnicas para el análisis regional* (pp. 17-52). México: Ediciones EyC.
- Ortega R., E. (2002). Una reflexión crítica para enfrentar pobreza y desigualdad. En F. Solana (coordinador), *América latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 27-37). 1ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, I. (2007). *Política social*. Nueva York: Naciones Unidas. DAES.
- Oxfam (2016 (2a)). *Privilegios que niegan derechos: Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Reino Unido.
- Palacios L., J. J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*, pp. 56-58.
- (1989). *La política regional en México 1970-1982*. México: Universidad de Guadalajara.



- Parrellada, R. (2008). Necesidades, capacidades y valores. *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* No. 122, pp. 77-87. Madrid. Obtenido de: <http://www.fuhem.es/libreria/publicacion.aspx?c=43ya=24yp=940>.
- Peláez Herrero, Ó. y López Arévalo, J. A. (2013). Desigualdades regionales: fuerzas determinantes. En J. I. Egurrola, J. López Arévalo y L. Quintana Romero, *Desigualdad y desarrollo regional: Chiapas y el Sur Pacífico mexicano* (pp. 61-102). México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.
- Peña, N. E. (2014). Mensaje del Desarrollo del Sur. Obtenido de Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/development-del-sur/?ref=relacionadas><http://www.presidencia.gob.mx/development-del-sur/?ref=relacionadas>.
- Pérez, S. (2013). Articulación entre el enfoque de las capacidades y el procedimentalismo epistémico. *Revista Sociedad y Equidad* N° 5, pp. 90-108. Argentina.
- Petiteville, F. (1998) Tres rostros míticos del Estado en la teoría del desarrollo. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 155, marzo. Obtenido de: [www.unesco.org/issj/rics155/petitevillespa.html#pettle](http://www.unesco.org/issj/rics155/petitevillespa.html#pettle).
- Pichardo M., A. (2014). Programa de Transferencia Monetaria Condicionada en América Latina y el Caribe: ¿Un nuevo rostro de la política social? Universidad Nacional de Hereida, Centro Internacional de Política Económica. Hereida, Costa Rica: Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Hereida. Recuperado el 15 de junio de 2014, de [http://www.repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/8629/Cuaderno%2001-14\\_Arlette%20Pichardo%20040214.pdf?sequence=1](http://www.repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/8629/Cuaderno%2001-14_Arlette%20Pichardo%20040214.pdf?sequence=1).
- Piketty, Thomas (2015). *El capital en el siglo XXI*, traducción de Eliane Cazanave Tapie Isoard; colaboración de Guillermina Cuevas; revisión de la trad. de José Carlos Hoyos; Revista Técnica de la Traducción de Gerardo Esquivel, 2ª edición. México: FCE.
- Pons Bonals, Leticia y Karla Janeth Chacón Reynosa (2014). ¿Por qué los estudios regionales son un campo de conocimiento transdisciplinario? Apunte del Seminario General de Estudios Regionales del DER-UNACH (PDF).
- Pozas Arciniega, R. (1977). *Chamula*. Clásico de la Antropología Mexicana. México. Instituto Nacional Indigenista.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (1990). Informe de Desarrollo Humano 1990. Colombia. PNUD.
- (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México: PNUD.
- (2005). Informe sobre Desarrollo Humano 2005. México: PNUD.
- (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México: PNUD.

- (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y movilidad*. México: PNUD.
- Ramírez Carrillo, L. A. (2012). Las instituciones importan: cultura empresarial, neoinstitucionalismo y desarrollo regional. En *Empresarios y regiones de México* (pp. 71-91). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ramírez Cedillo, E. (2006). El gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de programa público de empleo (PPE). *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, pp. 171-191.
- Rawlings, L. y Rubio, G. (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Razeto, L. (2002). Cinco constataciones sobre la pobreza, catorce tesis sobre el desarrollo social y una conclusión sobre la economía solidaria. *Polis*, 1(2), <https://polis.revues.org/8005>.
- Restrepo Forero, O. (2004). Retórica de la ciencia sin 'retórica' sobre autores, comunidades y contextos. *Revista Colombiana de Sociología*, pp. 251-268.
- Ringen, S. (2004). El problema de la pobreza. Algunas recomendaciones sobre su definición y medición. En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo* (S. Guardado y del Castro, trad., pp. 519-534). México: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez Caballero, J. (2003). La economía laboral en el periodo clásico de la historia del pensamiento económico. Tesis de doctorado. Valladolid: Universidad de Valladolid (España). Recuperado el 20 de febrero de 2015 de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jcrc/>.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingresos e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina? Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas-Cepal.
- Rojas Gutiérrez, C. (mayo de 1992). El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo. *Comercio Exterior*, 42(5), pp. 440-448.
- Rojo Calzado, P. (2008). La política social municipal. En A. Abardía y F. Morales, *Desarrollo regional: Reflexiones para la gestión de los territorios* (pp. 245-253). México: Mc Editores.
- Rózga Luter, R. (2005). Teoría y modelo contemporáneos del desarrollo regional (estado del arte a finales del siglo XX). En P. Torres Lima, *Desarrollo regional en México* (pp. 115-151). Hermosillo: UAM Colegio de Sonora.
- Rucci, G. (2010). Condiciones, recursos y métodos requeridos para implementar un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas. En U. R. Landívar, *Transferencias Monetarias Condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza* (pp. 143-150). Guatemala, Universidad Rafael Landívar.

- Rus, D. L. y Rus, J. (2012). El impacto de la migración indocumentada a los Estados Unidos en una comunidad tsotsil de Los Altos de Chiapas, 2002-2012. *Anuario 2012*, nueva época, pp. 199-218.
- (2008). La migración de trabajadores indígenas de Los Altos de Chiapas en Estados Unidos, 2001-2005: El caso de San Juan Chamula. En Daniel Villafuerte y María del Carmen García, *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach)/Miguel Ángel Porrúa, p. 343.
- Sánchez Albavera, F. (2002). Crecimiento insuficiente y sin equidad. En F. Solana (coordinador), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* (pp. 52-63). 1ª reimpresión. México: FCE.
- Sánchez Almanza, A. (2008). Políticas sociales y factores de convergencia territorial. En J. Delgadillo Macías (coordinador), *Política territorial en México* (pp. 331-365). México: Plaza y Valdés.
- Secretaría de Desarrollo Social (1998). Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación Progresá. México: Sedesol.
- (2012). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- (2013). Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- (2014). Regla de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México: Sedesol.
- (2015). Reglas de Operación de Prospera, Programa de Inclusión Social. México: Sedesol.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). Presupuesto de Egresos de la Federación. México: SHCP.
- Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 1990 al 2015. México: SHCP.
- Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno. Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación. <http://www.siese.chiapas.gob.mx/seguimiento/monitor-ped/>.
- Secretaría de Hacienda del Estado (2015). Acuerdo de Distribución y Calendarización de los FISM 2001-2015. Obtenido de Secretaría de Hacienda: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/acuerdos.asp>.
- Sedesol-Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social (2015). Padrón de beneficiarios. [www.prospera.gob.mx/index.html](http://www.prospera.gob.mx/index.html).
- (2015). Apoyos emitidos a las familias beneficiarias por concepto y nivel municipal bimestral. Chiapas. Obtenido de [https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Apoyos\\_Monetarios](https://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Apoyos_Monetarios).

- Sedesol-Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social (2015). Informe Punto Centinela Chiapas 2014. [www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Punto\\_Centinela](http://www.prospera.gob.mx/swb/es/PROSPERA2015/Punto_Centinela).
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Cuaderno de Economía No 29. Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Extraído de <http://www.bdigital.unal.edu.co/16585/>.
- (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta, S. A.
- (2001). *La desigualdad económica* (E. Suárez Galindo, trad.). México: Fondo de Cultura Económica.
- (2010). La idea de la justicia. México: Taurus.
- Sen, A. & Schwartz, P. (1995). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza. Extraído de <http://myslide.es/documents/amartya-sen-nuevo-examen-de-la-desigualdadpdf.html>.
- Senado de la República (2016). En México se debe impulsar la renta básica universal, coinciden senadores y especialistas. México. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx>.
- Smith, A. (1794). Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (Vol. 1). (J. Ortiz, Trad.). Valladolid, España.
- Solana, F. (2002/2006). *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* 1ª. reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solimano, Andrés (compilador) (2000), *Desigualdad social, valores, crecimiento y el Estado*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Soloaga, I. (2012). Movilidad ¿de qué? En R. M. Campo Vázquez, J. E. Huerta Wong y R. Vélez Grajales (editores), *Movilidad social en México: constantes de la desigualdad* (pp. 7-12). México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de pobreza: doce grupos de significado. Recuperado el 14 de octubre de 2014 de Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe: <http://biblioteca.clacso.edu.ar>.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Clacso.
- Stiglitz, J. (2015). *La gran brecha: Qué hacer con las sociedades desiguales*. México: Taurus.
- Tassara, C. (2014). Cohesión Social y PTC en América Latina: Una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(1), 11. Obtenido de <http://letravirtual.usbctg.edu.co/index.php/RevistaCyD>.

- Tezano Vázquez, S. y Quiñones Montebello A. (2013). Desarrollo humano. En S. Tezanos Vázquez *et al.*, *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades* (pp. 109-156). Santander: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria.
- Tójar, J. C. (2006). *Investigación cualitativa. Comprender y actuar*. Editorial La Muralla.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Great Britain: Hazell Watson y Viney Ltd, Aylesbury.
- Trivelli, C. (15 de abril de 2015). Programas sociales. Perú 21, págs. columna-carolina-trivelli. Obtenido de <http://peru21.pe/opinion/carolina-trivelli-pesos-y-contrapesos-2216534>.
- Tubino, F. (2009). Libertad de agencia: entre Sen y H. Arendt. Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/buscador/files/090712.pdf>.
- Ul Haq, M. (1995). El paradigma del desarrollo humano. Obtenido de: [www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95\\_2.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf).
- Valles, M. (2007). Técnicas de observación y participación: de la observación participante a la investigación-acción-participativa. En Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid. Síntesis, pp. 142-176.
- Vélez Grajales, R., Campo Vázquez, R. M. y Fonseca Godínez, C. E. (2012). El concepto de movilidad social: Dimensiones, medidas y estudio en México. En R. M. Campo Vázquez, J. E. Huerta Wong y R. Vélez Grajales (editores), *Movilidad social en México: Constantes de la desigualdad* (pp. 27-75). México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Veras Soares, F. (2012). Bolsa familiar y oportunidades: su evolución en perspectiva comparativa. En M. González de la Rocha, A. Escobar Latapí (coordinadores), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad* (pp. 311-339). México, D. F.: Publicaciones de la Casa Chata.
- Vermehren, A. (2003). Programas de transferencias condicionadas en efectivo: una herramienta eficaz para llegar a los grupos más pobres y vulnerables. Banco Mundial. Recuperado el 02 de octubre de 2015, de <http://www-wds.worldbank.org/>.
- Villarespe Rey, V. (2002). *Pobreza: teoría e historia*. México: Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM.
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista de la CEPAL*. No 86. págs. 87-101
- (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas. Brasilia, Brasil: Cepal. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/dds/noticias/paginas/2/30292/P30292.xml&xml=/dds/tpl/p18f.xsl&ase=/dds/tpl/top-bottom.xsl#>.

- Vizcarra, I. (2012). Políticas sociales y violencia estructural en la vida cotidiana de las mujeres mazahuas. En S. Ortale, R. Enríquez (coordinadoras), *Política social en América Latina y género* (pp. 27-41). Buenos Aires: Biblos. Obtenido de [www.librosdeano.com.ar/downloadable/download/sample/.../13232/](http://www.librosdeano.com.ar/downloadable/download/sample/.../13232/).
- Wray, L. (1997). *Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation*. Obtenido de Levy Institute: <http://www.levyinstitute.org/publications/government-as-employer-of-last-resort>.
- Zavala Gómez del Campo, R. (2011). Metodología para el seguimiento de la operación de los consejos de desarrollo rural sustentable a nivel territorial en México: El trabajo de la Red GTD. En M. D. Pensado Leglise, *Territorio y ambiente* (pp. 53-77). México: Siglo XXI Editores.