



PROPUESTAS PARA CONSTRUIR
UNA NUEVA POLÍTICA DE
DESARROLLO SOCIAL Y
PUEBLOS INDÍGENAS

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
Y PUEBLOS INDÍGENAS

CONAGO

MÉXICO, 2012





PROPUESTAS PARA CONSTRUIR
UNA NUEVA POLÍTICA DE
DESARROLLO SOCIAL Y
PUEBLOS INDÍGENAS



Conferencia Nacional
de Gobernadores

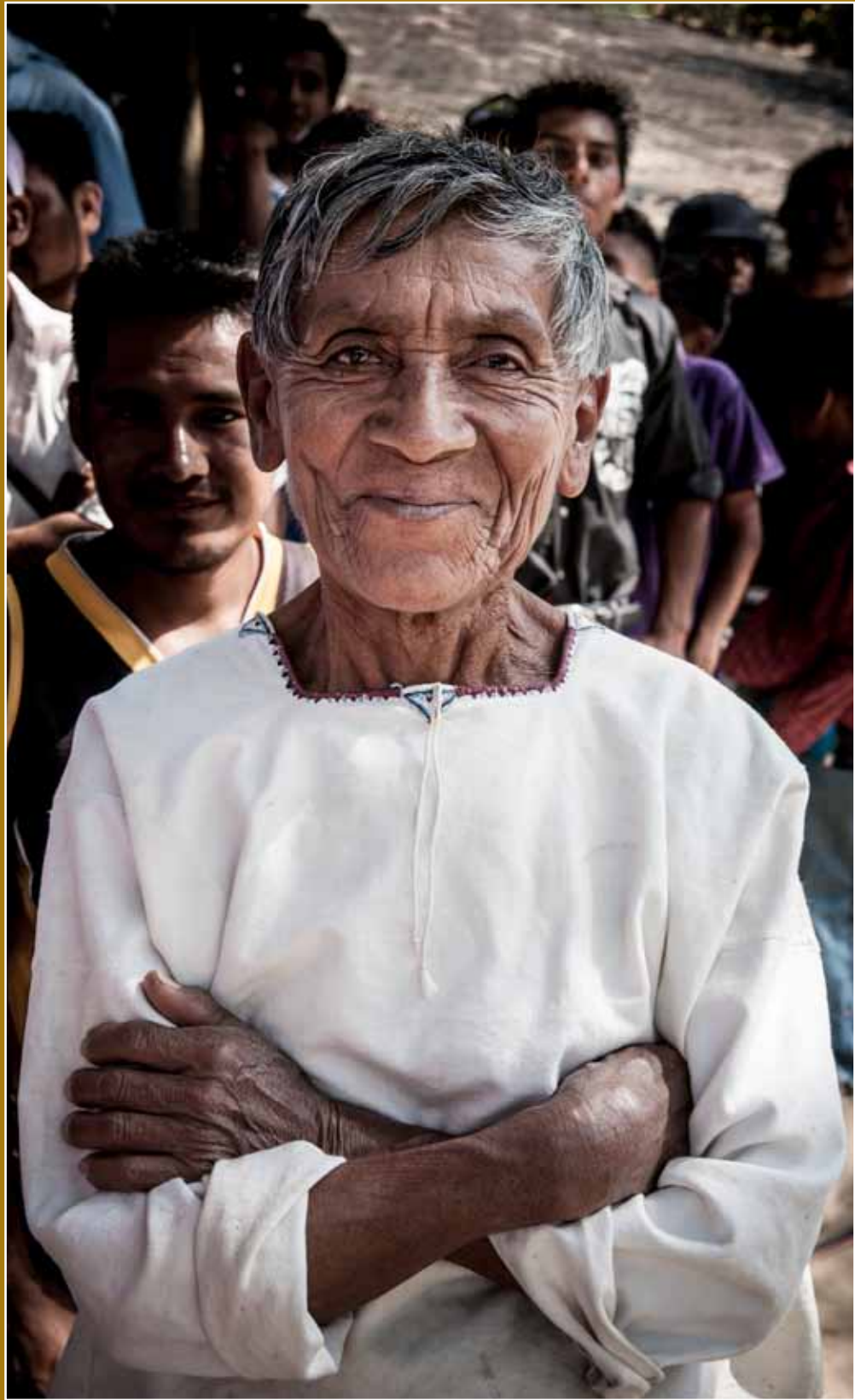


Comisión de Desarrollo Social
y Pueblos Indígenas



Contenido

- 7 Presentación
- 15 Introducción: Un país dividido por la desigualdad y la pobreza
- 23 Eje 1. Para fortalecer la República Social
 - 1.1 Fortalecer el Federalismo
 - 1.2 Mejorar la transparencia y erradicar la corrupción
- 31 Eje 2. Para superar la pobreza y proteger a los grupos en condición de vulnerabilidad
 - 2.1 Para superar la pobreza rural y urbana
 - 2.2 Para generar empleos dignos para todos
 - 2.3 Asistir a los grupos en condición de vulnerabilidad
- 47 Eje 3. Para construir una nueva política de desarrollo de los pueblos indígenas
 - 3.1 Diversidad cultural y discriminación
 - 3.2 Desigualdad, pobreza y marginación de los pueblos indígenas
 - 3.3 Migración indígena
 - 3.4 Vertientes de acción
- 61 Eje 4. Para enfrentar las transiciones demográfica y epidemiológica
 - 4.1 Reconsiderar la transición demográfica
 - 4.2 Recuperar la prioridad de fortalecer a las familias
 - 4.3 Repensar la dinámica migratoria
- 71 Eje 5. Para recobrar el desarrollo regional
 - 5.1 Recuperar el desarrollo urbano
 - 5.2 Potenciar la construcción de vivienda digna
 - 5.3 Considerar la perspectiva micro-regional





Presentación

E L 27 DE MAYO DE 2011, durante la XLI Sesión Plenaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, se aprobó la creación de la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas.

El objetivo de esta Comisión se asentó bajo los siguientes términos: “Articular el potencial y la iniciativa de los sectores público, social y privado, así como de los pueblos indígenas, tanto entre las entidades federativas como entre los diversos órdenes de gobierno, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y el diseño e instrumentación de una política de desarrollo social eficaz y pertinente, sustentada en principios de participación, equidad, sustentabilidad y eficiencia”.

La Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas ha sido concebida como un espacio para la reflexión y la generación de propuestas, de manera permanente, para lograr una mayor coordinación y cooperación en todos los órdenes de Gobierno, con el propósito de impulsar un proceso de mejora y fortalecimiento continuo de las políticas sociales.

En congruencia con lo anterior, este documento constituye la primera iniciativa para contribuir al planteamiento de una nueva política de desarrollo social, que nos permita garantizar de manera plena el conjunto de derechos de la justicia social establecidos en nuestra Carta Magna y en la Ley General de Desarrollo Social.

Para conseguir este fin, la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas recuperó las mejores prácticas y propuestas que se han generado,

desde los Estados y el Distrito Federal, para mejorar las políticas y programas sociales dirigidos a la garantía de los derechos sociales.

Es un hecho que desde la década de los ochenta, México ha enfrentado un proceso de pauperización de sus habitantes y que, a pesar de los esfuerzos realizados en los distintos órdenes y niveles de gobierno, no se ha conseguido diseñar una estrategia para vincular a las políticas sociales con las políticas económicas y con ello generar un nuevo curso de desarrollo para el país.

Como resultado, el bajo nivel de crecimiento económico que existe desde hace 30 años –el promedio de crecimiento estimado por el CONEVAL es de 1.5% anual–, ha provocado que millones de familias sigan atrapadas en los círculos de la pobreza.

Aunado a lo anterior, México debe ser capaz de reconocer su deuda con los grupos de población que enfrentan una herencia histórica de rezago, marginación, discriminación y hambre; y que quienes han padecido en mayor medida tal exclusión de los procesos del desarrollo y el acceso al bienestar, son los pueblos y las comunidades indígenas.

Desde esta perspectiva, crear esta Comisión parte del reconocimiento de que el Estado Mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos originarios, por lo que avanzar hacia una nueva política social en nuestro país no puede dejar de lado, como un eje rector, la reducción de las desigualdades que prevalecen entre la población no hablante de lenguas indígenas y quienes forman parte de los pueblos originarios.

Con esta visión, el pasado 20 de marzo de 2012 se llevó a cabo en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca, la instalación formal de la Comisión para el Desarrollo Social y Pueblos Indígenas, en cuyo marco se desarrolló un foro de análisis sobre políticas sociales y pueblos indígenas.¹

Este evento marcó el inicio formal de un proceso de diálogo nacional y consenso a fin de explorar cuáles son las líneas de reforma que es posible implementar en el corto y el mediano plazo para plantear el mejoramiento sustantivo de las políticas sociales con el concurso y acuerdo de todas las entidades federativas.

¹ La instalación de la Comisión fue presidida por los CC. Gobernadores José Calzada Roviroa, Presidente de la CONAGO, y Gabino Cué Monteagudo, Coordinador de la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas de la CONAGO. Los ponentes en el foro fueron: Carlos Rojas Gutiérrez, David Kersenobich, Salomón Nahmad, Ricardo Bucio, Xóchitl Gálvez, Aníbal Gutiérrez, Roberto Guadarrama Sistos, Fernando Cortés, Xavier Abreu Sierra y Mario Luis Fuentes.

Una de las principales conclusiones de este foro sostiene que ninguna política social podrá considerarse como integral si no incorpora principios horizontales de equidad de género, no discriminación, solidaridad entre las personas, así como el reconocimiento del carácter pluriétnico, multicultural y diverso que tiene nuestro país.

Destaca, además, el señalamiento de que toda política dirigida a cumplir los derechos sociales de la población deberá considerar, especialmente cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, los principios de comunalidad, libre determinación y autonomía, consentimiento libre e informado, interculturalidad y diversidad. Todo ello, desde una lógica de transversalidad, es decir, desde la articulación, interacción y coordinación de la administración pública municipal, estatal y federal para definir e implementar las políticas, programas y proyectos integrales de desarrollo relativos a los pueblos indígenas.



Instalación de la comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas.
20 de marzo de 2012, Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Como resultado, una nueva Política de Desarrollo Social debe contar con la capacidad de generar condiciones para la inclusión de todas y todos los mexicanos; se trata de enfrentar eficazmente el reto de cerrar las brechas de desigualdad que nos dividen, así como de las capacidades para la cohesión y la unidad entre todos los habitantes de nuestro país.

Por otra parte, es pertinente hacer notar que en este documento no se abordan directamente los temas de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Económico y Reforma Hacendaria, en el entendido de que, si bien la política social debe entenderse en un sentido integral, ya existen otras Comisiones de la CONAGO que tienen la responsabilidad de abordar tales agendas.

Este texto se propone como el marco inicial para la inclusión de propuestas, experiencias e ideas generadas desde las Entidades de la República y el Distrito Federal, para impulsar un conjunto de políticas y programas que puedan reducir eficazmente la pobreza y romper con los ciclos intergeneracionales de su reproducción; pero, sobre todo, para disminuir las brechas e inequidades que persisten entre regiones, entre Entidades Federativas, y entre las y los ciudadanos.

Con base en todo lo anterior, este documento se asume como un punto de partida para la construcción de un acuerdo de largo aliento, que impulse el diseño de una nueva política integral de desarrollo social, que considere las diferencias regionales, que permita la articulación y la coordinación de los esfuerzos que se desarrollan en los Estados y el Distrito Federal, que rompa con los círculos de exclusión y discriminación, que permita asistir a los vulnerables, y mejore los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las políticas sociales.

Para darle mayor coherencia, el documento se articuló a través de cinco ejes temáticos: el primero de ellos, titulado “Para fortalecer a la República Social”, hace énfasis en la necesidad de potenciar, en el marco de las acciones para el fortalecimiento del Federalismo, la participación de las Entidades y del Distrito Federal en la construcción de la política social que se aplica en todo el país.

En la Conferencia Nacional de Gobernadores existe el ánimo de contribuir permanentemente al esfuerzo que realiza el Gobierno Federal para el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los mexicanos, y en esa lógica, existe el reconocimiento de la necesidad de que, desde lo local, se impulsen propuestas e iniciativas para contribuir al pleno disfrute del bienestar y las libertades.

El segundo eje temático se titula “Para superar la pobreza y proteger a los vulnerables”. En él se destaca la urgencia de erradicar el hambre y de reducir los niveles de pobreza y desigualdad que existen en el país, así como la necesidad de proteger con mayor decisión y capacidades a los grupos en mayores circunstancias de vulnerabilidad social.

El tercer eje se titula “Para construir una nueva política de desarrollo de los pueblos indígenas”, el cual parte del reconocimiento de que México tiene una deuda histórica con los pueblos y comunidades indígenas; en este eje se incorporan las propuestas que cuentan con mayor consenso para potenciar sus capacidades y elevar significativamente sus niveles de bienestar.

El cuarto eje temático se denomina “Para enfrentar las transiciones demográfica y epidemiológica”, en el entendido de que la cuestión social del siglo xxi en México exige reconocer que tenemos un “bono demográfico” a punto de llegar a su límite, y que simultáneamente somos una sociedad en un acelerado proceso de envejecimiento. A la par de esos fenómenos, somos un país con un crecimiento demográfico que puede llevarnos en el año 2020 a ser una de las 10 naciones más pobladas del planeta, lo cual exige enfrentar una también acelerada transición epidemiológica.

El quinto eje es el titulado “Para recobrar el desarrollo regional”, desde la conciencia de que México sólo podrá ser una nación incluyente en la medida en que se reconozca que somos un país mega diverso y que cada una de nuestras Entidades y el Distrito Federal constituyen un mosaico de expresiones económicas, sociales y culturales. Desde esta perspectiva planteamos que el desarrollo regional debe centrarse en el reordenamiento del territorio, a la par que debe hacer hincapié en el diseño de las políticas públicas desde la perspectiva de la población, la organización social y la cooperación para el desarrollo.

En síntesis: el documento se articula a través de un sólido diagnóstico, sustentado en la evidencia resumida a través de los indicadores oficiales, y plantea cinco acciones generales, así como 95 acciones particulares, que implican la acción simultánea y coordinada tanto de la Federación como de los 31 Estados y el Distrito Federal.

México puede ser un país de bienestar para todos, empero, su edificación dependerá de la capacidad que tengamos para generar los acuerdos e impulsar las reformas que logren materializar el mandato constitucional de garantizar universalmente el acceso y cumplimiento de los derechos de la justicia social.

100

PROPUESTAS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS



Introducción: Un país dividido por la desigualdad y la pobreza

MÉXICO ES CONSIDERADO uno de los países más desiguales de América Latina, tanto en términos de ingresos como de acceso a bienes y servicios sociales. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) indica que en el año 2010, el coeficiente de Gini se situó en 0.509 (en una escala que va del 0 al 1).²

Este dato revela la vigencia de estructuras institucionales y económicas que permiten la concentración del ingreso en unas cuantas manos, así como el hecho de que las políticas públicas no han logrado disminuir las disparidades que existen entre las Entidades Federativas ni entre los municipios y demarcaciones que las integran.

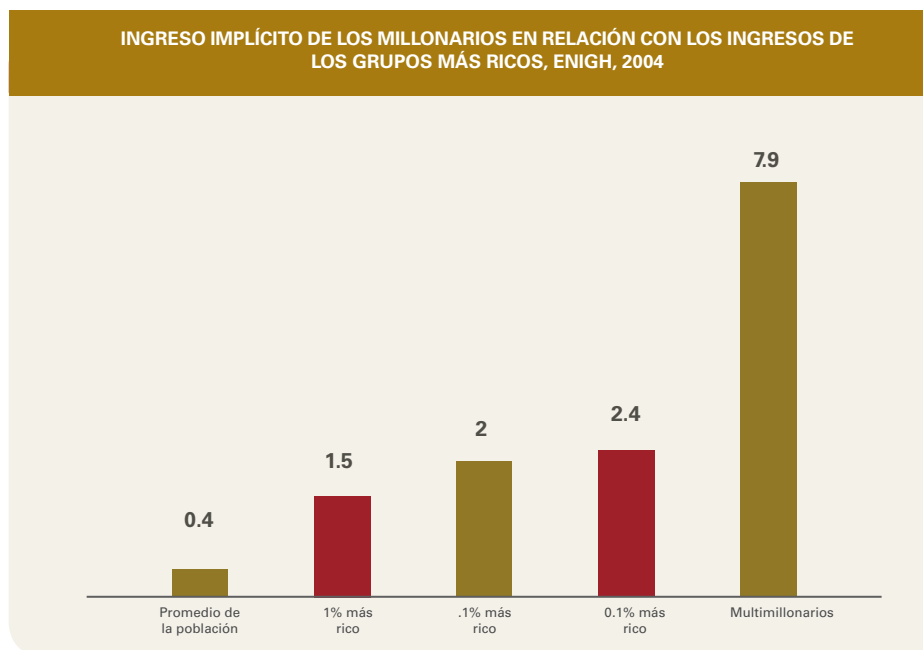
Una de las principales causas de estas desigualdades se encuentra en la hiper concentración del ingreso, lo cual ha llevado a que las personas más ricas del país tengan ingresos estimados en hasta 14 mil veces superiores a los de una persona promedio en México.³

La preocupación en torno a la desigualdad se sustenta además en el hecho de que las diferencias existentes en el país, y al interior de cada una

² Véase el Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza, CONEVAL, México, 2011.

³ Véase: Guerrero, Isabel (coord.), *La trampa de la desigualdad en México*, Banco Mundial, 2004. Aunque la referencia data de hace 8 años, no existe ningún dato que indique una reducción significativa en los niveles de desigualdad que hay en el país. Se tomó como referencia este estudio porque a diferencia de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), sí incluye el ingreso imputable a los percentiles de la población de más altos ingresos e incluso a quienes en el propio estudio se les denomina como los “súper ricos”.

de las Entidades Federativas, no han disminuido significativamente en los últimos años.



Fuente: Guerrero, Isabel, y López-Calva, Luis Felipe, *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México*, Banco Mundial, 2006.

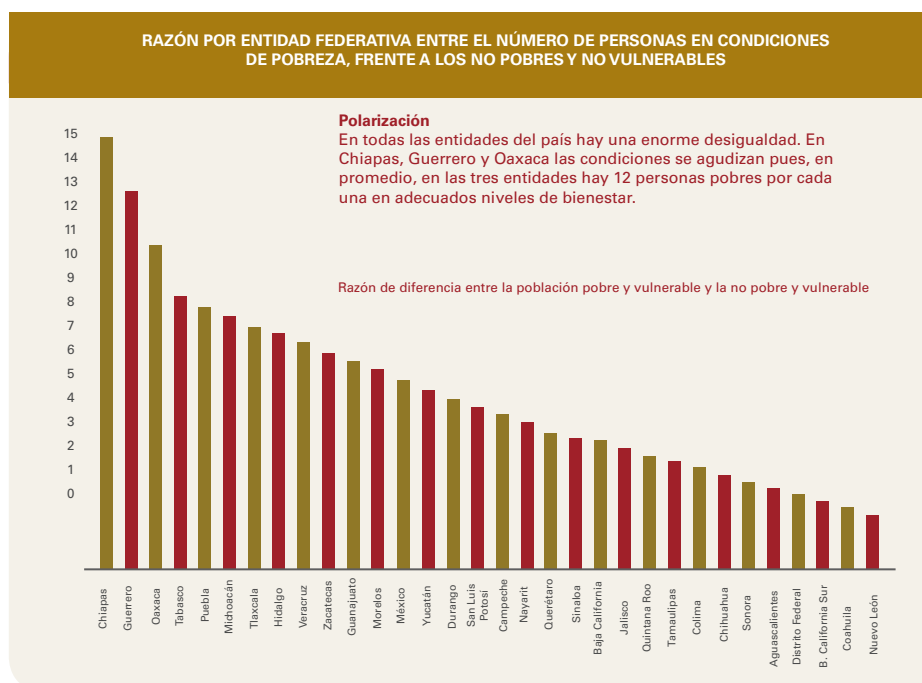
Adicionalmente, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares, 2010*, el ingreso total mensual *per cápita* del Primer decil de ingresos es de 316.16 pesos (a precios de agosto de 2010). En contraste, para el decil X el promedio de ingresos estimado es de 11,609.38; es decir, una diferencia de 35 veces entre quienes perciben más recursos y quienes viven las mayores carencias.⁴

La desigualdad se hace patente también entre los habitantes de las Entidades de la República, pues en aquéllas con mayor polarización social hay una relación de hasta 15 personas en situación de pobreza por cada una que es no pobre y no vulnerable.

Esta situación se reproduce en todos los niveles. Por ejemplo, en todos los Estados de la República hay municipios con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) considerado como “muy alto” o “alto” y simultáneamente, incluso en situaciones de vecindad geográfica, existen municipios considerados como de “bajo” IDH, o bien, demarcaciones que tienen una presencia

⁴ Véanse los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI, 2011, México.

importante de población en pobreza o pobreza extrema, o con altos niveles de carencias por acceso a la educación, la salud o la alimentación.



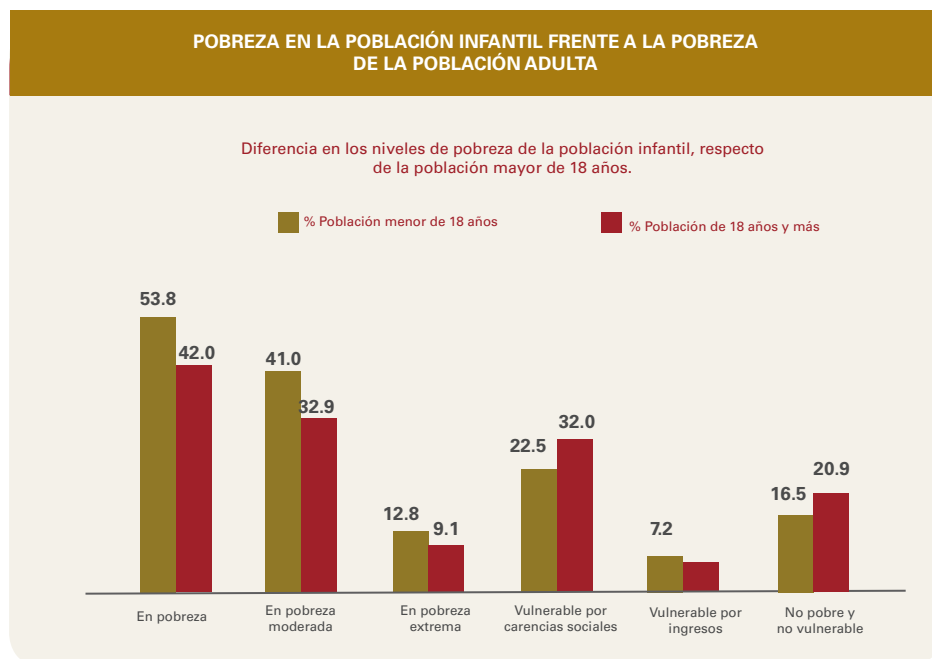
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Medición Multidimensional de la Pobreza, CONEVAL, 2011

Estas desigualdades provocan impactos negativos en la calidad de vida y en los niveles de bienestar de la población, sobre todo en detrimento de los más vulnerables. En esa lógica destaca que las niñas y los niños son quienes enfrentan los peores efectos, y entre quienes las condiciones de pobreza se agudizan.

Según las estadísticas oficiales, el 42% de quienes tienen 18 años o más es pobre; en contraste el 53.8% de las niñas, niños y adolescentes viven en condiciones de pobreza. Asimismo, el 22.3% de quienes son mayores de edad viven con carencia por acceso a la alimentación; para la población infantil y adolescente el porcentaje en esta carencia es de 29.5%. Finalmente, mientras que el 16.5% de los mayores de 18 años vive con ingresos inferiores a la línea del bienestar mínimo,⁵ el porcentaje registrado para las niñas, niños y adolescentes es de 24.7%.⁶

⁵ EL CONEVAL estima a la línea del bienestar mínimo como “el indicador que 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”.

⁶ Datos obtenidos del *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza, 2010*, CONEVAL, 2011, México.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza*, CONEVAL, México, 2011.



Ante estas evidencias, hay argumentos que señalan la necesidad de fortalecer y mejorar los mecanismos de coordinación y concertación para el desarrollo que existen entre la Federación, las Entidades y los Municipios, en el ánimo de retomar una visión regional del desarrollo que permita cerrar las brechas persistentes en todos los ámbitos y niveles.

Para la CONAGO, estas condiciones de desigualdad son un motivo de preocupación central. Asumimos que el proyecto de una República cohesionada no podrá consolidarse si el grado de cumplimiento y acceso a la garantía de los derechos sociales continúa dependiendo del territorio en que se nace. En consecuencia, enfrentar la desigualdad implica llevar a cabo transformaciones estructurales para impulsar un proceso de reforma y mejora continua de nuestras políticas.

En primer lugar, es un hecho que la política social no podrá potenciarse si continuamos con la estructura hacendaria y fiscal vigentes. Por ello, proponemos retomar los acuerdos consensados por la CONAGO a partir de la Convención Nacional Hacendaria, a fin de impulsar nuevas políticas que permitan avanzar hacia un sistema hacendario y fiscal que tenga un efectivo carácter progresivo y redistributivo de los ingresos y del presupuesto federal.

En segundo término, se asume que es necesario reconstruir las capacidades del Estado para ejercer efectivamente la rectoría del desarrollo nacional, en los términos en que lo establece la Constitución, e impulsar una reforma institucional que ponga en el centro las capacidades de planeación, construyendo los instrumentos para dar orden y sentido a las políticas para el desarrollo:

Para concretar estas propuestas, se plantean cinco acciones generales que, en el corto plazo, nos permitirían como país establecer las bases para una mejor y mucho más eficaz política social:

1 Establecer en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 (PND, 2012-2018), y en todos los instrumentos de planeación y programación gubernamental, que el objetivo prioritario de la política social será el de abatir la desigualdad y la pobreza, así como cerrar las brechas de inequidad que separan a las distintas regiones y municipios del país.

2 En congruencia con lo anterior, incluir en el PND, 2012-2018 un eje de acción centrado exclusivamente en el diseño de una nueva estrategia de desarrollo regional que asuma al territorio y a sus carac-



terísticas sociodemográficas como los criterios rectores de la planeación nacional.

3 Impulsar una reforma institucional federalista que adecue el Sistema Nacional de Desarrollo Social y la estructura de las instituciones para la atención de los pueblos indígenas de modo que los estados y los municipios, con base en los principios de concurrencia y de coordinación entre órdenes de gobierno, desempeñen un nuevo papel en los procesos de planeación, programación, ejecución y evaluación de las políticas a favor de la igualdad. De esta forma es posible establecer una relación de colaboración eficiente entre las oficinas centrales, las delegaciones federales y los gobiernos locales.

4 Favorecer la participación activa de los gobiernos estatales en la programación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 en materia de desarrollo social y pueblos indígenas con objeto de promover programas y políticas, con criterios de equidad y congruencia con los objetivos del desarrollo local y regional.

5 Eficientar los programas sociales modificando sus reglas de operación con las opiniones de los gobiernos locales para así instrumentar políticas públicas fincadas en los principios de integralidad y coordinación. En ese mismo sentido, es pertinente transformar el federalismo fiscal, en especial las normas del Ramo 33, para que montos crecientes de recursos se canalicen a los estados, con las condiciones normativas adecuadas para responder a las problemáticas específicas y complejas que se presentan en las comunidades.

Estas propuestas parten del reconocimiento de que lo que hoy tenemos, si bien es insuficiente para superar la pobreza, bien puede constituir un sólido punto de partida para construir una nueva lógica de desarrollo que permita a todas las personas, por el sólo hecho de nacer o vivir en nuestro país, tener la certeza de que sus derechos estarán plenamente garantizados.



Eje I. Para fortalecer la República Social

I.1. Fortalecer el Federalismo

MÉXICO ENCUENTRA EN su carácter republicano una de las mejores expresiones de nuestra tradición y herencias históricas. Cada uno de los Estados y el Distrito Federal son una síntesis de distintas formas de pensar y de vivir, y constituyen territorios en los que diversas expresiones y manifestaciones culturales y étnicas conviven cotidianamente.

Un país con vocación republicana, sustentada esencialmente en el respeto a la soberanía de las Entidades y del Distrito Federal, no puede continuar con una política social fragmentada y que limita las posibilidades para potenciar los recursos disponibles para el desarrollo social.

Por ello, desde la CONAGO se ha promovido un diálogo permanente desde el cual se reconoce que es en la construcción de las coincidencias como mejor puede avanzarse hacia un país mucho más integrado y equilibrado en sus capacidades y posibilidades.

Sobre este particular se han generado a lo largo de los últimos años, diferentes propuestas que buscan fortalecer los mecanismos para una mejor y más eficiente coordinación, concertación y cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas y los Municipios de todo el país.

A pesar de ello, la inercia ha generado una tendencia hacia la “re-centralización” del gasto social por parte de la Federación. En efecto, mientras que en el año 2000 el Gobierno Federal ejecutaba el 57.8% del presupuesto para el combate a la pobreza, en 2011 ejercía el 80%. En contraste, en el año

2000 las entidades ejecutaban el 17.7% y los municipios el 24.5%; mientras que en 2010, los porcentajes pasaron a 4.2% y 15.7%, respectivamente.⁷

De acuerdo con el CONEVAL, en 2010 y 2011 los resultados de la distribución y ejecución de los recursos del Ramo 33 no correspondieron a las necesidades efectivas de las entidades.⁸ Así, de todos los programas para el desarrollo social sujetos a Reglas de Operación, las evaluaciones del organismo citado muestran la necesidad de fortalecer y potenciar los mecanismos de coordinación y concertación interinstitucional, pero también entre la Federación, las Entidades y los Municipios.⁹

La evaluación del CONEVAL muestra también que en prácticamente todos los programas operados por la Federación hay una rígida estructura en las Reglas de Operación, lo que en algunos casos impide la adecuada ejecución de programas y acciones, y en otros se convierte en factor de exclusión de las poblaciones en mayores condiciones de vulnerabilidad social y pobreza.

Con base en esta información, consideramos que es importante revisar las facultades y funciones de la estructura de operación del Gobierno Federal en los Estados y el Distrito Federal, y por ello se propone:

6 Replantear los mecanismos de coordinación, concertación y subsidiariedad entre la Federación, las Entidades y los Municipios en materia de planeación, así como para el ordenamiento urbano y territorial como factores esenciales del desarrollo.

7 Revisar los mecanismos de coordinación e interlocución entre los Gobiernos de los Estados y el Gobierno Federal, tales como los Comités de Planeación para el Desarrollo, las Comisiones y Consejos Sectoriales y otras instancias, para mejorar y profundizar la acción de gobierno, evitando duplicidades y dispendio de recursos.

⁷ Véase V *Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal*, capítulo “Igualdad de Oportunidades”, México, 2011.

⁸ Esto se observa sobre todo en los recursos destinados a los rubros de salud y educación. Véase el *Informe de Evaluación sobre la Política Social, 2011*, CONEVAL, México, 2012.

⁹ Ídem. Revisar también el *Informe de la Revisión de la Cuenta Pública, 2010*, ASF, Cámara de Diputados, México, 2012. En ella se asienta, por citar sólo un ejemplo, lo siguiente: “De los 1.6 millones de familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que en 2010 tenían una permanencia en el programa de seis años, mostraron que el 87.9% (1.4 millones) mantuvo su situación de pobreza extrema; el 6.4% (100 mil) pasó al Esquema Diferenciado de Apoyos, en vía de su salida del programa; y únicamente el 5.7% (90 mil) superó su condición de pobreza”.

8 Impulsar la recuperación del sentido constitucional de la planeación del desarrollo, lo cual debería llevar a la revisión y reforma de la Ley General de Planeación desde una perspectiva que permita:

I. Incorporar la participación social y democrática en los procesos de planeación.

II. Fortalecer las áreas de planeación federal, estatal y municipal a fin de mejorar las capacidades de interacción y coordinación con las instancias hacendarias y de finanzas estatales, con el propósito de potenciar la orientación social del gasto público.

9 Revisar y adecuar los contenidos y disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, así como la estructura y definición de prioridades en la construcción de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, en particular en Ramos de Gasto como el 33 y los Ramos Generales de Salud, Educación y Desarrollo Social.

10 Llevar a cabo un proceso de revisión de las disposiciones jurídicas y reglamentarias en torno a las Comisiones y Consejos Consultivos Ciudadanos que tienen la facultad de opinar y revisar las políticas y programas de las dependencias del Sector Social de la Administración Pública Federal.

11 De la mano de lo anterior, es prioritario revisar de manera particular la integración y mecanismos de operación tanto del Consejo como de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, a fin de garantizar la representatividad efectiva de sus integrantes, así como potenciar su capacidad de incidencia en el mejoramiento de la coordinación entre los Estados de la República y el Distrito Federal, con las instancias Federales que tienen responsabilidades en la garantía de los derechos sociales.

12 Impulsar la integración de un grupo de trabajo integrado por representantes de la CONAGO y del Gobierno Federal que permita revalorar y definir cuáles son los programas que debe continuar operando exclusivamente la Federación y cuáles los Estados y el Distrito Federal, reconociendo que hay algunas acciones que deben avanzar hacia la descentralización y transferencia a entidades y municipios, estimulando la coordinación o colaboración intermunicipal, particularmente en los estados con mayor número de municipios, y

otras que requieren de su rearticulación desde las instancias federales.

13 Incrementar y fortalecer las capacidades de recaudación, generación y administración de recursos propios en las 32 entidades y sus municipios y demarcaciones, a fin de potenciar sus posibilidades de respuesta inmediata a los problemas más urgentes de la población.



1.2. Mejorar la transparencia y erradicar la corrupción

Desde la CONAGO se ha externado una constante preocupación por actuar de manera responsable en la rendición de cuentas, la garantía de la transparencia y la racionalidad de la administración pública y el ejercicio de los recursos para la construcción de una mejor calidad de vida para todos.

En ese sentido, consideramos que es de singular relevancia reconocer que continúa dándose una presencia generalizada de actos de corrupción en todos los niveles y órdenes de gobierno. De acuerdo con el *Índice Global de Corrupción*, México ocupa el lugar 100 de 180 países, con una calificación

¹⁰ Véase la versión electrónica de este indicador en: <http://www.transparency.org/country#MEX>

de 3 en una escala en donde 0 es la mayor corrupción percibida y 10 la menor.¹⁰

Según Transparencia Mexicana (TM), en 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2007 fueron 197 millones de actos.¹¹

De acuerdo con TM, en 2010 una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. En 2007 el promedio fue de \$138.00; y para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por TM se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”. En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a esta práctica.

Resulta grave que incluso en este rubro los pobres son los más afectados, pues para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, los gastos en pagos vía la corrupción, representó aproximadamente el 33% de su ingreso.¹²

Estos datos muestran que la corrupción afecta sobre todo a quienes menos tienen, por lo que su erradicación y el mejoramiento de las condiciones para la transparencia de los gobiernos resultan fundamentales. La consideración es aún más importante cuando se trata de los programas para el combate a la pobreza y de asistencia social, por lo cual hacemos énfasis en la necesidad de:

14 Construir una estrategia nacional para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en torno al ejercicio presupuestal, ejecución, eficacia y pertinencia de los programas sociales.

15 Promover la erradicación de los obstáculos que existen para la interlocución directa entre las instituciones y los ciudadanos. Ello implica desarrollar nuevas estrategias de información sobre la cobertura de los programas, así como el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación permanente con la sociedad.

16 Avanzar hacia el fortalecimiento de los mecanismos de controloría social y denuncia ciudadana, para evitar y erradicar el mal uso de los programas sociales.

¹¹ Véase: *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*, Transparencia Mexicana, México, 2011.

¹² *Ídem*.



17 Construir un Padrón Nacional Único de Beneficiarios, que evite la duplicidad en la entrega de los apoyos y recursos, y que al mismo tiempo mejore la inclusión de millones de personas que, teniendo el derecho de recibirlos, no han sido incorporados.

Contar con este instrumento permitiría mejorar la integralidad de la acción del gobierno, pues fortalecería la capacidad de identificación de los derechos incumplidos, en acceso y calidad, para amplios sectores de la población.





Eje 2. Para superar la pobreza y proteger a los grupos en condición de vulnerabilidad

2.1. Para superar la pobreza rural y urbana

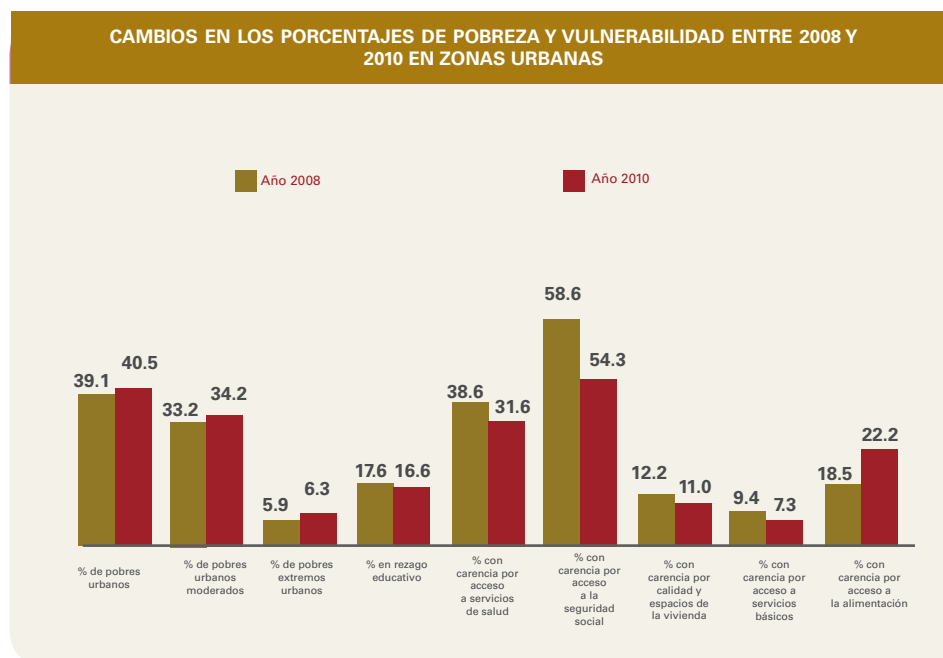
LA CONAGO HA COINCIDIDO en múltiples foros y encuentros en el reconocimiento de que las condiciones estructurales de desigualdad, así como los círculos de reproducción de la pobreza, no podrán superarse si no se edifica una nueva lógica de articulación de la política económica con las políticas sociales.

Desde esta perspectiva, vale la pena considerar que si uno de los principales instrumentos de la política económica es el Presupuesto de Egresos de la Federación, entonces es factible plantear que puede avanzarse hacia un nuevo diálogo nacional para construir consensos y redefinir las prioridades de inversión y gasto para cada una de las Entidades Federativas y el Distrito Federal.

Así, una de las principales coincidencias en la CONAGO es que no podemos continuar con estrategias para el combate a la pobreza homogéneas y de aplicación uniforme en el territorio nacional; y que requerimos diferenciar claramente –como punto de partida– que la intensidad y los fenómenos que caracterizan a la pobreza urbana son muy distintos a los de la pobreza rural.

En ese reconocimiento debe señalarse que, según los datos del CONEVAL, la pobreza rural era en 2010 al menos 62% mayor (en lo que a la proporción de población pobre se refiere) a la de los ámbitos urbanos. En efecto, mientras que en el campo el 65% de los habitantes son pobres, en las zonas urbanas lo es el 40.5%.¹³

¹³ Véase: *Informe de la medición multidimensional de la pobreza*, CONEVAL, México, 2011.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza*, CONEVAL, 2011

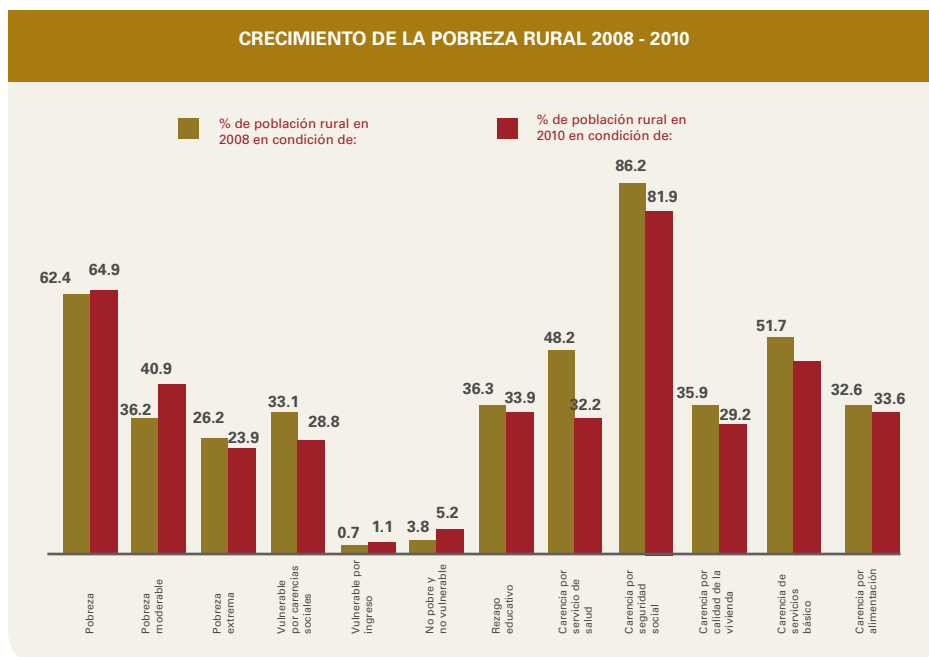
A pesar de estas diferencias, dado que nuestro país mantiene una tendencia hacia la urbanización, es importante considerar que, en números absolutos, en los ámbitos urbanos habría en el año 2010, un aproximado de 35 millones de personas en situación de pobreza, mientras que en el ámbito rural habría alrededor de 17 millones de pobres.¹⁴

Adicionalmente, debe destacarse la intensidad de la pobreza extrema que se vive en el país, condición en la cual, según los datos del CONEVAL, se encuentra un 11.7% de la población nacional, equivalente a cerca de 12 millones de mexicanos sin recursos suficientes para adquirir una canasta básica alimentaria al día.¹⁵

Por otra parte, no puede obviarse la reciente sequía que ha afectado millones de hectáreas de cultivo y pastoreo; que ha reducido considerablemente las reservas y disponibilidad de agua en casi todo el territorio nacional; y que probablemente agravó las ya de por sí difíciles condiciones de vida en el sector rural mexicano, en donde únicamente, en la medición del CONEVAL, el 5.2% de la población es considerado como no pobre y no vulnerable.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ *Ídem.*



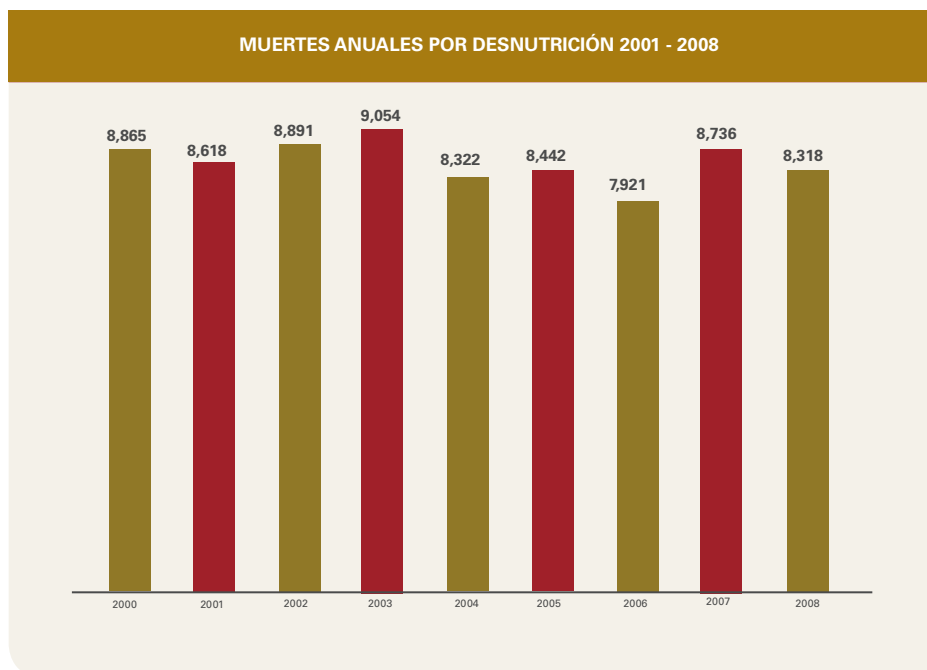
Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza*, CONEVAL, 2011

Estos temas están asociados a los efectos del cambio climático y su repercusión en el calentamiento global, por lo que en todas las Entidades y el Distrito Federal deben diseñarse los diagnósticos necesarios para determinar su grado de vulnerabilidad ante estos fenómenos, pero sobre todo, para incorporar los criterios ambientales como ejes transversales de todas las políticas de desarrollo rural, agropecuario y pesquero.

Desde esta perspectiva será fundamental que en todo el país se diseñen de inmediato las bases de cooperación y acción coordinada en los términos que establece la nueva Ley General de Cambio Climático, así como las demás disposiciones jurídicas, normativas y reglamentarias en materia ambiental.

Con todo ello, existe una preocupación compartida en torno a que, junto a las condiciones de pobreza, tanto urbana como rural, en México hay condiciones estructurales de inseguridad alimentaria que deben transformarse. Según los datos de mortalidad del INEGI, entre 2001 y 2010 han muerto cada año 8,577 personas cada año a causa de la desnutrición; esto es, un promedio de 23 personas al día, lo cual exige la revisión de las políticas para la garantía del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria nacional.¹⁶

¹⁶ Estadísticas de mortalidad, disponibles en el sistema de Consulta Interactiva de Datos, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), www.inegi.org.mx



Fuente: elaboración propia con base en los datos sobre mortalidad de www.inegi.org.mx

Los datos de que disponemos permiten sostener que es necesario hacer no sólo más, sino de manera distinta, adecuando las políticas y programas a las necesidades y características territoriales, demográficas y socioeconómicas de las regiones, partiendo de una estrategia de diferenciación elemental entre el combate a la pobreza rural y la urbana; para ello se propone:



I. Para superar la pobreza rural

18 Construir una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que en el ámbito rural pueda integrar los enfoques de asistencia social, productivo y de salud.

19 Llevar a cabo una revisión integral de los criterios de inclusión y exclusión de la población beneficiaria de los principales programas sociales, en particular del Programa *Oportunidades* o el marco legal de aplicación de los recursos del Ramo 33.

20 Construir un diagnóstico en torno a las necesidades de mejora en la coordinación e intervención coordinada de programas y dependencias. En especial, es fundamental vincular estrechamente a las políticas de desarrollo sustentable con las políticas agropecuarias, con tres propósitos fundamentales: a) cuidado y aprovechamiento racional del agua; b) protección y recuperación de suelos, así como fortalecimiento de zonas con potencial agropecuario no desarrollado; y c) generación de una nueva cultura acuícola que permita proteger y aprovechar racionalmente los recursos del mar.

21 De la mano de lo anterior, es preciso llevar a cabo una revisión integral de los componentes y Reglas de Operación del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), con el propósito de convertirlo en un instrumento mucho más ágil de atención de las emergencias, sobre todo en el ámbito rural, así como en un mecanismo mucho más expedito para mitigar los efectos de los fenómenos hidro-meteorológicos, los cuales afectan siempre con mayor intensidad a los más pobres.

22 Revisar integralmente la estructura y reglas de operación de los programas de apoyo al campo; en particular de los siguientes: PROCAMPO, *Alianza para el Campo*, ASERCA, *Programa de Activos Productivos*, PROMUSAG y FAPPA, a fin de revertir sus efectos regresivos y avanzar hacia una estrategia verdaderamente federalizada de erradicación de la pobreza rural.

23 Revisar las políticas y estrategias de garantía, regularización y tenencia de la tierra, poniendo especial énfasis en la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

24 Rediseñar las estrategias de apoyo y fomento a las organizaciones sociales y comunitarias que trabajan en y para el desarrollo rural; es necesario por ello incorporar en la normatividad y reglas de operación de los fondos de coinversión social, consideraciones específicas y adecuadas a la realidad de las localidades ubicadas en el campo mexicano.



II. Para superar la pobreza urbana

25 Revisar las políticas sociales orientadas al abatimiento de la pobreza y la indigencia urbanas. Es claro que el Programa *Oportunidades Urbano* es insuficiente, y que, una vez más, sus reglas de operación, junto con las de otras iniciativas como Hábitat y otras acciones de mejoramiento de la vivienda, requieren ser revisadas para mejorar su articulación y buscar la integralidad y simultaneidad de sus intervenciones.

26 Construir estrategias de combate a la pobreza urbana diferenciadas en función de las características socio-demográficas y territoriales de las ciudades. Es necesaria una nueva estrategia que reconozca la diversidad y los factores de complejidad de las distintas ciudades y complejos urbanos que existen y que están en formación en todo el país:

- En las zonas metropolitanas, es necesario avanzar hacia mecanismos de concertación para la aplicación de programas de calidad y contenidos uniformes, así como mejorar los esquemas de coordinación entre los programas de la Federación, las Entidades y los Municipios.
- En las ciudades medias es imprescindible construir una política social adecuada a sus características sociales, culturales, económicas y ambientales.
- Para las ciudades en crecimiento o consolidación es necesaria una estrategia específica que permita un ordenado tránsito de lo rural a lo urbano, asegurando la tenencia y la certidumbre jurídica de la tierra para los “ejidatarios urbanos”, y para construir una estrategia de reserva territorial y protección de uso de suelo que garantice no sólo el desarrollo urbano equilibrado, sino la protección del patrimonio cultural y ecológico de las comunidades.

27 Revisar la estructura y normatividad del Ramo 33, a fin de que en aquellos municipios en los que se ha logrado el abatimiento de la marginación no se reduzcan los recursos, sino que se abran nuevas oportunidades de inversión pública para la generación de infraestructura social para la inclusión de grupos sociales marginados o segregados.

28 Llevar a cabo una revisión integral a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), así como el marco normativo, orgánico y funcional del INDESOL y sus programas de coinversión, así como de otras instancias que tienen como responsabilidad fomentar y fortalecer el trabajo realizado por las osc.

2.2 Para generar empleos dignos para todos

El complejo e incierto contexto de crisis económica y financiera internacional nos impone retos, pero también abre la posibilidad de llevar a cabo reformas que nos permitan volver a crecer y hacerlo con equidad y generación de oportunidades de bienestar para todos.

Partiendo de lo anterior, nuestro país debe reconocer que ninguna política social será suficiente si no se desarrolla de manera paralela una estrategia de crecimiento económico capaz de impulsar la generación de empleo digno para toda la población.

En todo el país hay una compartida preocupación por el déficit de crecimiento que se ha acumulado en las últimas décadas, pues, según los indicadores oficiales, la tasa de incremento anual del PIB se ubica en un promedio de 1.5% entre 1980 y 2010.¹⁷

Este bajo crecimiento nos ha impedido generar los empleos que el país requiere para satisfacer la demanda de puestos de trabajo, la cual se incrementa año con año en función del crecimiento natural de la Población Económicamente Activa.

En efecto, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, 2012), la tasa de desocupación del país se ha mantenido –como promedio– por arriba del 5% a partir del II trimestre de 2009 y hasta el IV trimestre de 2011. Se asume, en consecuencia, que es urgente reactivar la economía, ya que la tasa de desocupación señalada implica una enorme masa de personas en paro: entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2011, el promedio trimestral de personas desocupadas fue de 2.36 millones, con los “picos” más altos en el tercer trimestre de 2009 (2.92 millones) y el tercero de 2011 (2.76 millones).¹⁸

Otro motivo de preocupación es la doble precarización del empleo que se vive en nuestro país. Por un lado, el acceso a las prestaciones de Ley es limitado, y por el otro, los ingresos a los que se aspira cuando se consigue un puesto de trabajo son muy bajos.

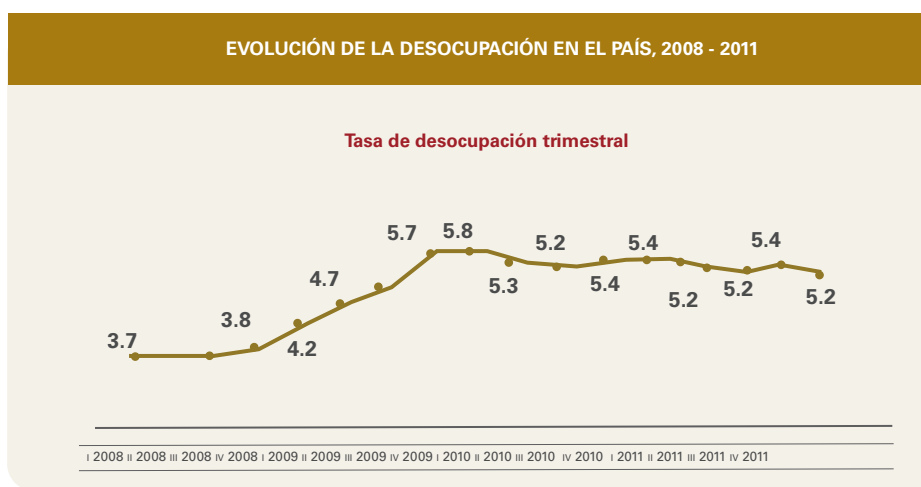
Según la ENOE del IV trimestre de 2011, en México habría 4.17 millones de personas (8.71% de la Población Ocupada) que no reciben ingresos por el trabajo que desempeñan; 6.36 millones (13.42%) perciben ingresos hasta por un salario mínimo; y 10.75 millones perciben ingresos entre uno y dos salarios mínimos (22.43%). En conjunto, el 44.5% de los trabajadores del país percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales. En

¹⁷ La tasa promedio anual entre 1982 y 2006 fue de 2.42%; sin embargo, la crisis de 2008-2009 y la consecuente drástica caída del PIB, provocaron el señalado decrecimiento en la tasa señalada. Véase también el *Informe de Evaluación de la Política Social, 2011*, CONEVAL.

¹⁸ Véase: *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos*, INEGI, México, 2012. www.inegi.org.mx

contraste, únicamente 3.95 millones, es decir, el 8.26% percibe más de 5 salarios mínimos al mes.¹⁹

Otro punto que se ha destacado es la agudización de las condiciones críticas de ocupación que hay en el país. La ENOE informa que el 27% de las y los trabajadores del país tienen que laborar más de 48 horas a la semana para mejorar sus ingresos, mientras que el 64.4% no tiene acceso a prestaciones de salud por el trabajo que desempeña.²⁰



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, México, 2012.



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI, México, 2012.

¹⁹ *Ídem*

²⁰ *Ídem*



Fuente: elaboración propia con base en la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, IV trimestre de 2011, INEGI.

Por lo anterior, con el propósito de contribuir, desde la política social, a reactivar la generación de empleos, proponemos:

29 Evaluar los mecanismos requeridos para implementar un sistema universal de renta ciudadana o de seguro de desempleo.

30 Revisar los esquemas de operación, metas y procesos del *Programa de Empleo Temporal*, así como de otros programas de apoyo al empleo y opciones productivas para personas, familias, grupos comunitarios, y micro y medianas empresas.

31 Rearticular estructuras y programas, con base a la Ley de Economía Social y Solidaria, a fin de devolverles su capacidad de incidencia en el desarrollo social, tales como FONAES o los distintos programas de apoyo a las PYMES, los cuales se encuentran actualmente sectorizados a Economía, así como evaluar su integración a la SEDESOL.

32 Diseñar una estrategia regionalizada para potenciar las vocaciones productivas locales, así como vincular a los beneficia-

rios de los programas sociales a nuevos esquemas de formación y capacitación para la productividad en el ámbito local.

33 Construir una estrategia para darle integralidad y reagrupar con unidad de visión y objetivos a los numerosos programas de proyectos productivos que existen en el país. CONEVAL ha identificado al menos la existencia de 90 distintos programas en diferentes dependencias, lo cual exige una reorganización en términos de objetivos, metas y recursos.



2.3. Asistir a los grupos en condición de vulnerabilidad

Al igual que las poblaciones indígenas, hay otros sectores de población que enfrentan la segregación social por su edad o por vivir con alguna discapacidad o necesidad especial.

En el reconocimiento de que en México existen franjas de la población que viven en verdaderas condiciones de segregación social, debe destacarse que como característica general comparten el hecho de vivir en condiciones socioeconómicas adversas, así como de enfrentar formas de violencia como la discriminación o el rechazo provocado por la preferencia sexual, la edad, la condición de discapacidad o la pertenencia étnica.

Los casos más emblemáticos pueden identificarse a través de los datos del Censo de Población y Vivienda, 2010, en el cual se consigna que en el país hay 4.52 millones de personas con alguna limitación física; de ellas, 2.43 millones tienen una limitación motora; 1.29 millones presentan limitación visual; 401,534 tienen limitaciones de lenguaje; 498,640 limitaciones auditivas; mientras que poco más de 657 mil presentan algún tipo de limitación mental.

Entre estos grupos de la población que viven con algún tipo de discapacidad, los promedios de escolaridad son los más bajos del país, en mucho debido a la ausencia de una política educativa incluyente y capaz de generar la infraestructura, así como de capacitar a personal especializado para la prestación de servicios educativos, de calidad, pertinentes y con oportunidad.

Asimismo, entre las personas con discapacidad se encuentran los más bajos niveles de ocupación laboral, pues siguen enfrentando barreras tanto físicas como culturales que les impiden el acceso a puestos de trabajo que les permitan autonomía y pleno desarrollo, en los casos en los que es posible.

Por otro lado, las personas con discapacidad enfrentan enormes carencias y déficits en lo que a oferta de servicios médicos, de rehabilitación, pero, sobre todo, de plena reintegración a la vida social y productiva se refiere; la infraestructura pública aún es insuficiente, y no se ha logrado el tránsito hacia una nueva medicina tanto en el ámbito de la prevención y la atención, como para la rehabilitación.

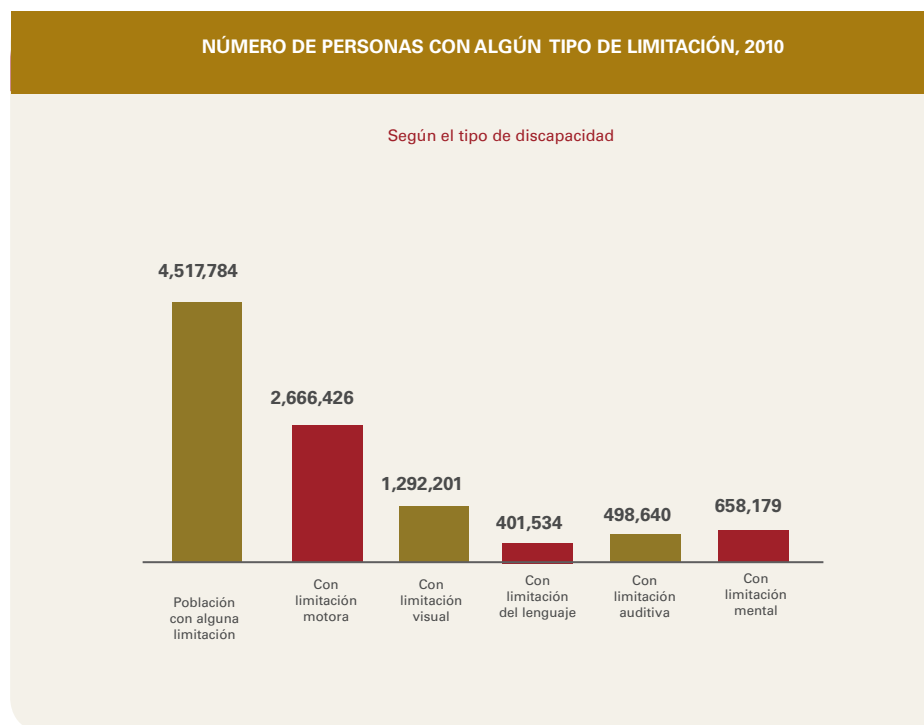
Otro grupo de población especialmente segregado y discriminado es el de las personas adultas mayores, quienes, junto con las personas con discapacidad, son identificadas por la *Encuesta Nacional sobre Discriminación* (presentada en el año 2011) como dos de los grupos más discriminados en el país, y a quienes en menor medida se les cumplen sus derechos.²¹

Según los datos del CONEVAL, entre las personas mayores de 65 años hay un 45.7% en condiciones de pobreza; un 66.2% en condiciones de rezago educativo; un 28.8% en vulnerabilidad por carencia de seguridad social, así como un 21.4% por carencia de acceso a la alimentación.

Tanto las personas con alguna discapacidad como los adultos mayores enfrentan los más duros retos que impone la transición epidemiológica,

²¹ Véase la *Encuesta Nacional sobre la Discriminación* (ENADIS, 2011), CONAPRED, México, 2012.

pues son dos grupos poblacionales especialmente susceptibles de adquirir enfermedades crónico-degenerativas, fundamentalmente las nefropatologías, las cardiopatías y la diabetes.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda, 2010

Reconociendo que México no puede seguir siendo un país en el que se discrimina a los grupos en circunstancias o condiciones de vulnerabilidad social, planteamos desde las Entidades de la República y desde el Distrito Federal la necesidad de llevar a cabo una revisión de las políticas y programas que desarrollan las instancias que forman parte del Sistema Nacional de Asistencia Social. Para tal efecto, planteamos como medidas iniciales:

34 Homologar el marco jurídico para la asistencia social con las leyes específicas de protección de los derechos de grupos de población, tales como la Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores; la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otras.

35 Revisar y proponer una nueva estructura y ordenamiento del Sistema Nacional de Asistencia Social, a fin de dotarlo de las capacidades necesarias para una efectiva protección de las personas



en condición de vulnerabilidad, así como de instrumentos para garantizar su reintegración social. Esto implica una revisión integral de las estructuras orgánicas y funcionales de organismos como el CONADIS y el INAPAM, a fin de articular y generar sinergias con el Sistema Nacional DIF y las demás instancias que operan programas para la atención de los grupos vulnerables.

36 Revisar los mecanismos de asignación de recursos del Ramo 33 en el apartado de Asistencia Social; su vinculación y mecanismos de coordinación con las instituciones de financiamiento no impositivo, como LOTENAL y Pronósticos Deportivos –o bien con dependencias como la Dirección General de Bienes Asegurados–; y democratizar el reparto de los recursos que generan.

37 Redimensionar las atribuciones y recursos del Consejo Nacional para Prevenir y Sancionar la Discriminación; así como promover en todas las Entidades y el Distrito Federal la creación de organismos especializados en la protección del derecho constitucional a no ser discriminado.

38 Valorar la pertinencia de crear un nuevo órgano del Gobierno Federal, con contrapartes estatales, que tenga como facultad la revisión permanente de las políticas para la garantía de los derechos de la niñez y los adolescentes, a fin de avanzar en la construcción de un México apropiado para los niños.



Eje 3. Para construir una nueva política de desarrollo de los pueblos indígenas

MÉXICO ES UNA NACIÓN pluriétnica y multicultural, sustentada en una gran diversidad de pueblos indígenas que desde tiempos inmemoriales habitan en diversas partes el territorio nacional. Esta diversidad étnica y cultural se expresa en la presencia de 68 pueblos indígenas,²² que se caracterizan por tener elementos culturales específicos y formas propias de organización política, jurídica, económica y social.²³

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población indígena en México asciende a 15.7 millones de personas, de los cuales 6.9 millones siguen hablando algunas de las lenguas indígenas formalmente existentes y reconocidas en el ámbito nacional,²⁴ constituyendo aproximadamente el 14 por ciento del total de la población mexicana.

Los pueblos indígenas de México, además de la diversidad cultural y lingüística, viven en contextos altamente complejos y heterogéneos. Algunos se concentran en un territorio relativamente compacto, como los zoques en Oaxaca o los rarámuris en Chihuahua, mientras otros se hallan dispersos en muy distintas regiones, como los nahuas que se ubican en diversas Entidades Federativas o los mayas a lo largo de la Península de Yucatán.

²² Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales. Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. México 2010.

²³ El artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos indígenas “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

²⁴ Censo de Población y Vivienda 2010. Tabulados del Cuestionario Ampliado.

Algunos están formados por cientos de miles de personas, por ejemplo existen algunos pueblos que tienen más de 100 mil hablantes de lenguas indígenas, como es el caso del náhuatl, maya, tzeltal, mixteco, tzotzil, zapoteco, otomí, mazateco, totonaca, chol, huasteco y chinanteco; mientras que hay otros pueblos cuyos hablantes en lenguas indígenas se agrupan en unas cuantas familias, como es el caso del kikapú (kickapoo), paipai, chapaneco, ixcatéco, entre otras, que son habladas por menos de 50 personas.²⁵

Esta realidad adquiere una dimensión de mayor complejidad cuando se trata de personas o familias indígenas que han emigrado hacia las ciudades, y que habitan en diferentes zonas –algunos incluso en la indigencia– lo cual dificulta su identificación y con ello, la posibilidad de diseñar políticas o programas para la garantía y protección de sus derechos.



3.1 Diversidad cultural y discriminación

Los pueblos indígenas de México son portadores de una vasta riqueza étnica y cultural, que tiene diversas manifestaciones en todos los ámbitos de la

²⁵ Censo de Población y Vivienda 2010. INEGI. México 2010.

vida cotidiana, destacando el uso de las lenguas indígenas. Sin embargo, esta diversidad cultural es motivo de desprecio, discriminación y exclusión.

Datos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED, 2012), revelan que los principales problemas que viven las personas indígenas en México son la discriminación, seguido de la pobreza y las barreras lingüísticas. También se reporta, aunque con menor incidencia, la falta de respeto a sus costumbres, tradiciones y la indiferencia social. La discriminación se da fundamentalmente por la apariencia física, el nivel de educación, el color de la piel, el acento propio de sus lenguas y las costumbres.²⁶

Una de las principales consecuencias del fenómeno discriminatorio es el deterioro de las culturas y lenguas indígenas; a la fecha hay 23 pueblos cuyas lenguas están en riesgo de desaparecer. Esta situación se refleja en su reducido número de hablantes, en su falta de uso o abandono por las personas más jóvenes y en el predominio de hablantes adultos, y en su dispersión geográfica, entre otros factores.²⁷

²⁶ CONAPRED. *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, ENADIS 2010.

²⁷ Aunque México es uno de los países con mayor diversidad lingüística, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) estima que, desde la conquista, se han perdido cuando menos 100 de ellas, y en el presente siglo, 20 lenguas están en grave riesgo de desaparecer. “Los datos del censo del año 2000 indican que la lengua en mayor riesgo es el aguacateco (originario del municipio de Aguacatán, Guatemala, que se habla en México debido a la migración), con sólo 23 hablantes. El kiliwa sólo lo hablan 52 personas dispersas en distintos poblados de Baja California, y el ixil, lengua que pertenece a la familia maya, pervive en sólo 90 personas de Campeche y Quintana Roo. Otras lenguas que el INALI considera que se encuentran “al borde de la extinción” son: el chinanteco de Lalana, el popoloca de Oluta, el popoloca de Texistepec, el zapoteco del Rincón, el chinanteco de Sochiapan, el chinanteco de Petlapa, el papabuco, el ayapaneco y el mixteco de la zona mazateca, todos con menos de 10 hablantes. Además, otras 16 lenguas nativas no sobrepasan los mil hablantes, entre ellas: el paipai, el kumiai y el cucapá, en Baja California; el cakchiquel, el quiché y el jacalteco, en Campeche, Chiapas y Quintana Roo; el ixcatéco, en Oaxaca; el seri y el pápago, en Sonora; y el kikapú, en Coahuila. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con base al Censo de Población y Vivienda 2010.



3.2 Desigualdad, pobreza y marginación de los pueblos indígenas

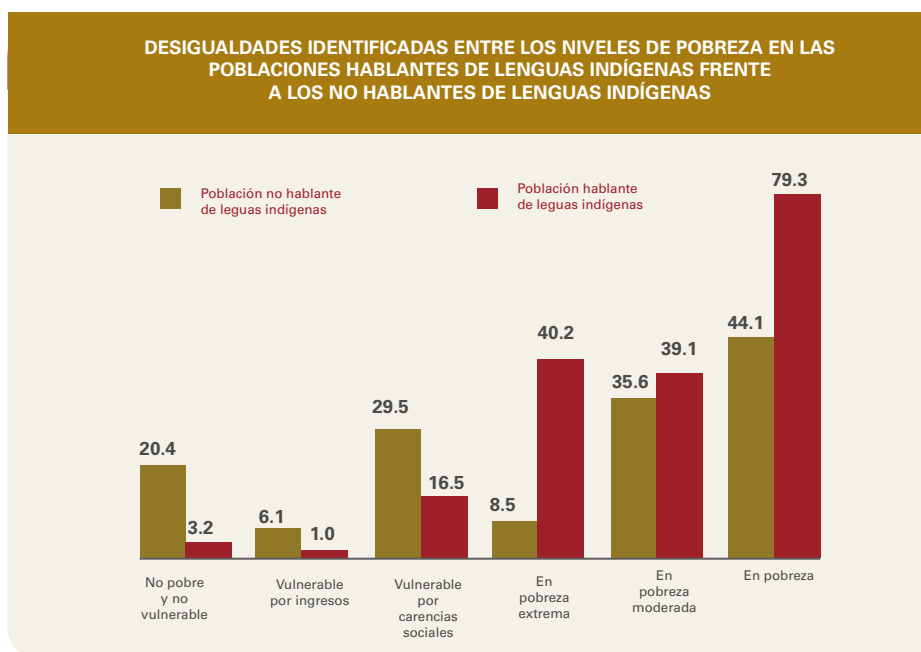
La gran riqueza cultural, natural y humana de los pueblos indígenas contrasta con sus condiciones económicas y sociales, caracterizadas por la extrema pobreza y marginación. Dichos pueblos, además de que históricamente han sido desposeídos de sus territorios y recursos, que es su base material de subsistencia, son excluidos del acceso a los servicios sociales básicos consagrados en la legislación nacional e internacional.

Como lo muestran numerosos estudios, la mayor parte de la población indígena se encuentra ubicada en los municipios y estados que tienen los índices más bajos de desarrollo humano y social. Dicha situación no sólo se debe al acceso diferenciado que han tenido a los bienes públicos, sino también a la discriminación y exclusión de las que han sido objeto.

La condición indígena y la pobreza están claramente asociadas. El INEGI clasifica como extremadamente pobres a todos aquellos municipios en que 90 por ciento o más de la población son indígenas. De este modo, más de las tres cuartas partes de la población indígena vive en cerca de 300 municipios clasificados en el rubro de alta y muy alta marginación.²⁸ La mayoría de los asentamientos indígenas son localidades pequeñas, dispersas y aisladas,

²⁸ Censo de Población y Vivienda 2010. inegi México 2010.

que dificultan su integración con otras comunidades y el acceso a bienes y servicios.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del *Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza*, CONEVAL, México, 2011.

Del mismo modo, el Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas (IDHPI), permite dimensionar la desigualdad entre la población indígena y la no indígena, pues mientras que en los pueblos indígenas el IDH se ubica en 0.7057, el IDH de la población no indígena es de 0.8304, lo que representa una brecha de casi 15%.²⁹

Las entidades federativas con mayor presencia de población indígena tienen altos porcentajes de población en pobreza extrema, México 2010.³⁰

TIPO DE MUNICIPIO	POBREZA	POBREZA EXTREMA
Chiapas	78.4	32.8
Chihuahua	39.2	6.6
Guerrero	67.4	28.8
Oaxaca	67.2	26.6
Nayarit	41.1	7.6
Distrito Federal	28.7	2.2
Jalisco	36.9	4.9
Nuevo León	21.1	1.9

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. 3.4 Pueblos y comunidades indígenas.

³⁰ Resultados de la medición de la pobreza a nivel municipal para el año 2010. CONEVAL México

En cuanto al desarrollo social y humano, también hay graves rezagos entre los que destacan los siguientes:

a) **La desnutrición y las deficiencias nutricionales.** Pese a todos los esfuerzos realizados, ésta no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, las formas moderada y severa de desnutrición han mostrado incrementos.

b) **Mortalidad y morbilidad.** Las deficiencias y los problemas de cobertura, calidad y falta de adecuación de los servicios de salud dan lugar a que no se haya logrado un descenso importante en las tasas de mortalidad materna e infantil, erradicación de enfermedades y prevención de enfermedades endémicas, entre otros.

c) **El rezago educativo.** Entre la población indígena se observan bajos niveles de logro escolar y altos niveles de monolingüismo, deserción escolar y bajo rendimiento académico. Al respecto, las modalidades educativas como primaria general, educación bilingüe y bilingüe intercultural no han reducido las brechas entre población indígena y no indígena. Se requiere evaluar la pertinencia de los contenidos educativos en contextos indígenas, además de fortalecer los sistemas medio superior y superior para incrementar el acceso de este sector de la población.

d) **Desigualdad de género.** Las mujeres indígenas conforman el sector de la población femenina en mayor condición de vulnerabilidad en nuestro país, pues históricamente han sido discriminadas y afectadas por la pobreza, lo que se ha traducido en: menores oportunidades para acceder a la educación, la salud y los mínimos niveles de bienestar, alta marginación social y económica, así como altos niveles de violencia.³¹

La deficiente cobertura de los sistemas de salud a la población indígena relacionados con el sector formal de la economía, indica la baja participación de este grupo en trabajos que dan acceso a la seguridad social. En este sentido solamente una quinta parte de la población indígena reporta adscripción a alguno de los sistemas que cubren a los trabajadores en el sector formal. A la par, sólo el 57.1% de la población indígena tiene derecho a los servicios de salud, contra el 67.8% de la población no indígena.³²

³¹ *Ídem*

³² Descripción socio demográfica de la población hablante de lengua, autoadscrita como indígena y el resto de la población, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2010. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. México

Esta situación guarda relación con los sectores laborales en donde se incorpora la mano de obra indígena, destacando el trabajo como jornaleros agrícolas, la industria de la construcción o el trabajo doméstico, en donde los ingresos son sumamente bajos por ser ocupaciones de mano de obra poco calificada; de ellos, el 80% percibe menos de dos salarios mínimos y en la zonas rurales regularmente el trabajo no remunerado soporta la producción de auto subsistencia.

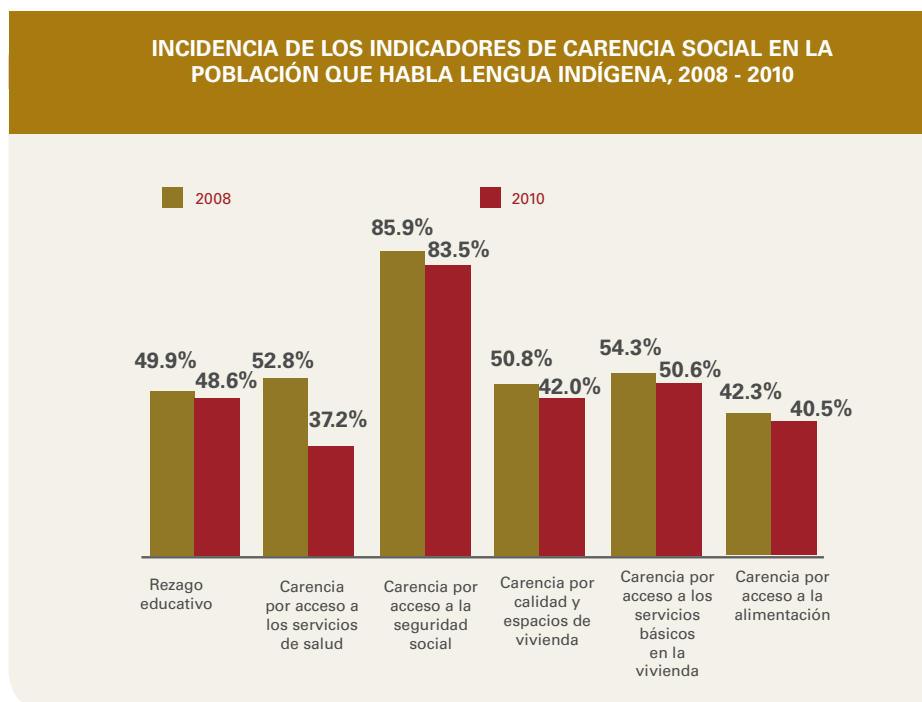
En lo que concierne a la cuestión educativa, casi la mitad de las personas indígenas son analfabetas. Un dato altamente relevante es que mientras el promedio de escolaridad a nivel nacional es de 8.8 años, tratándose de personas indígenas es de 5.1 años. La cifra es más adversa tratándose de mujeres, ya que el promedio de escolaridad disminuye a 4.5 años contra 8.7 del resto de mujeres no hablantes de lenguas indígenas. El porcentaje de educación superior entre la población indígena y no indígena, tratándose de los varones, es de 3.2% y 9.2% respectivamente y en el caso de la población femenina es de 2.9% y de un 10.1% respectivamente.³³



³³ Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 2011. INEGI 2011. México

3.3 Migración indígena

El desarrollo desigual entre las regiones y los estados ha tenido como consecuencia el desplazamiento poblacional. Un elemento característico de los lugares de origen de migrantes indígenas es que son localidades con niveles altos y muy altos de marginación y pobreza, y que en muchos casos ya no cuentan con tierras, o éstas tienen muy baja productividad.



Fuente: estimaciones del CONEVAL, con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

La migración tiene como una de sus principales consecuencias la ruptura del vínculo familiar y comunitario, que tiene un profundo efecto psicológico y material tanto en las personas que emigran, como en las que se quedan en la comunidad. Esta situación ha afectado en particular a personas que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad, como son los niños, niñas y personas adultas mayores.

Los indígenas migrantes, sobre todo en los Estados Unidos de América, han realizado un gran esfuerzo por mantener la relación con sus pueblos de origen, basado en la construcción de sistemas de gobierno extendidos, el reconocimiento de la ciudadanía, la pertenencia comunitaria y en la recreación de la identidad cultural. También se ha convertido en una oportunidad de desarrollo comunitario tanto en las comunidades de origen como en los lugares de destino.

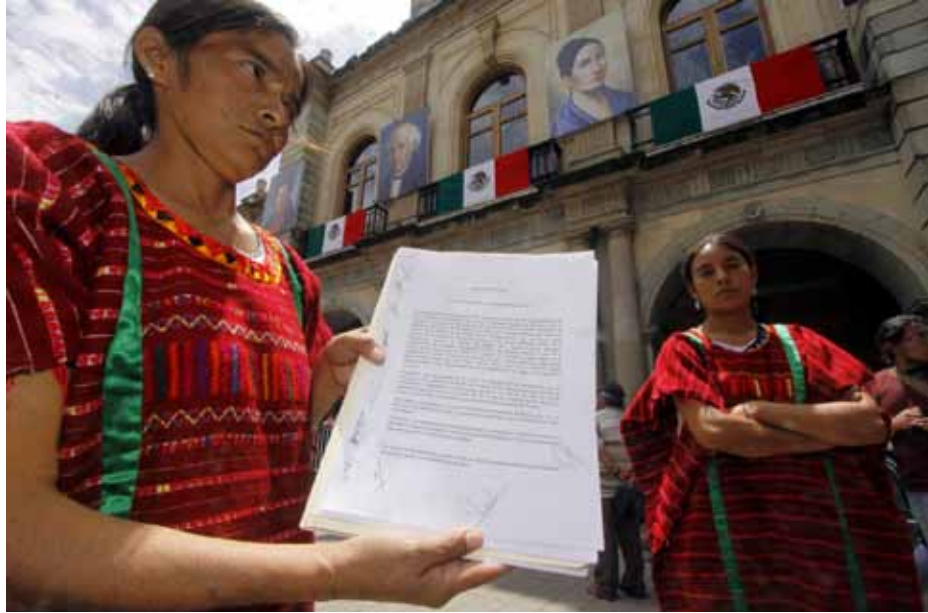
En este particular es importante destacar que el monto de las remesas enviadas rebasan en muchas localidades los recursos que invierten las autoridades a través de programas de asistencia social, además del impacto que la inversión comunitaria ha generado en la construcción de importantes obras de infraestructura.

En este contexto, después de aprobada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,³⁴ uno de los retos fundamentales que tiene nuestro país, es realizar la armonización y concreción de los principios y normas contenidos en el referido instrumento, adecuándolo a las realidades y aspiraciones de vida de los pueblos indígenas de México.

Por todo lo anterior, se plantea desde las Entidades de la República y el Distrito Federal, asumir con urgencia las siguientes tareas a fin de saldar la deuda histórica del Estado Mexicano con los pueblos y personas indígenas, y con ello avanzar hacia un Estado verdaderamente incluyente reconociendo y dándole plena vigencia a nuestro carácter pluricultural, pluriétnico y multilingüístico.



³⁴ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el día 13 de septiembre del año 2007.



3.4 Vertientes de acción

Consideramos por ello, que es indispensable avanzar en al menos las siguientes estrategias:

a) En materia jurídico-normativa:

39 Garantizar el reconocimiento específico de los pueblos y comunidades indígenas tomando en cuenta los principios contenidos en el artículo segundo de la Constitución Federal, así como los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

40 Establecer las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada Entidad Federativa.

41 Promover el derecho a la participación y representación de los pueblos indígenas en las instancias de debate y decisión estatales, de conformidad con sus normas y tradiciones democráticas.

42 Reconocer el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, en las medidas legislativas y administrativas que les atañen, en particular antes del establecimiento de los proyectos y programas de desarrollo.

43 Rediseñar a las instituciones responsables de construir y promover políticas para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser concebidas y operadas conjuntamente con ellos.

44 Establecer partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales relativas a los pueblos indígenas, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

45 Promover reformas constitucionales y legales, y en su caso la consolidación de las mismas, en las Entidades Federativas, para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

46 Garantizar el fortalecimiento de la autonomía y sistemas normativos, protección de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, y acceso de las personas indígenas a la jurisdicción del Estado con pertinencia cultural y lingüística.

47 Promover una cultura de igualdad y no discriminación hacia la población indígena.

b) En materia de consulta de los pueblos indígenas en las Entidades Federativas para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, así como para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, se propone:

48 Promover que las diversas instancias legislativas y administrativas de las Entidades Federativas garanticen el derecho a la participación y consulta de los pueblos indígenas en la elaboración de las reformas jurídicas en materia indígena, así como el diseño de las políticas, programas y proyectos de gobierno y de otra índole que les atañen.

49 Promover la participación de los pueblos indígenas en la concepción, elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo estatales, regionales y municipales, a efecto de dar debida consideración a sus realidades y aspiraciones de vida.

c) En materia de superación de las carencias y rezagos existentes en los pueblos indígenas, así como garantizar su desarrollo integral, intercultural y sostenible se propone:

50 Impulsar y fortalecer el alcance, la cobertura, la calidad y la pertinencia de los programas y acciones públicas sectoriales, mediante políticas afirmativas y compensatorias que consideren, valoren y conserven las potencialidades culturales y riquezas naturales que tienen los pueblos indígenas.

51 Propiciar acciones de planeación regional, entre los gobiernos estatales, municipales y las autoridades y organizaciones de las comunidades y pueblos indígenas, para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas.

52 Fortalecer los procesos de organización comunitaria, municipal y regional que garanticen el ejercicio de la autonomía y el desarrollo regional, así como la asignación de recursos compensatorios.

d) En el ámbito de las políticas, programas y acciones tanto de la Federación como en las Entidades Federativas para proteger a los migrantes indígenas:

53 Implementar programas de inversión productiva y para la protección de los derechos de los trabajadores indígenas, en particular los jornaleros agrícolas.

54 Instrumentar en el corto plazo la creación de programas específicos, desde la ya mencionada perspectiva regional, para la plena integración y garantía del desarrollo social dirigido a la población indígena que vive en zonas urbanas.

e) En materia de rescate, revitalización y fortalecimiento de las diversas manifestaciones del patrimonio cultural de los pueblos indígenas:

55 Rescatar, preservar y fortalecer las diversas manifestaciones del patrimonio cultural de los pueblos indígenas en un marco de coordinación interestatal, estatal y municipal.

56 Rescatar, revitalizar y fortalecer las diversas lenguas indígenas en las Entidades Federativas, en coordinación con las autoridades, organizaciones e instituciones de los pueblos indígenas.

57 Impulsar acciones que propicien el diálogo intercultural y la cultura de respeto a la diversidad y no discriminación, en el contexto social y gubernamental de las Entidades Federativas.

f) En materia de rediseño institucional para garantizar la vigencia de los derechos indígenas y su desarrollo integral.

58 Revisar el actual diseño institucional en cada uno de los estados respecto de los asuntos indígenas, a fin de hacer las adecuaciones y reformas que correspondan para garantizar la vigencia de los derechos y el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

59 Promover la integralidad y transversalidad de las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas en las Entidades Federativas, a través de la planeación, enlace, coordinación, seguimiento y evaluación interinstitucional.

g) En materia de revisión y mejoramiento de las políticas públicas existentes para la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas:

60 Revisar los esquemas de operación y asignación de recursos que sigue la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a fin de fortalecer las capacidades de concertación y coordinación entre la Federación, Estados y Municipios.

61 Adecuar las reglas de operación de los principales programas de desarrollo social y humano, a fin de adaptarlas a las condiciones realmente existentes en los pueblos indígenas, incorporando los principios señalados en este documento.

62 Incorporar en el PEF-2013, un fondo especial para detonar las capacidades de desarrollo local para los pueblos indígenas, orientado específicamente al aprovechamiento racional y protección de su patrimonio cultural y ecológico. Este fondo deberá articularse a los distintos fondos que ya operan en el ámbito del turismo, el desarrollo de empresas sociales, y la protección del patrimonio cultural tangible e intangible del que son depositarios los pueblos originarios.



Eje 4. Para enfrentar las transiciones demográfica y epidemiológica

4.1 Reconsiderar la transición demográfica

S I EL TERRITORIO ES EL PRIMERO de los anclajes que debe considerarse para la construcción de una nueva política social, el criterio poblacional es el segundo pilar que puede permitirnos replantear las prioridades y los objetivos del desarrollo.

En esa lógica, deben destacarse dos factores de la mayor dimensión e impacto para el diseño de las políticas sociales en México. El primero de ellos está referido a la transición demográfica y el segundo a la transición epidemiológica.

Por lo anterior, todo diseño de la política pública debe considerar que, aun cuando México sigue siendo un país con una población mayoritariamente joven, es al mismo tiempo uno de los países latinoamericanos con tasas de envejecimiento más aceleradas. Se estima que en el año 2020 se llegará al límite del llamado “bono demográfico”, y en el 2030 llegaremos probablemente a la llamada “tasa de reemplazo”.

Existe simultáneamente un diagnóstico aceptado en lo general, en torno al difícil contexto que enfrentan las y los jóvenes: sólo 6 de cada 10 acceden al bachillerato y únicamente 3 de cada 10 en edad de asistir a la universidad tienen acceso a ella; ambos hechos que limitan desde la actualidad las posibilidades de una vida con mayor bienestar y acceso al cumplimiento de sus derechos en el futuro.³⁵

³⁵ Resultados definitivos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, INEGI, México, 2011.

Paralelamente, la transición epidemiológica pone de relieve dos graves problemas que enfrenta nuestro país: por un lado, los accidentes, homicidios y suicidios son la primera causa de muerte en jóvenes entre los 14 y los 29 años de edad, mientras que cada año mueren más de 60 mil personas mayores de 65 años por la diabetes y por enfermedades del sistema circulatorio.³⁶

Sobre estos temas existe la reiterada preocupación en torno a que carecemos de una política pública capaz de generar estilos de vida y hábitos deseables que permitan la adecuada prevención de las enfermedades crónico-degenerativas, así como de fomentar una cultura de convivencia y paz con base en la diversidad, la pluralidad y la diferencia.

Adicionalmente, hay una coincidencia en el señalamiento de los enormes retos de salud pública que nos impone el hecho de que las nuevas generaciones están enfrentando severos problemas de obesidad y sobrepeso. Según los datos de la Organización Panamericana de la Salud, ambos fenómenos han adquirido dimensiones epidémicas, colocando a nuestro país como el primer lugar mundial tanto en obesidad de adultos como en niños;³⁷ lo que, sin duda, se encuentra asociado al acelerado crecimiento de la incidencia y prevalencia de enfermedades no transmisibles como las señaladas.

Por otra parte, vinculada al tema poblacional, quizá una de las agendas en las que de mejor manera se concreta la complejidad que implica pensar a la política social desde el territorio y la población, es el de la dispersión poblacional que hay en el país. A pesar de que Según el Censo de 2010 somos un país crecientemente urbano, con el 76.8% de la población viviendo en localidades con más de 2,500 o más habitantes, paralelamente se presenta una muy grande dispersión, pues poco más de 26 millones de personas, equivalentes al 23.2% de la población, habitan actualmente en 189 mil pequeñas localidades.

Entre ellas se encuentran miles de viviendas en completa segregación social, en las que habitan alrededor de 430 mil personas que no reciben ningún tipo de apoyo y que tampoco cuentan con los servicios sociales básicos.

³⁶ Estadísticas sobre mortalidad estimadas a partir de los datos del sistema de consulta interactiva de datos de www.inegi.org.mx.

³⁷ Véase el sitio electrónico de la OPS: http://new.paho.org/mex/index.php?option=com_content&task=category§ionid=96&id=824&Itemid=338, consultado el día 03-07-2012.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados por localidad del Censo de Población y Vivienda, 2010.

Por todo lo anterior, desde las Entidades y el Distrito Federal asumimos que es fundamental fortalecer las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos sociales, en relación con la acelerada transformación de las características demográficas nacionales. En esa lógica, consideramos que el replanteamiento de la política social debe:

63 Promover la creación de un sistema universal de salud que garantice, como una acción inicial, el acceso al primer nivel de atención a toda la población.

64 Transitar a nuevos esquemas de medicina preventiva que permitan abatir el acelerado crecimiento en las tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio, así como por padecimientos asociados a la diabetes mellitus, los cuales se han convertido en la primera causa de enfermedad y muerte en el país.

65 Promover estilos de vida para la salud, la convivencia solidaria y la responsabilidad ciudadana.

66 Avanzar hacia el cumplimiento del derecho al envejecimiento activo. Por ello es importante diseñar nuevas estrategias para abatir el rezago educativo desde perspectivas de aprendizaje apropiadas para su edad; asimismo, se requiere replantear los esquemas de participación en el empleo y en otras actividades de integración y participación comunitaria.

67 Impulsar la construcción de un sistema universal de pensiones a los adultos mayores que les permita el acceso a servicios básicos de salud y a ingresos suficientes para vivir con adecuados niveles de bienestar.

68 Revisar el marco institucional para la atención integral de las personas adultas mayores, así como el marco jurídico y normativo para fortalecer las capacidades de coordinación entre dependencias federales como el INAPAM y el INEA, y sus contrapartes estatales.

69 Establecer una nueva estrategia para acercar los servicios básicos a todas las localidades del país, independientemente de su tamaño y densidad demográfica.

70 Renovar integralmente la política de población del país, a fin de garantizar plenamente los derechos sexuales y reproductivos, en particular de la población joven, y en general de las mujeres.

71 Replantear la estrategia de prevención de los embarazos tempranos y no deseados, y garantizar el pleno acceso al uso de métodos de prevención. Estas estrategias deben acompañarse de amplias y permanentes campañas informativas que permitan tomar decisiones responsables con base en información de calidad.

72 Valorar la rearticulación de las estructuras institucionales de prevención de las adicciones y los accidentes, a fin de ampliar los enfoques desde los que actúan, y transitar desde una visión predominantemente de salud pública a una de generación de capacidades ciudadanas y convivencia familiar y comunitaria.



4.2 Recuperar la prioridad de fortalecer a las familias

La transformación en la estructura de los hogares debe ser considerada como una de las cuestiones sociales de mayor relevancia al momento de diseñar políticas públicas y establecer los criterios fundamentales para la operación de los programas sociales.

Desde esta perspectiva, si ha habido una transformación demográfica de alto impacto en la composición y dinámica de los hogares, es en cuanto al acelerado incremento en el número de aquellos que son jefaturados de manera exclusiva por mujeres.

Para dimensionar esta agenda temática, basta con señalar que en México hay 28.15 millones de hogares, de los cuales, 6.91 millones (24.5%) tienen jefatura exclusiva femenina. En estos hogares viven 23.22 millones de personas, es decir, el 21.1% de la población.³⁸

Aun cuando no se cuenta con evidencia concluyente, esta tendencia se vincula al ritmo acelerado de crecimiento en el número de embarazos en adolescentes y jóvenes menores de 19 años. En efecto, cerca del 14% de los

³⁸ Resultados definitivos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, INEGI, 2011.

nacimientos que se registran en el país se presentan en mujeres menores de 19 años.³⁹

A lo anterior debe agregarse una intensa dinámica y transformación al interior de los hogares, pues en 2010, de acuerdo con el INEGI, de la población nacional que tenía 12 años y más, había 46.65 millones cuyo estado civil era el de “casados”, y 29.85 millones permanecían solteros, mientras que 8.16 millones se encontraban separados.⁴⁰

Asimismo, el fenómeno migratorio, aunado a la “sobre-mortalidad” masculina en adultos mayores, ha provocado que México sea un país en el que hay un bajo índice en la relación mujeres-hombres. De acuerdo con el Censo del 2010, la relación era de 94 hombres por cada 100 mujeres.

Sin embargo, hay localidades rurales de muy alto grado de marginación en las que, en hogares con jefatura femenina, la relación es de apenas 30 hombres por cada 100 mujeres.⁴¹

Desde la perspectiva sociocultural, las familias han sido consideradas históricamente como la principal institución de la sociedad, por lo que, ante la evidencia señalada, se propone:

73 Replantear el marco institucional para la protección de las familias en su diversidad y complejidad; para ello se necesita no sólo del fortalecimiento de los servicios de asistencia social, sino de una nueva generación de políticas públicas para la creación de la infraestructura y los servicios necesarios que respondan a las nuevas dinámicas en los hogares.

74 Construir una estrategia nacional coordinada para la prevención de los diversos tipos de violencia, y en particular de aquellas que se dan en contra de mujeres, niñas y niños, así como en las relaciones de noviazgo.

75 Impulsar una nueva estrategia nacional que genere mecanismos para el apoyo a jefas de hogar, dirigidas a la guarda y custodia de sus hijos, en condiciones de equidad y seguridad.

³⁹ Estadísticas sobre natalidad del Sistema Interactivo de Consulta de Datos, www.inegi.org.mx

⁴⁰ Estadísticas sobre nupcialidad del Sistema Interactivo de Consulta de Datos, www.inegi.org.mx

⁴¹ Resultados por localidad del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, INEGI, México, 2011.

76 Revisar el esquema del *Programa de Estancias Infantiles* de SEDESOL, y modificar sus reglas de operación, a fin de avanzar hacia un sistema nacional de guarderías de cobertura universal y en los que se garanticen los derechos que la Constitución les reconoce a las niñas y los niños.

77 Diseñar nuevas estrategias vinculadas al sector educativo, a fin de transitar hacia un esquema de horarios ampliados en la educación básica, y con ello capitalizar los espacios de convivencia y socialización entre las niñas, los niños y los adolescentes.



4.3 Repensar la dinámica migratoria

Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, confirman que seguimos siendo un país con una enorme movilidad tanto a través de fenómenos de migración interna, como internacional. Para el año 2010, más de 22 millones vivían en entidades distintas de las que fue registrado su nacimiento.⁴²

Asimismo, de acuerdo con los datos de los Informes de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal, entre el año 2000 y el 2010, salieron del país de manera permanente más de 1 millón de connacionales, dirigiéndose fundamentalmente hacia los Estados Unidos de América, lo que ha llevado a que las remesas se hayan convertido en la segunda fuente de divisas para el

⁴² Véase: Resultados definitivos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, INEGI, México, 2011.

país.⁴³ Las tasas de migración registradas implican una enorme pérdida de capacidades y de población, pues, además de formar parte del llamado “bono demográfico”, la mayoría de migrantes son quienes cuentan con las mayores capacidades y aptitudes para el desarrollo individual y social.

En efecto, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano “2006-2007, Migración y Desarrollo Humano en México”,⁴⁴ la mayoría de los migrantes en el país no provienen de los hogares con mayor pobreza, y se contradicen los argumentos de que la migración podría deberse a la carencia de condiciones básicas para el desarrollo: “Sin embargo, la relación entre pobreza y migración es más compleja, pues cuando se analiza la asociación entre el ingreso promedio y la probabilidad de migrar se encuentra que prácticamente para todos los niveles ésta última es positiva, aunque es mayor para ingresos intermedios (entre 10 mil y 15 mil pesos trimestrales de 2002), de manera que los hogares más pobres y los más ricos tienen menores probabilidades de tener un migrante”.⁴⁵

En evidencia, los fenómenos migratorios forman parte de una de las agendas sociales y de derechos humanos de mayor complejidad en el país, por lo que existe una preocupación compartida en torno a la necesidad de mejorar las políticas relacionadas con la migración, tanto en territorio nacional, como la que se da primordialmente hacia los Estados Unidos de América; por todo ello, se plantea:

78 Construir nuevas estrategias de protección de los derechos humanos de las y los migrantes, tanto nacionales como extranjeros, a través de acciones coordinadas entre las entidades en las que el fenómeno migratorio se presenta con mayor intensidad.

79 Generar una nueva lógica de operación de los programas sociales, en particular *Oportunidades*, para flexibilizar sus reglas de operación y darle cobertura a poblaciones como las de los jornaleros agrícolas migrantes, en particular de aquellos provenientes de regiones y pueblos indígenas. Estas acciones deben incluir la

⁴³ Véase el *Anexo Estadístico del V Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo Federal*, en el capítulo de “Igualdad de Oportunidades”. México, Presidencia de la República, 2011. De acuerdo con el Banco de México, sólo la venta del petróleo genera más ingresos provenientes del extranjero para el país. Véase: www.banxico.org.mx

⁴⁴ Existe versión electrónica de ese Informe en www.undp.org.mx en la sección dedicada al desarrollo humano.

⁴⁵ Ver el informe citado en la nota anterior.

revisión de los mecanismos de inclusión en programas de salud y educación, así como de garantía del derecho a no ser discriminados, a fin de llevar la cobertura a los 3 millones de mexicanos que según el CONEVAL, no reciben ningún apoyo gubernamental, aun cuando lo requieren.

80 Diseñar estrategias concertadas para la protección de los derechos humanos de las poblaciones en tránsito, construidas desde una lógica de solidaridad y protección a los vulnerables.

81 Replantear las reglas y mecanismos de operación de programas de atención a migrantes como el 3x1, a fin de darle una nueva orientación a la conversión que se desarrolla con los recursos de las y los migrantes mexicanos que viven mayoritariamente en los Estados Unidos de América. Este replanteamiento debe detonar proyectos de desarrollo social de mediano y largo plazo, sobre todo en los municipios en los que se ha logrado el abatimiento de los niveles de marginación.





Eje 5. Para recobrar el desarrollo regional

5.1 Recuperar el desarrollo urbano

PARA LA CONAGO ES NECESARIO considerar que en todo el territorio nacional se enfrentan graves problemas y déficits de planeación urbana, vinculados a temas como las reservas territoriales; la regulación del uso del suelo; la delimitación geográfica; divisiones municipales y urbanas; así como problemas compartidos en las zonas metropolitanas como la calidad del aire, el acceso al agua, y el manejo y disposición final de residuos sólidos, amén de las complejas agendas vinculadas a las zonas y áreas ecológicas protegidas.

La dinámica urbana ha generado además severos problemas de vialidad y transporte, temas vinculados a la economía del cuidado al interior de las familias, así como a los tiempos de convivencia de que se dispone para el fortalecimiento de las relaciones y vínculos familiares.

De acuerdo con los datos del CONAPO, el sistema urbano nacional está integrado por 364 ciudades: 42 zonas metropolitanas y 322 localidades y conurbaciones mayores de 15 mil habitantes, donde residen 64.9 millones de personas. De esta forma, en México la población urbana (la que radica en asentamientos mayores de 15 mil habitantes) ha llegado a mediados de 2010 a 78.7 millones de personas, lo que equivale a 72.6% del total de la población nacional.⁴⁶

⁴⁶ Véase: *Prontuario demográfico de México, 2011*, CONAPO, México, 2012.

Estos datos permiten pensar en la posibilidad de consolidar al “Sistema Urbano Nacional”, entendido como una “red de ciudades” que pueden y deben ser espacios habitables y de consolidación de ámbitos de cooperación y convivencia ciudadana para sus habitantes.⁴⁷

Por otro lado, es de fundamental relevancia fortalecer las capacidades de coordinación y concertación entre los gobiernos municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal con los de los gobiernos de la Entidades y de la Federación, a fin de garantizar la complementariedad e integralidad en las acciones dirigidas al desarrollo social, que debe incluir necesariamente al desarrollo urbano, pensado en los casos en que así sea necesario, desde una visión metropolitana.

Desde esta perspectiva, asumimos que es fundamental en esta materia:

82 Revisar las reglas de operación y la normatividad de los Ramos 20 y 33 en materia de generación de infraestructura social y mejoramiento de espacios comunitarios. Para ello se propone el uso no sólo del Índice de Marginación, lo cual lleva a que los municipios con mayores avances pierdan recursos, sino la consideración de otros instrumentos generados por instancias oficiales, como las evaluaciones del CONEVAL o las evaluaciones de desempeño que construye la Auditoría Superior de la Federación.

83 Avanzar hacia la integración de nuevos sistemas de planeación que permitan delimitar claramente los territorios y límites geográficos del actual Sistema Urbano Nacional y transitar hacia la consolidación de una “red de ciudades” para la promoción del desarrollo urbano, social y regional.

84 Homologar los marcos jurídicos tanto Federal como de los Estados y el Distrito Federal, para reconstruir al sistema nacional de planeación, a fin de darle la capacidad de coordinar a los tres órdenes de gobierno, e incorporar nuevas estrategias que permitan diseñar nuevos sistemas de planeación intermunicipal y metropolitanos.

⁴⁷ Véase por ejemplo: Garroncho, Carlos, *Estructura funcional de la red de ciudades en México*, CONAPO – UNFPA - El Colegio Mexiquense, México, 2011.

85 Establecer criterios regionales compartidos para mejorar el marco regulatorio, sobre todo en los ámbitos metropolitanos, para mejorar la eficiencia de gestión, reducir la corrupción, así como promover e incrementar la competitividad económica y social de las ciudades.

86 Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de reorientar y redefinir prioridades del desarrollo, e impulsar una nueva dinámica de planeación democrática de los espacios urbanos.

87 Impulsar la creación de nuevas instancias especializadas en gestión del patrimonio ecológico y cultural de las ciudades y localidades del país, a fin de homologar los criterios de impulso a actividades productivas vinculadas al turismo y a la generación de riqueza a través de la prestación de servicios con valor agregado, considerando como máxima prioridad la recuperación del espacio público como condición necesaria para la construcción de una lógica de convivencia ciudadana.

88 Reconstruir instancias de financiamiento municipal y popular con el propósito de impulsar el reordenamiento urbano; mejorar los espacios de convivencia y socialización; así como promover ciudades para la tolerancia y la inclusión.

89 Promover una estrategia nacional para la construcción y rehabilitación de espacios seguros para las niñas, los niños y los adolescentes, así como para la convivencia de personas de todas las edades. Simultáneamente, deberá promoverse una estrategia para el equipamiento de los espacios públicos existentes acorde con los perfiles socioeconómicos de sus usuarios.

90 Impulsar una estrategia nacional para la creación de espacios interactivos de atención a las juventudes, particularmente las no escolarizadas, a fin de promover una nueva generación de apoyos para la capacitación para el empleo, la reinserción escolar, así como proyectos especiales de atención y promoción de la salud del adolescente.



5.2 Potenciar la construcción de vivienda digna

Uno de los derechos sociales que presenta mayor rezago en materia de cumplimiento en nuestro país es el relativo al acceso a una vivienda digna para todas las familias del país. A pesar de tener rango constitucional, al estar vinculada directamente con la condición laboral de las personas y la capacidad de formación de patrimonio de las familias y los hogares, existen déficits que no han logrado saldarse.

A fin de reducir en el corto plazo los rezagos existentes, es indispensable reconocer que, a pesar de la inversión pública realizada para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, aún hay 1.73 millones de viviendas con piso de tierra; 9.92 millones que tienen un solo cuarto; 3.17 millones de viviendas sin agua en su interior; y 2.51 millones sin drenaje.⁴⁸

Se estima que el número de viviendas se incrementará por un factor de 1.5 entre 2010 y 2040, pasando de 28.6 a 43.2 millones, es decir, 486 mil viviendas al año. Tomando en consideración que se requieren 251 m² por vivienda, se demandarán más de 351 mil hectáreas de tierra apta para la construcción; de éstas, los OREVIS (Organismos Estatales de Vivienda) y grandes desarrolladores tienen sólo 15 % del total de tierra requerida.⁴⁹

⁴⁸ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010, INEGI, México, 2012.

⁴⁹ Estado Actual de la Vivienda en México, 2011, CONAVI-SHF-SEDESOL, México, 2012.

Los indicadores oficiales señalan además un rezago habitacional relativo a 692 mil hogares (62 % del total de la demanda), con un aumento de 18% entre 2010 y 2011. Adicionalmente, se estima una formación anual de 309 mil hogares, lo cual presiona aún más al mercado de vivienda, pues, ante el deterioro del mercado laboral, hay una erosión paralela de la capacidad para la adquisición vía el crédito.⁵⁰

DEMANDA DE LA VIVIENDA POR COMPONENTE, 2011 (NÚMERO DE HOGARES Y PORCENTAJE)					
COMPONENTE	DEMANDA		DIFERENCIA 2011 - 2010	VAR.% 2011 - 2010	PESO RELATIVO 2011(%)
	2011	2010			
Rezago habitacional	691,613	587,400	104,213	17.7	62.5
Formación de nuevos hogares	309,027	319,029	(-) 10,002	(-) 3.1	27.9
Movilidad	79,700	77,008	2,692	3.5	7.2
Curas	26,334	21,505	4,829	22.5	2.4
Total	1,106,674	1,004,942	101,732	10.1	100.0

Fuente: *Estado de la Vivienda en México, 2011*, SHF-CONAVI-INFONAVIT-FOVISSSTE-CIDOC-BBVA, México, 2012.

Sin duda, una de las aspiraciones realizables en nuestro país es la relativa a que cada persona y familia pueda acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en renta, pero en condiciones de dignidad y acceso al conjunto de servicios que permiten garantizar otros derechos.

Con esta perspectiva, desde las Entidades de la República y el Distrito Federal se considera necesario:

91 Llevar a cabo una profunda revisión sobre las facultades y capacidades que tienen los municipios y demarcaciones de los Estados y el Distrito Federal en materia de vivienda y uso de suelo, en función de las recientes reformas a la Ley General de Vivienda, en las cuales se establecen criterios mínimos para la construcción y urbanización de entornos de vivienda.

92 Generar una nueva lógica de cooperación para los entornos metropolitanos en materia de reservas territoriales, conservación y uso del suelo, así como en el diseño de políticas concertadas en materia de servicios públicos, de transporte, desarrollo urbano

⁵⁰ *Ídem.*

sustentable, aprovechamiento del agua y ampliación de espacios públicos para la cohesión y la convivencia social.

93 Impulsar un gran programa nacional de construcción de viviendas para renta en condiciones de seguridad jurídica y para la promoción de la convivencia ciudadana.

94 Promover la creación de un nuevo programa nacional para la ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de la vivienda, tanto urbana como rural, promoviendo el acceso al crédito, e impulsando iniciativas de coinversión de los gobiernos –en todos los órdenes–, las comunidades y las familias.

5.3 Considerar la perspectiva micro-regional

Se entiende al desarrollo regional como un medio para integrar políticas y programas en el ámbito local, para generar sinergias y fortalecer la coordinación para el mejoramiento de las acciones de gobierno al involucrar a la gente y las redes locales en la formulación y ejecución de políticas y programas.

La política de desarrollo regional implica considerar a la asociación como una de sus características más importantes, pues contribuye a la coordinación de políticas, moviliza los recursos y energías locales, y promueve la participación de la población.

La lógica de las políticas de desarrollo regional considera que los actores locales pueden agregar valor al desarrollo económico y a las políticas sociales diseñadas e implementadas por los gobiernos nacionales y estatales; y plantea que es necesario enfrentar los problemas persistentes de las regiones deprimidas y subdesarrolladas apoyándose en enfoques con bases locales y “de abajo hacia arriba”, que complementan los principales programas de índole nacional estatal y municipal.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo regional permiten a los actores locales fungir como catalizadores del desarrollo y hacer uso de las ideas, energía y compromiso de la población desde sus propios territorios; adaptan respuestas a las necesidades específicas de la zona, y proveen un foro para un enfoque integral en la ejecución de las políticas públicas, en

el que varios instrumentos y fuentes de financiamiento se combinan para alcanzar una máxima efectividad.

La política de desarrollo regional se puede entender así como un esfuerzo de los actores locales por mejorar los ingresos, las oportunidades de empleo y la calidad de vida en sus localidades, en respuesta a las fallas de los mercados y de las políticas de los gobiernos, en todos sus órdenes, para proveer servicios sociales, particularmente en áreas con mayor atraso económico y que presentan altos índices de pobreza, una marcada dispersión poblacional, caminos poco transitables y desarticulados, baja cobertura de comunicación, insuficientes fuentes de financiamiento, actividades poco rentables, acceso limitado a mercados y, en algunos casos críticos, conflictos agrarios que se expresan en inestabilidad social.

Al respecto es importante subrayar que dichas áreas pueden involucrar territorios administrativos de distintas entidades federativas donde predomine un grupo étnico como en el caso de la región mixteca que abarca los estados de Oaxaca, Guerrero y Puebla; o puede involucrar un conjunto de municipios donde viven diferentes grupos o pueblos indígenas, particularmente donde hay un gran número de éstos, con poblaciones dispersas, como en el caso de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Veracruz, que suman casi el 50% de todos los municipios del país y se ubican entre las cinco entidades con mayor marginación y rezago social.⁵¹

Estos elementos demandan abordar el desarrollo social con una visión regional y micro-regional, que permita identificar particularmente aquellas con mayores rezagos, reconociendo las diferencias y profundidades de la pobreza, y las causas que las generan.

En este contexto se proponen las siguientes acciones:

95 Crear fondos de financiamiento desde el Presupuesto de Egresos de la Federación que respalden una estrategia de desarrollo regional y micro-regional, permitan la creación de nuevos programas basados en metodologías que consideren los problemas y oportunidades locales, consulten localmente, exploten recursos endógenos, busquen vínculos externos, se concentren en el desarro-

⁵¹ La participación de cada estado en los 2,456 municipios de acuerdo con los datos del INEGI es la siguiente: Oaxaca 23.2%; Puebla 8.8%; Veracruz 8.6%; Chiapas 4.8%, y Guerrero 3.3%. Es de hacer notar que, con excepción de Guerrero, estas entidades se encuentran en el Grupo 7 de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, según el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal.

llo sustentable, integren distintos instrumentos y vertientes de financiamiento y fortalezcan la participación incluyente de los actores de la región.

96 Revisar tanto los esquemas de financiamiento para el desarrollo rural en las localidades de menor densidad poblacional, como los criterios y normatividad de las instancias que otorgan crédito para la generación de empresas e iniciativas productivas en el nivel micro.

97 Considerar la reestructuración de una red nacional de abasto e integración de cadenas productivas en las micro-regiones, así como otorgamiento de apoyos y asistencia técnica para garantizar su acceso a mercados de mayor escala.

98 Diseñar una nueva estrategia nacional de generación de infraestructura social en pequeñas localidades, mediante la aplicación de tecnología de bajo costo y amigable con el medio ambiente.

99 Mejorar y focalizar la oferta de apoyo y asistencia técnica, bajo esquemas coordinados entre y dentro de los tres órdenes de gobierno, para ayudar a las instituciones locales a aprender y adaptar experiencias exitosas, en materias tales como la formulación y evaluación de proyectos, la elaboración de diagnósticos, la planeación participativa, el diseño de planes y programas, la gestión financiera y el monitoreo y evaluación.

100 Asegurar la coordinación de las instancias de gobierno de tal manera que las políticas “de arriba hacia abajo” puedan ser efectivamente aplicadas en el ámbito micro-regional por los agentes de desarrollo local para que se logre la integración vertical entre la política local, micro-regional, regional y nacional.





COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

LIC. GABINO CUÉ MONTEAGUDO

Coordinador

LIC. MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN

Vice coordinador



Diseño: Taller Mariolugos

La autoría de las imágenes fotográficas corresponde a:

Cuarto Oscuro (pp. 18, 26, 28, 29, 34, 36, 41, 44, 48, 50, 53, 55, 56, 60, 65 y 69).

Fernando Franco (pp. 2, 3, 4, 5, 9, 14, 20, 22, 30, 46, 70, 74 y 79).



100 PROPUESTAS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO
SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS, se terminó de imprimir en los Talleres de
Productos Gráficos El Castor en la ciudad de Oaxaca, en el mes de julio de 2012.

