



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

El Proceso de Descentralización en México y la Participación Comunitaria de las Mujeres Indígenas en la Zona Maya del estado de Quintana Roo. Evaluación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (CDI-POPMI) Perteneciente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2010 - 2012

**TESIS
Para obtener el grado de**

Maestra en Ciencias Sociales Aplicadas a los Estudios Regionales

PRESENTA

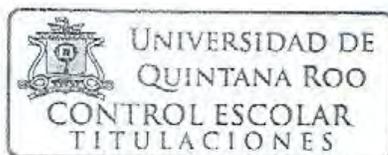
Dalia Siboney Romero Lara

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Rafael Ignacio Romero Mayo



Chetumal, Quintana Roo, México, 2018



CONACYT
Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

El Proceso de Descentralización en México y la Participación Comunitaria de las Mujeres Indígenas en la Zona Maya del estado de Quintana Roo. Evaluación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (CDI-POPMI) Perteneciente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2010 - 2012

Autor

Dalia Siboney Romero Lara

Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales Aplicadas a los Estudios Regionales

Aprobada por el Comité Revisor de Tesis:

Titular 1:

Dr. Rafael Ignacio Romero Mayo

Titular 2:

Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos

Titular 3:

Dr. Manuel Buenrostro Alba

Suplente 1:

Dra. Lucía del Moral Espín

Suplente 2:

Mtro. Eleazar Galván Saavedra

Chetumal, Quintana Roo, México, 2018



***Para Michelle, Thiago y Kalel:
los mejores compañeros y colaboradores.***

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis fue posible por el financiamiento de actividades académicas y de investigación que en su momento me otorgó la Universidad de Quintana Roo a través del Departamento de Ciencias Políticas y Humanidades (DCPH), al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por otorgarme el sustento durante la duración de la maestría y la beca-mixta para estancia de investigación en el extranjero.

Agradezco a mi familia por su apoyo en culminar el trabajo de tesis.

Un agradecimiento especial al doctor Luis Fernando Cabrera Castellanos, un profesor tan top entre las universidades de México, por su inigualable disposición y colaboración en asesorarme en temas de economía financiera ajenos a mi conocimiento y por el material didáctico otorgado en búsqueda de un tema que pudiera correlacionar con la política social indigenista. Gracias doctor por su entera confianza y siempre apoyarme aún en la distancia. Como siempre digo doctor Cabrera es un ejemplo de lo que es el compromiso por aportar conocimiento a los estudiantes.

De igual forma quiero agradecer al doctor Rafael Ignacio Romero Mayo, por su confianza en dirigir este trabajo de investigación. Parte de lo que se encuentra en el contenido de este trabajo es debido a su compromiso en el aula de clases y su talento para transmitir en nosotros los alumnos interés en temas de política territorial. Pero, sobre todo agradezco al doctor Romero por su entereza de apoyarnos como estudiantes de la maestría en los momentos en que solicitamos de su apoyo siempre tuvo la disponibilidad como Secretario Técnico de Posgrado de la MCS, es un ejemplo de su compromiso como docente.

Al maestro Eleazar Galván Saavedra por ser parte de la comitiva de sínodos y por ser mi jefe en el departamento de la División de Ciencias Políticas y Humanidades (DCPH), siempre brindando el apoyo necesario a los estudiantes para que no claudiquemos en nuestros proyectos. Es un ejemplo del compromiso que posee por la enseñanza, un compromiso desinteresado y más preocupado por formar estudiantes competitivos.

Al doctor Manuel Buenrostro Alba, por su confianza para evaluar la tesis y por sus observaciones finales para darle estilo al trabajo.

A la doctora Lucía del Moral Espín por su apreciable atención de evaluar el trabajo de investigación, a pesar de la distancia su compromiso en los tiempos es de admirar su disciplina y dedicación en que el estudiante sienta el acompañamiento. En especial por poseer una gran humildad pese a todo el prestigio que goza en la academia de España, como dije es prodigioso haya decidido ser parte de la comitiva suplente, es de admirar su aprecio y compromiso por otorgar conocimiento sin ningún fin personal, más que el interés de apoyar.

También un agradecimiento especial al Dr. Alfredo Marín Marín, quien es Director de la División de Ciencias Políticas y Humanidades (DCPH) por asistir en confianza a nosotros los alumnos para alcanzar nuestras metas de estudio.

A la Maestra Ana Maribel Romero Lara, quien fue responsable del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas en la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (POPMI-CDI) en el estado de Quintana Roo; agradezco por la información proporcionada para el público y su entera disposición en las entrevistas con mujeres promotoras de proyectos productivos.

Un agradecimiento a Cristian Eduardo por prestar de su tiempo para que finalizara el primer borrador de la tesis.

Y finalmente agradezco a eternas amistades, con quienes he forjado una amistad de años, agradezco por todo el apoyo brindado y los ánimos, en especial a Elena Ríos Rejón y familia, al profesor Calixto Francisco Ríos Medina, quien contribuyo con su experiencia profesional en el capítulo dos. A Francisco Ríos rejón, quien hizo lo mejor para que este trabajo cubriera con la rigurosidad del formato debido. A Mildred Velázquez Tamayo, que su actitud entusiasta contribuyo, a que el trabajo de investigación cumpliera con su objetivo de llegar a su finalización. Para terminar agradezco a Yesenia Fernández por su gran humildad, disponibilidad y colaboración para comprometerse a agilizar los trámites administrativos de este trabajo de investigación.

Gracias Totales.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo I. La política social enmarcada por el paradigma del federalismo social	14
1.1 La evolución del término política social en la concepción del federalismo social.....	15
1.2 La importancia del paradigma institucional en el análisis de acción gubernamental del Estado.....	20
1.3 La apertura de la administración pública en el escenario de las políticas públicas.....	23
1.3.1 La participación ciudadana como un proceso de democratización de la administración pública	24
1.3.2 Un acercamiento al concepto de política pública	26
1.3.3 El surgimiento de las políticas públicas en las gestiones de las autoridades gubernamentales.....	27
Capítulo II. El Escenario de la Política Social en México.....	37
2.1. Del dominio de la acción pública por los gobiernos latinoamericanos hacia un proceso de una política social pluralista e integrativa	38
2.2 El escenario del debate de la política indigenista en México como iniciativa de acción pública para la participación social	43
2.3- El marco contextual de la política de descentralización en México	45
2.4 La política territorial aplicada en los municipios indígenas del estado de Quintana Roo: hacia una nueva gestión pública de participación ciudadana	55
2.5 La economía institucional de género bajo la política territorial en la zona rural: El municipio de Felipe Carrillo Puerto.....	64
Capítulo III. La Política Pública en Perspectiva de Género en el estado de Quintana Roo	69
3.1 Condición socioeconómica del estado de Quintana Roo: el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto	69
3.2 El estado sociopolítico de la mujer en México: El Plan Estatal de Desarrollo en Quintana Roo y en el municipio de Felipe Carrillo Puerto	88
3.3 La perspectiva de inclusión de la Democracia de Género en los Planes de Desarrollo de Quintana Roo y en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.	113
Capítulo IV. Perspectiva analítica del Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) en el estado de Quintana Roo	126
4.1 La reestructuración institucional-administrativa del INI al CDI.....	126
4.1.1 La política social de los pueblos indígenas en la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI).	130

4.1.2 Los retos que enfrentó la política social de la CDI con el POPMI.....	134
4.2 La dinámica de las Reglas de Operación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	137
4.3 El dinamismo de la política pública financiera en México para reducir la pobreza: Las vías de transferencia del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	143
Consideraciones finales:.....	169
Conclusión	180
Condiciones Sociales de Felipe Carrillo Puerto (2010)	190
La Estrategia de Focalización del POPMI-CDI en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo	193
Instrumentación del POPMI-CDI en Quintana Roo: el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto	194
Referencias.....	227

INDICE DE FIGURAS, GRAFICAS Y TABLAS

Figuras

- Figura 1.** Mapa de especialización productiva municipal según coeficientes de localización de población económicamente activa ocupada por ramas de actividad económica60
- Figura 2.** Municipios con mayor Porcentaje de Población en Situación de Pobreza en Quintana Roo, 2010 74
- Figura 3.** Evolución del enfoque de pobreza multidimensional y empoderamiento de la mujer indígena en México. 2004 – 2016..... 87
- Figura 4.** La dinámica de elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PED) y su ejecución institucional como políticas públicas 89
- Figura 5.** Principios de derechos en los que descansa la ciudadanía y la formulación de Planes de Desarrollo Nacional 92
- Figura 6.** Número de los Programas que operan en los municipios 2012 146
- Figura 7.** Número de programas estatales que otorgan microcréditos a subsidios para el financiamiento de proyectos productivos en los estados, 2012..... 147
- Figura 8.** Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar capital social y empoderamiento en el 2012..... 150
- Figura 9.** Localidades consideradas por SEDES como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) 191

Gráficas

- Gráfica 1.** Los 10 estados con Mayor Porcentaje Interno de Población Indígena (Población indígena sobre la no indígena, en el marco estatal) **¡Error! Marcador no definido.**
- Gráfica 2.** Coeficientes de localización de la población que sabe leer y escribir 61
- Gráfica 3.** Coeficientes de localización de población que no sabe leer y escribir, por grupos de edad 61
- Gráfica 4.** Grado promedio de escolaridad en la población de 15 años y más públicas... 62
- Gráfica 5.** Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo63

Gráfica 6. Porcentaje de población en situación de pobreza	63
Gráfica 7. Avance en Monitoreo y Evaluación por Entidad Federativa, 2011 (Porcentaje) 78	
Gráfica 8. Derecho Social o Dimensión de Bienestar Económico al cual se Alienan los Programas y Acciones de Desarrollo Social del estado de Quintana Roo, 2010	82
Gráfica 9. Pobreza en Quintana Roo 2008 - 2010.....	84
Gráfica 10. Evolución del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza en Quintana Roo	85
Gráfica 11. Tasa de población económica por población indígena.....	102
Gráfica 12. Tasa de participación en la actividad económica de la población indígena por sexo y entidad federativa	103
Gráfica 13. Distribución porcentual de las erogaciones para la atención de población indígena, por Ramo Presupuestario. Anexo 7 del PEF 2011	161
Gráfica 14. Actividades productivas del POPMI-CDI, (2011).....	168
Gráfica 15. Producto Interno Bruto Municipal, Gasto Público y Población Municipal. Según situación del Desarrollo, 2005	172
Gráfica 16. México, índice de autonomía Financiera Municipal Según Situación de Desarrollo	173
Gráfica 17. México índice de Gasto Público e Índice de Gasto de Inversión Según Situación de Desarrollo	174
Gráfica 18. Índices de Desarrollo Municipal Según Situación de Desarrollo	175
Gráfica 19. Población Indígena en las Entidades Federativas de la Región Sur y Península de Yucatán	193
Gráfica 20. Distribución de beneficiarias por municipio	204
Gráfica 21. Distribución de Proyectos Productivos en Usuarías beneficiadas	205

Tablas

Tabla 1. La población indígena en las ciudades de México (Mayores Zonas Metropolitanas del País).....	49
Tabla 2. Quintana Roo, Población por municipio, 2000 - 2005	51
Tabla 3. Avance del Programa Procede (1993-2006) Núcleos certificados y titulados: 92.16% del total nacional.....	54
Tabla 4. Localidades de 1000 habitantes o más con mayor grado de rezago social en Quintana Roo, 2010 (porcentaje)	75
Tabla 5. Programas y Acciones estatales para el Estado de Quintana Roo	82
Tabla 6. Población Indígena de México (mayores de cinco años hablantes de lenguas indígenas), 2003	97
Tabla 7. Población de Cinco años y más hablante de lengua indígena, por entidad federativa y según sexo, 2000.....	98
Tabla 8. Municipios Indígenas, 2002	99
Tabla 9. Localidades Indígenas, 2002	99
Tabla 10 Municipios Indígenas por Grado de Marginación, 2002	100
Tabla 11. Población indígena femenina 12 años según, condición de vida y sector de actividad económica de población ocupada por entidad federativa y tipo de municipio	103
Tabla 12. Población indígena masculina 12 años según, condición de vida y sector de actividad económica de población ocupada por entidad federativa y tipo de municipio	104
Tabla 13. Población indígena femenina de 15 a 59 años según el nivel de escolaridad por entidad federativa y tipo de municipio	106
Tabla 14. Población indígena masculina de 15 a 59 años según el nivel de escolaridad por entidad federativa y tipo de municipio)	106
Tabla 15. Congresos estatales y composición por etnia, 2008	108
Tabla 16. Congresos estatales, composición por etnia y partido político, 2008	110
Tabla 17. Cámara de Diputados, composición por sexo, LX legislatura, 2008	110
Tabla 18. Cámara de Diputados, composición por etnia, LX Legislatura, 2008	111
Tabla 19. Cámara de Senadores, composición por sexo, LX Legislatura, 2008	111

Tabla 20 Cámara de Senadores, composición por etnia, LX Legislatura, 2008.....	111
Tabla 21. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y comunidades Indígenas	160
Tabla 22. Presupuesto de Egresos ejercicio Fiscal de 2010 (Miles de pesos).....	164
Tabla 23. Acuerdos de Ministración de Fondos Pendientes de regularizar al 31 de Diciembre de 2010 (Miles de pesos)	165
Tabla 24. Sobre el número de proyectos beneficiados y según el monto por la magnitud de la actividad productiva	195
Tabla 25. Tipo de Experiencia Productiva de las Mujeres Indígenas en el estado de Quintana Roo	196
Tabla 26. Recursos Ministrados y Ejercido en el 2005 (Recurso Nacional POPMI-CDI	197
Tabla 27. Recursos Ejercido por Concepto de Gasto en los estados POPMI-CDI, 2005 ..	198
Tabla 28. POPMI-CDI Recursos alcanzados en municipios, localidades y número de beneficiarias, (2005)	199
Tabla 29. Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas (POPMI-CDI) por entidades federativas, (2005)	200
Tabla 30. Ejecución de Gasto Público por Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas (POPMI-CDI) por Entidades Federativas y su respectivo acompañamiento (2006)....	201
Tabla 31. El POPMI-CDI resultados por entidad Federativa de número de proyectos, beneficiarias y número de municipios atendidos	202
Tabla 32. Dinámica financiera de inversión del PAAP en Felipe Carrillo Puerto 2008	203
Tabla 33. Fuente financiadora del proyecto productivo por municipio de ejecución. Quintana Roo, 2011	205
Tabla 34. Sobre Participación del estado de Quintana Roo en el desarrollo social de los Pueblos Indígenas en sus municipios por localidad.	209
Tabla 35. Características de los grupos de trabajo beneficiados por POPMI-CDI 2010-12 en Quintana Roo	215

Tabla 36. Tópicos de Mercado Producción, Organización y Problemáticas por grupo encontradas en los grupos de trabajo de invernaderos apoyados por POPMI-CDI 2010-2012218

Glosario de Acrónimos

AMF: Acuerdo de Ministración de Fondos

APF: Administración Pública Federal

ASF: Auditoría Superior de la Federación

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BANXICO: Banco de México

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CDI: Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNPI: Coordinadora Nacional de Pueblos Indios

CONADEPI: Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONJUDEQ: Comisión del Desarrollo del Deporte en Quintana Roo

COPLADE: Comité de Planeación de Desarrollo de Quintana Roo

COPLADEMUN: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

CPM: Constitución Política Mexicana

DIF: Desarrollo Integral de la Familia

FAFEM: Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

FAIS: Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social

FGP: Fondo General de Participaciones

FISM: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

FODEIMM: Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres

FONAES: Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad

FORTAMUN: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios

GED: Género en Desarrollo

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

IED: Instituto de Evaluación y Desempeño

IFE: Instituto Federal Electoral

INDETEC: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INI: Instituto Nacional Indigenista

INM: Instituto Nacional de Migración

IMM: Instancia Municipal de la Mujer

INMUJERES: Instituto Nacional de Mujeres

IQM: Instituto Quintanarroense de la Mujer

ISR: Impuesto Sobre la Renta

ITLP: Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza

IVA: Impuesto de Valor Agregado

LCF: Ley de Coordinación Fiscal

LDS: Ley de Desarrollo Social

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

MED: Mujer en Desarrollo

MIPYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PAAP: Programa Federal de Adquisición de Activos Productivos

PEA: Población Económicamente Activa

PED: Plan Estatal de Desarrollo

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PEP: Proceso de Presupuesto de Egresos

PIB: Producto Interno Bruto

PIBAI: Programa de Infraestructura Básica para la atención de los Pueblos Indígenas

PMD: Plan Municipal de Desarrollo

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

POPMI: Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas

PRODEMAY: Programa de Desarrollo Socioeconómico de la Zona Maya

PROMUSAG: Programa de la Mujer en el Sector Agrario

PRONAFIM: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario

PYME: Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

RFP: Recaudación Federal Participable

RO: Reglas de Operación

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transporte

SEDARI: Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena

SEDE: Secretaría de Desarrollo Económico

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SFP: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

TESOFE: Tesorería de la Federación

UNORCA: Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas.

UPCP: Unidad Política y Control Presupuestario (UPCP)

ZAP: Zonas de Atención Prioritaria

Resumen

El proceso de descentralización en México posee un impacto para el sistema financiero de programas sociales, el cual va a repercutir en la creación de una política social – territorial, bajo un enfoque de economía institucional participativa.

Actualmente, el sistema financiero mexicano es una dinámica de transferencias financieras, en donde la federación centraliza la designación del presupuesto que cada año distribuye como ejercicio fiscal dependiendo del número de población de los estados federados y municipios. El estado de Quintana Roo posee tres municipios indígenas, ubicados en la zona maya caracterizada por ser una zona en pobreza multidimensional. La presente investigación está centrada en conocer el dinamismo de la política social-financiera que acompañan los tres niveles de gobierno en el Programa Organización Productiva para las Mujeres Indígenas de la Comisión de Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI-POPMI) en Quintana Roo. Lo que permitirá analizar las acciones públicas que realiza México para combatir la pobreza de los municipios indígenas, los cuales poseen carencias de bienestar social.

Por último, determinaremos las acciones públicas configuradas dentro del aparato institucional del Estado en materia de política fiscal, política monetaria, política territorial y política social, para analizar el impacto de estas políticas públicas en los objetivos de milenio, que tienen como finalidad posicionar a México en una economía institucional participativa de género en combate a la pobreza, lo cual mejore el crecimiento económico nacional y el índice de desarrollo humano.

Palabras claves: *proceso de descentralización, política social, política territorial de género, economía institucional participativa y política pública*

INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización y de descentralización son dos fuerzas que se imponen ante las políticas de desarrollo en los países. México no ha sido ajeno a estos procesos e incluso fue determinante para los procesos de descentralización del país, por un lado, se convirtió en una estrategia política para el Partido de Estado que tenía monopolizado el poder político en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). La década de los ochentas fue un cambio en la vida democrática del sistema político mexicano y se presentó en elecciones más competitivas para los estados y municipios.

Sin embargo, el proceso de descentralización fue más allá del aspecto político e impacto en el fortalecimiento del federalismo mexicano, impulsó la vida municipal y fomentó el desarrollo regional. Es así que el artículo 115° de la Constitución Política Mexicana (CPM) se reforma para delimitar las responsabilidades del municipio, el impuesto predial pasó a ser parte de la responsabilidad del municipio y se involucró al municipio en las decisiones de desarrollo regional, se establecieron los Convenios Únicos de Desarrollo con el objetivo de involucrar a las autoridades locales en las decisiones sobre inversión pública federal. Para finalizar con el impacto del proceso de descentralización se creó el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que juntó y ordenó los diversos recursos etiquetados que el gobierno federal da a los gobiernos estatales y municipales.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales la presente investigación pretende explicar, a partir de un enfoque histórico los distintos procesos de descentralización en América Latina y en México con una visión multidisciplinaria; en la que se tome en cuenta las variables en el aspecto de política, económico, social y jurídica, y así determinar un análisis del impacto del proceso de descentralización en la participación en todos sus niveles de concepción. Para conocer la justicia distributiva de las acciones de política social en el combate a la pobreza en la población más vulnerable en México y cuáles son los niveles de estrategia de implementación que se han considerado para involucrar a la sociedad en el nuevo modelo de desarrollo (Estado, mercado y ciudadano).

En el 2010 México dentro de la OCDE era la octava economía del mundo, lo que aparentemente significaba que el Estado mexicano ostentaba un potencial fiscal

significativo. Sin embargo, los indicadores de captación fiscal, evidencia que, en el Estado mexicano tanto a nivel federal como estatal, se encuentra muy por debajo del estándar de los primeros lugares de los países miembros de la OCDE; la captación total impositiva es menos de la mitad de la media de la OCDE y la captación de los gobiernos subnacionales en los estados ubican a México en los últimos lugares dentro de la organización. El Estado mexicano presenta desigualdad regional entre sus entidades federativas con un nivel de desarrollo por arriba de la media en la OCDE y otras entidades federativas con niveles similares a los países de más bajo desarrollo. México ocupa los últimos lugares en variables centrales para confirmar que posee un federalismo fiscal exitoso.

La teoría del federalismo señala la importancia de la cercanía de la población con los tres niveles de gobierno, sin embargo, el contexto para México es contrario a los principios del federalismo. Si algo en lo que destaca México, es que una parte de su población ha manifestado inconformidad de no sentir cercano al gobierno y es la población indígena la más carente de calidad de bienestar social en vivienda y servicios de calidad de bienestar social. A pesar de ser minoría la población indígena comparten las mismas demandas que la población mestiza, los cuales comparten el hecho de que no ven reflejado sus intereses de calidad social en sus entidades federativas. Bajo esta situación pone en dilema la democracia en México, ya que para hablar de una democracia consolidada en los países debemos de considerar indicadores de bienestar social en la población y el detalle está en que las entidades federativas mexicanas en donde reflejan los índices más altos de marginación son en los estados de la Región Sur y la Región de la Península de Yucatán, los cuales poseen población indígena y son las entidades con el más bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) son exactamente los mismos que poseen el menor ingreso per cápita.

La importancia del tema de proceso de descentralización para fines del trabajo es que conllevo a una transición de las instituciones del Estado, ya que durante el desarrollo de la política indigenista en México se planteó de manera errónea la acción pública focalizada hacia la población mexicana, la cual fue encaminada a combatir la pobreza sin involucrar a la población indígena en una participación directa dentro de los programas sociales con el fin de que pudiera tener impacto en su calidad de vida. Esta situación

presentó resultados poco favorables a los programas instrumentados para apoyar el desarrollo de la población indígena.

El reinventar las políticas públicas, fue menester en gran medida porque los programas instrumentado desde arriba, habían sido abandonados por la población beneficiaria, ya que no combatían los problemas de su localidad y poco tenían que ver con sus reales necesidades. Esto provocó que el Estado comenzara con la estrategia del manejo de recursos financieros y poderes hacia los gobiernos subnacionales, pero siempre prevaleciendo como eje rector el Estado. Con la nueva estrategia cambio el modo de intervención del Estado y la sociedad comienza a fortalecerse y con gradualidad asume las funciones sociales que le son transferidas, este proceso es estructural y aún está en proceso de consolidación.

La oleada descentralizadora tuvo importancia en el desarrollo político y económico de los gobiernos estatales y municipales e incluso de 1993 a 2002 tuvo su impacto en términos reales de 100% en el aumento del gasto estatal per cápita. La decisión de política pública de descentralizar en México fue bajo la idea que un gobierno descentralizado presenta ganancias de eficiencia, ya que cada gobierno local conoce mejor las necesidades y gastos de la población, y puede adecuar los servicios y bienes públicos a su gusto. La descentralización ayuda a generar una mejor rendición de cuentas al facilitar la evaluación, por parte de los ciudadanos, de los gobernantes y funcionarios públicos mediante la comparación de los distintos gobiernos que existen en un gobierno descentralizado. La diversidad de los gobiernos en un sistema descentralizado permite que puedan evaluar en la práctica diversos programas de política pública a través de la instrumentación en uno de los gobiernos locales. De esta manera se puede conocer con exactitud las bondades y defectos de un programa público antes de ser aplicado a otros estados o a todo el país.

Así como posee ventajas el proceso de descentralización, de igual forma posee desventajas en países en los que todavía prevalecen ciertas prácticas de corrupción gen los servicios públicos institucionales. La ineficiencia ante externalidades, de agentes económicos que afectan a la comunidad de una manera que no se refleja en las transacciones de mercado. En caso de quedar la provisión del servicio público queda en manos de la localidad que produce la externalidad y ésta no toma en cuenta los costos o

beneficios que genera en la otra comunidad ocasionando una mala asignación de los recursos. Para ello es conveniente que una autoridad de mayor nivel pueda responsabilizarse en relación a las externalidades, ya que tiene como objetivo la descentralización maximizar el bienestar de las distintas comunidades y no sólo el de una de ellas.

La segunda desventaja se presenta cuando encontramos economías de escala que producen a un precio alto servicios o bienes públicos. En estos casos, la producción descentralizada genera pérdidas de eficiencia, ya que se produce el bien a costos muy altos. Se presenta por último la desventaja en relación a la competencia intragubernamental, es difícil que los gobiernos establezcan políticas públicas retributivas de largo alcance. Políticas de redistribución puede atraer a grupos marginados de la población al mismo tiempo grupos poblacionales con mayores ingresos, lo cual hace inviable financieramente estas políticas de redistribución. Esta desventaja se visualiza desde la perspectiva de movilidad de personas y que los gobiernos regionales o locales financian su gasto principalmente con recursos propios. Cuando el gasto es financiado básicamente por transferencias, a los gobiernos locales no les preocupa tanto endeudarse o gastar más, ya que suponen que el gobierno central los puede rescatar.

Para que el proceso de descentralización sea un éxito dependerá mucho del contexto histórico, social y político de cada país, la asignación de responsabilidades y distribución adecuada dependerá de cada país y de cada región. Es decir, si existe en los gobiernos subnacionales una capacidad inferior de recursos humanos y de organización política es muy probable presente actos de corrupción. Es muy difícil evitar las externalidades que se presentan en los servicios y bienes que ofrecen los gobiernos, sobre todo establecer hasta que región o localidad genere externalidad o cuál es punto para establecer productividad a costos bajos cuando existen economías de escala. De la misma manera es muy difícil establecer las capacidades técnicas e institucionales de gobiernos estatales, locales con los gobiernos centrales.

Cada proceso de descentralización es único, por ello el proceso debe tener un acompañamiento de evaluación de políticas descentralizadoras, ya que es la única manera de reconocer errores y éxitos de cada proceso, y de tener una mejor

funcionalidad en la provisión de bienes y servicios públicos, que al final de cuentas, es lo que se busca con la descentralización.

En México las evaluaciones en materia de políticas públicas son de reciente análisis, en el caso de las evaluaciones en materia de política social es hasta el 2005 bajo la Ley de Desarrollo social (LDS) que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con ello se inició la evaluación de los programas sociales en el país. Para llevar a cabo dichas evaluaciones es necesario utilizar datos cuantitativos sobre elementos que son necesarios para el éxito o fracaso de políticas descentralizadoras, estos elementos se pueden dividir en factores institucionales, factores de carácter financiero y en factores relacionados con las transferencias intergubernamentales.

En relación a los factores de carácter financiero nos referimos a que en México el gobierno federal controla los principales impuestos como el Impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR) dejando a los estados y municipios de base impositiva muy reducida como el impuesto sobre nóminas o sobre espectaculares públicos. Es decir, del 100% de los ingresos que recauda México, alrededor del 97% lo recolecta el gobierno federal dejando el 3% restante a los estados y municipios. De hecho, el gobierno federal en México recauda un porcentaje similar y hasta mayor que en países centralistas como Francia. El problema en estos acuerdos de descentralización financiera es que los gobiernos subnacionales no logran dotarse de instrumentos para que aumente sus ingresos propios, este tipo de recursos se presenta muy bajo, resulta más fácil pedir recursos al gobierno federal. En México los gobiernos locales hacen un mal uso de los recursos, los gobiernos no se comportan de igual manera ante ingresos que provienen de transferencias que ante ingresos que provienen de recursos propios y que de alguna manera existen casos de manejo de recursos para uso político. En México la asignación de potestades de gasto y tributarias ha generado que en la práctica algunos gobiernos subnacionales no se preocupen por sus balances fiscales, ya que esperan ser rescatados por el gobierno federal en caso de crisis financiera. Esta situación provoca que los gobiernos locales presenten problemas de deuda que pueden ocasionar situaciones adversas en las finanzas públicas y en la economía del país.

El sistema de transferencias mexicano posee entre los estados, municipios y federación un papel importante en el funcionamiento de la descentralización de políticas públicas, pero en el sistema de transferencia mexicano presenta grandes deficiencias que demuestran lo descrito anteriormente. El sistema de transferencias se basa principalmente en los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El Ramo 28 contiene transferencias no condicionadas y se compone principalmente del Fondo general de Participaciones (FGP) que se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Las transferencias que reciben las entidades federativas a través del Ramo 33 son transferencias no condicionadas.

Las transferencias no condicionadas, son arreglos en los que reconoce que es mejor por costos y eficiencia que el nivel central cobre ciertos impuestos, pero se acepta que los recursos pertenezcan a los gobiernos subnacionales. Entonces si los recursos pertenecen a los gobiernos subnacionales o locales, pues ellos deben de disponer de esos recursos como mejor les interese. Las transferencias condicionadas tienen el objetivo de incentivar el gasto de cierto bien o servicio público local o regional, o asegurar una mínima provisión de este bien. Este tipo de transferencias tienen como objetivo que existen ganancias en términos de eficiencia y rendición de cuentas o innovación, si cada municipio se encarga directamente de estos bienes y servicios presentan externalidades y economías de escala y que dada su importancia es justo que se redistribuya el ingreso para que todo ciudadano sin importar su localidad o región reciba ciertos mínimos de estos servicios. Como consecuencia de lo anterior es que el gobierno federal otorga o ayuda a los estados y municipios con recursos, pero deben comprender que los recursos o pertenecen al país y no a la región o localidad.

En el caso de México lo anterior no aplica, los recursos del Fondo General de Participaciones contienen un alto componente distributivo lo que genera una baja recaudación local, ya que los recursos recibidos no dependen de ningún esfuerzo por parte de los estados, y un uso ineficiente de los recursos. Las transferencias condicionadas no parecen seguir criterios redistributivos ni cuestiones de costos a excepción del caso del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33. Lo anterior en los fondos significa que no hubo una planeación de la asignación de

responsabilidades entre gobierno federal y los gobiernos subnacionales cuando se diseñaron e implementaron los distintos procesos de descentralización en el país.

El dilema se presenta para las modificaciones en el sistema de transferencias, en el sistema mexicano se presentan dificultades como los numerosos fondos que existen lo que hace complejo su administración, el criterio de cada fondo son diversos y poco claros e incluso algunos fondos no condicionados acompañan a fondos condicionados lo que resulta complejo su manejo para acompañar programas sociales. Y por último el sistema de transferencias en México no considera la medición de las necesidades de los gastos, ni de capacidad fiscal de las entidades federativas.

El Ramo 33 está conformado por seis fondos, pero para fines de la investigación vamos a delimitarlo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Básica (FAIS), este fondo tiene como objetivo apoyar la creación de infraestructura social en las entidades federativas y municipios. El FAIS se divide en dos fondos, Fondo de Infraestructura Social Estatal y Fondo de infraestructura Social Municipal. Los recursos financieros del FAIS tanto para entidades federativas y municipales se distribuyen bajo en función de la pobreza de los estados y municipios, lo cual se mide mediante indicadores de rezago social como son: carencia en los hogares bajo cinco componentes de ingreso, nivel educativo, vivienda, drenaje y electricidad. Este fondo es el único que su distribución se basa en especificaciones explícitas y publicas con el objetivo de proporcionar a los municipios más pobres recursos para combatir la pobreza.

El combate a la pobreza es un tema que desde el 2001 se presenta a nivel federal en los Planes de Desarrollo Nacional (PND) con el objetivo de apoyar a reducir la pobreza en los estados y municipios con mayor rezago social y cuyo indicador se presenta en la población indígena. Para ello se ejecuta un Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el 2001, el cual se implementa en las Reglas de Operación (RO) de los programas sociales de la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Los programas sociales de la CDI se ejecutan con el ejercicio designado de Proceso de Presupuesto de Egresos (PEP) del Ramo 6 de la Secretaría de Hacienda y Crédito (SHCP). El Ramo 6 participa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para que contribuyan a reducir la pobreza en todas sus formas y promueva el crecimiento económico sostenido, inclusivo, el empleo pleno y productivo. En la presente

Investigación nos basamos en la evaluación de los programas sociales que impactan en el desarrollo de los pueblos indígenas y el combate la pobreza en sus comunidades, para ello focalizamos nuestro universo en el ***Programa Organización Productiva de Mujeres Indígenas (POPMI)***.

El POPMI-CDI, es un programa social que se creó para contribuir en la mejora de las condiciones de vida y de posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización, así como su participación en la toma de decisiones, a través del desarrollo de un proyecto productivo. El universo del POPMI está focalizado en mujeres indígenas mayores de edad que se encuentren casadas, también para menores de edad que su estado civil sean casadas o madres solteras que adquieren una responsabilidad de manutención del hogar, para recibir el apoyo deben estar conformadas en un grupo de proyecto productivo.

En relación a ello el POPMI-CDI posee en sus Reglas de operación (RO) el acompañamiento de los grupos beneficiados para ello se necesita de ejecutoras externas generalmente prevalece como ejecutora el Municipio, aunque también puede darse entre Asociaciones Civiles. Esta situación podemos denominarla como una *Relación Intergubernamental* en el que interviene el sistema de transferencias financieras, ya que el Ayuntamiento como ejecutora complementa el acompañamiento con un financiamiento del 20% a través del Fondo Infraestructura Básica Municipal (FAIS) Ramo 33 y la CDI mediante el Ramo 6 (SHCP) con un 80%.

El término de *participación ciudadana* cobra mayor importancia en programas como es el caso del POPMI-CDI, podríamos decir se encuentra en el contexto de la reivindicación de los valores de la democracia y del pluralismo, cuestionando al Estado de Bienestar. En esa medida, la discusión sobre la atención del término de participación como instrumento de la gestión pública exitosa se inscribe dentro de las posibilidades de rediseñar la política social. En este sentido, se han diseñado el POPMI-CDI como un programa que incorpora la concepción de la *participación* como uno de sus componentes fundamentales, tanto en el diseño como en su implementación, puesto que, desde sus bases programáticas, define la inclusión de los grupos productivos al programa POPMI, a través de un esquema de participación democrático, mediante un modelo organizativo para su operación.

La participación de la población en la definición y ejecución de sus proyectos en los programas gubernamentales es parte esencial de la nueva forma de relación entre la sociedad y el gobierno, para así precisar acciones que respondan a las necesidades de aquella, y para garantizar la realización oportuna de lo programado.

La intención de favorecer el interés de la participación de los beneficiarios en los programas sociales es porque se hace necesario instrumentar programas sociales más efectivos en su combate a la pobreza y también para mejorar en la transparencia de rendición de cuentas en las instituciones que favorecen con sus programas. El análisis de un programa de este tipo como es el POPMI-CDI, nos permitirá conocer el verdadero impacto que tiene un esquema participativo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos participantes y en el nivel de administración alcanzado entre autoridades y grupos participantes.

El objetivo general para la investigación es analizar la situación de proceso de implementación del POPMI-CDI en Quintana Roo para proponer alternativas que cooperen en la consolidación del POPMI en el estado. Con base en el objetivo general de la tesis, el desarrollo del trabajo estará compuesto por cuatro capítulos, los cuales se basan en cuatro objetivos particulares:

1. Conocer la estrategia de justicia distributiva de un modelo de desarrollo como acción pública de la tercera oleada democrática del federalismo “social”.
2. Analizar la coyuntura de la política social en México como proceso de descentralización de los municipios mexicanos en el marco del proceso de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas.
3. Caracterizar los mecanismos y hábitos de participación y representación política de los mayas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.
4. Evaluar el proceso de ejecución del POPMI-CDI en el municipio de Felipe Carrillo Puerto para conocer el impacto de desarrollo humano que ha tenido en las mujeres indígenas, lo cual conlleve en una mejora de su representación para la toma de decisiones de su comunidad.

Para responder a estos capítulos manejamos la siguiente hipótesis:

El Programa de Organización Productiva de Mujeres Indígenas (POPMI) de la Comisión de Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), POPMI-CDI contiene un modelo

institucional que propone la participación de los grupos de mujeres beneficiarias; esto provoca efectos diferenciados en el nivel de toma de decisiones de los grupos productivos participantes y en el nivel de vida de las integrantes.

La investigación está basada en cuatro capítulos, que a continuación se presentará explícitamente cada uno de ellos.

El primer capítulo aborda los elementos teóricos para correlacionar los conceptos de federalismo en los procesos de descentralización, bajo la acción institucional que incorpore estrategias de políticas públicas en las dimensiones del concepto de participación ciudadana en programas sociales que se crean bajo las reglas del mercado Estado- mercado y ciudadanía, lo cual propicia un impacto de crecimiento económico y desarrollo social.

El segundo capítulo desarrolla un análisis sobre el impacto que se presenta a partir de los procesos de descentralización en México, que conlleva a comprimir el poder central del gobierno federal en aspectos claves de la calidad de vida en la ciudadanía, para otorgarle facultades a los gobiernos subnacionales y así ser los protagonistas del desarrollo regional y combatir los rezagos sociales en sus entidades federativas y localidades. La evolución del federalismo mexicano llevó consigo una oleada democrática para el aparato gubernamental y en la sociedad, presentándose la oportunidad para la población en general de integrarse en las decisiones centrales de la política territorial, con ello se representan actores sociales como los pueblos indígenas que redefinen la política territorial en las zonas rurales incorporando una estrategia de participación social interesados en el desarrollo local de sus comunidades. Aunado a la nueva estrategia de política territorial, que es un factor más de los procesos de descentralización en México. En Quintana Roo la zona maya es identificada como la más carente para proporcionar bienestar económico a su población, lo cual ha causado en la historia del estado flujos migratorios a la zona del norte. Desde la década de los cuarentas la zona maya ha sido parte de estrategias de política territorial tratando de combatir su situación deprimente en el aspecto económico y social. Actualmente, el proceso de descentralización podría tomarse como una ventaja de inclusión para la población en políticas de desarrollo social y que a la vez permitirá una mayor relación intergubernamental.

El capítulo tercero realiza un análisis del desarrollo regional que impacta en el aspecto socioeconómico del estado de Quintana Roo, cuya estrategia ha ido modificando la calidad de las acciones gubernamentales en sus municipios, lo cual propicia la participación y creación de programas sociales en el bienestar económico. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas de la zona maya persisten con una situación extrema de rezago social, sobre todo en algunas localidades del municipio de Felipe Carrillo Puerto. El capítulo maneja que la política de desarrollo regional necesita de actores gubernamentales y de la ciudadanía en general para crear sinergias en el combate de la pobreza. Para ello el capítulo presenta una descripción de los planes de desarrollo nacional, estatal y municipales del estado de Quintana Roo para analizar la perspectiva de política pública en materia de género de desarrollo, para ello se analiza la participación de la mujer indígena en algún escaño político de voto popular en México y en Quintana Roo, ya que considerar a la mujer indígena participando en la política del país evidencia que los programas sociales de anteaño han tenido un impacto de empoderamiento en la mujer para la toma de decisiones en sus comunidades.

Por último, el capítulo cuatro aborda la transición del andamiaje institucional que enfrentó el aparato administrativo federal en los distintos procesos de descentralización basado en estrategias de una política de descentralización hacendaria que impactó en el aspecto de política fiscal y monetaria, lo cual permitió configurar la descentralización en los tres niveles de gobierno propiciando una mejor rendición de cuentas y de transparencia en los ejercicios designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El capítulo expone el dinamismo de la reforma hacendaria descentralizada, la cual prolifera un mejor acompañamiento de los programas federales en el desarrollo social, por un lado, encontramos a los gobiernos subnacionales ejecutores externos de los programas sociales en el cual las instancias federales como es el CDI solo acompañan como ejecutoras internas en normatividad de acuerdo a las reglas de operación de sus programas en este caso el POPMI-CDI. Para ello analizamos los distintos pasajes del federalismo fiscal que llevó al dinamismo del sistema de transferencias financieras como una estrategia de crecimiento económico y desarrollo humano. La descentralización hacendaria tenía un objetivo de mejorar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, sin embargo, el capítulo presenta factores

institucionales que perjudica el proceso de descentralización por ejemplo leyes limitadas que especifiquen la responsabilidad de cada nivel de gobierno, dando a regulaciones poco precisas y dejando vacío legal en distintos puntos causando que el gobierno federal continúe haciéndose cargo de las principales decisiones del país.

Por último, en la conclusión presentamos las fortalezas o limitaciones en la transparencia de los gobiernos subnacionales sobre los recursos que reciben de la federación, la falta de transparencia en reportar lo realizado con el Fondo de Infraestructura Social (FAIS) ya que la falta de rendición de cuentas es notoria en el estado de Quintana Roo y municipios a partir del 2007 a 2012. Al parecer no existe ejecución del POPMI-CDI por parte del gobierno estatal y municipal en los municipios calificados por la CONEVAL como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) como es el caso de las localidades de Felipe Carrillo Puerto. No nos permite tener acceso a los costos estatales y municipales del POPMI-CDI, esto limita la exploración porque no es posible llevar un balance cuantitativo del programa, es decir se desconoce la utilización de los recursos del gobierno municipal en los gastos de la ejecución de los proyectos productivos. Al no existir una distribución reglamentaria de las responsabilidades de las ejecutoras de manera interna y externa propicia que no exista un control de los ingresos y egresos en cada actividad de los grupos en proyectos productivos del POPMI-CDI. Ello nos lleva a investigar los beneficios económicos de las beneficiarias, por otro mecanismo alternativo constituido a través de un levantamiento de entrevistas a los grupos de beneficiarias.

El POPMI-CDI se creó en el 2001, pero es a partir de 2005 que en el estado de Quintana Roo se presentan mayores casos de grupos de mujeres con proyectos productivos. Este análisis atenderá de 2005 a 2012 períodos en el que se presentó una mayor concentración de grupos de mujeres beneficiadas por el POPMI-CDI en el estado de Quintana Roo. Las interrelaciones que presenta el contexto del POPMI-CDI de participación comunitaria de las integrantes de los grupos productivos y los actores que se identifican como gestores públicos en el acompañamiento, nos lleva a considerar a las beneficiarias del POPMI-CDI, los actores políticos que se encargan de la gestión pública y de la ejecución del POPMI-CDI en base a su normatividad. Se realizará una muestra, con el fin de describir el programa POPMI a través de sus grupos de beneficiados, los

casos han sido seleccionados con cooperación de informantes claves en la ejecución del programa POPMI. La selección es en base a los proyectos productivos en actividades agrícolas, que han sido mayormente los grupos beneficiados en los tres apoyos que proporciona el POPMI-CDI en el estado de Quintana Roo. Las entrevistas realizadas en las localidades serán al azar para no sesgar los datos. El tamaño de la muestra fue definido por las consideraciones de información que se han obtenido, aparte que la información es adecuada para analizar los aspectos considerados relevantes en esta investigación describir y explicar nuestro objeto de estudio.

Capítulo I. La política social enmarcada por el paradigma del federalismo social

En este capítulo, se presenta el modo en que los procesos participativos impactan, tanto a las instituciones gubernamentales como a los actores sociales que se incorporan a los programas de bienestar social del Estado como los beneficiarios directos; enmarcado a través de los procesos del federalismo social, que ha implicado cambios y resistencias que son reflejadas en las nuevas dinámicas administrativas, que se van gestando en las instituciones públicas, donde se concibe la administración pública entre grupos de ciudadanos y servidores públicos bajo el objetivo de promover procesos de desarrollo.

De igual forma se presentarán las perspectivas teóricas que se consideran idóneas para el análisis de la investigación. Frecuentemente los conceptos y enfoques teóricos no parten de la misma perspectiva de análisis; por el contrario, se muestran difíciles de integrar y forzosamente se interrelacionan. La construcción de argumentos en este capítulo será el siguiente: se divide en tres etapas para tener una comprensión analítica total del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI). En el primer apartado, presento los elementos teóricos que permiten abordar el papel desempeñado por la CDI-Quintana Roo, como la institución gubernamental encargada de la instrumentación del programa POPMI, con tal motivo se realiza la nomenclatura de los tres conceptos: en primer lugar, se hará referencia a los modelos de política social, para entender la configuración tanto de los programas públicos como de los objetivos perseguidos por las instituciones gubernamentales que los implementan; en segundo lugar, el institucionalismo, nos permite comprender las dinámicas organizativas que mantienen las instituciones gubernamentales; en tercer lugar, el aporte teórico de políticas públicas, dará luces para comprender los cambios en los procesos de instrumentación de los programas y proyectos, además sentará las bases para delimitar el campo de acción de la actividad gubernamental.

El segundo apartado presenta la interrelación entre la Delegación CDI-Quintana Roo y el Programa de Organización Productiva de Mujeres (CDI-POPMI), debido a que cuando se instrumenta un programa se desarrollan nuevas formas de relación entre los agentes gubernamentales y las beneficiarias del POPMI, un elemento que nos permite rescatar el proceso de vinculación entre ambos actores es la noción de **participación**

ciudadana, que conlleva a un debate bajo tres dimensiones: la democratización a través de la noción de gobernabilidad participativa; el desarrollo social, como un componente del crecimiento económico y social; y finalmente como un elemento que contribuye en los procesos de descentralización de la toma de decisiones.

1.1 La evolución del término política social en la concepción del federalismo social

¿Las políticas sociales aún son viables en un modelo de Estado social que se encuentra en crisis?, retomando esta pregunta, nos enfrentamos al análisis de lo que constituye una política social, y encontramos que dicho referente conceptual hace alusión a los instrumentos que han sido utilizados por el Estado, en la búsqueda de equidad en el bienestar social, a través de la distribución de programas y proyectos dirigidos a los grupos excluidos del crecimiento. Se presenta como una estrategia que sustenta su viabilidad en el impacto social que puede traer a los grupos, a los que es dirigida. El Programa de Organización Productiva de Mujeres Indígenas (CDI-POPMI), representa una de las estrategias que se vinculan para fomentar el bienestar de las mujeres indígenas del país, por lo que es imprescindible encontrar las nuevas tendencias e interacciones que llevan a cambios tanto internos como externos en la aplicación de políticas de éste tipo. El objetivo del apartado, es encontrar elementos que permitan caracterizar las acciones del programa CDI-POPMI dentro de los modelos que se han utilizado para delimitar claramente sus alcances y limitaciones en la instrumentación de sus acciones.

El término de política social está basado en la designación de bienes y servicios, a través de unidades ajenas a las reglas de mercado; se trata de una estrategia dirigida a familias que no tienen los medios suficientes para sobrevivir dentro de los límites económicos de su propia geografía. El Estado extrae recursos de estos límites y los asigna de manera discrecional. La política social es el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. La función que se cumple es la de configurar a través de

comportamientos económicos adecuados que contribuya a elevar el bienestar de la población.

El autor Canto (1994:121), determina que detrás del término de política social, se pueden encontrar características diferentes y con discrepancias: 1) el caso de la asistencia, que hace referencia a la acción de proporcionar los mínimos medios y recursos de subsistencia 2) la noción de bienestar, apela a una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad, se trata del mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad; 3) la noción de equidad, en donde se buscaría que en los estratos o sectores de la sociedad las diferencias no rebasaran los límites que impongan un bajo nivel de vida y que no es considerado como racional. Pero en conjunto, la política social tiene por objetivo generar el bienestar social a través de un conjunto de instituciones y acciones. Esto conlleva a las diversas concepciones sobre cómo crear condiciones de vida dignas y modos distintos de alcanzarlas. A fin de comprender los principales rasgos de la política social, conviene recordar que es posible distinguir diferentes regímenes de política social que representan soluciones históricas diferentes a la satisfacción de las necesidades sociales, es decir, constituyen las diversas maneras de entender el desarrollo social.

El modelo de Estado de Bienestar Social, también llamado social-demócrata o universalista, se basa en una trilogía que comprende: la regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa. El modelo se encuentra centrado en la idea del paso de la igualdad formal, entendida como igualdad de oportunidades a una igualdad real, en la que los individuos no sólo tienen los mismos derechos formales, sino que deben tener los mismos derechos. Es el inicio del Estado de Derecho al Estado formal de Derecho (Canto, 1994:123). Dicho modelo posiciona fundamentalmente a las instituciones gubernamentales como las encargadas de llevar a cabo los programas, y existe poco espacio para las iniciativas de las organizaciones sociales o comunitarias.

La lógica que guía la toma de decisiones es el burocratismo; este centralismo conduce a la instrumentación de programas homogéneos para todo el país y, por tanto, existen pocas condiciones que permitan su ajuste a las realidades locales. Para que este tipo de modelo pueda llevarse a la práctica es necesario que exista una economía en

permanente crecimiento, de no ser así el modelo se encuentra condenado al fracaso, porque los objetivos que persigue son muy grandes, ya que busca la socialización del bienestar, pretendiendo proporcionar a todas las condiciones básicas.

El modelo Neoliberal, asume que el papel del gobierno en el manejo de la economía debe reducirse al mínimo, porque se atribuye a este último, la causa fundamental de los males económicos reflejados en los desajustes de la producción que generan costos e ineficiencias en el bienestar de la sociedad (Canto, 1994:129). Frente a esta situación de dilemas, resulta necesario hacer un ajuste para lograr un funcionamiento libre del mercado, es decir, se plantea la privatización como solución que implica la desregulación de la producción y la flexibilización de las relaciones laborales; y como efecto de tales acciones, se llegaría a proveer mejores resultados que los gastos asignados al desarrollo de políticas sociales. Su planteamiento básico es que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito privado; así el modelo dominante de las políticas sociales es el de la segmentación y el referente universalista es minimizado notablemente.

La objetivación se realiza hacia los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de pobreza extrema, pero también se pretende desarrollar el capital humano, esto es, dotar de capacidades básicas a la población en condiciones de pobreza para que pueda competir en el mercado. Se trata de apoyar la capacidad productiva auto-organizada de aquella población en condiciones de pobreza, cuya capacidad debe ser viable económicamente o que puede garantizar su subsistencia en el mercado. Para comprobar tal subsistencia, los usuarios potenciales elaboran un proyecto y compiten por recursos públicos; los gobiernos por su parte, planifican su gasto utilizando como criterio fundamental de decisión el costo-beneficio, es decir, cuánto cuesta y a cuántos se beneficia. También se realizan procesos de concesión a los grupos autoorganizados -como, por ejemplo, cooperativas de maestros que ahora se hacen cargo de las escuelas- para desarrollar el capital humano (CAM, 1997:9-10).

El modelo Alternativo o Emergente, muestra la reorientación de la política social, que llevó a la modificación de la naturaleza institucional, con la adopción de criterios racionalizadores como lo es la focalización de las acciones gubernamentales. Se afirma que las políticas tradicionales han fracasado en el intento de modificar el nivel de

bienestar de la población a través de mecanismo universalistas de distribución de recursos en miras del bienestar; el supuesto que se encuentra inmerso es que cuando se cuenta con recursos limitados se atiende a quienes tienen menos necesidades, porque su educación les proporciona un acceso relativamente fácil. Los grupos que realmente necesitan de los programas de apoyo son aquellos individuos o grupos afectados por barreras culturales, por vivir en lugares apartados.

Esto justifica la instrumentación de las acciones a través de la focalización a los sectores más necesitados de la población, dada la escasez de recursos. De tal manera que realmente se pueda disminuir la pobreza al atender a los casos de mayor gravedad; además, se obtiene un mayor impacto al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita. No se trata de asistencia social de corte caritativo, sino de una articulación definida en las instituciones públicas que le confiere un carácter de programas emergentes de compensación o de desarrollo social. Es decir, en el modelo de integrar a los beneficiarios al aparato institucional, los beneficiarios deben constituirse en agentes participantes y actuar como un complemento de apoyo para los agentes gubernamentales, a partir de acuerdos específicos (CAM, 1997:11-12).

El modelo Emergente reconoce que la situación de pobreza extrema en la que se encuentran importantes segmentos de la población, que hacen necesaria la atención asistencial, pero ésta debe realizarse con la participación de los destinatarios, tendiendo hacia la autonomización de sus decisiones. Plantea el establecimiento de políticas que potencien la capacidad productiva de los sectores pobres, pero con su incorporación al conjunto de decisiones públicas que los afectan. Si bien, los programas se destinan hacia

los grupos pobres, se seleccionan aquellos que tienen mayor capacidad para organizarse. Estos modelos de política social, se constituyen a partir de procesos sociales en los que difícilmente encontramos modelos del Estado puro. Estos han sido soluciones inventadas a lo largo de procesos históricos de la sociedad y Estado; en el marco de problemáticas nacionales e internacionales, y de influencias ideológicas variadas. Entonces, al analizar las políticas sociales debe evitarse caer en una reducción simplificadora que trate de ajustar toda política a una u otra opción.

Con todo, una política social exitosa tenderá a hacer posible la concepción y valoración desde la libertad y no desde la necesidad, es decir, la mejor política es la que efectivamente ayuda a los individuos y grupos a adquirir capacidades básicas de desarrollo social bajo el principio de igualdad. La efectividad de las políticas aumenta con el papel específicamente activo que juegan los individuos y comunidades en su definición, generación. Sin embargo, el sistema institucional tiene que ser un verdadero garante de las acciones de la política social y volverse creciente e inevitablemente complementaria, por un lado; y por otro, consolidar el papel central de la participación ciudadana con miras al rompimiento de esquemas corporativos y clientelares.

Más allá del simple interés por describir los modelos, aprovecharemos el debate para dialogar la propuesta dominante de política social del programa POPMI. Al tomar en cuenta el texto oficial donde se inserta el programa POPMI, podríamos llegar a la conclusión de que se aplica sin más el modelo neoliberal de política social, por los objetivos que se persiguen y la focalización de la población objetivo. Ciertamente, en los últimos años, ésta es la concepción que ha ido dominando la escena gubernamental; pero también surgieron reformas a las instituciones encargadas del bienestar social que enmarcaron la apertura de un modelo "híbrido", pero realmente la política social, ¿se dirige hacia el modelo neoliberal. Se ha puesto de relieve lo que puede constituir un punto de desviación en la forma de hacer la política social, el análisis del programa POPMI, nos permitirá dirigir el debate para enmarcar si dicho modelo tiene un rompimiento o si continua la estrategia neoliberal de combate a la pobreza. Para tratar de encontrar elementos que nos permitan responder ésta interrogante, tenemos que dar una vertiente teórica hacia el rol que guardan las instituciones. Con el objetivo de comprender el

proceso de instrumentación de los programas públicos en el interior del entramado institucional.

1.2 La importancia del paradigma institucional en el análisis de acción gubernamental del Estado

Las instituciones, son los elementos que guían y mantienen diversos procesos sociales que aparecen en el Estado, en este contexto se delimita a las "reglas del juego" que mantienen las instituciones gubernamentales cuando sostienen programas participativos, que son enmarcados por la apertura de nuevos espacios de inclusión de la ciudadanía. El objetivo de éste apartado es mostrar como las instituciones se mantienen y cambian a través de los procesos administrativos, en la gestión de sus programas y proyectos sociales. Este tipo de acercamiento teórico nos permite encontrar las dinámicas internas y organizativas de las organizaciones gubernamentales que se reflejan en los procesos de cambio y aprendizaje.

Para North (1995), las instituciones son la operatividad en una sociedad, es decir, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y su función principal en la sociedad es reducir la incertidumbre social. Formalmente son las obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana y, en consecuencia, estructuran el intercambio entre los individuos o los grupos. De igual manera, para March y Olsen (1997), una institución es un conjunto de reglas y valores normativos que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. También, O'Donnell (1997:290), conceptualiza a las instituciones como pautas regularizadas que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas que rigen esas pautas.

Es decir, que las instituciones, pueden entenderse como un conjunto de reglas que limitan e influyen a los individuos, con la finalidad de realizar las acciones correctas para mantener la estabilidad social, y por otro, a las organizaciones como grupos de individuos enlazados. Las instituciones, son presentadas como figuras normativas de reglas que

permiten el funcionamiento del sistema gubernamental, de los programas que son socialmente contruidos y reproducidos rutinariamente, funcionan como elementos relativos de ambientes restrictivos y están acompañados por estructuras de reglas donde se incluye la potencialidad de las acciones y las restricciones contextuales (Jepperson, 1999:201).

Sin embargo, a pesar de que existen "reglas" establecidas sobre lo que es correcto hacer, éstas no se establecen sobre un ambiente libre de contingencias, se presentan ante un entorno cambiante y un conglomerado multifacético de actores, quienes desde la actividad que desempeñan al interior de las estructuras organizacionales, llegan a definir lo que es correcto e incorrecto dado el contexto al que le hacen frente. Dada ésta situación, cuando las instituciones gubernamentales tienen que instrumentar un programa, se enfrentan a los agentes gubernamentales que tienen modos predefinidos de instrumentar dichas acciones; por este hecho, es fundamental adentrarnos al entramado institucional para llegar a una comprensión más acabada que nos permita responder por qué ciertos programas no llegan a los objetivos que tenían planteados, o por qué cumplieron los objetivos con base a otros medios que no se consideran en sus reglas de operación. Esta discusión teórica, se retomará en el siguiente apartado.

El nuevo institucionalismo, es una teoría que explica convincentemente los procesos de estabilidad y cambio en diversos ámbitos sociales, su interpretación descansa sobre dos vertientes: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largo; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. Este carácter, puede entenderse a través de los cambios revolucionarios que representan un movimiento violento al orden social, y que, sin embargo, mantienen procesos de continuidad, pues las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, es decir, muchas de las viejas prácticas organizativas permanecen fomentando inercias en la estructura organizativa.

Esto nos lleva, a que la sinergia entre la institución y la organización, causa el ambiente de todo cambio institucional (March y Olsen; 1997:19-20). En consecuencia, no es suficiente analizar la existencia de los cambios al interior de las organizaciones, es

necesario también conocer el efecto de tales cambios, al analizar la interacción de las organizaciones con el contexto social (North; 1995:13) Por tanto, que las organizaciones cobren vida y evolucionen, son hechos determinados tanto por el marco institucional como por la influencia del contexto, la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional.

Dicha interacción se mantiene tanto por las limitaciones informales como por limitaciones formales. Por lo tanto, el cambio institucional depende en buena medida de la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores de manera interna - con la organización- y externa -con el ambiente- De manera interna, la dinámica de este proceso puede observarse en las conductas que desempeñan los actores, pues cuando ven que un resultado no les favorece y les acarrea costos, tenderán a construir nuevos cursos de acción, que en muchos casos serán diferentes a los planteados institucionalmente. De manera externa, se trata de impulsos del ambiente que tienen que ver con la presencia de cambios tanto en los grupos sociales como modificaciones específicas de gobierno.

Powell y DiMaggio (1999:109-113), identifican tres procesos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional: 1) coercitivo, cuando las presiones tanto formales como informales de algunas organizaciones ejercen sobre otras de las que dependen y realizan expectativas culturales en la sociedad. Estas presiones se pueden sentir como una persuasión y en algunas circunstancias, el cambio es la respuesta directa de un mandato del gobierno; 2) mimético (*imitación*), es cuando hay problemas de causas ambiguas o soluciones poco claras, se produce una fuerza poderosa que propicia la imitación, pues las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones; 3) normativo, y está basado en la profesionalización de las instituciones.

Así, cuando se instrumentan programas públicos, éstos son impactados por la estructura organizativa que los acerca a la ciudadanía; pero también son modificados por los grupos sociales para los que son dirigidos. Si, además, consideramos que se están entablando nuevos procesos de interacción entre las organizaciones gubernamentales y los ciudadanos, en la medida en que emerge un pluralismo orientador en las deliberaciones de política.

1.3 La apertura de la administración pública en el escenario de las políticas públicas

La evolución del capitalismo, se tradujo en la transformación de las relaciones sociales y de la acción del sistema político-administrativo, que se va sometiendo totalmente a las leyes de la racionalidad de la actividad gubernamental, que sufrió limitaciones por cuestiones técnicas. Esto se explica en gran medida porque la decisión, sobre las políticas a implementar, se presenta como institucionalmente perfecta, porque ha sido adoptada legalmente por titulares técnicamente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. De tal suerte, que se mantenía un énfasis en el estudio de la decisión, con una perspectiva técnico-racional en su diseño e implementación.

Sin embargo, aunque las ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, eran respaldadas por los teoremas, modelos y tecnologías de los académicos; se encontró que las acciones gubernamentales fracasaban, hecho que quedaba reflejado en los resultados alcanzados, pues estaban muy alejados de los objetivos planteados en diversos planes nacionales. Bajo este contexto de fracaso en los planes nacionales, surgen nuevos enfoques para incorporar en las actividades del gobierno, integrando elementos de complejidad en la estructura administrativa que fueron resentidos por los agentes gubernamentales (Blanco, 2003:9-10). Se preparó el camino, para que la concepción de "política" cediera su sitio a las "políticas públicas", y de ésta última, se marcó el énfasis en el análisis de los momentos de toma de decisión, como un mecanismo que permitiera resolver los problemas de gestión gubernamental de los programas sociales, a través del dialogo con los ciudadanos. Trayendo consigo enfoques centrados en la pluralidad, el dinamismo y la incertidumbre que acompaña los procesos de transformación social. El propósito de este apartado es incluir un análisis teórico dentro del análisis de las organizaciones gubernamental no es, se debe a que puede proporcionar elementos para entender muchas de las inercias y cambios que se tienen dentro del programa (POPMI), de tal manera que pueden encontrar posibles tendencias y mecanismos para coadyuvar a su consolidación.

1.3.1 La participación ciudadana como un proceso de democratización de la administración pública

La participación ciudadana y la administración pública son dos conceptos que a simple vista son ajenos, sin embargo en el proceso de democratización parecieran inherentes, lo cual nos llevan a discutir el porqué de la posibilidad de democratizar la administración, para evitar la contradicción existente entre los mecanismos participativos y el entorno institucional en el que los políticos ostentan el monopolio del poder y donde no cuentan con incentivos importantes para redistribuirlo, por lo que los procesos participativos realizados terminan siendo afectados.

Los autores Brugué y Gallego (2001:40-52), consideran que los problemas sociales que enfrenta la ciudadanía en general tienen poco en común con las estructuras de decisión y los mecanismos de administración considerada para otros tiempos y, para otro tipo de problemas. Así, en ciertos ámbitos técnicos, la solución para un problema, puede resultar de "sentido común" y, sin embargo, enfrentarse a incomprendiones de todo tipo, cuando es el momento de incorporar la estrategia de solución al ámbito social; por tanto, no se debe confundir perspectiva técnica con factibilidad social, desde esta perspectiva, la eficiencia y la participación se presentan como complementarias y cada vez más inseparables. Hacer que la administración pública se abra a la participación ciudadana, implica convertirla en una arena de explicitación de problemas, de deliberación y de negociación para la consecución de acuerdos; su transformación en una institución "habilitadora" que implica no sólo crear espacios para la participación sino también para la rendición de cuentas.

Estos nuevos procesos administrativos no se encuentran libres de obstáculos, por tanto, es importante identificar los retos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales para impulsar mecanismos de participación ciudadana. Para Ziccardi (2004) es claro que legalizar, institucionalizar y abrir los medios para la participación no significa que logre tener funcionalidad. Como argumenta Subirats (2001) los funcionarios son portadores de conocimientos y de un discurso técnico y suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidad para participar en una decisión, que hacerlo aumenta los costos de las decisiones. Las administraciones públicas, a partir de su inspiración

weberiana, se caracterizan por la especialización y la división de funciones, y esto impide el dialogo interorganizativo.

Además, si en la administración se crea un espacio participativo y los agentes gubernamentales no cambian de actitud, todo puede reducirse a un tratado de buenas intenciones. Por lo tanto, al diseñarse un programa gubernamental con la participación de los beneficiarios, con el objetivo de propiciar su desarrollo; se debe dedicar especial atención al estudio de la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que es ella la que determinará los alcances y límites del programa de acción a implementarse. La cultura de una organización burocrática, refleja su historia institucional, ideológica, valores, símbolos, prejuicios profesionales y patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Para que la participación de la ciudadanía pueda incorporarse a los procesos administrativos de toma de decisiones debe cumplir una serie de condiciones, como son: 1) el gobierno asume su responsabilidad para garantizar el acceso de información sobre los diferentes problemas que afectan a la ciudadanía. Además, establece los mecanismos para determinar cuándo, cómo y hasta dónde debe participar la ciudadanía; 2) los agentes gubernamentales deben cambiar de actitud y pasar a convertirse en "administradores ciudadanos " dentro de sus responsabilidades está la de requerir y escuchar la opinión y aportación de los ciudadanos; 3) la ciudadanía debe conocer el nivel de participación con el que se espera que contribuya, esto para fijar el producto esperado de sus aportaciones; 4) los procesos de participación exigen una serie de conocimientos técnicos y teóricos que obligan a especializar a los agentes gubernamentales y; 5) identificar a los ciudadanos para dotar a la estrategia participativa de mecanismos eficientes para su inclusión (Zazueta,2003:107-111). Al cumplirse tales elementos existen grandes posibilidades para llevar la estrategia participativa a buen término.

1.3.2 Un acercamiento al concepto de política pública

La noción de política pública se encuentra inmersa dentro de una disputa por la fijación de sus contenidos, por tanto, para tener claridad en su significado, primero se debe explicar en primera instancia el concepto de política, que se puede entender como la práctica en la toma de decisiones que busca realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente (Aguilar, 1995:49); encontramos que se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas (formas de intervención, reglamentación, provisiones de prestaciones, etc.) que emanan de uno o de varios actores públicos (Meny,1992:89). Mientras que público, es constituido por un espacio social, que permite la argumentación, de las garantías de la esfera privada o de la activa participación ciudadana; aparece como un lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo (CAM, 2000:9).

Lo público, se constituye por los medios individuales o colectivos de opinión, acción, comunicación y debate, sobre asuntos de interés general (Aguilar, 1992). Interrelacionando ambos conceptos (en esta investigación), se entenderá a las políticas públicas, como el conjunto de acciones emprendidas por las autoridades gubernamentales en co-gestión con la intervención de la ciudadanía en las diversas fases de los proyectos y/o programas sociales.

Una política pública, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental; se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, se le atribuyen las siguientes características: 1) contenido, se movilizan recursos para generar resultados, 2) un programa, el marco general donde se integran las actividades, se articulan en torno a un eje específico, 3) orientación normativa, 4) un factor de coerción, pues la autoridad gubernamental posee una legitimidad que le permite ejercer una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza y, 5) una competencia social, es decir, se identifica a los grupos o instituciones que componen el campo de acción gubernamental. La delimitación del programa de acción gubernamental permite encontrar los ejes generales que se insertan en las acciones gubernamentales cuando diseñan un programa de acción para un área específica de la sociedad, sin embargo, aún falta

explicar que lleva a las autoridades gubernamentales a implementar una política pública (Meny, 1992:90).

Las políticas públicas han tomado un rumbo equivocado como sinónimo de políticas estatales, para evitar este sesgo retomamos la visión desarrollada por Aguilar Villanueva cuando las define como un nuevo enfoque de gobierno que implica gobernar con y para la sociedad, en un contexto donde los problemas que se consideran como públicos deben ser ahora consensados por la ciudadanía (Boyzo,2001-109).

1.3.3 El surgimiento de las políticas públicas en las gestiones de las autoridades gubernamentales

Las autoridades gubernamentales, inician determinadas gestiones cuando los problemas sociales se incluyen en la agenda nacional, ésta se entiende como politización, es decir el conjunto de problemas que son objeto de controversias públicas, que requieren atención y exigen la intervención de las autoridades gubernamentales. Con todo, la creación de la política pública, no se reduce a una casualidad, se basan en las necesidades de los habitantes o los problemas que se presentan en diversos sectores. Existen tres visiones que explican el proceso de su surgimiento: 1) el "asenso democrático representativo", donde a partir de demandas aisladas de diversos grupos sociales, son a su vez reagrupadas por grupos de interés o por partidos políticos, que se convierten en sus intérpretes, interpelando ante las autoridades gubernamentales; 2) la "tiranía de la oferta", cuando las autoridades gubernamentales, moldean las necesidades sociales; y 3) la "ilusión natalista", una acción gubernamental puede aparecer porque una política ya existente, en el curso de su ejecución plantea dificultades que llevan a las autoridades a intervenir nuevamente, es decir, no hay necesidad de que la política se genere de manera espontánea, la política surge de sí misma (Meny, 1992:110-113).

Esto nos lleva a la rearticulación de los agentes gubernamentales con los diversos actores sociales, que reintroduce el análisis de la "elaboración decisoria de las políticas", y encuentra que su eficacia depende de que en su elaboración y decisión participen e interactúen los ciudadanos interesados y los intereses organizados, mediante la presentación, refutación y depuración de sus análisis respectivos; es decir, la interacción

a través del diálogo y de la negociación, permite cerrar la brecha entre el gobierno y el público, porque los ciudadanos encuentran un espacio abierto para intervenir en la definición del sentido, los alcances, los instrumentos y procesos de la política pública.

Majone y Wildavsky (1997); realizan un análisis de políticas como arte y artesanía, a través del control de las restricciones y oposiciones, usando la argumentación con el fin de soslayar el análisis como un simple ejercicio de especulación intelectual y darle mayor peso a la interacción social. Este cambio de paradigma se articula en los diferentes "modelos" que explican el campo de acción de las políticas públicas, los cuales se pueden reunir en tres grupos principales:

- > Enfoque social, privilegia al individuo y a la pluralidad de la sociedad, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, es decir, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.

- > Enfoque clientelar, atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos; según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal.

- > Enfoque pluralista, interpreta los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad, se mantiene entre el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría.

Queda claro que cuando la administración se abre a un proceso participativo, ésta se inserta dentro de un enfoque pluralista, donde se comienzan a desarrollar nuevos vínculos entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos. Sin embargo, dicho modelo puede no encontrarse en estado perfecto o ideal, es decir, podemos concebir combinaciones, o sea, un enfoque pluralista puede comenzar con un propósito de co-gestión administrativa y terminar desarrollando prácticas clientelares. Otro caso extremo lo representa la posibilidad de que se busque la implementación de un modelo pluralista y que el proceso sea dominado por una minoría ciudadana que limite totalmente el papel del Estado, como se presenta en el enfoque social.

Dentro de estos enfoques, encontramos que las políticas, modifican mediante instrumentos, diversos campos de la sociedad, pues a través de sus acciones se delimita

la relación entre los individuos y el Estado. Por tanto, el impulso gubernamental se debe al impacto que tienen las necesidades expresadas por los grupos sociales que pueden llegar a determinar la agenda de gobierno, pero también, se explica por un impulso externo que Emilio Duhau (1995), ha delimitado cuando habla de la existencia de tres enfoques recientes en las políticas públicas orientadas a la atención de los pobres:

> La liberal-individualista, que percibe las actividades informales del sector popular como una potencial capacidad empresarial obstruida por el burocratismo, a lo que no habría de aplicar más que medidas desregulatorias que propicien la libre competencia;

> La tecnocrático-progresista, difundida por organismos internacionales como la CEPAL, el BID y el PNUD, que recalca el impacto de la pobreza sobre los objetivos del desarrollo, así como la necesidad de redistribuir el ingreso y dar satisfacción a las necesidades básicas de la población; y

> La democrático-autonomista, que se centra en los derechos ciudadanos y en la participación popular como recurso para la redistribución del ingreso y el logro del bienestar social, por lo que es sustentada principalmente por las Organizaciones no Gubernamentales.

Esta delimitación, nos permite encontrar y observar los cambios respecto a los que han sido inducidos los programas tradicionales de políticas públicas en materia de intervención social y sobre todo para los que atienden a la población en vulnerabilidad. Anteriormente, las acciones políticas estaban focalizadas a contribuir a la solución de problemas en los sectores de condición de pobreza; ahora la tendencia sería otorgar prioridad a los procesos de "desarrollo" que se impulsan a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia del Estado en un papel "estimulador" que busca soluciones creativas, producidas de abajo hacia arriba y puedan resultar, por tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social (Guerra,1996:79).

Sin embargo, independientemente del enfoque en el que se encuentre inmersa la acción gubernamental; las políticas públicas, presentan impactos de costos y beneficios que los grupos o individuos esperan u obtienen de una política determinada, en: 1) política distributiva, es una arena que se caracteriza por la formación de acuerdos particulares entre los demandantes; 2) política regulatoria, se trata de una arena turbulenta, de

intereses exclusivos y contrapuestos del grupo, esto se debe a que existen afectados y beneficiados cuando se implementa una solución en un determinado campo de acción, por lo regular son normas que afectan el comportamiento de grupos específicos; 3) política redistributiva, es la arena más conflictiva, puesto que el desenlace de las soluciones llevadas a cabo por los agentes gubernamentales, afectará irremediamente la existencia de numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social al modificar el contexto económico y social, se asignan por lo regular a clases de sujetos determinados como población objetivo; 4) políticas constituyentes, en esta arena altamente conflictiva, se definen cuestiones relativas a modificaciones en el régimen político/administrativo . (Aguilar, 1995; Meny, 1992).

Esta delimitación nos explica como el campo de acción de las autoridades gubernamentales se delimita dependiendo de los objetivos y el problema que se pretende solucionar con la inclusión gubernamental en las diversas arenas sociales. Con todo, la articulación de los términos de políticas públicas y la participación de varios grupos, apuntan hacia la comprensión, por un lado, de la gestión pública del gobierno y, por otro, a la actuación de los actores sociales en la discusión y determinación de los contenidos de las acciones gubernamentales. Esto se enmarca por un proceso de apertura de nuevos espacios que suponen una apuesta que busca la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Los programas de co-gestión administrativa con la ciudadanía, conducen al impacto de la estructura social, en diversos niveles; por eso, es fundamental tener en claro ¿qué busca la administración pública cuando comienza la apertura de espacios a la ciudadanía?, para considerar los objetivos planteados y comprender los mecanismos de inclusión desarrollados. Con todo, no se debe dejar de lado, la existencia de los efectos que tales programas permiten para el fortalecimiento o debilitamiento de las acciones ciudadanas, es decir, ¿qué resultados se esperan en el corto plazo de las estrategias participativas?, ¿qué impactos se esperan en el largo plazo? Para articular de manera coherente éste debate teórico, es necesario remitirnos a la noción de participación ciudadana para responder a las interrogantes antes referidas, considerando las diversas posturas que defienden o limitan la inclusión ciudadana en las arenas públicas.

1.4 La práctica sociopolítica de la participación ciudadana

Desde una base teórica la participación es vista como el deber ser del individuo en sociedad, con lo cual termina presentándose como un planteamiento de alguna manera idealista, que puede distorsionar y desvirtuar el mismo concepto de participación ciudadana en el proceso de democratización. Frecuentemente la participación aparece siempre como una práctica fundamental y positiva, pero siempre es vista de manera muy genérica, sin que se examinen con detenimiento sus problemas o limitaciones en su definición.

Desde una posición de cuestionamiento, hemos de considerar las siguientes preguntas: ¿qué es la participación?, ¿en qué contexto sociopolítico se produce la participación ciudadana?, ¿a qué actores involucra cada caso de participación ciudadana? Con el propósito de que nos permita contrastar entre el deber ser de la participación (teoría), y abordar la cuestión crucial de cómo es en lo racional la participación ciudadana (práctica). El debate teórico de cómo es la participación ciudadana, nos proporcionará la posibilidad de encontrar las dinámicas internas y los procesos organizativos de los actores inmersos en el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), que al final es nuestro programa a evaluar.

El término de la participación ciudadana se encuentra en un dilema al definirlo; no obstante para tomar una definición pertinente para el concepto de participación ciudadana podemos considerar a la participación ciudadana como la forma de acción, la cual no tiene garantía respecto de la consideración ética, es decir, es una forma de acción que lo mismo puede corresponder a un comité de pobladores que participa para fomentar el desarrollo regional que a una organización de narcotráfico que gestiona acuerdos con la ciudadanía (Baño,1998:37). Sin embargo, en el lenguaje común se consideran la participación ciudadana como sinónimo, de participación comunitaria, movimiento social (Borja, 1996:69). En un intento de definir las diversas connotaciones de la participación ciudadana, es necesario explicar el significado de tal vocablo; por un lado, participar consiste: 1) en tomar parte, convirtiéndose cada individuo en parte de una agrupación u organización que reúne a más de una persona; 2) los individuos se reúnen con la finalidad

de llegar a obtener beneficios mutuos, esto nos lleva a la existencia de vínculos entre los individuos, es decir, se comparte algo en común con los otros (Merino,1997:9).

Por otro lado, la palabra ciudadana hace referencia a la ciudadanía, en su concepción moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. Sin embargo, la ciudadanía no se agota en el marco jurídico; la ciudadanía de una persona es la posibilidad que ésta tiene de controlar su destino dentro de una comunidad. Es decir, que en la pobreza extrema, la ciudadanía no existe; el ejercicio de la ciudadanía es posible sólo para los individuos que disfrutan de algún tipo de seguridad material, por ejemplo el acceso a educación e información. En la precariedad social, la ciudadanía se desbarata (Silva-Herzog, 1996:19-20).

Cuando los individuos desarrollan una conciencia de pertenencia a una agrupación de la que se hacen corresponsables, esto en la práctica se traduce en una ciudadanía participante, para que la ciudadanía tenga posibilidades de participar es necesario que desarrollen una cultura política participativa, donde tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como operan, y consideran que pueden contribuir con el sistema y tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas. Sin embargo, las sociedades en muchos casos aún se encuentran sometidos en imaginarios como es: a) una cultura política parroquial, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida social; y b) la cultura política de súbdito, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran subordinados del gobierno (Peschard, 1997:21).

La participación ciudadana es un proceso que comienza cuando los individuos se organizan por medio de las instancias existentes, y se incorporan en agrupaciones, organizaciones sociales, asambleas comunitarias, etc., adquieren conciencia de sus necesidades y proponen alternativas de solución, referidas a mecanismos que les permitan llevar a cabo acciones que afecten su calidad de vida, por medio de instrumentos legales y normativos, para intervenir en los procesos de toma de decisiones, comprometiéndose con los acuerdos formulados. Es un "proceso voluntario, asumido por

un grupo que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo, y cuya organización posee el objetivo.

La concepción de participación ciudadana, puede entenderse desde un sentido democratizador, como la extensión del desenvolvimiento y afectación de la acción social, es decir, se compone por el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas, por la capacidad de transmitir información, de decidir lo que se debe hacer y de controlar que esas decisiones se implementen adecuadamente (MEDEPLAN, 1996: 16). Es decir, que la participación ciudadana (Cunill, 1991:56), es "la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales (Cunill, 1991:56). La participación ciudadana corresponde a la administración pública, en el sentido de la apertura gubernamental hacia la ciudadanía (Correa, 1998:36). En esta primera conceptualización, la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado; el concebir a la participación como intervención en una actividad pública, también permite en principio, deslindarla de los fenómenos de la participación social y comunitaria.

El concepto de participación ciudadana ha sido articulado como eje fundamental para consolidar la democracia, ya que brinda la oportunidad de hacer realidad derechos hasta ahora formales en su vinculación con las estrategias de desarrollo bajo la tridimensionalidad de la democracia (social, político y económico). La participación ciudadana constituye un medio para lograr el reparto equitativo de los beneficios, y es el elemento indispensable para una transformación y modernización autosostenida de la sociedad y también es la forma de alcanzar el poder, un medio de transformación y acercamiento entre quienes deciden y ejecutan, representa la posibilidad de incrementar y redistribuir las oportunidades de formar parte del proceso de toma de decisiones, proporcionándole la palabra a aquella masa, tradicionalmente guiada por los notables, pero a la que ahora se le da la posibilidad de guiar su propio destino (Linares, 1996:9).

La participación comunitaria corresponde a todas aquellas acciones realizadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario. **La participación social**, es el proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. **La participación política**, es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos

instrumentos, para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. Es la relación entre el Estado y la sociedad civil y se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales (Ramírez, 2001:18).

Ahora bien, para este trabajo en el cual se mantiene como base principal determinar la participación ciudadana sin hacer individualidades, sino más bien realizar una integración colectiva de participación ciudadana bajo el proceso de democratización, es decir, que implique el ejercicio de nuevas formas de gestión, de mejoramiento de espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas (Ramírez, 2001:18). La participación ciudadana, comprende tres aristas importantes y son: la democratización, el desarrollo social y la toma de decisiones, que nos son de utilidad, para comprender los verdaderos alcances de los programas participativos, es decir, ¿cuál es su contribución al fortalecimiento de la capacidad de gestión ciudadana?, ¿hasta dónde pueden impactar los programas sociales sobre las condiciones de vida de los grupos sociales?, ¿Dentro de los programas sociales, existe procesos de integración en los programas participativos o solamente se trata de la construcción de nuevas instancias corporativas o clientelares?. La discusión teórica que se plantea a continuación intenta dar luces sobre los interrogantes antes referidos.

Desde una perspectiva democrática, la participación ciudadana, se incorpora en la medida en que los ciudadanos disputan y ejercen sus derechos, y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades para la satisfacción de sus necesidades colectivas (Ramírez, 2001:14). En concreto se encuentra referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa (Baño, 1998:28). La gobernabilidad y la participación se presentan como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática de políticas públicas. Ambos conceptos forman el término de gobernabilidad participativa, para entender tal concepto se debe iniciar con la noción de gobernabilidad, la cual se refiere a la designación de una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa, planes, políticas y objetivos explícitos, y al mismo tiempo obtener el consentimiento de la ciudadanía, porque son capaces de integrar a sus programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos.

En la medida, en que las políticas públicas se encuentren inmersas en la construcción de una gobernabilidad participativa, se supone necesariamente la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión administrativa y aquellos de organización participativa. Emerge un rescate del sentido de comunidad, no sólo requerido para el ejercicio de la democracia política, sino también para la propia cooperación voluntaria con fines públicos (March y Olsen, 1995:38-39), por lo tanto, la gobernabilidad participativa requiere la construcción de entornos institucionales apropiados, es decir la transformación de las instituciones públicas y de los mecanismos de gestión de las demandas sociales, que fomenten su articulación con diversos actores sociales.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirmó en 1998 que la participación puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno, así como el crecimiento económico. Cuando las personas pobres participan en los proyectos de desarrollo adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les permite a las instituciones la capacidad de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. No se trata sólo de producir gobernabilidad, sino de aumentar la capacidad de gobierno (gobernanza) mediante la creación de redes de actores públicos y privados para el diseño y desarrollo de políticas públicas (Navarro, 2001:98). Y así aumenta las posibilidades de que el gobierno realmente combata las principales necesidades de los ciudadanos, pues al hacerlos co-participes en las actividades del gobierno se puede tener un diagnóstico más fiable de la realidad social.

El federalismo social y la política social no pueden separarse, son dos procesos que se encuentran correlacionados. Por un lado, el federalismo social es una necesidad en países como México en los que se presentan casos de pobreza extrema en entidades federativas con Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Nuestro país constitucionalmente está reconocido administrativamente como un sistema federal, sin embargo, se ha caracterizado por un alto grado de centralización en la toma de decisiones que ha llevado a cuestionar las atribuciones y responsabilidades en los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, temas como la educación, salud y desarrollo social son cuestiones que implican procesos de descentralización para dar cauce a un federalismo social en México, por

ejemplo para el caso del desarrollo social es fundamental manejar un federalismo social responsable, donde exista disponibilidad institucional de mejorar el aparato de la administración pública.

Para ello, el federalismo social necesita plantearse una Política Social que potencie la capacidad productiva de los sectores pobres, pero con la incorporación de decisiones públicas que combatan los rezagos sociales. Actualmente los programas sociales dentro de su operatividad establecen desde un principio la necesidad de participación y organización de los beneficiarios.

Durante el desarrollo del capítulo uno, encontramos que el nuevo modelo neoliberal propone incluir a un actor social en las políticas sociales del Estado y nos referimos a la ciudadanía, con el fin de que puedan participar en la toma de decisiones de los programas de desarrollo. Contribuyendo a que los Estados mejoren en su economía y que exista un índice de desarrollo humano más justo. Este modelo que impera en la economía mundial, considera a las poblaciones en territorios rurales como fundamentales en el desarrollo regional de las provincias, departamentos, municipios y entidades federativas, a medida que exista una apertura de cartera de crédito para acceder a programas sociales en beneficio de proyectos sustentables, ocasionara una participación comunitaria en la población que se encuentra en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y que necesitan tener acceso algún bienestar material. Las mujeres indígenas son una parte de la población en México de las más vulnerables, debido a que no pueden gozar con plenitud de sus derechos humanos por el rol que simbolizan dentro de sus comunidades de patriarcado. Sin embargo, el modelo de mercado mundial prioriza que las mujeres participen en el desarrollo económico de sus países con el objetivo de mejorar la calidad de vida de su población en general. A continuación en el capítulo dos presentó como el proceso de descentralización en México impacto en los programas de planificación territorial en el estado de Quintana Roo, lo que conlleva a un proceso de regionalización de sus tres zonas (centro, norte y sur), para ello conoceremos el contexto nacional del municipio en México y su participación de este nivel de gobierno en la política social focalizada en los pueblos indígenas a través de los programas sociales de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Capítulo II. El Escenario de la Política Social en México

El proceso de descentralización en México genera consigo impactos profundos en las relaciones sociales, debido al uso y manejo de los espacios con recursos naturales. Este adelgazamiento del Estado mexicano, comprime su rol en la creación de la inversión pública en el ámbito social, educativo, salud e infraestructura básica. La contracción del gasto público en México ha tenido consecuencias notorias en el crecimiento de los índices de pobreza de las diferentes regiones del país. No obstante, con el proceso de descentralización surgen espacios de construcción de democracias locales y fortalecimiento de gobernanza.

Esta nueva oleada democrática de relaciones entre el Estado-Nación y la sociedad lleva al surgimiento de nuevos actores sociales, como es el caso de los pueblos indígenas, quienes han dado lugar a iniciativas de participación ciudadana en sus espacios locales para promover una democracia intercultural en búsqueda del desarrollo local. Los espacios locales, son reconocidos como los incentivos de participación directa para aquellos actores sociales interesados en el desarrollo local y además porque reducen las instancias de intermediación política.

Actualmente, en México se han puesto en práctica innovaciones de administración pública y gestión local. Sin embargo, la inestabilidad mundial y el deterioro interno de la política mexicana incrementan los desequilibrios regionales en el país, llevando así al deterioro ambiental y la presión de sus recursos naturales. Pareciera que la descentralización más que un proceso de eficiencia, es un proceso de mayor pobreza e inequidad del contexto político.

Sobre estas consideraciones, realizaremos un análisis acerca de los impactos de los procesos de descentralización y la construcción de espacios locales indígenas en la administración de sus recursos naturales, para ello hemos considerado basarnos en la corriente neoliberalista, la cual analiza la necesidad que existe de participación local en búsqueda del desarrollo regional. Para ejemplificar estos casos de participación comunitaria, evaluaremos el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto perteneciente al estado de Quintana Roo, en cuyo municipio indígena se realizan proyectos financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el cual

tenemos como objetivo analizar las propuestas operativas de la CDI. Para finalizar con algunas reflexiones sobre los desafíos que presentan las limitaciones del proceso de descentralización en los programas federales en Quintana Roo, en el marco de la participación indígena en programas y actividades de la CDI.

2.1. Del dominio de la acción pública por los gobiernos latinoamericanos hacia un proceso de una política social pluralista e integrativa

Las medidas tomadas por los gobiernos latinoamericanos en la década de los ochentas para erradicar la pobreza que enfrentaban los grupos sociales, llevó consigo a instalar el nuevo paradigma de política social, el cual se trataba que la capacidad para enfrentar problemas sociales pudiera hacerse integrando a todos los actores (Estado, actores políticos, funcionarios públicos y sociedad civil). Aquella racionalidad universal, que en su momento fue acogida por los gobiernos latinoamericanos se trataba de una acción pública mono céntrica y jerárquica, en el cual los gobiernos eran los únicos sujetos a la acción pública, identificaban y diagnosticaban problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizaban las diferentes alternativas existentes y sólo después tomaban la decisión más adecuada para la solución al problema planteado. Es decir, que las políticas desarrolladas se enmarcaron en el modelo del Estado de Bienestar (*welfare state*), en donde la intervención del Estado era directa en la redistribución del gasto público, lo que implicó la creación de complejas estructuras institucionales, que fomentaban un crecimiento de la burocracia central en sus normas y procedimientos; trayendo consigo la aparición de mecanismos de representación corporativa y clientelismos (Gortari, 1996:211).

Sin embargo, la capacidad de los gobiernos democráticos para mantener el control sobre su entorno, así como para imponer su voluntad sobre la sociedad, disminuyó de forma significativa. El gobierno democrático tradicional se encontró con dificultades crecientes (Blanco, 2003) para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se fue deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva,

crítica y con nuevos valores que no pueden satisfacerse con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

En la década de los ochentas se impulsó el *pluralismo integrativo*, el aparato estatal cede espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de formación de políticas. Sin embargo, el rasgo integrativo queda plasmado en que, en general, los sujetos convocados no retienen su propia autonomía política, sino que trasladan su autoridad a las instancias de representación política ya constituidas, deviniendo su participación en ellas más en *colaboración funcional* que en representación de intereses para incrementar los espacios de su influencia. Los sujetos de participación son construidos desde el Estado, al igual que las modalidades de la participación. La modalidad favorecida es la concertación social, y en un plano más general, la consulta (Cunill, 1991:78).

La nueva tendencia de política social pluralista e integracionista condujo a la percepción en Latinoamérica de que la concepción binomial de participación-desarrollo, supone una garantía de intervención de los actores ya sea en forma individual o por grupos, en las decisiones que les afectan directa o indirectamente, se permite eliminar las barreras estructurales que les impiden su desarrollo integral (CEPAL: 1985:5-12).

Comienza la reestructuración de las políticas sociales tradicionales en el continente. Entre los principales problemas se pueden señalar: a) las políticas que han generado un "acceso segmentado" a los servicios estatales, este tipo de sistemas se fueron ampliando incorporando a algunos y dejando fuera a otros sectores de la sociedad, probablemente más necesitados; b) el "universalismo" no condujo a crear un modelo generalizado de bienestar, se caracterizó por ser de tipo jurídico formal, reconociendo derechos a todos, pero no entregándolos en la práctica; c) la inercia institucional, que se manifiesta en la rutina repetitiva de los procesos y tareas, la que se refuerza cuando los programas públicos reciben recursos y no existen mecanismos para conocer si su aplicación tiene sentido, es decir, si están alcanzando sus objetivos; d) interrupción de los programas, la cual se produce con el cambio de gobierno, y por tanto, no se espera a que los programas maduren, para que produzcan el impacto de bienestar social que deberían provocar; e) la fragmentación institucional, que conduce a la competencia entre instituciones, que se manifiesta por la lucha por los recursos financieros escasos, lo cual

conlleva a la descoordinación institucional, donde cada institución lleva a cabo sus programas y proyectos, al margen del trabajo que realizan instituciones similares (Franco,1992:2-II).

Y es así como la tendencia fue priorizar que los procesos de desarrollo se impulsaran a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia de un Estado "estimulador", en la búsqueda de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y posean resultados, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social (Guerra, 1996:79). Lo que se propone es garantizar el acceso de la población a un nivel básico de servicios: educación, salud, vivienda digna, trabajo y seguridad pública. El acceso se obtiene por medio de la acción pública y con la participación ciudadana.

El Estado, se plantea la necesidad de elevar la capacidad productiva de los grupos y organizaciones populares, trata de invertir en las capacidades organizativas, recursos y conocimiento de la población. La política social recupera su origen en la movilización popular, otorgándole la iniciativa y el papel protagónico, el carácter de sujeto y no de objeto de la acción institucional. El objetivo prioritario de estos cambios, es dotar a las organizaciones de poder de gestión, es decir de la capacidad de ser ejecutoras de sus propios proyectos y elevar su calidad de vida.

Para Zicarrdi la década de los noventa se caracterizó por dos directrices. Por una parte, se realizan un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública (Cunill y Zicarrdi, 2004). Y, por último, existe una acción por el gobierno federal de realizar la **transferencia de los servicios sociales** por parte del gobierno central, dotando a las comunidades de un peso especial en su conducción. La autogestión social, que combina manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos.

La participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administradas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que se la sigue haciendo

descansar en último término sobre la idea clásica de la legitimación del poder a través de las regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa (Guerra, 1996:75).

El gobierno deja de ser un actor poseedor de una legitimidad indiscutible, y pasa a depender de otros actores para formular diagnósticos a la realidad social, lo cual contribuye a adquirir legitimidad las decisiones públicas para implementar las políticas sociales (Blanco, 2003; Cunill, 1991). La argumentación de que la participación ciudadana aumenta la eficiencia de la administración de los programas sociales, implica la posibilidad de rectificar decisiones, desarrollar acciones y elaborar políticas que respondan a los intereses de los sujetos sociales implicados.

La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitiera mayores niveles de confianza de la ciudadanía en lo gubernamental. Sin embargo, las restricciones de la participación social, se presentan cuando el Estado pretende hacer uso de la participación ciudadana para canalizar sus políticas y apela a una idea de la acción colectiva que restringe a un determinado modelo de organización, que media la participación, y que corresponde perfectamente con la imagen de un Estado burocrático y jerárquico que sólo se puede relacionar con instancias que contengan su misma naturaleza jerárquica y burocrática (Guerra, 1996:93-94).

En el ámbito de las políticas sociales, la modernización fue traducida en la aplicación de un conjunto de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto exterior y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales (CEPAL, 1998:13). Surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientada a lograr transformaciones de fondo, en la gestión de la administración pública. Se plantea un conjunto de principios, que buscan hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un modelo post-burocrático.

La región Latinoamericana muestra que la participación de la ciudadanía, aún no tiene grandes avances en la formulación de políticas y decisiones públicas, y esto se

debe en gran medida a que no hay condiciones, propicias en los gobiernos latinoamericanos para generar este tipo de gestión.

Para este caso en específico Cunill (1991) explica que en América Latina, es complicado encontrar estrategias gubernamentales comprensivas de participación ciudadana, de hecho, las formas que ha adoptado la participación ciudadana está asociada a procesos muy puntuales dentro de los programas sociales; y mientras sea muy acotado la participación de la población focalizada y de las organizaciones civiles no mejorara la eficacia de tales políticas sociales y la garantía de su cumplimiento.

De igual forma, Cohén manifiesta que el impacto en cuanto a estrategias de descentralización, sería rescindir en los mismos actos de corrupción que han dañado el sistema político sino se comprende el impacto nacional que conlleva un proceso de descentralización en el ámbito de la política, económica y social del país, Cohén manifiesta este hecho en una hipótesis, en el cual afirma que, *en América Latina la política de descentralización aún esta permeada por todos los vicios pre burocráticos y por la nula existencia de condiciones que permitan recrear y regular los escenarios para el buen funcionamiento de los programas públicos*" (Cohen, 2001:16).

Esto puede explicarse, para el caso de América Latina, por el tipo de acceso a los beneficios de la política social, el cual ha sido mediado políticamente en gran medida por las instancias corporativistas de representación social, debido a que los regímenes políticos de estos países no son plenamente democráticos, además la transición de sociedades tradicionales a modernas, impidió la sedimentación y dio por resultado una desarticulación social que favoreció la centralidad del Estado; mientras que en países europeos la intervención del Estado quedó limitada bajo un mínimo margen en la toma de decisiones, dejando la oportunidad de participación de intereses nacionales a los diferentes actores del sistema político, lo que permite la construcción de mecanismos institucionales representativos de las mismas (Ruiz, 2000:36). De tal manera, que la practica latinoamericana de políticas sociales a través de la participación de la ciudadanía en los programas públicos representan pocos avances que se explican por la falta de condiciones reales para instrumentar tales procesos.

2.2 El escenario del debate de la política indigenista en México como iniciativa de acción pública para la participación social

En México la movilización de los pueblos indígenas para organizarse, podría decirse que se fortalece en la década de los setentas. Esta década tiene un simbolismo para el movimiento indigenista, ya que las agrupaciones indígenas asumen un progreso debido a que se encontraban en estrecha vinculación con el movimiento campesino. Este hecho, explica, que en algunas regiones con fuerte conformación indígena, al no contar con una estructura organizativa, tienen que incorporarse a las agrupaciones campesinas, con la posibilidad, aún limitada, de incorporar demandas de tipo étnico, aunque no constituyan sus principales plataformas de lucha. Este nuevo impulso organizativo se debe en gran medida al alejamiento del fomento agropecuario del Estado, que trae como consecuencia la ruptura de las fronteras locales de los movimientos para aliarse a otras comunidades en su lucha, ya sea como solicitantes de tierra, jornaleros agrícolas y productores en el menor de los casos.

Para los años setenta, en la medida en que las organizaciones indígenas comienzan a consolidar procesos y a destacar su identidad étnica, definen sus objetivos. Con esto, se comienza a notar las diferencias con las agrupaciones campesinas, porque al principio como parte del movimiento agrario luchaban por la tierra y exigían el respeto a los recursos naturales. Sin embargo, con el tiempo esta demanda adquiere una nueva dimensión y se traduce en la lucha por el territorio que sería lo que actualmente demanda la autonomía, aunque al inicio su contenido era muy vago y se limitaba al derecho de decidir por sí mismos.

El surgimiento de las movilizaciones indígenas y campesinas llevó consigo al Estado a impulsar en 1975, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), y como resultado se formuló una declaración que se conoce como "Carta de Pátzcuaro", donde se presenta un panorama de la situación política de los indígenas y se reconocían los grupos étnicos como compañeros de lucha al lado de obreros y campesinos. Las organizaciones de indígenas demandaban integrarse a la llamada sociedad nacional, criticaban ciertos aspectos de la estructura social, pero no mencionaban al gobierno como parte central de las mismas estructuras; por el contrario, pedían acceso a los diferentes niveles de poder político. La Carta tiene principios contradictorios que reflejan la posición

asumida por un grupo de líderes indígenas, representada por la Confederación Nacional Campesina (Pineda, 1993:122-123).

El Estado mexicano, toma la iniciativa de la instrumentación de una nueva política indigenista, que se refleje en el incremento de programas de desarrollo social focalizados a las comunidades indígenas. Sin embargo, el impulso estatal surge con una finalidad de prevenir el conflicto social, como mecanismo de control utilizaron esta base organizativa para mantener el orden de los grupos étnicos (Báez, 1985:11-28).

A partir de la década de los setentas, existió una serie de reuniones del CNPI junto con el INI, en las que se expresaban las demandas de las organizaciones. No obstante, en la tercera reunión nacional las organizaciones indígenas plantearon que el manejo del INI debería estar en manos de personas de origen indígena, puesto que es una institución que se encuentra a su servicio; esto obligó al Estado a transformar su discurso y algunos aspectos de su práctica política, las instituciones oficiales no volvieron a convocar a los dirigentes indios a reuniones de carácter nacional (Oehmichen, 1999:83).

En los años ochenta, en casi todo el país surgen organizaciones indígenas, las cuales expresan dentro de sus demandas una posición definida étnicamente, además de un amplio abanico de demandas que se vinculan directamente por la agudización de la crisis del sector agropecuario derivada del recorte presupuestal dirigido a dicho sector, un conjunto de organizaciones campesinas e indígenas, se constituyeron en un esfuerzo organizativo, para luchar por la apropiación del proceso productivo, creándose un campo propicio para la reivindicación de las demandas étnicas. Este proceso que marcaba el énfasis en la autogestión, en 1982, se creó una red de organizaciones regionales, la cual llegaría a nombrarse como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). A través de la UNORCA, le dieron un contenido diferente al concepto de *autonomía*, es decir, se delimitó a la capacidad del campesino para controlar el proceso productivo y para retener el mayor excedente económico producido por él; es también garantía de que las organizaciones puedan decidir por ellas mismas. En esta década se desarrollaron organizaciones que encontraron rígidas medidas de represión por parte del Estado para frenar la lucha por la tierra, lo que les llevó a cambiar el terreno de lucha, hacia la apropiación por el ciclo productivo (Oehmichen, 1999:101).

Durante este periodo, el CNPI se caracteriza por su enfrentamiento al Estado, debido a la dura crítica al INI y se recomienda su reestructuración de forma que las personas con orígenes indígenas tengan acceso a la elaboración y ejecución de los programas (Mejía y Sarmiento, 1987: 50,164).

Durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, se comenzó un proceso de reestructuración como parte de un programa de austeridad impuesto por la comunidad internacional bancaria, a cambio de ayudar al país a salir del desastre financiero para hacer frente a la crisis de la deuda. El programa de austeridad terminó con los subsidios a campesinos para la compra de fertilizantes y otros insumos químicos, y desintegró los precios de garantía de los cultivos (Collier: 1998, 108)). La década de los ochenta, fue el inicio de la construcción de diversas experiencias de desarrollo comunitario autogestivo, como las realizadas por los nahuas y totonacos de la Sierra Norte de Puebla, organizados en la cooperativa agropecuaria regional Tosepan Titataniske, entre varias organizaciones más que buscaban incidir en el proceso productivo de México (Oehmichen: 199,102).

A pesar de los grandes esfuerzos organizativos de los productores rurales por hacer valer sus demandas, en las organizaciones indígenas prevalecía una gran dispersión y falta de coordinación que dificultaba la consolidación organizativa indígena en México. Fue en 1994 que los hechos acontecidos por el Movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) impactaron a las organizaciones indígenas para que lograran un nivel nacional de organización donde se agruparon a pesar de la diversidad de las demandas de los pueblos indígenas (Leyva, 1999:7). Sin embargo, la vinculación del EZLN con el movimiento indígena no fue inmediata, pues "el EZLN pese a ser un ejército indígena, no considero al movimiento zapatista, como interlocutor privilegiado de los rebeldes, sino como uno más entre los varios movimientos, organizaciones civiles y ciudadanas que se convirtieron en sus interlocutoras. Fue hasta 1995 que el movimiento indígena comenzó a tener presencia en la agenda zapatista (Hernández Ruiz, 1999:27).

2.3- El marco contextual de la política de descentralización en México

Las 32 entidades federativas en que se divide la República Mexicana albergan a 2,350 municipios, tanto urbanos como rurales. Gran parte de los municipios rurales se

distinguen porque, en su mayoría, reside población de origen indígena dedicada a las actividades primarias; a esos municipios se les denomina municipios indígenas. Las entidades federativas con municipios indígenas son en gran parte estados de la región sur del país y de la península de Yucatán. Es un hecho que no sólo esas regiones comprenden espacios donde se ubica población indígena, sin embargo, para los propósitos de nuestra investigación es pertinente enfocar nuestra atención en la región de la península de Yucatán, debido a que el espacio social estudiado se ubica en una entidad federativa que le corresponde a la octava región de México y que es Quintana Roo.

El municipio en México, como institución, constituye el núcleo más pequeño de la estructura político administrativa del país. Es, al mismo tiempo, la institución gubernamental más cercana a la población. Por ello posee un papel fundamental en la consolidación y en los procesos de democratización, transparencia e innovación del Estado-nación. Como figura jurídica, funge como correa de transmisión del territorio local hacia los asuntos públicos para conformar el marco federal en México, lo que permite la integración del municipio en las relaciones intergubernamentales, llevando consigo la centralización del poder nacional en la federación (Merino, 1995:17).

Desde la independencia en México se buscó crear un federalismo semejante al de los Estados Unidos (incluso por ideólogos españoles escépticos con la hegemonía realista). Las tentativas de hacer valer las nuevas representaciones regionales llevaron a España y a sus territorios americanos a aprobar la Constitución de Cádiz en 1812. Debido al papel naciente de las formas de representación política, esta Constitución innovadora (aun reconociendo a la Corona española), estuvo vigente muy poco tiempo. (Van Young, 1992: 417-425).

En las siguientes décadas el antiguo territorio de la Nueva España registró una disputa entre los modelos centralista y federalista (con sus respectivos ideólogos), mismos que proponían un esquema basado en “departamentos” y en “estados federales”, respectivamente. (Costeloe, 1996: 35-41). A mediados del siglo XIX, la pugna por el control político de un enorme territorio con representaciones políticas desarticuladas se agudizó. La lucha por el modelo de organización político administrativa la protagonizaron

las tendencias conservadoras y liberales, en las cuales la lucha por cambiar o defender el orden y las instituciones tradicionales, ocupó el esfuerzo de los actores políticos.

Conservadores y liberales se enfrascaron en una pugna por décadas, hasta que los principios de soberanía del pueblo y la eliminación de los privilegios eclesiásticos y de las corporaciones que limitaban la colonización y la liberalización del territorio (registro civil, educación, desamortización de terrenos del clero, supresión de privilegios a las corporaciones, etcétera) se consumaron en la Constitución de 1857, cuando se logró consolidar el federalismo. (Beyhaut, 2000: 69), quedando establecida la figura de república democrática, representativa y federal, compuesta por estados libres y soberanos. Cabe señalar que este mismo texto fue ratificado en 1917 por lo que todavía en la actualidad impera este tipo de régimen para el Estado mexicano.

Con la Constitución liberal de 1857 y el impulso de una interpretación liberal extrema, no sólo las corporaciones indígenas (núcleos o comunidades antes reconocidas, habilitados para la propiedad) fueron desapareciendo, en beneficio – paradójicamente- de la centralización del poder federal. El prolongado régimen de Porfirio Díaz (vigente por 35 años), fundó el control político de las regiones en una instancia regional que, de hecho, neutralizó las funciones municipales: las jefaturas o prefecturas políticas, las cuales fueron entidades intermedias entre la entidad federal y el municipio. Recuérdese que una de las reivindicaciones que adoptó en sus inicios el régimen maderista fue la supresión de los jefes políticos porfirianos. (Knight, 1996: 397-401).

En 1917 el municipio vuelve a reactivar su función como figura gubernamental en la estructura del Estado mexicano. La Constitución mexicana de 1917 recupera la organización político-administrativa federal, con base en los tres niveles de gobierno: los tres poderes federales, las entidades federativas y el municipio. No obstante, al concluir la Revolución mexicana el presidencialismo resultante sacrificó la representación fiel federal. El presidencialismo basó su predominio en el control central del ámbito político, económico y financiero, así como en el sometimiento del Congreso. El presidente de la república tuvo bajo sus decisiones a los gobernadores y –por extensión- a los presidentes municipales. (Guillén y Ziccardi, 2004, 24-27).

Durante el siglo XX, la configuración del sistema político y la necesidad de modernizar la vida económica y social del país acentuaron el dominio del gobierno federal

sobre los otros niveles de gobierno, teniendo como característica dominante la administración política, económica y social de las entidades federativas y los municipios, lo que trajo como resultado que el gobierno federal se ubicara por encima de la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios.

Desde sus orígenes, el federalismo en México apareció como una estrategia idealista de unificación de la nación, de acuerdo a la diversidad y la heterogeneidad regional. Dicha expresión se cumplió en su máxima expresión legal, la cual hasta la fecha pretende establecer las relaciones intergubernamentales entre la federación, estados y municipios, buscando redistribuir funciones, y definir mecanismos de colaboración y coordinación entre los niveles de gobierno internacional teniendo efectos en lo local, lo cual involucra la participación del municipio en la toma de decisiones que no solo incumben al gobierno federal, sino también a los otros dos niveles de gobierno.

Durante el porfiriato, a medida que en México fue prevaleciendo el modelo liberal (el de la Constitución de 1857), fue imperando un interés por abrir a la producción espacios no ocupados, ni habitados (colonización). Así se autorizaron concesiones a compañías responsables de la colonización (deslinde y venta de terrenos no habitados) en diversas entidades federativas en la segunda mitad del siglo XIX. (Macías, 1997, 102-110). Estos procesos tuvieron una expresión notable en Quintana Roo. Ante la falta de población y el alzamiento maya, la costa oriental de Yucatán apenas pudo constituirse en territorio (Quintana Roo) en 1902, una vez que Porfirio Díaz logró imponer al ejército ante la rebelión de los mayas. Desde antes de que fuera reconocido como estado soberano. (Macías, 1998, 116-119).

En la costa oriental de Yucatán, donde en 1902 se crearía el territorio de Quintana Roo como una forma de imposición porfiriana para el mejor control militar de los mayas recién sometidos. Podría argumentarse que la costa oriental de Yucatán desde antes de la llegada de los españoles era empleada como ruta comercial para la población maya hacia el sur; y recuperó importancia con la Guerra de Castas durante el siglo XIX, siendo el territorio su refugio de los *Cruzoob*, es decir que los mayas alzados en la costa oriental de Yucatán. (Macías, 1998, 64-67).

El estado de Quintana Roo, es una entidad federativa que de una cárcel tropical paso a ser un paraíso turístico, luego de 80 años de su creación. Sin embargo, aunque

la población maya es la originaria de la región, no participa como protagonista de los procesos productivos más importantes del estado en la actualidad. Los mayas actualmente constituyen un tercio de la población del estado de Quintana Roo. Durante los sucesivos planes y programas de política pública, los mayas continúan con su identidad cultural y formas de vida agrícola.

Hemos establecido que Quintana Roo posee una población indígena superior a los 220, 000 habitantes, ubicada en 600 localidades. Es el onceavo país con el mayor rubro de población indígena junto con la de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí y Guerrero, constituye el 50% del total nacional. La población maya se localiza en todos los municipios del estado de Quintana Roo, pero se concentra en cinco: Solidaridad, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas la parte norte de Othón P. Blanco.

Tabla 1. La población indígena en las ciudades de México (Mayores Zonas Metropolitanas del País).

Zona metropolitana	Población indígena	Porcentaje
Cd. de México y Z.M.	685,927	40.0
Mérida	266,908	15.0
Cancún	154,346	9.0
Resto de las ciudades (9)	621,851	36.0
Total	1,729,032	100.0

Fuente: CDI-PNUD, Indicadores socio demográficos de la p.i., 2000-2005, México, 2006.

Los municipios que se consideran indígenas son tres (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas), los cuales se caracterizan así con datos estadísticos proporcionados por la actual Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI). En estos tres municipios, nueve de cada diez personas son indígenas. En esta zona se mantiene la población maya en vigor y se debe a tres factores asociados: el uso cotidiano de la lengua maya, la permanencia de costumbres y rituales religiosos a medida estructurada en torno a la milpa, y la organización de carácter autónomo de las comunidades, que mantienen su propia jerarquía político – religiosa. Este último factor, exhibe en la actualidad la desconfianza de muchos mayas a una institución como el

Estado que consideran cooptada por las instituciones gubernamentales y proclives a la corrupción con tal de obtener prebendas personales por algunos de sus integrantes.

El hecho de que en la zona maya o zona centro exista un mayor arraigo de la identidad cultural se debe a características geográficas y culturales. En lo geográfico, entra el hecho que en esta zona se refugiaron los mayas rebeldes de la Guerra de Castas, quienes mantienen hasta la actualidad barreras culturales a injerencia de instituciones públicas y de la población no indígena. En esta zona, la identidad de la población es fuerte y su corte tradicional opone barreras al proceso de aculturación. En el aspecto cultural, se debe al monolingüismo de la población maya (se habla la lengua materna) aún con todo el modelo occidental y la modernización de la zona norte del estado de Quintana Roo, prevalece la lengua maya en sus habitantes. El pueblo maya ha podido integrarse a los diferentes procesos de la dominación política, económica y cultural de la conquista, la colonia y la modernidad. Los mayas han colaborado con los proyectos occidentales e incluso han participado como administradores y hábiles caciques locales que, como intermediarios de dos culturas, hasta hoy en día negocian acuerdos para sus comunidades consiguiendo relativamente ventajas para la comunidad.

Tabla 2. Quintana Roo, Población por municipio, 2000 – 2005.

Quintana Roo				
Población por municipio, 2000-2005				
Municipio	Censo 2000		Conteo 2005	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Benito Juárez	419,815	48.0%	572,973	50.5%
Othón P. Blanco	208,164	23.8%	219,763	19.3%
Solidaridad	63,752	7.3%	135,589	11.9%
Cozumel	60,091	6.9%	73,193	6.4%
F. Carrillo Puerto	60,365	6.9%	65,373	5.8%
J. M. Morelos	31,052	3.6%	32,746	2.9%
L. Cárdenas	20,411	2.3%	22,357	2.0%
Isla Mujeres	11,313	1.3%	13,315	1.2%
Total estatal	874,963	100%	1 135,309	100%

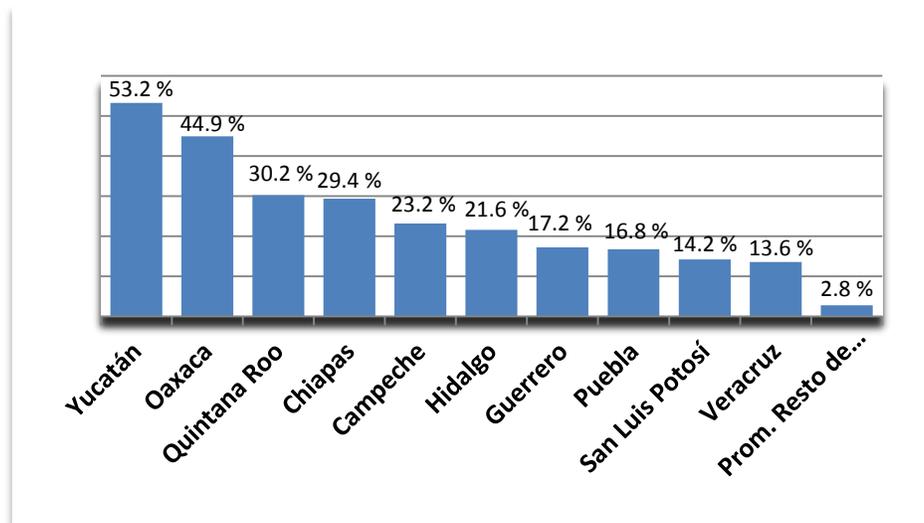
Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, INEGI, 2001, y II Conteo de Población 2005, Quintana Roo, INEGI, México 2006.

En la década de 1970, Quintana Roo tuvo un despegue económico, y se debió a un proyecto externo, el cual era una estrategia de política turística para Cancún aprovechando sus recursos naturales. El proyecto integralmente planeado de Cancún fue un proyecto externo a Quintana Roo, con diseñadores y constructores externos, quienes promovieron su despegue en la modernidad turística. (Romero Mayo, 2009, 30-37). Incluso los factores externos fueron muy propicios para que el presidente Luis Echeverría favoreciera el ascenso de la categoría de territorio al estado federal, y pudiera coordinar como nivel de gobierno el proyecto turístico, ya que el proyecto provocaría cambios drásticos y demandas complejas que no podrían satisfacerse con la estructura político-administrativa de un territorio federal. Debido a que la estructura política de un estado sería más apropiada para atender estos cambios y satisfacer estas demandas, era fundamental crear una nueva entidad federativa que se encargara de la administración local del desarrollo turístico.

Conforme a lo anterior, volvemos a referirnos a nuestro espacio de estudio en Quintana Roo que es la zona maya. Pese al crecimiento y consolidación del proyecto

turístico, la población de esa zona continuó con sus mismas formas de cultura y de formas agrícolas de vida. Sin embargo, a finales de la década de 1980 empezó la famosa regionalización de los municipios, a través de la reforma de descentralización municipal que el gobierno de Miguel de la Madrid llevó a cabo en 1988, y en el caso de Quintana Roo aquellos proyectos históricos de productos forestales (maderas preciosas y chicle) iniciaron a ser paulatinamente una labor de proletarización de los mayas.

GRÁFICA 1. LOS 10 ESTADOS CON MAYOR PORCENTAJE INTERNO DE POBLACIÓN INDÍGENA (Población indígena sobre la no indígena, en el marco estatal).



Fuente: CDI-PNUD, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en: INEGI. II Censo de Población y Vivienda, México, 2005.

Con el proceso de descentralización del municipio en México y la necesidad de que los entonces 2385 municipios tuvieran la facultad de gobernar y promover el desarrollo regional, era menester que la institución municipal iniciara un proceso de distribución y descentralización de funciones y de recursos del gobierno federal y del gobierno estatal hacia el gobierno municipal. Los poderes que se les otorgaba al municipio era en lo político, administrativo, el poder planear y decidir lo que ha de hacerse con él fin de aprovechar plena y racionalmente sus potencialidades naturales y convertirlas en riqueza y bienes sociales.

De acuerdo a los proyectos históricos productivos en Quintana Roo (explotación forestal y chicle) y el proyecto modernizador de la década de 1970 en la zona norte, Quintana Roo entraba relativamente al proceso modernizador. La población maya inicia así su especialización en los servicios requeridos por la industria turística. De las tres zonas que se compone Quintana Roo, la zona maya es la más deprimida, caracterizada por una economía de subsistencia, una escasa diversificación económica, malas vías de comunicación y desarticulación entre sus sub zonas.

Esta zona maya ha quedado marginada por el desarrollo turístico en el norte del estado de Quintana Roo. Su población indígena es desplazada de los beneficios económicos que generan la industria turística y los sitios arqueológicos. En vista de la polarización de la zona maya, su población ha tenido como actividades económicas principales la explotación forestal y la agricultura tradicional, con las consecuentes repercusiones en la conservación de los recursos naturales, han tenido que llevar acabo economía de traspatio en el solar doméstico, la cual consiste en la cría de porcinos y aves de corral, junto con el cultivo de diversas hortalizas y frutales. La ganadería se da en pequeña escala y algunas actividades artesanales destinadas a la industria turística en la zona norte.

En 1990, la población económicamente activa (PEA) en los municipios indígenas era del 44.62% y el 54.15%, este último índice corresponde a la migración laboral de hombres de las localidades de menor tamaño, situadas en municipios indígenas hacia los centros turísticos lo cual demostrara que en el municipio de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto muestra una tasa de crecimiento negativa a la PEA rural. En 1995 el estado de Quintana Roo contaba con un total de 267 ejidos y comunidades agrarias, que cubrían 29,796 ejidatarios, de los cuales 21,768 tenían parcela individual (Ruz, 2002:44).

A diferencia de otras regiones en conflicto por la tenencia de la tierra, en los municipios indígenas de Quintana Roo no se peleaba por la tenencia de la tierra, sin embargo, los campesinos mayas escogieron la vía ejidal y no por la comunal con el objeto de romper con los sistemas tradicionales de organización rural maya. En la zona maya existen 11,508 ejidatarios, está regida por un sistema ejidal, pero, a raíz de la reforma del artículo 27 constitucional cambia el programa de titulación individual, para que los

ejidatarios posean derecho a buscar la manera de producir sus tierras, pues ellos son ahora los campesinos son los que son únicos dueños de sus tierras y pueden buscar realizar convenios con medios para que apoyen en la productividad de la tierra.

Tabla 3. Avance del Programa Procede (1993-2006)
Núcleos certificados y titulados: 92.16% del total nacional.

Entidad	Núm. de núcleos	Núm. de Beneficiarios	Superficie (hectáreas)			Total
			Certificada		Titulada	
			Parcelada	Uso común		
Campeche	366	52,750	682,404	1,947,438	6,429	2,636,271
Quintana Roo	273	51,714	49,922	2,610,692	9,867	2,670,481
Yucatán	702	113,706	548,065	1,530,245	8,064	2,086,374
En el país	28,757	4,445,213	25,851,329	62,400,843	332,484	88,584,657

Fuente: RAN, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), "Avance histórico al 31 de diciembre del 2006", México, 2007.

Los mayas han seguido con la propiedad ejidal, para seguir funcionando como ejidos colectivos, sin embargo, los factores económicos y ambientales han perjudicado el nivel de vida de los ejidatarios enfrentado problemas en la condición de vida de los miembros de sus respectivas familias, quedando la única alternativa de migrar al polo de desarrollo turístico. A diferencia de la zona sur y norte, en la población de la zona maya existe un interés de preservar el ejido como una identidad colectiva en búsqueda del desarrollo sustentable con el fin de mejorar la calidad de vida de cada familia maya, el hecho de que no existan servicios básicos en las comunidades y poca coordinación intergubernamental,

El hecho es que en esta zona existen factores que han marginado en servicios básicos de población maya y que ha causado graves consecuencia en los estándares de vida de las familias, aún y con los proyectos de desarrollo sustentable que se han promovido en la zona maya. Existen factores económicos, sociopolíticos y ecológicos que perjudica las condiciones de la población teniendo que abandonar sus lugares para tener que ir a prestar servicios a la zona turística, pero lo fundamental de nuestro espacio estudiado es conocer la coordinación gubernamental que existe en México con la implementación de políticas públicas y la participación ciudadana.

El pueblo maya ha experimentado una creciente conflictividad sociopolítica y económica, producto de una gran diversidad de factores: la exclusión de instancias gubernamentales, los mecanismos de representación y participación política, la disputa por la tierra y la ausencia de garantías de justicia. La colectividad maya conservó su vida social y productiva, además de preservar su cultura en espacios de poder local que se redujo en municipios rurales con una enorme marginación económica y política respecto a la vida municipal y estatal. Su capacidad como colectividad le ha permitido conservar sus usos y costumbres, pero sin alcanzar las condiciones mínimas de bienestar y medidas que desde las instancias formales del poder público se adoptan, afectando su vida cotidiana.

El estado de Quintana Roo posee su propia legislación indígena, sin embargo, está muy lejos de reivindicar la participación política de sus pueblos originarios para que diseñen sus estrategias de desarrollo y sus formas de convivencia colectiva. Bajo esta misma consideración, el proceso de descentralización y la nueva gestión pública a nivel nacional se convierte en uno de los elementos sustantivos para el desarrollo de los municipios indígenas en Quintana Roo.

2.4 La política territorial aplicada en los municipios indígenas del estado de Quintana Roo: hacia una nueva gestión pública de participación ciudadana

El modelo de Estado de Bienestar Social, también llamado social-demócrata o universalista, se basa en una trilogía que comprende: la regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa. El modelo se encuentra centrado en la idea del paso de la igualdad formal, entendida como igualdad de oportunidades a una igualdad real, en la que los individuos no sólo tienen los mismos derechos formales, sino que deben tener los mismos derechos. Es el paso del Estado de Derecho al Estado formal de Derecho (Canto, 1994:124). Este modelo ubica fundamentalmente a las instituciones gubernamentales como las encargadas de llevar a cabo los programas, y hay poco espacio para las iniciativas de las organizaciones sociales o comunitarias.

La lógica que guía la toma de decisiones es el burocratismo; este centralismo conduce a la instrumentación de programas homogéneos para todo el país y, por tanto, existen pocas condiciones que permitan su ajuste a las realidades locales. Para que este tipo de modelo pueda llevarse a la práctica es necesario que exista una economía en permanente crecimiento, de no ser así el modelo se encuentra condenado al fracaso, porque los objetivos que persigue son muy grandes, ya que busca la socialización del bienestar, pretendiendo proporcionar a todas las condiciones básicas.

El modelo neoliberal, asume que el papel del gobierno en el manejo de la economía debe reducirse al mínimo, porque se atribuye a este último, la causa fundamental de los males económicos reflejados en los desajustes de la producción que generan costos e ineficiencias en el bienestar de la sociedad (Canto, 1994:129). El Estado neoliberal, se basa en el libre mercado, es decir, se plantea la privatización como solución que implica la desregulación de la producción y la flexibilización de las relaciones laborales; y como efecto de tales acciones, se llegaría a proveer mejores resultados que los gastos asignados al desarrollo de políticas sociales. Su planteamiento básico es que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito privado; así el modelo dominante de las políticas sociales es el de la segmentación y el referente universalista es minimizado notablemente.

Frente a esta situación de dilemas de no saber qué modelo es el más idóneo para integrar a una sociedad diversa con los mismos derechos de bienestar, se realiza un ajuste en el Estado para lograr un funcionamiento, es así como el modelo de Estado de bienestar clásico, pasa a un modelo de gestión de política social, la cual se caracteriza por mostrar una apertura a la participación social, manifestando un mayor énfasis en el monitoreo y la evaluación, ser una política social descentralizada, y por último, tener una fuerte focalización hacia los sectores más pobres de la población.

El propósito de este nuevo modelo de gestión de política social, es consolidar el federalismo social o federalismo de segunda generación, es decir el federalismo social realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente (Pardo, 1986; citado en Cabrero, 2003); para cumplir con este propósito se crearon leyes en materia de planeación y administración pública. Por otra parte, se generaron

instrumentos de coordinación conocidos en un inicio como *convenios únicos de desarrollo*, los cuales delimitaban las atribuciones y responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno participantes. Esta nueva gestión de política social, implicó la descentralización y la nueva participación de los gobiernos municipales en espacios donde tradicionalmente no eran requeridos; entre ellos, la política social.

La focalización de la política social, se realiza hacia los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de pobreza extrema, pero también se pretende desarrollar el capital humano, esto es, dotar de capacidades básicas a la población pobre para que pueda competir en el mercado. Se trata de apoyar la capacidad productiva auto-organizada de aquella población en condiciones de pobreza, cuya capacidad debe ser viable económicamente o que puede garantizar su subsistencia en el mercado. Para comprobar tal subsistencia, los usuarios potenciales elaboran un proyecto y compiten por recursos públicos; los gobiernos por su parte, planifican su gasto utilizando como criterio fundamental de decisión el costo-beneficio, es decir, cuánto cuesta y a cuántos se beneficia.

En México en 1983 la política de descentralización se llevó a cabo bajo la estrategia de que las entidades federativas y municipios tomaran en cuenta la convicción de constituir entre los tres niveles de gobierno una mejor forma de llevar a cabo el desarrollo regional, estatal y municipal. En los acuerdos que se realizaron en la convención de planeación entre el gobierno federal y estatal se acordó que se adoptara un sistema de planeación nacional entre federación y entidades federativas y la instancia que interviniera sería el Comité de Planeación de Desarrollo (COPLADE). De igual manera se le otorga al municipio en México la capacidad para ampliar su capacidad en lo económico, político y social, así como su participación interna en la planeación a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Pese a la política de descentralización que hubo se presentó en los tres niveles de gobierno y cuyo proceso implicó responsabilidades para los tres niveles en cuestión de cooperación para el desarrollo regional, Estatal y municipal. En algunas entidades federativas de México continúan adoleciendo de un COPLADEMUN de manera formal, por ejemplo en el Estado de Quintana Roo a penas en junio de 2011 en el municipio de Felipe Carrillo Puerto se llevó a cabo la oficialización de la creación de las oficinas de COPLADEMUN,

este municipio se caracteriza por poseer una población en su mayoría indígena, lo que de alguna manera imposibilitó por muchos años la capacidad del Ayuntamiento de Carrillo Puerto en participar a nivel estatal en la planeación de desarrollo.

De acuerdo al principio de este tema se explicaba que el proceso de descentralización implicaba un adelgazamiento del Estado en sus facultades para proveer el bienestar del ciudadano y para ello la política de descentralización implicó mayores oportunidades de participación de las entidades federativas y municipales para crear el desarrollo de acuerdo a sus capacidades. Nos parece fundamental considerar la concepción de desarrollo en este trabajo debido a que de alguna manera implica hablar de un desarrollo bajo una gestión de gobierno entre el régimen de instituciones y de ciudadanos que se encuentran en el territorio y en su espacio local. Por lo tanto, el desarrollo es el medio que promueve y persigue como objetivo llegar al bienestar social, económico, político y ambiental de la población que interactúa en un espacio. Esto, a través de la creación sostenida y sustentable de la riqueza, así como de su distribución equitativa.

Dicho espacio es dimensión y condición primaria de la existencia de los objetos y relaciones del mundo material y no debe confundirse, por lo tanto, con el territorio (Palacios Lara, 1983). Montañez Gómez y Delgado Mahecha (1998) establecen los conceptos de territorio y región como expresiones de la especialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan; así como la esencia de la espacialidad de la vida social. El territorio constituye así el todo mayor donde se encuentran las regiones, consideradas como unidades espaciales continuas y contiguas.

Para este trabajo, se considera al municipio de Felipe Carrillo Puerto perteneciente al estado de Quintana Roo como la microrregión, en la cual se desenvuelven las actividades de los agentes locales conformados por el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Para una iniciativa de desarrollo se requiere una concertación institucionalizada de los actores políticos y sociales (ejecutivo estatal, municipal, el aparato burocrático y los agentes locales) bajo una misma estrategia de desarrollo (Albuquerque, 2004).

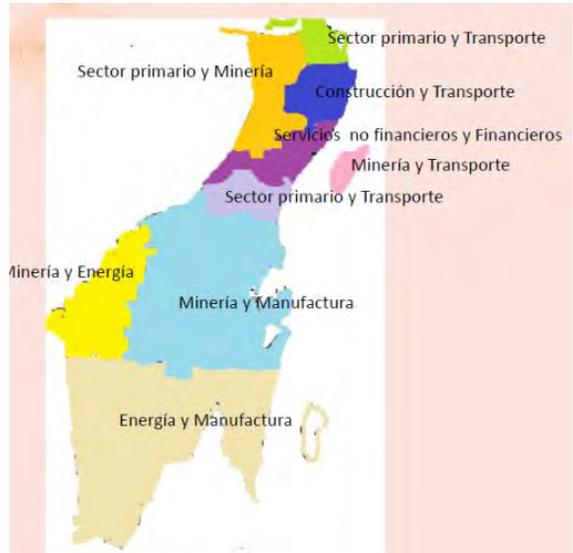
Considerando algunos aspectos que son característicos de los procesos de desarrollo local y que se mantienen como referentes para discutir las acciones que

podrían dar forma a una estrategia de desarrollo local, según Silva Lira (2003), debemos de considerar un determinante para el tipo de política territorial en municipios rurales, como es el caso de Felipe Carrillo Puerto y se presenta en la solidaridad con el territorio, mediante la afirmación de la identidad cultural como medio para lograr una marca diferenciada y atractiva que signifique la reactivación de un proceso de desarrollo.

Al inicio del trabajo se explicaba que el caso de Quintana Roo ha sido documentado en diferentes estudios de las Ciencias Sociales, sin embargo, la documentación se ha dado en uno de sus municipios en el cual se encuentra el polo de desarrollo y nos referimos al municipio de Benito Juárez. No obstante, el estado mantiene una condición de alta desigualdad y heterogeneidad en sus municipios, tanto respecto a sus factores económicos, sociales y culturales. Este es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto en donde existe en su mayoría una población analfabeta, con poca participación en el Producto Interno Bruto (PIB) del estado de Quintana Roo.

A continuación, el análisis con coeficientes de localización de la especialización productiva con datos de la población ocupada, revela las siguientes ramas de actividad clave en sus municipios mostradas en la ilustración 1. En el trabajo de coeficientes de localización elaborado por Ken Rodríguez y Acevedo Valerio, muestra que los municipios indígenas de Quintana Roo se encuentran con el menor número de actividades productivas y del sector básico. Es el caso de Felipe Carrillo Puerto sus actividades no son dinámicas ni competitivas, dado que pocas se clasifican en el sector básico y presentan una productividad municipal menor a la estatal.

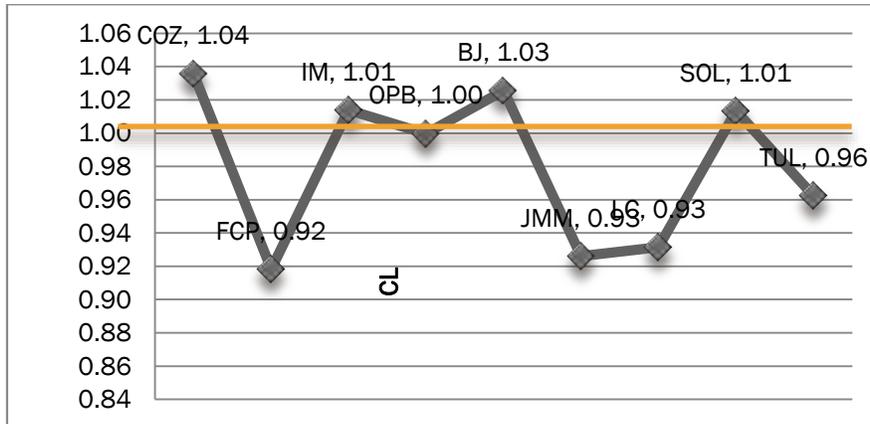
Figura 1. Mapa de especialización productiva municipal según coeficientes de localización de población económicamente activa ocupada por ramas de actividad económica.



Fuente: Coeficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f

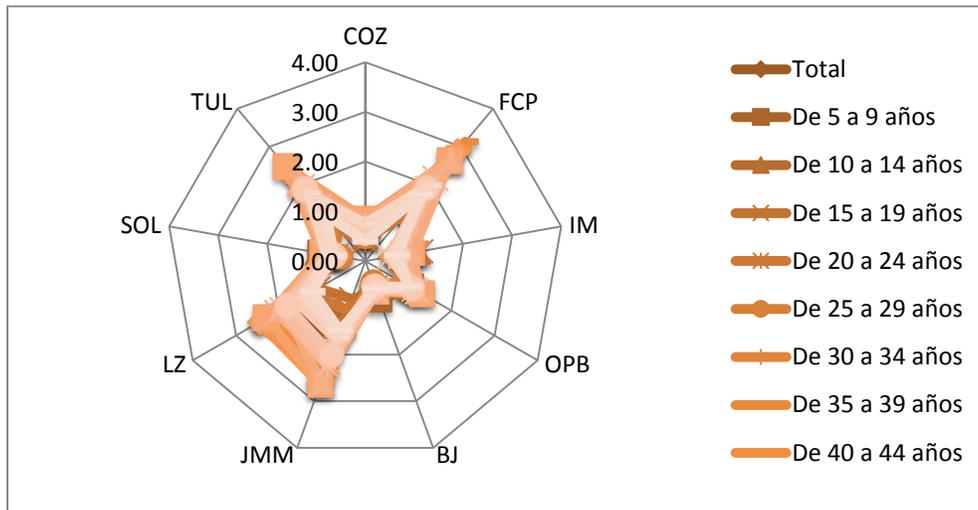
Analizar en materia de educación al estado de Quintana Roo en base al trabajo de Ken y Acevedo, resulta que el estado en grado de promedio de escolaridad estatal es de 9.1, el cual se encuentra por arriba de la media nacional (8.6). No obstante, las condiciones intrarregionales respecto a educación son dispares. Existe una baja participación de los municipios indígenas de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas respecto a la población que sabe leer y escribir (ilustración 2). Estos municipios también presentan alta proporción de población analfabeta en los grupos de mayor edad (ilustración 3).

Gráfica 2. Coeficientes de localización de la población que sabe leer y escribir.



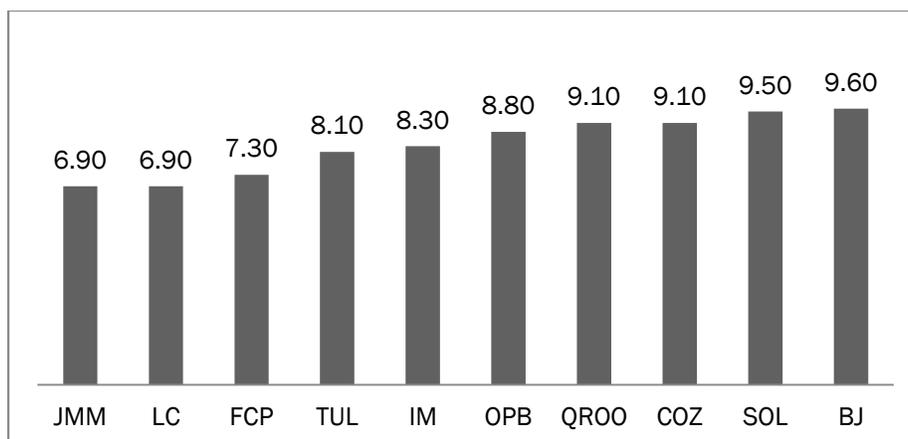
Fuente: *Coeficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f*

Gráfica 3. Coeficientes de localización de población que no sabe leer y escribir, por grupos de edad.



Fuente: *Coeficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f*

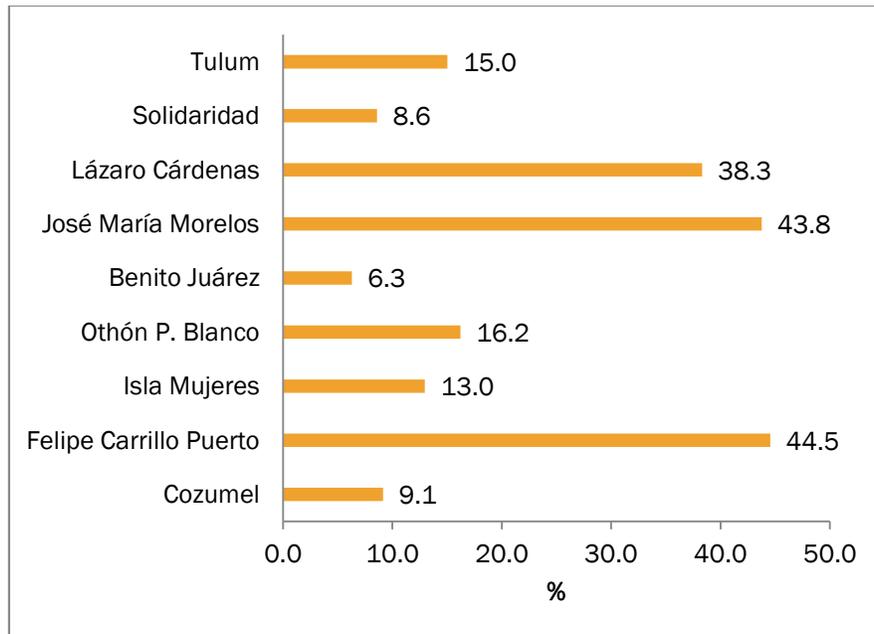
Gráfica 4. Grado promedio de escolaridad en la población de 15 años y más.



Fuente: Coeficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f

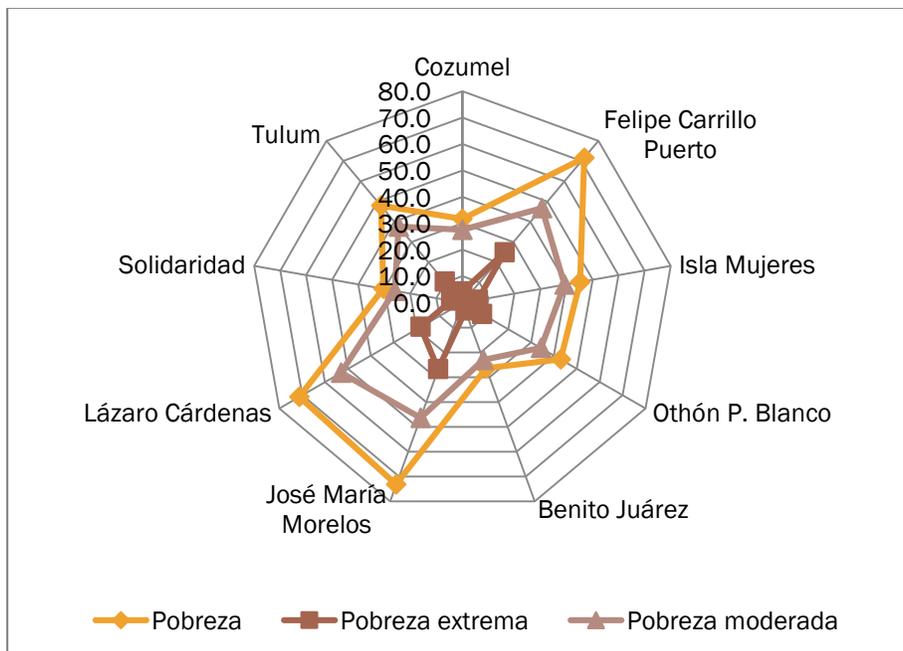
De acuerdo a estos datos presentados, encontramos que el enfoque de política territorial para impulsar el desarrollo rural en municipios indígenas en el estado de Quintana Roo se encuentra fuera de la racionalidad de la política territorial de una nueva gestión pública, en la cual se busca generar el desarrollo de las microrregiones no de acuerdo a erradicar la pobreza en sus habitantes sino que a través de las potencialidades en sus recursos naturales de cada región, en donde la misma población pueda participar en su propio bienestar realizando proyectos de desarrollo social. Por ejemplo, en la siguiente ilustración (4) encontramos que el municipio de Felipe Carrillo Puerto existe una población con ingreso inferior a línea de bienestar mínimo y en la ilustración 5 encontramos de nuevo al municipio de Felipe Carrillo Puerto con una población en pobreza extrema.

Gráfica 5. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.



Fuente: *Coefficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f*

Gráfica 6. Porcentaje de población en situación de pobreza.



Fuente: *Coefficientes de Localización en el estado de Quintana Roo, Ken y Acevedo, s/f*

Conforme hemos observado el análisis de los coeficientes de localización del estado de Quintana Roo encontramos un desequilibrio regional entre el polo de desarrollo y en los municipios indígenas pertenecientes a la zona maya. En el caso de Felipe Carrillo Puerto, observamos que su actividad productiva es poco competitiva en la mayoría de los municipios, especialmente en el sector primario. Existe un encadenamiento productivo poco desarrollado, tanto intrarregional como interregional. Principalmente puede observarse por una amplia brecha de la participación de los sectores productivos en el PIB estatal. Felipe Carrillo Puerto tiene una especialización productiva en los sectores primario y secundario; comparten la mayor proporción de población analfabeta, de menor nivel de estudios, con menor infraestructura educativa, personal docente y más altos índices de pobreza.

Encontramos que existe en Quintana Roo una necesidad de los municipios turísticos por infraestructura, las cuales se mantiene como prioridad debido a la derrama económica que implica. Una baja participación de la sociedad civil en el proceso de planeación, seguimiento y rendición de cuentas de la gestión pública local. Canales de comunicación entre los agentes locales limitados. Las instituciones públicas educativas y el sector público no mantienen una coordinación constante, de acuerdo a las necesidades locales. Desplazamiento de población con estudios superiores a polos de desarrollo. Lo que demuestra que las políticas territoriales para el desarrollo rural se han quedado en políticas inmediatas a una política de participación ciudadana entre las instituciones.

2.5 La economía institucional de género bajo la política territorial en la zona rural: El municipio de Felipe Carrillo Puerto

La economía de mercado institucional con enfoque de participación propone como objeto y sujeto de desarrollo al ser humano. A medida que en México el proceso de descentralización con sus dimensiones vaya generando la necesidad de una Reforma de Estado podremos considerar a la ciudadanía como un eje rector en la economía del país. Un reencuentro entre mercado y Estado revitalizado y reformado, conlleva a una sociedad civil más demandante de mayor participación en la democracia del país. El proceso de ordenamiento territorial conlleva como un patrón inherente la equidad de género, en el cual exista un desarrollo más equilibrado en el aspecto social y de género,

considerar un territorio sostenible, a la descentralización y a la distribución equitativa de los servicios en el territorio facilitará las condiciones de vida de las mujeres y aporta un modelo de territorio multidimensional que beneficia a todos.

A partir del desarrollo del trabajo hemos comprendido que para evitar desequilibrios regionales y tener una exitosa economía de mercado con un plan estratégico de desarrollo territorial es necesario incorporar lo rural en el ordenamiento territorial y para ello necesitamos comprender que el enfoque de género no solo abarca principios de igualdad, sino que implica comprender lo diverso que compone a la ciudadanía según su inserción social, capacidades físicas, edades, diversidad sexual, etnias, personas en condiciones de pobreza, y que tienen patrones de movilidad diversa y distintas demandas de accesibilidad en el territorio. El desarrollo económico desde una perspectiva territorial, parte por reconocer la existencia de relaciones dinámicas y complejas entre factores económicos, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales y tiene como objetivo potenciar la sociedad rural y su contribución estratégica al desarrollo regional.

Dicho desarrollo se consolida mediante dos propósitos que se enmarcan en el concepto de la nueva ruralidad: a) la cohesión social como expresión de sociedades locales y regionales en donde debe de prevalecer la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertinencia, principalmente; y b) la cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos e instituciones. Para este nuevo enfoque territorial es necesario que los programas de desarrollo social con impacto en el desarrollo y crecimiento económico de las localidades pongan de manifiesto que la política social debe estar consciente del carácter multidimensional de los territorios rurales, es decir de aquellas regiones transculturales donde prevalece la convivencia de población mestiza e indígena, como es el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto. Es necesario superar las inversiones sesgadas hacia lo económico, es decir una política macroeconómica que consolide el crecimiento económico con pleno empleo, para ello necesitamos una política fiscal, política monetaria, política salarial y una política cambiaria, que genere una nueva banca de desarrollo y una nueva banca de inversión privada, la cual permita captar mayores tasas de ahorro y canalizarlos competitivamente a la inversión productiva de microempresas productivas en el desarrollo rural.

Un sistema financiero que permita captar el ahorro público y así exista una política fiscal sana y eficaz de ingreso-gasto de equilibrio macroeconómico con atención a áreas prioritarias como es el combate a la pobreza en zonas rurales. Para ello, el enfoque de desarrollo territorial coincide con el enfoque de la economía institucional y participativa, ambos proponen la urgencia de establecer mecanismos institucionales locales que promuevan un sistema participativo y abierto a formular propuestas desde la base y en un sentido complementario con otros espacios territoriales. Es fundamental la participación ciudadana organizada y proactiva que acompañe la mano invisible del libre mercado en una distribución más equitativa de la riqueza y para ello necesitan de la mano del Estado como promotor del crecimiento sostenido, sustentable y con pleno empleo.

En efecto y desde el punto de vista de la gestión de proyectos de desarrollo, el gran desafío que nos plantea dicho enfoque es cómo mecanizar los factores multidimensionales del territorio rural en continua transformación y en un grado de incertidumbre. Este enfoque plantea la necesidad de analizar el comportamiento de los diversos agentes públicos y privados (locales, regionales, nacionales e internacionales) como base para la gestión de propuestas e iniciativas. Estos planteamientos ponen de manifiesto los actuales procesos de diferenciación espacial donde cada territorio adquiere un papel económico-productivo y socio-político sin sentido de complementariedad, los cuales vienen acentuando las brechas de la exclusión económica y social de los grupos sociales, sobre todo de los menos favorecidos como son las familias campesinas, las mujeres, los jóvenes, entre otros, en los ámbitos locales o regionales.

El enfoque territorial propone la necesidad de comprender la relación urbano-rural en función de las dinámicas económicas y de relaciones entre sus instituciones. Se trata de redimensionar la existencia de un continuo urbano-rural, reconociendo la existencia de centros y redes urbanas que cumplan funciones de provisión de servicios a las actividades rurales, así como la función proveedora de los ámbitos rurales hacia los centros urbanos. En ese sentido y tomando en cuenta la capacidad de integración de las dinámicas locales y regionales, la distinción de lo urbano y rural es irrelevante, más bien es reconocer las externalidades económicas necesitan ser combatidas en cooperación con las zonas urbanas-regionales.

La perspectiva territorial de desarrollo rural propone la participación de la población que interactúan en dicho espacio territorial de sistemas socioculturales y sistemas ambientales, y que contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos productivos que favorezcan la cooperación y corresponsabilidad entre los actores sociales –territoriales. El enfoque territorial visualiza al territorio como el espacio estratégico para el desarrollo, trascendiendo a la endogeneización de los mecanismos de desarrollo en los cuales se asientan los recursos naturales y que se manifiestan en formas de producción, consumo e intercambio, que a su vez son administrados y gestionados por instituciones y organizaciones existentes en el espacio local.

La economía institucional participativa comprende que el espacio territorial rural no es sólo un espacio agrario, sino que es un espacio geográfico donde se interrelacionan factores económicos, sociales, políticos e institucionales. Es el lugar donde las personas realizan diferentes funciones productivas, comerciales, organizativas, vinculadas al desarrollo agrícola, agroindustrial, artesanal, a las actividades ambientales, a los servicios del turismo y donde lo cultural (costumbres, valores, etc.) es parte del sentido de pertenencia entre los grupos sociales, los cuales conceptúan acciones de cohesión social buscando el bienestar.

Comprendemos que el espacio rural es muy diverso y oferta los recursos naturales y productivos que demanda el sistema urbano, y éste ofrece servicios e infraestructura complementarias a las actividades rurales (agrícolas, agroindustrial, artesanal, de servicios turísticos). Esta forma de relación intrínseca demanda de actuaciones que aporten a la integración y organización de los territorios rurales para hacerlos más competitivos en el mercado local, regional y nacional. Esto significa que debe reconocerse la importancia creciente de las actividades no agrícolas en el ámbito rural y su relación con centros urbanos en territorios predominantemente rurales. Las nuevas estrategias de desarrollo rural reconocen esta configuración como alternativa complementaria que aportan a las metas del desarrollo.

La planificación física del territorio es una de las áreas relevantes de decisión de los gobiernos locales, y convoca aspectos sustanciales de las políticas públicas. Garantizar el derecho al territorio para toda la población que en ella habita significa entender que se trata de un derecho universal, y por lo tanto efectivizarlo es una

atribución de los gobiernos locales, que lo posibilitan a través de políticas públicas y urbanas que orientan la organización del territorio.

En la perspectiva de derechos de igualdad entre mujeres y hombres es necesario que exista una política pública de desarrollo regional en el cual se considere la división sexual del trabajo entre varones y mujeres y avanzar en la búsqueda de un nuevo contrato social. El estado, los gobiernos locales, tienen una responsabilidad para promover dichos cambios y la planificación del territorio es uno de los aspectos que pueden contribuir a efectivizar los mismos.

El POPMI incorpora una política pública bajo una perspectiva de economía institucional incorporando a la mujer indígena en la participación del uso de sus recursos que le proporciona su territorio para organizarse en proyectos productivos bajo una perspectiva de género en la cual se considera al mujer indígena como sector de la sociedad que puede atender los compromisos como responsables del ámbito doméstico, pero que en un tiempo libre puede organizarse con sus compañeras para ejecutar el proyecto dentro de su comunidad sin tener que emigrar hacia los polos de desarrollo regional y que de alguna manera las involucra en la economía local de su comunidad, lo cual no condiciona sus oportunidades de trabajo en el mercado laboral.

El POPMI-CDI es consciente de la incorporación de las mujeres al mercado laboral, el cual exige una organización del tiempo diferente, porque implica compatibilizar la vida familiar con la vida laboral o con las actividades de generación de ingresos, dentro o fuera de la casa. La relación trabajo y vivienda, las distancias a los lugares de trabajo, los horarios y los medios de movilidad, condicionan las decisiones personales. El programa POPMI-CDI dentro de sus reglas de operación determina que existe un aumento entre las mujeres indígenas que se quedan a cargo de hijos o de personas dependientes y que necesitan tener acceso a una vivienda y que la falta de oportunidades a bienestar social hace que el salario sea reducido por sus servicios lo que limita a llevar a cabo una vida más digna para los miembros de su familia.

Capítulo III. La Política Pública en Perspectiva de Género en el estado de Quintana Roo

En el presente capítulo, se retoma como antecedente el proceso de regionalización del estado con la finalidad de conocer la dinámica de la política territorial y cómo impacta ciertas estrategias del pasado en materia de política de desarrollo regional en la actualidad socioeconómica de las tres zonas que posee el estado. Sin embargo, por cuestiones de investigación haremos un énfasis en nuestra zona de estudio, la cual es la zona maya para conocer sus localidades que poseen una población en su mayoría hablantes de lengua indígena, conocer la interacción en sus condiciones socioeconómicas con un muy alto o alto grado de rezago social y pobreza multidimensional, y así comprender la distribución demográfica en la zona caracterizada por la polarización regional del estado, lo que genera un fuerte flujo migratorio, tanto definitivo como temporal. De esta manera se dará un acotamiento del área de estudio, dando cauce a determinar la incorporación del POPMI, para identificar las líneas de acción o política pública que ha determinado el estado de Quintana Roo en su Plan Estatal de Desarrollo y a la vez en los Planes Municipales de Desarrollo para que existan acciones que puedan impactar en el empoderamiento productivo de las mujeres indígenas y así surjan programas estatales que acompañen los proyectos productivos que beneficia el POPMI en el estado.

3.1 Condición socioeconómica del estado de Quintana Roo: el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto

Actualmente los municipios de Quintana Roo evidencian un reflejo deficiente en el diseño de planeación en desarrollo regional. Del proceso de regionalización en la década de los setentas podemos afirmar que solo la parte del proyecto turístico en la zona norte fue exitoso los demás zonas quedaron rezagadas por las reglas del mercado mundial. Anteriormente se describió la historia de política territorial en los municipios de Quintana Roo, por lo cual únicamente retomare unos pasajes de ello para adentrarnos a la época contemporánea del contexto socioeconómico de Quintana Roo y en específico del municipio de Felipe Carrillo Puerto.

A partir de 1974 con la creación del estado de Quintana Roo se ponen en marcha proyectos previstos en las zonas del estado. La zona sur asume la función como ciudad puerto, como pequeño centro industrial y como zona libre (la zona sur en específico recibió en gran escala proyectos agrícolas). La zona norte fue convertida en un paraíso turístico, explotación minera y actividad pesquera. La zona maya quedo aislada de este desarrollo regional. En el sur del estado se distribuyó una gran dinámica de distribución de financiamiento y de repoblamiento, porque es una parte del estado con tierras fructíferas y el suelo más laborable para tener pastizales (Baas y Van Gendt, 1978:16).

Según Dachary y Arnaiz Quintana Roo vivió entre 1971 a 1976 un crecimiento espectacular nacional (Dachary y Arnaiz, 1998:427). Pero a partir de la crisis económica de la década de 1980, el desequilibrio se acentuó y las consecuencias aún las apreciamos, por ejemplo, una concentración socio-demográfica y económica principalmente en el complejo turístico de los municipios de Benito Juárez, Cozumel e Isla Mujeres, continuo creciendo a raíz del desarrollo del proyecto corredor turístico “Riviera Maya”; mientras tanto, para la zona sur que se reservó el desarrollo agroindustrial, forestal y ganadero, a partir de la construcción del Ingenio Azucarero en los márgenes del Río Hondo en 1971 se dirige una nueva colonización masiva alrededor de los ejidos de Pucté y de Álvaro Obregón.

Durante el periodo de nacimiento del estado, se pretende que se vayan gestando nuevas relaciones entre las metrópolis y sus satélites, se busca que los polos en crecimiento desplacen a las antiguas metrópolis, Cancún desplace a Mérida y Valladolid como metrópolis de la región Norte, Felipe Carrillo Puerto como metrópoli del Centro desplace a Peto, y que Chetumal continúe configurándose como metrópoli de la región Sur (Bartolomé y Barabas, 1977). En el panorama histórico y actual se aprecia la manera en que la población satélite, en especial de la zona maya, generó nuevas formas de relaciones de producción con las nuevas metrópolis, antes acostumbrada a actividades agrícolas de subsistencia con una incipiente inserción de moneda corriente a través del aprovechamiento forestal y ahora como principal expulsora de mano de obra fuertemente dependiente del capital turístico, lo que implica también una transformación en las relaciones interculturales que se venían gestando antes.

En 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte desplazó a la Zona Libre comercial de la ciudad de Chetumal al país de Belice. Como refiere César Dachary (1998), lo que antes era un área geográfica amplia, mínimamente poblada, aislada entre sí, sin diversificación, altamente dependiente de un mercado exterior, pero muy poco polarizada como sociedad civil, aunque manteniendo a la zona maya como un área separada y más atrasada, se convierte en un área altamente polarizada y desigual, pues a diferencia de la situación anterior, este nuevo modelo “articula a las zonas internas del Estado en situación desigual, ya que la zona maya periférica a la turística se transforma en el abastecedor de fuerza de trabajo y de algunos mínimos productos de abastecimiento” (Dachary, 1998: 428-430).

El proceso de regionalización en el estado fue una transformación económica bajo la concepción de una especialización de economía maicera, forestal, turística (norte y sur), ganadero (centro) y piscícola (costas), complementado por la agricultura tecnificada de hortalizas y frutales (centro). Ahora bien la especialización del modelo económico para la zona maya tuvo un impacto negativo, por años la zona se caracterizó por ser su actividad productiva la misma en esta ocasión no tuvo oportunidad la zona de asegurar la subsistencia debido a la economía de mercado (Baas y Van Gendt, 1978:6).

En la década de los setentas la situación demográfica del estado tiene un significativo crecimiento, sin que esto perjudique el desarrollo socioeconómico de las zonas. Sin embargo, a medida que pasan los años se evidencia el crecimiento rural en las zonas urbanas de la zona norte y sur producto de las colonizaciones que encauzaron sobre ellas. La zona centro (maya) queda rezagada a un grado que se evidencia en gran extensión de territorio con abundancia en reservas de árbol de chicozapote (Bartolomé y Barabas, 1977:85). En el 2010 el censo poblacional evidencia la polarización que existe en el estado de Quintana Roo, el 70% de la población en el estado se encuentra concentrada en la zona norte, en los municipios de menor extensión demográfica creando una polarización asimétrica. La región sur, que en 1970 era la más poblada de las zonas (41%) no escapa totalmente del proceso de polarización regional actual si tomamos en cuenta que hoy sólo contiene al 19% de la población total del estado frente al 70% de la concentración en la zona norte o costera. Sin embargo, el polo de concentración poblacional que ha ejercido Chetumal como capital del estado, y en menor medida el

desarrollo de la industria de extracción de caña en la región fronteriza, indican que se puede hablar de otro polo de metropolización en el estado, mucho menor en términos económicos y demográficos que el polo de desarrollo del norte, pero no por ello menos atractivo sobre todo para la población ubicada más al sur del estado.

Desde un principio se preveía que la dinámica institucional se focalizaba en la creación de dos polos de desarrollo principales: en el norte un desarrollo turístico como es Cancún y en el sur un desarrollo agropecuario como es Chetumal, ambos impactando hacia el centro, pero la zona maya no llegó a consolidarse según los planes de desarrollo regional, la cual generó desplazamientos temporales y definitivos de la población hacia la zona norte (Bartolomé y Barabas, 1977:88). Por su parte la zona sur, no ofreció más resistencia ante el fenómeno de globalización y en 1983 con la crisis económica que afecta a nivel nacional al país, sobre todo a las entidades federativas fronterizas que a partir de la apertura comercial en el país, polarizó al estado por un lado una zona norte continuo con la inversión oficial y privada y en la zona sur comenzó una crisis que hasta la época actual no concluye y que se va acentuando a medida que pasa el tiempo las diferencias socioeconómicas de las tres zonas del estado de Quintana Roo (Dachary y Arnaiz, 1998:42).

Actualmente el municipio de Felipe Carrillo Puerto posee 216 localidades con una población mayor a 2,500 habitantes. La mayor concentración poblacional se identifica en el centro urbano de la localidad de Felipe Carrillo Puerto en el que se concentra el 34% de la población del municipio. Tihosuco, Chunhuhub, Señor y Tepich son también poblaciones centrales que sin llegar a conformar una regionalización socio-económica de importancia registran un crecimiento relativamente mayor porque son poblaciones centenarias, que se ubican en las carreteras principales y concentran servicios públicos y comerciales. Para el total del municipio durante el periodo entre 2003 y 2008 el sector más dinámico fue el del comercio, seguido del transporte, los medios masivos y las actividades de gobierno, los cuales tuvieron un crecimiento mayor al del estado (Lozano y Cabrera, 2011: 159-161). La población esparcida en 211 localidades menores a 2,500 habitantes representa un 45% de la población municipal; por lo general se trata de unidades domésticas que se dedican a la agricultura de subsistencia y reciben el apoyo

monetario de familiares que residen y/o trabajan en las ciudades turísticas y en menor medida en Felipe Carrillo Puerto.

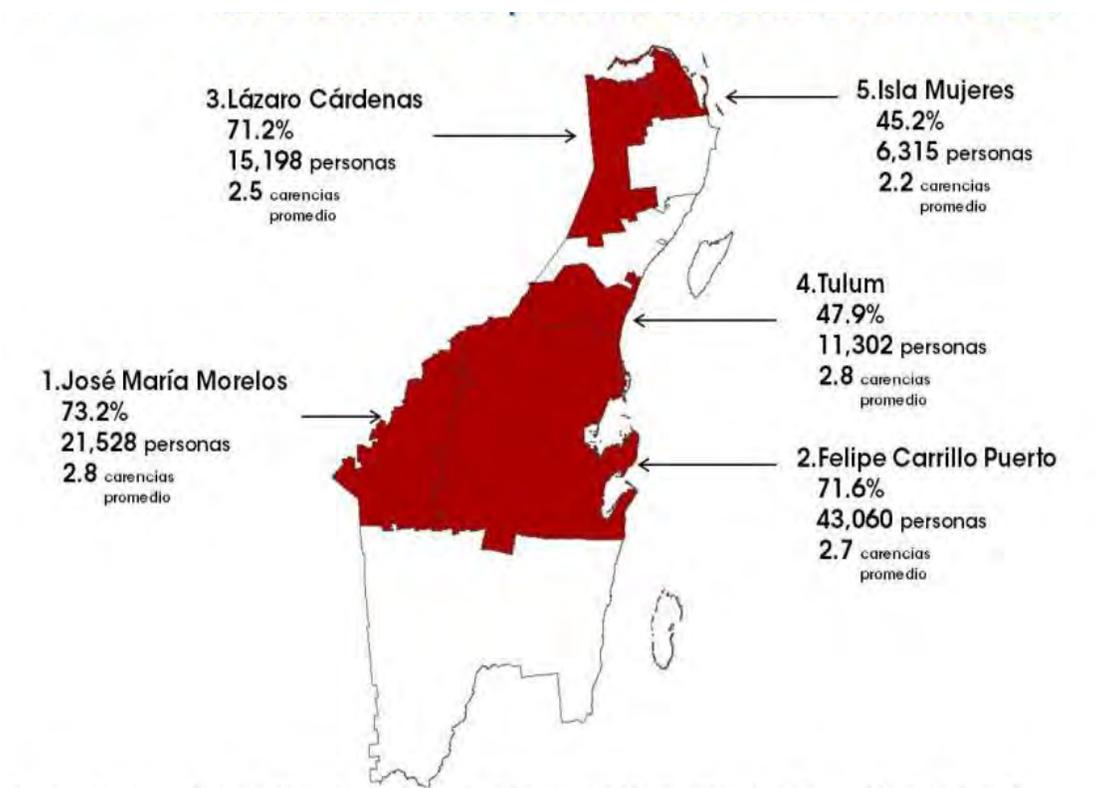
La situación socioeconómica actual de Felipe Carrillo Puerto es expuesta por el informe de la CONEVAL de 2010 – 2012 *Sobre la Situación Socioeconómica de los Municipios en Quintana Roo*, la cual proporciona bajo datos estadísticos que el municipio de Felipe Carrillo Puerto se encuentra entre los tres municipios de once municipios con una mayor concentración de población en situación de pobreza. Felipe Carrillo Puerto posee 71.6% de población en pobreza. El municipio de Felipe Carrillo Puerto junto a otros cuatro municipios representa a la población con mayor pobreza de la entidad y no es de extrañarse que dos municipios más pertenecen a la zona maya (José María Morelos y Lázaro Cárdenas). Los cinco municipios incluyendo a Felipe Carrillo Puerto poseen el 45% de la población en pobreza lo que representó 20.9% del total de la población en pobreza en la entidad. Felipe Carrillo Puerto concentró un número de personas en pobreza de 43,060 (71.6%). Ahora bien, once municipios en el estado presentaron población en pobreza lo cual en términos estadístico representa el 88.3% del total de la población en pobreza en el estado.

En el 2010 el gobierno federal realizó la declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP)¹. El estado de Quintana Roo posee cinco municipios en pobreza extrema². Felipe Carrillo Puerto con los otros dos municipios de la zona maya (José María Morelos y Lázaro Cárdenas) representa a una población en pobreza extrema de 464,305 personas lo que representa un porcentaje de 17.2 del total de personas en pobreza extrema.

¹ De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) es considerado Zona de Atención Prioritaria (ZAP) a las regiones o áreas que son de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registre índices de pobreza y marginación caracterizados de la existencia marcada de insuficiencia y rezago en el ejercicio de los derechos de desarrollo social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

² Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Quien se encuentra en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicara por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Figura 2. Municipios con mayor Porcentaje de Población en Situación de Pobreza en Quintana Roo, 2010.



Fuente: estimaciones del CONEVAL, con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y en el MCS-ENIGH 2010

En agosto de 2010 momento en el que la CONEVAL realizó el estudio la línea de bienestar nacional era para la zona rural de \$684 pesos y para la zona urbana de 978 para zonas urbanas. Felipe Carrillo Puerto ocupó el segundo lugar con población en pobreza extrema con 24.9% que en número de personas significa 14,944 personas. El municipio de Felipe Carrillo Puerto fue uno de los municipios que mostró un mayor crecimiento de personas en pobreza y también en pobreza extrema. En el 2010 las localidades con mayor rezago social³ en el estado de Quintana Roo pertenecen a los municipios de la zona maya José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto. Estas localidades de los municipios de la zona del centro identificaron 1000 mil

³ El índice de Rezago Social se refiere a indicadores de educación, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos, calidad y espacio en la vivienda y activos en el hogar.

habitantes o más con un alto grado de rezago social. En el siguiente cuadro 4 se exponen las diez localidades que presentan características de rezago social:

Tabla 4. Localidades de 1000 habitantes o más con mayor grado de rezago social en Quintana Roo, 2010 (porcentaje).

Localidades de 1000 habitantes o más con mayor grado de rezago social en Quintana Roo, 2010 (porcentaje)										
Indicador	Municipio									
	José María Morelos	José María Morelos	Felipe Carrillo Puerto	Felipe Carrillo Puerto	José María Morelos	Othón P. Blanco	José María Morelos	Othón P. Blanco	Felipe Carrillo Puerto	Felipe Carrillo Puerto
	Localidad									
	X-Cabil	Huay Max	Tepich	Santa Rosa Segundo	Sacalaca	Kuchumatán	Sabán	Maya Balam	Señor	Dzulá
Población total	1,087	1,399	2,753	1,068	1,010	1,019	2,167	2,018	3,095	1,223
Población de 15 años o más analfabeta	13.8	13.2	23.2	21.1	25.3	26.6	13.1	23.9	19.7	10.6
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	0.8	2.2	3.9	2.4	5.6	6.2	1.0	7.2	4.1	5.0
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	67.8	57.5	68.4	59.1	64.1	70.0	54.9	67.4	57.9	57.1
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	14.8	17.2	24.4	13.7	9.8	14.8	22.4	5.7	22.6	24.9
Viviendas con piso de tierra	23.2	24.7	14.1	5.4	13.5	13.2	20.3	16.9	10.2	9.2
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	77.2	67.4	34.8	61.0	20.7	2.8	39.7	4.9	36.5	50.5
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	4.3	16.0	19.8	5.8	9.3	0.0	14.7	4.6	8.8	1.7
Viviendas que no disponen de drenaje	78.3	76.7	71.5	60.6	28.3	12.3	58.8	24.9	45.6	52.8
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	6.3	5.9	9.9	4.1	5.9	12.7	5.8	8.8	3.8	5.6
Viviendas que no disponen de lavadora	69.7	66.3	65.8	51.0	65.8	82.5	59.8	72.1	52.7	44.2
Viviendas que no disponen de refrigerador	67.7	74.0	65.9	57.3	73.0	67.9	62.2	60.4	47.7	57.4
Grado de rezago social	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Lugar que ocupa en el contexto nacional	38,452	40,926	42,393	53,198	53,485	53,500	53,831	57,038	60,740	60,750

Nota: los indicadores de rezago social se encuentran expresados en porcentaje.

Nota: para los indicadores de rezago social se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.

Nota: el cálculo de los indicadores, índice y grado de rezago social se realiza con la base de datos "Principales resultados por localidad (ITER)".

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

El proceso de metropolización por subregiones o regiones internas se vio interrumpido por el acelerado proceso de desarrollo de la zona norte y el relativo descuido al resto de las zonas, a pesar de los esfuerzos, de lo que se constituyó por los mismos motivos previstos de rezago social como la zona maya, que como vimos integra las

características socio-económicas de toda la región central y de la parte occidental de la región norte. Durante decenios se ha podido mantener un equilibrio precario entre el poder adquisitivo reducido del medio y el modo de producción; ahora se tiene que llegar a la producción de un surplus para poder tener los medios suficientes, dentro del mismo equilibrio, quedando ambas variables constantes (Baas y van Gendt, 1978: 6). Es por ello que la estrategia adoptada por los habitantes de esta zona haya sido la de escindir a la unidad doméstica para diversificar las actividades productivas que en la mayoría de los casos siguen siendo estacionales (construcción, servicios turísticos, milpa, extracción forestal, pesca) con las transformaciones en las prácticas y en la percepción del mundo que ello implica en los individuos y en la unidad en su conjunto. Por ende, hoy en día es más preciso hablar de una regionalización polarizada socio-económicamente entre la zona costera y la zona maya.

Los problemas de regiones polarizadas han afectado el desarrollo económico y crecimiento económico del país, sobre todo porque la población que menos bienestar social posee en México es la población indígena, hemos observado el estudio de CONEVAL (2012) en los municipios de la zona maya, los cuales se caracterizan por carecer de bienestar económico. Los estudios de evaluación de los programas en México son de reciente historia, pero a partir de los cambios constitucionales el Plan Nacional de Desarrollo involucra como prioridad el desarrollo de los pueblos indígenas. El fundamento legal en la *Constitución Política Mexicana*, en su Artículo 2 apartado B, señala: “La federación, los estados y los municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades (CPM, 2001), las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. Asimismo, el Programa para el Desarrollo de los pueblos Indígenas 2009 – 2012 señala que se habrá de promover entre las dependencias federales, gobiernos estatales, municipios y actores locales, acciones de planeación territorial para el desarrollo sustentable y con identidad en las regiones indígenas”. El impacto normativo tiene una estrategia que se implemente cambios en la manera de hacer política social y que exista inclusión para la población indígena.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece en su artículo 36 que se debe identificar los indicadores con los cuales podemos medir y definir a la pobreza son:

rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda y acceso a la alimentación y grado de cohesión social. A partir de ello, la CONEVAL desarrolló la metodología para la medición oficial de la pobreza en México. En ella se consideran dos enfoques, el relativo a los derechos sociales medido mediante los indicadores de carencia social que representan los derechos fundamentales de las personas en materia de desarrollo social, y el enfoque del bienestar económico medido a través de satisfactores adquiridos a partir de los recursos monetarios de la población y representados por las líneas de bienestar. Los derechos sociales se miden mediante los siguientes indicadores de carencia social: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación

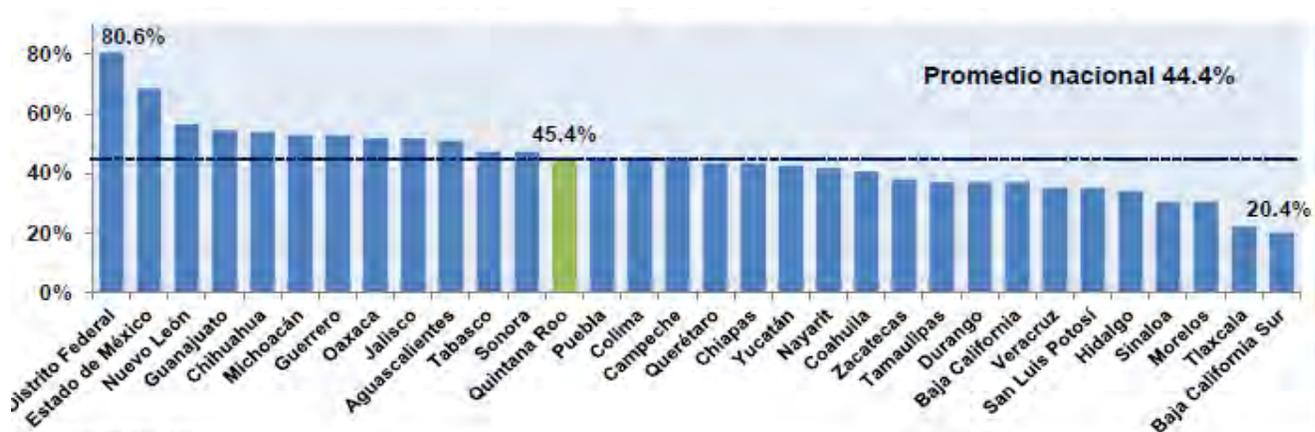
Durante el año de 2007 el estado de Quintana Roo promulgó la ley de Desarrollo Social (LDS), que actualmente se encuentra vigente y establece que se deben destinar recursos al desarrollo social. Asimismo, señala que la población en vulnerabilidad podrá beneficiarse de los planes, programas y acciones de desarrollo social (CONEVAL, 2012). La normativa dispone criterios para justificar la creación de programas nuevos como la elaboración de un diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritaria y el establecimiento de lineamientos para su seguimiento y evaluación; no se solicitan aspectos relacionados con el diseño del programa como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue. Cabe señalar que no se detectó el actor responsable de realizar la tarea.

En 2011 la CONEVAL, realizó un estudio sobre el desarrollo social de los programas en Quintana Roo para conocer el avance, monitoreo y evaluación del estado con base a la información disponible, el estudio se basó en materia normativa como en la práctica en desarrollo social, diseño y operación de los programas estatales, transparencia de los programas estatales, evaluaciones a programas estatales y estudios sociales, indicadores de resultados y de gestión.

La siguiente gráfica muestra el resultado obtenido por el estado respecto de las 32 entidades federativas; de un 100 por ciento posible, el estado obtuvo un 45.4 por ciento de avance, lo que significa que Quintana Roo tiene un avance por arriba del promedio nacional (44.4 por ciento). El estado se encuentra en el lugar décimo tercero dentro de

las entidades federativas que poseen avances en el monitoreo de la normatividad de los programas sociales y transparencia en los programas estatales.

Gráfica 7. Avance en Monitoreo y Evaluación por Entidad Federativa, 2011 (Porcentaje).



Fuente: CONEVAL, 2011.

Sobre el estudio de normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación en el estado de Quintana Roo se encontró que continúa vigente la Ley de Desarrollo Social (LDS), lo cual tiene como fin destinar recursos al desarrollo social y sobre todo darle prioridad a las zonas detectadas como vulnerables. En relación al diseño y programación de los programas, el estado con su Ley de Desarrollo Social justifica la creación de programas como la elaboración de un diagnóstico focalizado sobre las zonas de atención prioritaria y el establecimiento de lineamientos para su seguimiento y evaluación; sin embargo, no se solicitan aspectos relacionados con el diseño del programa como la población objetivo al que va dirigido, el tipo de apoyo y el resultado que persigue. Y aparte no se detectó el actor institucional responsable de realizar la tarea el que debe construir un programa con una población objetivo.

La normativa de la LDS de Quintana Roo establece la integración de un padrón único de beneficiarios a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) y de los municipios según corresponda, lo cual puede facilitar la detección de duplicidades y complementariedades entre programas. Asimismo, se señala que se publicarán los lineamientos para su integración y actualización, pero la CONEVAL no encontró evidencia de su emisión por lo que no fue posible identificar la información que

deben contener los padrones. En la práctica, el estado tiene publicados algunos padrones de beneficiarios de programas de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena y la Secretaría de Desarrollo Económico, en los cuales es posible referir el responsable de actualizarlos, el nombre del beneficiario y el programa del cual recibe apoyo, aunque no siempre se describe el tipo de apoyo entregado, la ubicación geográfica del beneficiario y otras de sus características. La vigencia de cada padrón varía en el periodo de 2009 a 2011.

En la normativa de la LDS no se identificó el mandato de elaborar Reglas de Operación (ROP) de los programas de desarrollo social, solamente se hace referencia a su existencia, además de que se determina que serán validadas y difundidas por la SEPLADER. Éstas son importantes porque buscan regular la operación y otorgar transparencia en el acceso a los programas, por lo que se convierten en el marco de referencia para el seguimiento y evaluación. Únicamente para el Programa Actividades Productivas, se acuerda como contenido mínimo de las ROP, el objetivo, la población objetivo, el tipo de apoyo, los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los criterios de seguimiento y evaluación. En la práctica no se encontraron ROP o lineamientos de operación disponibles para sus programas estatales.

En cuanto a la transparencia de los programas estatales, la normativa dispone la publicación de las ROP, los padrones municipales y estatales, así como del padrón único de beneficiarios. No se especifica la divulgación de los indicadores de resultados y de gestión. Al respecto, el estado publica información de programas a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Comisión para la Juventud y el Deporte (CONJUDEQ) y la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDE). La información que difunde de los programas son su objetivo, población objetivo y la institución responsable de su operación. Difiere aquella sobre los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y el tipo de apoyo otorgado por el programa. En su Presupuesto de Egresos para los años 2009 a 2011 no se identificó el presupuesto que es considerado como de desarrollo social, aunque sí los recursos asignados a la SEPLADER.

Asimismo, para el estado no se identificó el presupuesto por programa, aunque sí el que corresponde por dependencia y por programa presupuestario, la última información disponible de parte del gobierno del estado fue en la designación del

presupuesto para programas del año 2011. El presupuesto por programa es un factor que permite avanzar en la construcción de uno orientado a resultados, pero al no encontrarse documentación no es posible hacerlo.

La LDS de Quintana Roo expresa que los programas y las acciones de desarrollo social deberán incluir en su evaluación los indicadores de resultados, gestión y servicios. Aquellos resultados que se fijan, deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas en la materia de la política de desarrollo social, y los de gestión y servicios. No se detectó la información que deberá reportarse como nombre del indicador, descripción de lo que busca medir, fórmula de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base y metas, características que permitirían su réplica. En la práctica, se reporta la existencia de indicadores de resultados sistematizados en el Sistema Interactivo de Consulta Educativa del estado, el cual reporta indicadores por municipio para nivel primaria, básico y medio superior; la última medición disponible corresponde al ciclo escolar 2008-2009. Los datos que se presentan son el nombre y descripción de lo que miden, mas no su fórmula de cálculo, frecuencia de medición, línea base, y metas, características que permitirían la réplica.

Fueron identificados indicadores de gestión por dependencia vinculados a estrategias y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, para los cuales se especifica su nombre, descripción, frecuencia de medición y meta, pero no se detectó información de su medición. Es importante señalar que en ambos casos no es posible conocer el avance por programa de desarrollo social.

La Ley de Desarrollo Social crea la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social como el organismo encargado de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social. Su ámbito de acción es a nivel estatal y municipal. La Comisión es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social del estado y está conformado por ocho integrantes, donde uno representa al ejecutivo estatal (el titular de la SEPLADER), un Secretario Ejecutivo designado por el titular de la SEPLADER y seis investigadores de reconocido prestigio. El organismo está a cargo de normar y coordinar la evaluación de la política y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y de los municipios. Asimismo, está facultado para emitir recomendaciones derivado de los resultados de las

evaluaciones, aprobar los indicadores de resultados y de gestión, y llevar a cabo estudios de desarrollo social.

No obstante, no se encontró evidencia del funcionamiento de la Comisión ni de elementos en materia de evaluación implementados por el Instituto de Evaluación del Desempeño (IED) subordinado a la Secretaría de Hacienda, que tiene como facultad evaluar antes, durante y después del ejercicio fiscal, el desempeño, resultados e impactos de los programas y políticas públicas, los servicios e inversiones gubernamentales. Tampoco se detectó alguna evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), el cual tiene entre sus funciones evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los Programas Regionales y Estatales.

La anterior evaluación es conocer la intervención del estado de Quintana Roo en los programas de desarrollo social, y así pueda contribuir su información en la toma de decisiones que aporten mejoras en la política pública. La CONEVAL retoma los programas y las acciones de desarrollo social del estado que operaron mediante dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal, durante el ejercicio fiscal 2010. Los 54 programas y acciones de desarrollo social de las secretarías de Quintana Roo, están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, establecidos en la LGDS y pertenecen a las siguientes dependencias:

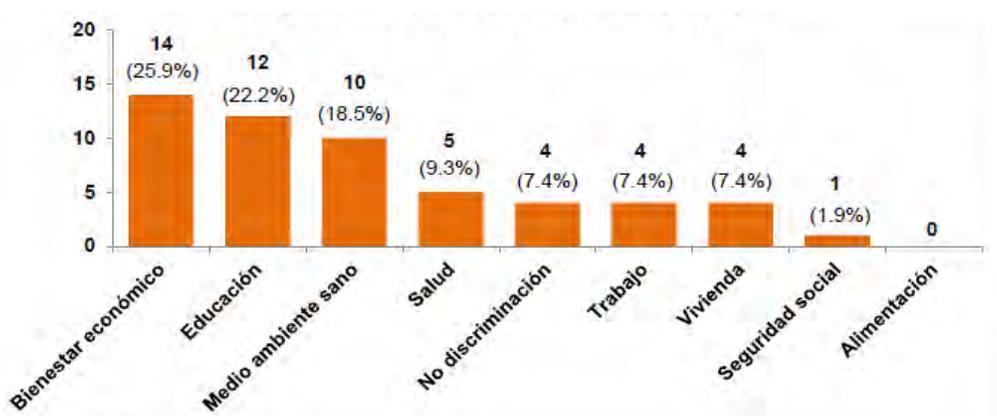
Tabla 5. Programas y Acciones estatales para el Estado de Quintana Roo.

Dependencia o entidad	No. de programas y acciones
Secretaría de Cultura	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena	12
Secretaría de Desarrollo Económico	3
Secretaría de Desarrollo Social	8
Secretaría de Educación	5
Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional	2
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1
Servicios Educativos y Culturales	1
No disponible	21
Total	54

Fuente: Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010. CCONEVAL, 2012.

En la siguiente gráfica se muestra el derecho social o a la dimensión del bienestar económico al cual se alinean los programas y acciones de Quintana Roo para 2010.

Gráfica 8. Derecho Social o Dimensión de Bienestar Económico al cual se Alinean los Programas y Acciones de Desarrollo Social del estado de Quintana Roo, 2010.



Fuente: CONEVAL, 2012

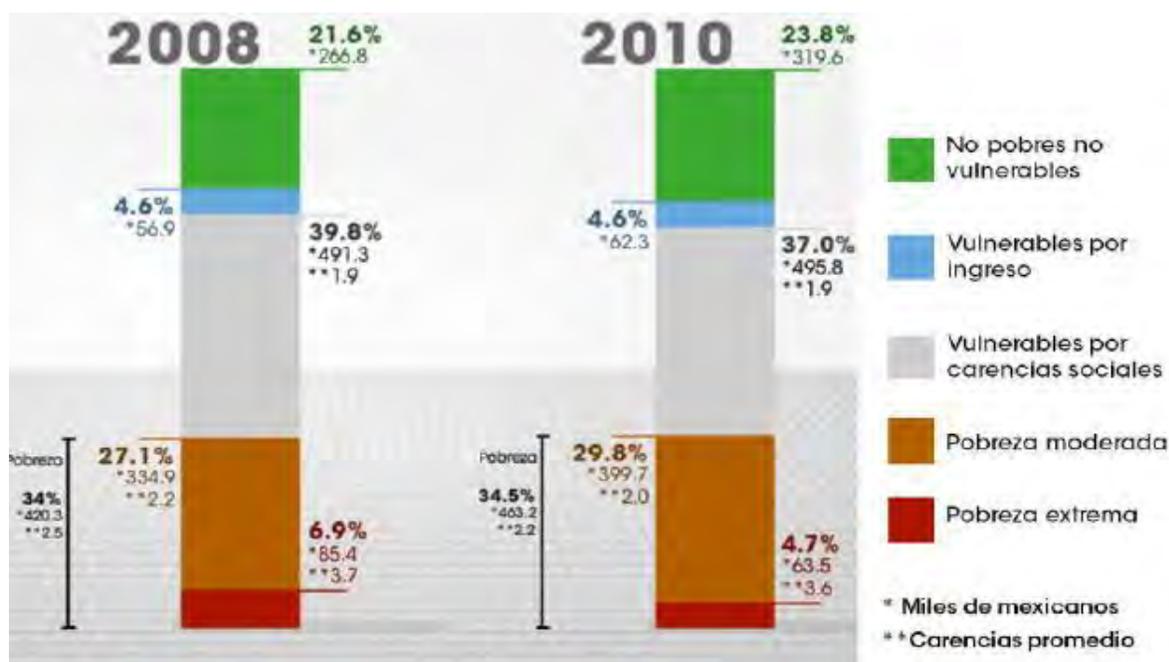
La mayoría de los programas y acciones de desarrollo social están alineados a la dimensión del bienestar económico y al derecho social de educación. Un menor número están alineados a los derechos sociales de no discriminación, trabajo, vivienda y seguridad social. Sin embargo, un programa o acción social no solo debe poner prioridad a un derecho social como es el caso del estado de Quintana Roo sino que para alcanzar que en su mayoría la población posea un bienestar económico debe priorizar los demás

indicadores de los derechos sociales, los cuales son: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. Es fundamental que dentro de las instituciones del estado haya conocimiento sobre lo que se consideran las líneas de bienestar, sobre todo que el estado de Quintana Roo se encuentra por debajo del rango de la línea de bienestar a nivel nacional. Para ello debe considerarse las siguientes líneas: a) Línea de bienestar. Es la suma de los costos de la canasta alimentaria y no alimentaria, permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas, aún si hiciera uso de todo su ingreso. b) Línea de bienestar mínimo. Equivale al costo de la canasta alimentaria, permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

La intención de conocer los indicadores para medir los derechos sociales y de bienestar económico es porque nos permiten determinar a la población en pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar). Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta 3 o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (su ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar mínimo). Una persona no es pobre y no vulnerable si su ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencias sociales.

En lo que respecta a la pobreza en Quintana Roo de 2008 a 2010 la pobreza aumentó, pasó de 34.0% a 34.5% lo que representó un aumento de la población en pobreza de 420,279 a 463,179 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza aumentó en 42,900. Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó de 6.9 a 4.7, lo que significó una disminución de 85,398 a 63,518 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza extrema disminuyó en 21,800 (CONEVAL, 2012).

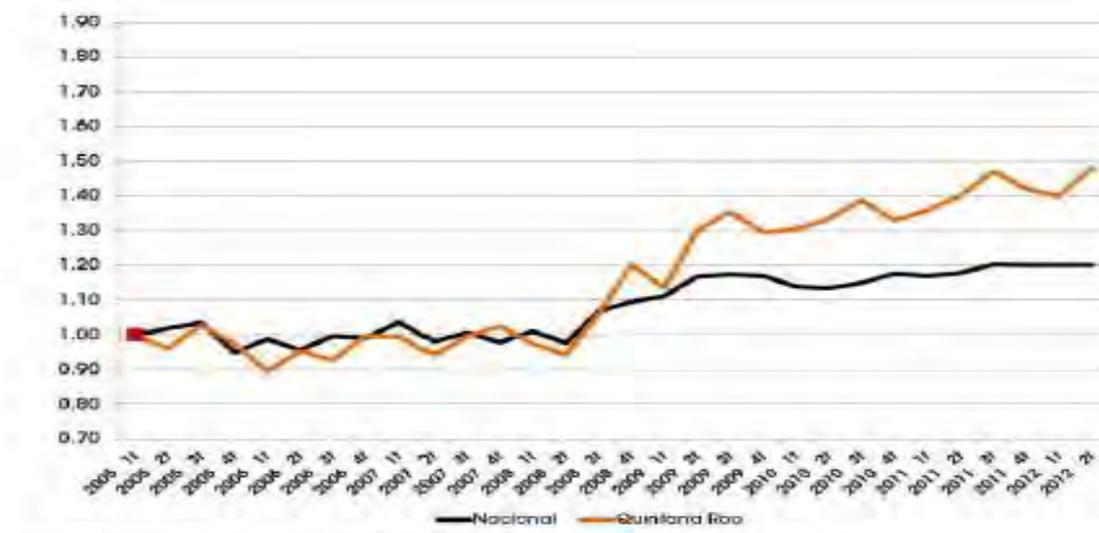
Gráfica 9. Pobreza en Quintana Roo 2008 – 2010.



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

A nivel nacional, el estado de Quintana Roo se encontró dentro de las ocho entidades federativas que del primer semestre de 2005 y hasta el segundo trimestre de 2012 tuvieron un mayor incremento en el valor del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), es decir la proporción de personas en el estado que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo aumentó. Esta tendencia contrasta con la nacional, que permaneció prácticamente constante en este período. Obsérvese la siguiente gráfica. De la información proporcionada por la CONEVAL, se observa que en el año 2012 las entidades federativas que tuvieron un mayor incremento del valor ITLP son: Además de Quintana Roo, Nuevo León, Baja California, Distrito Federal, Tlaxcala, Guanajuato, Sonora y Tamaulipas.

Gráfica 10. Evolución del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza en Quintana Roo.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL, con base en la Encuesta nacional de Ocupación y Empleo 2005 – 2012, 1. Base primer trimestre de 2005.

Es importante señalar que la condición de pobreza es más evidente en los tres municipios indígenas del estado Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. A pesar que la condición de bienestar en el estado mejoró en sus nueve municipios evaluados por la CONEVAL, obsérvese que persiste el rezago social en los municipios de la zona maya. A nivel estatal se identifica con un rezago social a 66 localidades y en muy alto rezago social son 13 localidades. En las que residen 16, 779 habitantes con mayor grado de rezago social, los indicadores en los que se concentró el mayor porcentaje de población son los que se refieren a viviendas que no disponen de drenaje, lavadora y refrigerador. Es importante señalar que la población en pobreza se aprecia en los municipios con mayoría de población indígena. En el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto se encontró cuatro localidades con mayor rezago social a: Tepich con 2, 753 habitantes, Santa Rosa Segundo con 1,068 habitantes, Dzulá con 1,223 habitantes y Señor con 3,095 habitantes, que en su totalidad suman 8,139 habitantes que se encuentran con alguna carencia de indicadores de bienestar social que los incorpora al índice de rezago social. Pese a que a nivel nacional Quintana Roo en el 2010 disminuyó los indicadores de rezago social en sus municipios persiste la situación

de mayor pobreza en el estado en los tres municipios de la zona maya. Ello muestra que una de las zonas de atención prioritaria por el gobierno estatal se encuentra en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas.

El estado de Quintana Roo mejoró en sus condiciones sociales en el 2010, debido a que disminuyó en su población en general los indicadores de rezago social. Pero, para que el impacto no solo sea en crecimiento económico a nivel estatal, sino que también impacte en la política pública de desarrollo humano, se necesita mejorar en la capacitación de sus servidores públicos estatales en materia de diseño de programas sociales que se focalicen en las localidades de zona de atención prioritaria. Los municipios de Quintana Roo deben ampliar su capacidad institucional en temas de monitoreo y evaluación. Los servidores públicos deben conocer cómo se mide la pobreza en México, con la finalidad de mejorar la comprensión de la información de pobreza CONEVAL y promover el uso de la información en la administración estatal. Y por último es muy necesario conocer los programas sociales implementados en el estado con los indicadores, los cuales deben integrarse en Plan Estatal de Desarrollo.

En México la pobreza es un tema que ha sido estudiado en extenso, sin embargo, el enfoque de la pobreza multidimensional, es relativamente nuevo. En México, la responsabilidad para la determinación del criterio metodológico para la medición de la pobreza multidimensional recae, por mandato constitucional en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) apoyada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) quienes definen a la pobreza multidimensional de la siguiente manera *“Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias⁴.”*

Como una estrategia institucional, que busca reducir la vulnerabilidad y el incremento de las propias capacidades de los sectores pobres y marginados, con el fin de promover un desarrollo humano y sostenible, de conformidad con el Plan Nacional de

⁴ Véase. CONEVAL. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

Desarrollo 2001 – 2006 (PND), a partir de la estrategia de que buscaba propiciar una participación activa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, con el fin de combatir rezagos y marginación respetando a sus usos y costumbres. En la siguiente ilustración, se presenta la evolución del enfoque de la pobreza multidimensional y el empoderamiento de la mujer indígena en México.

Figura 3. Evolución del enfoque de pobreza multidimensional y Empoderamiento de la mujer indígena en México. 2004 – 2016.



Fuente: Medel Ramírez & Medel López, 2012.

El POPMI surge en el año 2004, quedando a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el objetivo principal es impulsar y financiar la ejecución de proyectos productivos para mujeres indígenas, mediante la promoción de procesos organizativos, que además de brindarles alternativas de ocupación e ingresos impacten en sus condiciones de vida y posición social, en consecuencia, lograr el empoderamiento. Friedman (1992:12) señala que el **empoderamiento** “es un proceso relacionado con el acceso y control de tres tipos de poderes: a) el social, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) el político, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su propio futuro; y c) el psicológico, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual.”

En los últimos años la prioridad del Estado Mexicano y uno de sus objetivos centrales en la política social es el combate a la pobreza. De esta forma una de las estrategias busca lograr el empoderamiento de la población en condición de pobreza, y particularmente, en las mujeres indígenas. En este sentido el combate a la pobreza se

ha vuelto un mandato constitucional que impacta las localidades en situación de pobreza multidimensional, y en forma particular el mismo mandato particular se vuelve una línea de acción para las localidades del estado de Quintana Roo con población indígena que registran una de pobreza.

3.2 El estado sociopolítico de la mujer en México: El Plan Estatal de Desarrollo en Quintana Roo y en el municipio de Felipe Carrillo Puerto

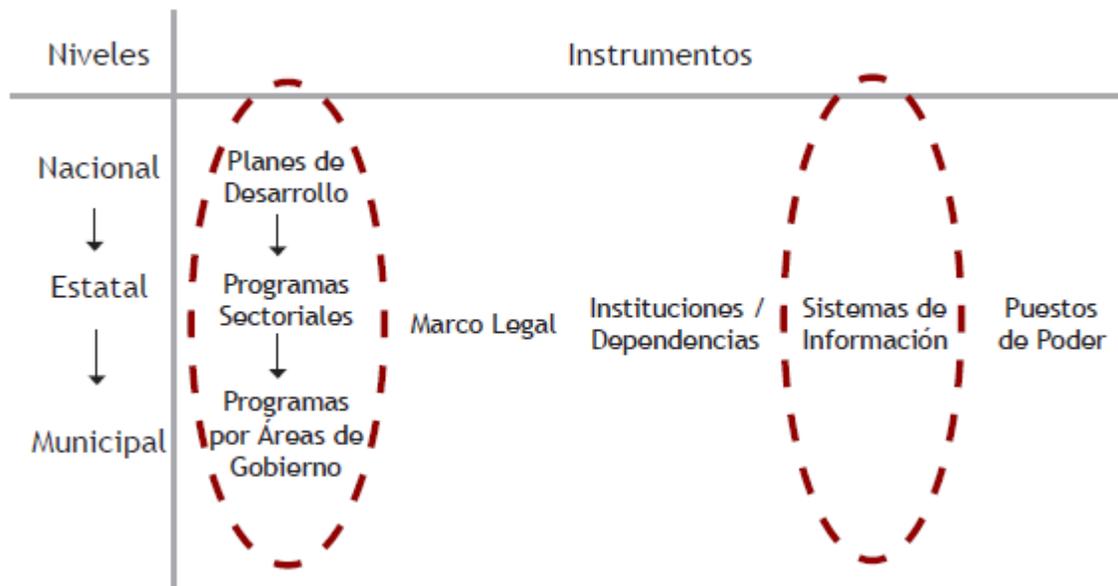
Este apartado posee una relevancia para el tema de investigación por los temas que debemos considerar para reforzar una política pública focalizada en la participación de la mujer y sobre todo de las mujeres indígenas en México. El municipio forma un espacio de análisis a considerar, ya que la participación de las mujeres indígenas se mide en sus localidades desde su inclusión en la política y su impacto en sus condiciones económicas por su posible organización en proyectos productivos. El municipio es una estructura de gobierno y de decisiones políticas muy importante para la participación de las mujeres, ya que posee la condición del acceso geográfico y de las agendas locales para la atención de aspectos de la vida colectiva que las mujeres conocen y en las que, inicialmente, despliegan sus actividades de participación y liderazgo (PNUD-INMUJERES, 2008).

Pese a que el municipio es un nivel de gobierno que pueden institucionalizar las demandas de sus habitantes, también considero que es necesario que exista una relación horizontal de los otros dos órdenes de gobierno federal y estatal. Los Planes de Desarrollo Nacional (PND) normalmente contemplan los derechos sociales, políticos y económicos de la ciudadanía. Los PND integran políticas públicas que trazan las estrategias, líneas de acción y en algunos casos programas a desarrollar (lineamientos en ejecución). *Las políticas públicas* son acciones del Estado o los gobiernos con el objetivo de resolver problemas sociales que pueden convertirse en desorden social. Es decir, que una *política pública* es un lineamiento general establecido por los gobiernos y traducido en acciones para dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad.

En un estado de derecho, las políticas públicas pueden plasmarse en leyes de una determinado rubro -educación, desarrollo social, salud, seguridad pública,

infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.-, que contribuyan a alcanzar los objetivos planteados en los documentos de política pública o planes de desarrollo véase la figura 4.

Figura 4. La Dinámica de Elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PED) y su Ejecución Institucional como Políticas Públicas.



Fuente: PNUND-INMUJERES, 2008.

La construcción de la agenda pública de las mujeres indígenas es un ejercicio ciudadano de construcción de participación en las esferas de la política es un tema en los que debe interactuar desde lo micro (comunitario) hasta lo federal, estatal y municipal. La construcción de temas de Género en Desarrollo (GED) como es la salud, educación, violencia, participación política son temas que deben incorporarse en los Planes Estatales y Municipales sin dejar vacíos jurídicos en los cuales no se logre responsabilizar a las instituciones de su trabajo.

Dentro de los planes estatales de desarrollo existen temas que se reivindica de la ciencia política uno de ellos es el término de *ciudadanía participativa* necesario para lograr el desarrollo social por entidad federativa. En este sentido encontramos un término más y es el de democracia, pero con adjetivo *-Democracia Participativa-* en la que se destaca la intervención de la sociedad en las acciones de gobierno. De igual manera se

considera la categoría de “*ciudadanía*” como un medio de participación pública para incidir en las condiciones materiales y de capital humano de sus habitantes. Por ejemplo, en el caso de Quintana Roo se trató de involucrar a la sociedad en el PED, no obstante, no consideró las particularidades de una sociedad heterogénea, más adelante abordaremos con más detalle este tema.

Por otra parte, es menester aclarar, el tema de género no es una cuestión que involucre nada más la corriente feminista, sino que el tema de Género involucra a todas las bases sociales que son una parte fundamental en el desarrollo nacional, va más allá de las preocupaciones de igualdad y justicia social, sino que también es a considerar la eficiencia económica y de sostenibilidad. Después de la cumbre de Pekín en 1970 se propuso un enfoque que involucrara el tema de Género y se le denominó Mujer en Desarrollo (MED), el cual tuvo su objetivo integrar a las mujeres a la estrategia de desarrollo, se puso énfasis en el papel productivo de las mujeres comprendiendo que por años habían sido excluidas del mercado laboral.

Sin embargo, con el paso del tiempo el enfoque MED fue insuficiente debido a que integraba a la mujer al desarrollo, pero solo combatiendo los problemas de manera parcial y señalando sus necesidades en intervenciones en específicas con un componente de “mujer” y no considerar a la otra parte de la población femenina -mujer indígena-. Así, que las acciones emprendidas por este enfoque quedaron a deber en muy poco tiempo, ya que solo se quedaba en demandas de las reglas del mercado capital, sin cuestionar la división social de trabajo de las mujeres. El MED es un enfoque que cubre las necesidades prácticas de las mujeres esas condiciones de vida de corto plazo como alimentación, vivienda, salud y trabajo (Izquierdo-Lugo *et. al.*, 2012).

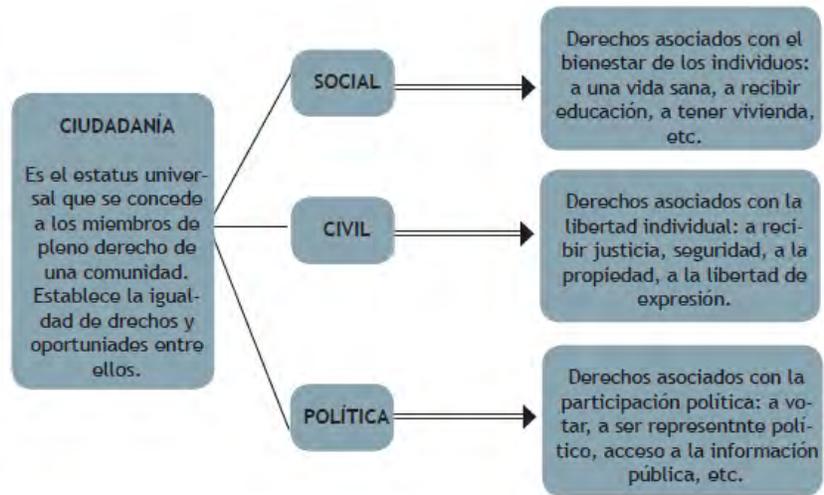
La Mujer en Desarrollo (MED) fue un enfoque que tuvo su importancia en su momento, ya que fue el inicio de integrar a las mujeres dentro de la agenda pública de los Estados. Sin embargo, aún haya en los Estados un avance en el tema de género y en democracia participativa, aún no se puede determinar que le tema de género es pleno para el universo femenino. En gran parte de las naciones su población femenil no es homogénea, en el caso de México posee una población femenil heterogénea, a diferencia de una mujer profesional la mujer indígena posee un rol distinto de trabajo. Por ello es necesario se considere dentro del universo de la democracia una nueva categoría la -

Democracia de Género-. La democracia participativa, se basa en que los ciudadanos y ciudadanas dentro de una federación, entidad federativa y municipio comparten las mismas condiciones y oportunidades de desarrollo iguales, de manera que no se consideran estrategias particulares de las mujeres y los hombres para que sean integradas en las políticas y acciones gubernamentales (Izquierdo-Lugo *et. al.*,2012).

En el debate contemporáneo se reconoce que para hacer efectiva la realización del régimen democrático es necesario la actuación de un Estado que garantice la participación ciudadana de mujeres y hombres, ya que, si alguno de estos sectores de la población queda excluido, no se puede hablar sino de una “democracia a medias”.

Uno de los objetivos de construir el Estado-nación fue garantizar el desarrollo pleno del término de ciudadanía para sus habitantes, debido a que ello es el inicio del principio de existencia de igualdad que está asociado al concepto de pertenencia a una comunidad política, que difiere con las desigualdades económicas, culturales, étnicas, de edad o de sexo. Basándose en el principio de que todos los ciudadanos en un Estado pueden ejercer plenamente el derecho de su ciudadanía en sus tres dimensiones –civil, política y social- podemos retomarlos como indicadores para mostrar la existencia o no de la equidad de desarrollo de un país, los diagnósticos de las políticas públicas toman como referente los indicadores de los principios de la igualdad de los ciudadanos en un Estado. El principio de igualdad en un Estado democrático es fundamental para diagnosticar y complementar demandas de los nuevos actores sociales que han emergido como una ola democrática de participación ciudadana.

Figura 5. Principios de derechos en los que descansa la ciudadanía y la formulación de Planes de Desarrollo Nacional.



Fuente: Izquierdo-Lugo et al., 2012

El presente esquema nos permite comprender que los principios en los que descansa la ciudadanía son elementos claves en la formulación de los Planes Estatales de Desarrollo (PED), cuyos principios nos ayuda a analizar si en verdad están siendo prestadas las condiciones materiales y económicas equitativas entre hombres y mujeres, también nos permite comprender las oportunidades que genera para los grupos sociales que puedan participar en la vida pública y política.

De acuerdo a lo anterior vamos a ser más precisos en explicar por qué los derechos de la ciudadanía son una forma de medir la democracia en los Estados. Los derechos de la ciudadanía se convierten en indicadores de evaluación para identificar el nivel de democracia que posee los Estados. En el caso del análisis de los derechos **sociales** abarca aspectos que son desde un mínimo de bienestar económico, a tener acceso a los servicios de salud, hasta el derecho a la educación, la recreación y la cultura; el análisis de los derechos **civiles** evidenciará si existe los medios necesarios para el desarrollo a la libertad individual como el de expresión, pensamiento y religión, además de dos derechos fundamentales: el derecho a la propiedad y a la justicia; y finalmente encontramos el análisis de la dimensión **política**, la cual permitirá hacer un balance de la

participación diferenciada de las mujeres y los hombres en el ámbito del poder político, es decir, en la toma de decisiones y el derecho a ser representante de la sociedad.

Lo que hemos explicado permite diagnosticar tanto las políticas que buscan resolver las necesidades prácticas, como aquellas que se enfoquen en la persecución de los intereses estratégicos de las mujeres, sin excluir, por otra parte, a la población masculina en el empeño por generar y arraigar la equidad social.

Ahora bien, en México se tiene un nulo conocimiento sobre la participación de las mujeres indígenas en los espacios institucionalizados del sistema democrático, cuyo régimen de gobierno es el que posee México. Ello demuestra la falta de atención por incorporar la participación de las mujeres indígenas en las estructuras políticas del Estado, que al final son las que toman las decisiones en materia pública. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) no ha integrado en su base de datos sobre presidentes municipales, síndicos y regidores las variables de sexo, habla indígena ni autoadscripción a alguna etnia. Sin embargo, existe constatación las mujeres indígenas han ido incursionando en los gobiernos municipales como presidentas municipales en los estados de Oaxaca, Yucatán Y Tlaxcala, de manera minoritaria como sindicadas, existen más mujeres indígenas como regidoras de municipios como en Guerrero, Veracruz, Tlaxcala, Guanajuato, Yucatán, Oaxaca y Puebla (PNUD-INMUJERES, 2008).

La participación política de las mujeres indígenas en decisiones colectivas y en el ejercicio del derecho a las opciones y opiniones individuales, se basan en los principios del régimen democrático occidental parte de la posibilidad es decir solo ella puede decidir su destino en el ámbito más íntimo de las relaciones sociales; pareja y familia. Para ello, me parece fundamental recordar el enfoque de Mujer en Desarrollo (MED) del cual se consideró a la mujer solo en el aspecto de que pudiera contribuir en el desarrollo económico de sus países. En la época más actual hemos comprendido que hombre y mujer son fundamentales en la participación del desarrollo de sus respectivas comunidades sin que la balanza se incline a favor de un género. Por ello surgió el enfoque de Género en Desarrollo (GED) se pensó en dejar de crear polarización entre los géneros para proponer una nueva forma de realizar políticas de desarrollo nacional, es decir se pensó en dejar de crear desigualdades que ocasionaban poca productividad y por ende un mínimo crecimiento económico, para erradicarlo se propuso empoderar a la mujer

para la toma de decisiones compartidas con los hombres. Se basa en estrategias que permitan mejorar la capacidad de las mujeres e incrementar su autoconfianza de forma que puedan influir en la toma de decisiones, no se puede integrar a la mujer al mundo de los hombres sin cambiar las relaciones de poder. Desde esta perspectiva se deben producir cambios en los factores que explican la subordinación de las mujeres: cambios jurídicos, sistemas de propiedad, acceso y uso de recursos.

El GED en las mujeres indígenas ha sido un proceso de rompimientos de usos y costumbres en su comunidad que les va permitiendo la construcción de su derecho de participación en agendas públicas. Esta dimensión micro del ejercicio ciudadano de la población indígena femenina se proyecta también al ejercicio de poder en los que interactúan los pueblos indígenas, y contra los que hay que contrastar la presencia e incidencia de las mujeres indígenas. En ese orden de ideas, cabe reconocer cuatro grados de la participación política “formal” de las indígenas: el comunitario, el municipal, el estatal y el federal (PNUD-INMUJERES, 2008).

En el ámbito comunitario la participación política se da en un determinado territorio definido, en el cual existe una red de relaciones complejas y a veces conflictivas, con una estructura de autoridad y con una figura agraria. El ámbito local del gobierno y comunitario ha quedado identificado, como uno de los espacios más propicios para impulsar la participación de las mujeres en las decisiones colectivas y el ejercicio del poder. En lo referente a las mujeres indígenas, la comunidad es al mismo tiempo el espacio más accesible y el más vedado para su participación política (*Ibidem*).

En cualquiera de estas dimensiones, las condiciones de intervención pública de las mujeres están determinadas por la estructura de las relaciones de género, clase y etnia en las que las mujeres indígenas están insertas. Por ello, se requiere utilizar con precaución el término comunidad cuando se revisa la participación política de las mujeres indígenas en distintos contextos del nivel de gobierno.

La organización tradicional de las comunidades indígenas rurales (cuyo territorio puede o no coincidir con la demarcación del municipio) se basa en una jerarquía cívico-religiosa o sistema de cargos, dentro del cual se ejercen las decisiones, los derechos ciudadanos, se resuelven los conflictos y se dictan las normas de convivencia. En ese sentido, el sistema de cargos puede entenderse como el sistema normativo indígena, mal

llamado también de “usos y costumbres”, integrado por un conjunto de normas comunitarias indígenas aplicado y readaptado a lo largo de los siglos.

Como se mencionará al inicio del apartado, dentro de la estructura política formal en México, la participación de las mujeres indígenas como electorado y como representantes en las estructuras políticas y los cargos de elección popular es un dato desconocido. Tampoco existen registros desagregados por sexo ni en la información que generan los diferentes partidos, ni dentro del padrón de electores que permitan determinar cuántas mujeres indígenas votan, cuántas han sido nominadas a candidaturas y cuántas, finalmente, ganan las elecciones y ocupan u ocuparon cargos de representación popular, –ello abarcó un rango de trece años aproximadamente, entre 1994 y 2007–, para los fines de este diagnóstico se desarrolló una aproximación definida por base político- territorial que permita recuperar, en principio, la información disponible sobre la participación electoral de las mujeres en municipios con 40% y más de población indígena (PNUD-INMUJERES,2008) .

Al referirnos a los límites geopolíticos de los territorios oficiales y las demarcaciones indígenas como límites territoriales en los cuales existen dinámicas sociales que conforman características de los municipios indígenas, es porque resultan de gran importancia para comprender la dinámica que asumen la participación política y los liderazgos femeninos indígenas.

Los asentamientos actuales indígenas son el resultado del reacomodo geográfico que se dio para los pueblos originarios durante y después de la conquista española. Ello llevó a regiones indígenas que hoy abarcan el territorio de varios municipios y que incluyen municipios localizados en distintas entidades federativas. Es el caso de Quintana Roo, que durante el colonialismo español los mayas rebeldes de Mérida, Yucatán se refugiaron en la selva de lo que actualmente es Quintana Roo y después del fin del colonialismo de España una población de macehuales se refugió en Quintana Roo en lo que ahora denominamos la zona maya, la cual posee tres municipios indígenas José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas (Baas y Van, 1978).

Ahora bien, la historia demuestra que los asentamientos con población indígena son zonas rurales apartadas de los centros urbanos estatales, lo cual constituye los

municipios indígenas como los que concentran los mayores niveles de pobreza en México y que se expresa en la ausencia de los principios de derechos sociales, civiles y políticos.

Una de las dificultades para medir la participación política de las mujeres indígenas en los niveles de poder ha sido la no existencia de la cuantificación de la población indígena, esto constituye un problema medular para dimensionar los procesos, impactos e incidencia de la participación política de las mujeres indígenas. Contar con cifras confiables, con indicadores adecuados y con la información actualizada y desagregada es uno de los pasos indispensables para visualizar y tomar en cuenta las distintas condiciones en que se produce la participación política femenina entre los pueblos indígenas, así como los obstáculos específicos que enfrentan las mujeres para ejercer este derecho.

La cuantificación de población indígena se dificulta por el hecho de que el criterio para realizar el dato estadístico es considerar la lengua indígena y vivir dentro de un territorio indígena, pero ello se dificulta por los procesos de migración. Sin embargo, se consideró una manera de mejores indicadores de medición de población indígena y ello es reconocer que en cada etnia existen particularidades específicas y con particularidades locales. Como ejemplo pueden señalarse las variantes lingüísticas que cada localidad o comunidad imprime a una misma lengua indígena y lo mismo sucede en los espacios que integran la reproducción de la vida comunitaria. Es por ello que hablamos de una población culturalmente diferente, específica y con particularidades locales.

De acuerdo con ese criterio, el XII Censo General de Población y Vivienda realizado en 2000 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática registró que México cuenta con una población total de 97 483 412 habitantes, 47.6 millones son hombres y 49.9 millones son mujeres. A su vez, de esta población nacional, 6 044 547 mayores de cinco años son hablantes de alguna lengua indígena, entre los que 2 985 872 son hombres y 3 058 675 son mujeres.

Tabla 6. Población Indígena de México (mayores de cinco años hablantes de lenguas indígenas), 2003.

	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Población Nacional	47 600 000	49.8	49 900 000	50.2	97 483 412
Población mayor de cinco años hablante de una lengua indígena	2 985 872	49.4	3 058 675	50.6	6 044 547

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda. INEGI, 2001. INMUJERES, *Mujeres y hombres en México, 2003*.

Bajo estos parámetros, se observa que la población indígena aumentó casi 100% con respecto a la cifra que arrojaba el conteo de la población hablante de una lengua indígena. La población total indígena actualmente está conformada por la presencia de 62 grupos étnicos en el territorio nacional que se distinguen en tamaño, lengua, vestido, formas de aprovechamiento del entorno, formas de organización social y problemáticas internas, de modo que dentro de cada uno la posición de las mujeres varía, así como las condiciones para ejercer su derecho a la participación política y al desarrollo de sus liderazgos (PNUD-INMUJERES, 2008).

Al igual que lo que sucede en las tendencias de la población nacional promedio, la composición y distribución por edad de la población indígena refleja la misma propensión y se dispone de cifras generales que indican que las mujeres son un poco más numerosas que los varones, y que tienen una expectativa de vida ligeramente más alta que la de ellos. A pesar que la población nacional de mujeres indígenas muestra que son más numerosas en México, en el estado de Quintana Roo los hombres indígenas son mayoría a diferencia de las mujeres.

Tabla 7. Población de Cinco años y más hablante de lengua indígena, por entidad federativa y según sexo, 2000.

Entidad Federativa	Hombres	Mujeres	Total
Nayarit	18 784	18 422	37 206
Nuevo León	6 962	8 484	15 446
Oaxaca	538 255	582 057	1 120 312
Puebla	273 228	292 281	565 509
Querétaro	12 317	12 952	25 269
Quintana Roo	92 991	80 601	173 592
San Luis Potosí	120 202	115 051	235 253
Sinaloa	27 216	22 528	49 744
Sonora	30 637	25 057	55 694
Tabasco	32 629	29 398	62 027
Tamaulipas	8 744	8 374	17118
Tlaxcala	13 379	13 283	26 662
Veracruz	313 553	319 819	633 372
Yucatán	277 317	272 215	549 532
Zacatecas	1079	758	1837

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2001. INMUJERES, Mujeres y Hombres en México, 2003.

Por otro lado, se han realizado esfuerzos institucionales conjuntos para integrar criterios que permitan considerar cierto tipo de municipios como indígenas, básicamente a partir del porcentaje que conforma la población en general. En este sentido y de acuerdo con datos publicados por la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, se establecieron cuatro grandes categorías de clasificación municipal en regiones con alta densidad de población indígena: la de 70% o más; de 40 a 69%; de menos de 40% y de más de 5 000 hablantes indígenas. De 2 443 municipios en el país, existen 871 municipios indígenas.

Tabla 8. Municipios Indígenas, 2002.

Total de Municipios	2 443	100%
Municipios Indígenas	871	35.7%
Municipios con 70% o más de población indígena	481	19.7%
Municipios con 40 0 69% de población indígena	174	7.1%
Municipios con menos de 40% de población indígenas y más de 5 000 indígenas	190	7.8%
Municipios con menos de 40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas (con presencia de menos de 5 000 hablantes de lenguas minoritarias)	26	1.1%

Fuente: Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2002, [www.cdi.gob.mx]

En este mismo sentido y entrecruzando los indicadores señalados, pueden identificarse 53031 localidades con presencia de población indígena, en cifras que varían entre 1 y 39%. La densidad de población indígena en una determinada localidad es un factor fundamental para dimensionar las características de la participación política indígena y en especial la de las mujeres.

Tabla 9. Localidades indígenas, 2002.

Total de localidades en México	199 369	100%
Localidades con 70% o más de población indígena	17 436	8.7%
Localidades con 40 a 69% de población indígena	3 971	2.0%
Localidades con 1 a 39% de población indígena	31 624	15.9%

Fuente: Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, [www.cdi.gob.mx]

Las condiciones de pobreza y marginación son una constante en los municipios y las localidades indígenas, como consecuencia de la discriminación histórica de que han sido objeto los pueblos indios por parte del Estado y la sociedad nacionales. Esta realidad tiene repercusiones fundamentales para el desarrollo de los pueblos indígenas y se refleja en los altos índices de analfabetismo y monolingüismo, en los bajos niveles de

escolaridad y los bajos índices de desarrollo humano que se registran entre los indígenas y especialmente entre las mujeres, quienes no alcanzan condiciones de vida saludable y enfrentan una situación de falta de igualdad de oportunidades en educación, trabajo y recursos, así como falta de servicios básicos como luz, agua potable, vías de comunicación, etcétera.

Tabla 10. Municipios Indígenas por Grado de Marginación, 2002.

Municipios Indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “muy alto”	295	33.9%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “alto”	363	46.5%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “medio”	87	10%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “bajo”	45	5.2%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “muy bajo”	81	9.3

Fuente: Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2001, [www.cdi.gob.mx]

La mayoría de los municipios indígenas (658) presenta un grado de marginación muy alto y alto (80.4%), lo que es muestra de las difíciles condiciones de vida de hombres y mujeres indígenas, quienes enfrentan la marginación de manera diferenciada bajo una constante en la que las mujeres indígenas son objeto de mayor discriminación, aun dentro de sus familias y comunidades. En este sentido, las brechas de género conforman otro de los retos a superar, especialmente por parte de la población femenina indígena, con el fin de lograr un desarrollo como pueblos indígenas fundado en la equidad y la inclusión de las mujeres

Si a los datos desagregados establecidos a partir de los indicadores combinados mencionados se agrega una lectura por base territorial y político-administrativa del municipio, se pueden obtener algunas estimaciones sobre los escenarios de la participación política de las mujeres indígenas, tanto a título individual como en el ejercicio general de su ciudadanía. Los 481 municipios con población indígena mayor de 70% (Cuadro VI) presentan una compleja interrelación de problemáticas, necesidades y carencias que algunas veces hace que se pierdan de vista las necesidades específicas

de las mujeres, subsumiéndolas a los intereses y perspectiva general de la comunidad o de algún colectivo más amplio, lo cual contribuye, nuevamente, a su invisibilidad.

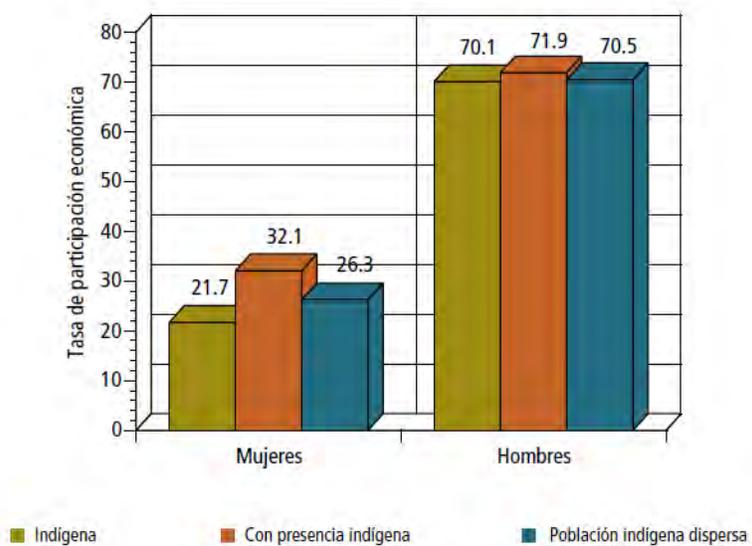
Lo anterior implica que la problemática socioeconómica que enfrentan los municipios indígenas son necesidades que deben atenderse de manera inmediata, lo que deja de lado las necesidades específicas de las mujeres indígenas como un panorama de marginación, discriminación y exclusión que enfrentan las mujeres indígenas, el cual se agudiza y reduce los índices de acceso a una vida digna; tal es el caso del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), que indica que los estados de Campeche, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán mantienen estos indicadores por encima de la media en un rango de dos puntos (PNUD-INMUJERES,2008). Lo anterior implica que, si bien los indicadores señalan entidades con mejores condiciones de desarrollo para las mujeres, estos índices de mejoría apenas sobrepasan la media establecida para el contexto nacional.

El índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), nos permite observar las posibles brechas existentes en el país entre mujeres-hombres respecto al desarrollo humano, para ello evalúa dimensiones como educación-conocimiento (tasa de alfabetización de adultos combinada con los tres niveles de educación), longevidad (la esperanza de vida al nacer) y nivel de vida (diferencias de ingreso per cápita entre hombres y mujeres).

En las mujeres indígenas en México se dificulta debido a sus problemas para delimitar el trabajo, la ayuda y el trabajo no remunerado; aun cuando las actividades realizadas sean diferentes a las labores domésticas. En la población de las mujeres rurales e indígenas consideran la ayuda en las labores del campo y en consecuencia no declaran estas actividades como trabajo. El censo del INEGI del 2000 reporta una participación de 25.6 por ciento y de 70.8 por ciento entre los hombres.

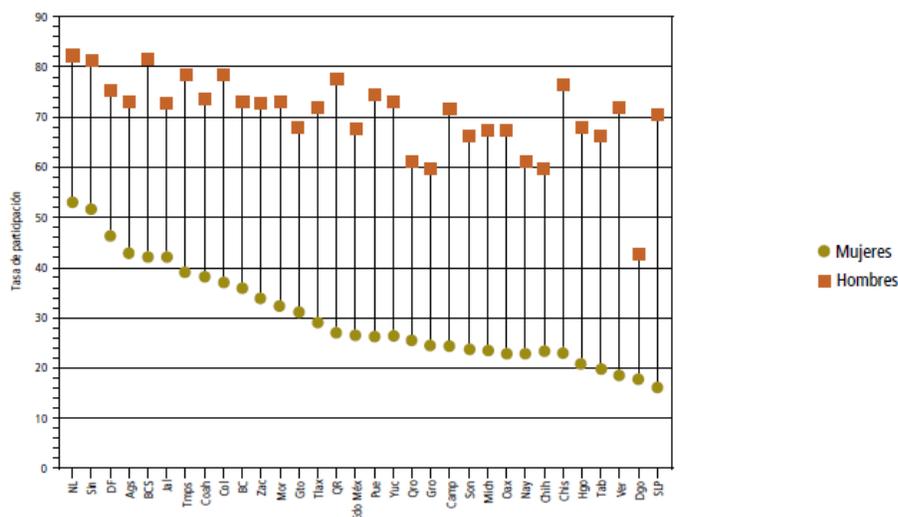
La participación laboral indígena captada en los municipios con presencia indígena es mayor que la de los municipios indígenas: 32,1 y 26.3 por ciento, respectivamente. Esta situación refleja en las entidades federativas donde la inserción en la actividad económica es de empleados, jornaleros y peones o comerciantes. Así, las tasas femeninas más elevadas de participación indígena se reportan en Nuevo León, Sinaloa, Distrito Federal, Aguas Calientes, Baja California y Jalisco, entidades que se identifican con alta participación masculina.

Gráfica 11. Tasa de población económica por población indígena.



Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

Gráfica 12. Tasa de participación en la actividad económica de la población indígena por sexo y entidad federativa.



Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

Tabla 11. Población indígena femenina 12 años según, condición de vida y sector de actividad económica de población ocupada por entidad federativa y tipo de municipio.

Entidad Federativa y Tipo de Municipio	Mujeres en Hogares Indígenas				Tasa Femenina de Porcentajes de Mujeres Ocupadas por Sector							
	Total	Activas		Inactivas	No Especificado	Actividad	Inactividad	Ocupación	Desocupación	Primario	Secundario	Terciario
		Ocupadas	Desocupadas									
Nacional	3608389	915187	5490	2673372	14340	25.6	74.4	25.5	0.2	22	19.9	58.2
Indígena	2063539	443848	1757	1609353	8581	21.7	78.3	21.6	0.1	34.9	22.3	42.8
Con Presencia Indígena	1212707	384891	3212	820195	4409	32.1	67.9	31.9	0.3	8.8	16.9	74.3
Población Indígena Dispersa	332143	86448	521	243824	1350	26.3	73.7	26.1	0.2	14.1	20.6	65.3
Quintana Roo	114709	31409	191	82752	357	27.6	72.4	27.5	0.2	2.6	7.2	90.1
Indígena	49105	10827	48	38083	147	22.2	77.8	22.1	0.1	5.4	8.5	86.1
Con Presencia Indígena	64292	64292	140	43850	202	31.6	68.4	31.4	0.2	1.1	6.6	92.3
Población Indígena Dispersa	1312	1312	3	819	8	37.2	62.8	37	0.2	5.5	7	87.6

Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

Tabla 12. Población indígena masculina 12 años según, condición de vida y sector de actividad económica de población ocupada por entidad federativa y tipo de municipio.

Entidad Federativa y Tipo de Municipio	Hombres en Hogares Indígenas					Tasa Femenina de Porcentajes de Mujeres Ocupadas por Sector						
	Total	Activos		Inactivos	No Especificado	Actividad	Inactividad	Ocupación	Desocupación	Primario	Secundario	Terciario
		Ocupados	Desocupados									
Nacional	3 420 479	2 383 155	25 257	995 314	16 753	70.8	29.2	70	0.7	51.5	22.5	26
Indígena	1954 497	1 352 927	10 942	580 992	9636	70.1	29.9	69.6	0.6	67.5	16.8	15.6
Con Presencia Indígena	1145 492	808 091	11 801	320 133	5467	71.9	28.1	70.9	1	26	31.3	42.7
Población Indígena Dispersa	320 490	222137	2 514	94 189	1650	70.5	29.5	69.7	0.8	45.4	25.4	29.3
Quintana Roo	125 457	96 377	887	27 676	517	77.8	22.2	77.1	0.7	24.9	22.2	52.9
Indígena	54 209	41 409	263	12 306	231	77.2	22.8	76.7	0.5	42.6	18	39.4
Con Presencia Indígena	69 646	53 654	618	15 094	280	78.2	21.8	77.3	0.9	11.5	25.6	62.9
Población Indígena Dispersa	1 602	1 314	6	276	6	82.7	17.3	82.3	0.4	16.1	14.7	69.1

Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

En busca de disminuir las brechas de desigualdad económica entre los géneros y que sobre todo sea un beneficio en la contribución del desarrollo económico del país es necesario considerar las problemáticas y necesidades de las mujeres en el establecimiento y planteamiento de un escenario determinado, frente a la exclusión que enfrentan las mujeres indígenas, el cual se agudiza y reduce los índices de acceso a una vida digna; el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) con sus indicadores evidencia las condiciones de desarrollo de las mujeres. Existen entidades federativas como el caso de Quintana Roo entre otros, que mantiene indicadores por encima de la media en un rango apenas entre uno o dos puntos. A pesar de lo que señala los indicadores en la entidad federativa con mejoras de condiciones de desarrollo para las mujeres quintanarroenses estos índices de mejoría apenas sobrepasan la media establecida para el contexto nacional.

Estas diferencias muestran que la desigualdad entre hombres y mujeres es más aguda en la gran mayoría de los criterios abordados. Para las mujeres indígenas en específico, las restricciones e incluso los márgenes de exclusión de la toma de decisiones conforman una problemática constante que no se ha logrado vencer, si bien se registran ya importantes avances y esfuerzos, especialmente entre mujeres organizadas en sus comunidades, regiones y estados. Pese a estos adelantos, la participación política sigue siendo un ámbito con pocas condiciones de inclusión para las mujeres.

La manera de estudiar por género las condiciones socioeconómicas es porque nos brinda un conocimiento de cómo se materializa la construcción social en México. Las relaciones de género aún se encuentran arraigadas en la sociedad y es necesario existan programas y políticas públicas que incidan en el empoderamiento de las mujeres indígenas y permita una participación en el poder político. Los roles de género aún evidencian una brecha social entre hombre y mujer, existen 636 720 mujeres monolingües, frente a 371 083 hombres en esta situación y su rezago educativo se incrementa conforme avanza el nivel de escolaridad: mientras el porcentaje de niñas que concluyó el ciclo de educación primaria es de 64.3 por ciento, el de los niños es de 68.1 por ciento; en la secundaria sólo el 31.7 de las jóvenes concluyó sus estudios frente al 35.9 por ciento de los varones. Ambos fenómenos están íntimamente relacionados con deserción escolar de las niñas, a quienes se les niega la oportunidad de continuar sus estudios, ya que deben ayudar en las labores domésticas. Sobre todo, cuando esto sucede en la etapa de primaria, se acentúa la tendencia al analfabetismo y al monolingüismo. Pero, sin el beneficio de una segunda lengua y sin instrucción escolar, las mujeres indígenas no sólo quedan al margen de mejores oportunidades de empleo, sino que además se encuentran en una mayor desventaja al carecer de conocimiento y educación. Finalmente, estas desventajas se convierten en más pobreza y en mayores desventajas respecto de los hombres de sus comunidades.

Tabla 13. Población indígena femenina de 15 a 59 años según el nivel de escolaridad por entidad federativa y tipo de municipio.

Entidad Federativa y tipo de Municipio	Mujeres en Hogares Indígenas													
	Total	Sin instrucción	%	Primaria				Secundaria				Media Superior y más	%	No especificado
				Incompleto	%	Completo	%	Incompleto	%	Completo	%			
Nacional	2 801 415	720059	25.9	734245	26.5	554912	20	114256	4.1	325457	11.7	326891	11.8	25 595
Indígena	1579 673	501797	32.1	453135	29	303295	19.4	59357	3.8	138289	8.8	108714	6.9	15086
Con presencia Indígena	969481	167370	17.4	219749	22.9	199820	20.8	43842	4.6	151362	15.7	179199	18.6	8139
Población Indígena dispersa	752261	50892	20.4	61361	24.6	51297	20.7	11057	4.4	25806	14.3	39979	15.6	3370
Quintana Roo	95400	12566	13.3	239994	25.4	20254	21.4	5216	5.5	17755	18.8	14697	15.6	918
Indígena	40141	6421	16.2	10669	26.9	8907	22.4	2168	5.5	6637	16.7	4896	12.3	443
Con presencia Indígena	54144	6044	11.3	13027	24.3	11084	20.6	2975	5.5	10908	20.3	9642	18	464
Población Indígena dispersa	1115	101	9.1	298	27	263	23.8	73	6.6	210	19	159	14.4	11

Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

Tabla 14. Población indígena masculina de 15 a 59 años según el nivel de escolaridad por entidad federativa y tipo de municipio.

Entidad Federativa y tipo de Municipio	Mujeres en Hogares Indígenas													
	Total	Sin instrucción	%	Primaria				Secundaria				Media Superior y más	%	No especificado
				Incompleto	%	Completo	%	Incompleto	%	Completo	%			
Nacional	2 615 647	385210	14.8	705.663	27.2	553009	21.3	157551	6.1	412 423	15.9	380 948	14.7	20 843
Indígena	1 466 90168	263 482	18.1	454 908	31.3	319869	22	85 427	5.9	190 109	13.1	140 924	9.7	12 182
Con presencia Indígena	908 914	90 473	10	192 033	21.3	183118	20.3	58 115	6.4	181 638	20.1	196 853	21.8	6 684
Población Indígena dispersa	239 832	31 255	13.1	58 722	24.7	50 022	21	14 009	5.9	40 676	17.1	43 171	18.2	1 977
Quintana Roo	103 559	8 638	8.4	21 774	21.2	20 245	19.7	7 244	7.1	24 513	23.9	20 147	19.6	998
Indígena	43 649	4 452	10.3	10 259	23.7	9 002	20.8	3 025	7	9 586	22.2	6 901	16	424
Con presencia Indígena	58 574	4 097	7.1	11 228	19.4	10 977	18.9	4 098	7.1	14 595	25.2	13 022	22.4	557
Población Indígena dispersa	1 336	89	6.7	287	21.8	266	20.2	121	9.2	332	25.2	224	17	17

Fuente: Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas, INMUJERES-CDI, 2006

Por el momento hemos observado que los principios de los derechos de ciudadanía de las mujeres indígenas aún no han sido plasmados completamente en acciones de políticas, por lo cual seguimos viendo una brecha de los roles entre hombres y mujeres en las entidades federativas acentuando la pobreza de las mujeres indígenas y su baja participación laboral en los tres sectores económicos del país. Pese a que existe un avance en la inclusión de las mujeres en sus derechos de ciudadanía, el rezago se

evidencia mucho más con el Índice de Potenciación de Género (IPG), ya que los municipios con IDH de medio a alto aparecen con un IPG mucho menor.

El IPG evalúa dimensiones de participación y poder social entre hombres y mujeres la participación política y el poder para tomar decisiones, en primera instancia por medio del porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios y, posteriormente, según el porcentaje en cargos de legisladores, altos funcionarios y directivos; mientras, el poder sobre recursos económicos se estima por medio del ingreso proveniente del trabajo, tanto femenino como masculino. El IPG traslada la atención de las desigualdades de género plasmadas en el IDG hacia las disparidades en oportunidades y elecciones, en dimensiones de poder y participación social (PNUD-INMUJERES, 2008).

El estado de Quintana Roo se encuentra por encima de la media del rango del IPG. A partir de esta lectura de los índices se muestra los estrechos márgenes disponibles para la participación política y el ejercicio de los liderazgos de las mujeres indígenas, toda vez que son muy frecuentes los casos en que representación política de las mujeres es nula mientras que la de los varones es de 100 por ciento.

Tabla 15. Congresos estatales y composición por etnia, 2008.

ENTIDAD FEDERATIVA	MUJERES	MUJERES INDÍGENAS	%	TOTAL	ETNIA
Aguascalientes	5	-	-	5	
Baja California	5	-	-	5	
Baja California Sur	8	-	-	8	
Campeche	10	-	-	10	
Coahuila	4	-	-	4	
Colima	6	-	-	6	
Chiapas	6	-	-	6	
Chihuahua	7	-	-	7	
Durango	5	-	-	5	
Guanajuato	6	-	-	6	
Guerrero	8	-	-	8	
Hidalgo	8	-	-	8	
Jalisco	4	-	-	4	
Estado de México	15	-	-	15	
Michoacán	5	-	-	5	
Morelos	7	-	-	7	
Nayarit	8	-	-	8	
Nuevo León	8	-	-	8	
Oaxaca	7	2	22	9	Chontal Zapoteca/mixe
Puebla	12	1	8	13	Nahua
Querétaro	4	-	-	4	
Quintana Roo	7	-	-	7	
San Luis Potosí	7	-	-	7	
Sinaloa	9	-	-	9	
Sonora	6	-	-	6	
Tabasco	6	-	-	6	
Tamaulipas	9	-	-	9	
Tlaxcala	5	-	-	5	
Veracruz	9	1	10	10	Nahua
Yucatán	8	0	0	8	
Zacatecas	6	0	0	6	
Total	220	4	2	224	

Las ventajas de estar bajo un régimen de democracia representativa en el sistema político mexicano, podría permitirle a la población femenina indígena la participación desde el nombramiento de autoridades tradicionales y del gobierno municipal, pasando por su inscripción en el padrón electoral y su posibilidad de ejercer su voto en caso de gobernadores, diputados, senadores y presidentes, la posibilidad de ser nombradas y votadas como candidatas a cargos del gobierno municipal o nombradas presidentas municipales, sindicadas y regidoras; hasta la posibilidad de ocupar cargos como diputadas locales y federales y como senadoras.

No obstante, la participación, el ejercicio de liderazgos y la asunción de cargos políticos resultan ámbitos de muy difícil acceso para la población indígena femenina, aun cuando se estén abriendo cada vez más espacios como las regidurías y, en algunos casos incluso, cargos dentro de la organización cívico-religiosa tradicional en las comunidades indígenas. Esta situación está matizada por la manipulación continua de sus necesidades por parte de los partidos políticos, por el enfrentamiento a los cacicazgos locales y regionales y por las diversas estrategias que se han seguido para combatir la relación autoritaria, asistencialista y de no reconocimiento a sus derechos como pueblos por parte del Estado y la sociedad nacionales. Incluso los indígenas que participan en los procesos electorales como votantes siguen siendo mayoritariamente seguidores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), incluso cuando migran a las zonas conurbanas siguen siendo mayoritariamente priistas, básicamente porque proviene en muchos casos de zonas donde el caciquismo priista tiene todavía gran influencia.

El acceso de hombres y mujeres indígenas a las diputaciones en congresos locales, lo primero con lo que se encuentra es la falta de datos consistentes, disgregados por género y etnia, que permitan medir la situación y los avances en un periodo determinado. Al respecto, es confirmado que los resultados son insuficientes y que el tema de la participación política de las mujeres indígenas se convierte en un foco rojo para el Instituto Nacional Electoral (INE) y de los propios partidos políticos.

En el Congreso de la Unión en la legislatura LVII (1997 – 2000) apareció de manera minoritaria la presencia de las mujeres indígenas una senadora y dos diputadas, que compartían las comisiones de Asuntos Indígenas, Género y Equidad, y Desarrollo Sustentable, entre otras. Ellas eran Cirila Hernández (senadora por el PRI), Aurora Bazán

(diputada por el PVE) y Soledad Baltasar (diputada por el PAN); las tres procedentes de organizaciones regionales (PNUD-INMUJERES, 2008).

Ahora bien, aun cuando el porcentaje de mujeres indígenas que han tenido acceso a un curul en los congresos locales es sumamente bajo (2%), vale la pena mostrar qué partidos apoyaron esas candidaturas.

Tabla 16. Congresos estatales, composición por etnia y partido político, 2008.

PRI	3	75%
PAN	-	-
PRD	1	25%
TOTAL	4	100%

Fuente: PNUN-INMUJERES, 2008, con base a datos de la Cámara de Diputados.

La participación indígena real dentro del Congreso de la Unión es de 2%, mientras que su voto se disputa de manera cada vez más encarnizada por los partidos, cuyos candidatos olvidan después, muy rápidamente, tanto las demandas recogidas como las promesas y los compromisos asumidos, sin importar los colores de su partido.

Resulta significativo que un país como México, con una de las poblaciones indígenas más numerosas de América Latina, tenga las cifras más bajas de representantes indígenas dentro de sus congresos federales y estatales, para ello véase los siguientes cuadros presentan la nula participación de o las mujeres indígenas en el Congreso de la Unión.

Tabla 17. Cámara de Diputados, composición por sexo, LX legislatura, 2008.

Mujeres	%	Hombres	%	Total
116	23	384	77	500

Fuente: PNUD-INMUJERES, 2008, con base en los datos de la Cámara de Diputados

Tabla 18. Cámara de Diputados, Composición por etnia, LX Legislatura, 2008.

Mujeres	%	Mujeres Indígenas	%	Total
116	100	-	-	116

Fuente: PNUD-INMUJERES, 2008, con base en los datos de la Cámara de Diputados

Tabla 19. Cámara de Senadores, composición por sexo, LX Legislatura, 2008.

Mujeres	%	Hombres	%	Total
23	18		82	128

Fuente: PNUD – INMUJERES, 2008, con base en los datos de la Cámara de Diputados

En 2008, 23 mujeres representaban 18% de los 128 senadores que integran la Cámara Alta y ninguna de ellas era indígena, lo cual prueba la exclusión de este sector ante este espacio de decisión en la Legislatura.

Tabla 20. Cámara de Senadores, composición por etnia, LX Legislatura, 2008.

Mujeres	%	Mujeres Indígenas	%	Total
23	100	-	-	23

Fuente: PNUD – INMUJERES, 2008, con base a datos de la Cámara de Senadores

Los anteriores cuadros significan una falta de atención en política de inclusión de los partidos políticos en México para formular listas de candidaturas a diversos cargos y responsabilidades de representación popular en especial para los pueblos indígenas y su población femenina.

Las demandas que realizan las mujeres indígenas al Estado es que ponga en acción mayores programas que fortalezca su empoderamiento y a la vez lleve a una mayor participación política en sus roles de vida de sus comunidades, en sus municipios, en las entidades federativas y en la federación. *El empoderamiento* de las mujeres indígenas permitirá favorecer su participación en las decisiones públicas de sus estructuras de decisión en la comunidad y con las instituciones de los tres órdenes de

gobierno, lo cual permitirá ampliar las opciones de su propio desarrollo incluyendo las perspectivas y demandas de las mujeres. *La participación política* es una parte fundamental en las mujeres indígenas que puede abrir caminos en la gestión y representación para la planeación, el diseño, la ejecución y el seguimiento de planes, políticas, proyectos y acciones de desarrollo que impulsan las políticas públicas.

Con base en lo anterior la participación ciudadana es necesaria para lograr el desarrollo social, en el que se incorpore las necesidades de ambos géneros y que es fundamental incorporar en el desarrollo a las mujeres de acuerdo a sus roles de vida. Hasta este momento hemos visto de manera muy general los principios de derecho de la ciudadanía en la mujer mexicana. El tema de ciudadanía es un medio de participación pública, en el estado de Quintana Roo involucró a la ciudadanía en la realización de su Plan Estatal de Desarrollo (PED), sin embargo, no consideró particularidades de su sociedad, lo cual dificulta tomar las distintas demandas de su ciudadanía quintanarroense (Izquierdo-Lugo *et.al.*,2012).

La democracia participativa no incluye la democracia de género, en el PED del gobierno de Quintana Roo (2005 – 2011) incluye en sus metas para el desarrollo social a una parte de la sociedad que de acuerdo a las zonas de alto riesgo son prioritarias como son las mujeres, los niños, las personas con capacidades diferentes, indígenas, campesinos y las personas de escasos recursos de las zonas urbanas (Izquierdo-Lugo *et.al.*, 2012). Acorde a ello, es imposible que las mujeres indígenas puedan tener su propio espacio en las acciones del PED, la idea de la democracia participativa parte de que las ciudadanas y ciudadanos del municipio comparten condiciones materiales y oportunidades de desarrollo iguales, de manera que no se consideran estrategias particulares para que existan foros o espacios de participación en los que las voces y acciones diferenciadas de las mujeres y los hombres puedan ser expresadas, consideradas e integradas en las políticas y acciones gubernamentales. Sin embargo, para hacer efectiva la realización del régimen democrático es condición necesaria – aunque no suficiente- la actuación de un Estado que garantice la participación ciudadana de mujeres y hombres, ya que, si alguno de estos sectores de la población queda excluido, no se puede hablar sino de una “democracia parcial”.

Para hablar de un PED con carácter de inclusión de género, se recomienda que se considere foros de consulta de organismo que promuevan la igualdad de género, en el cual la población de mujeres se encuentre equitativamente representado en relación a la población de hombres. El hecho de considerar las demandas del género femenino permite corregir desigualdades, y así dar cauce a la igualdad de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades para hombres y mujeres.

3.3 La perspectiva de inclusión de la Democracia de Género en los Planes de Desarrollo de Quintana Roo y en el municipio de Felipe Carrillo Puerto.

El Plan Nacional de Desarrollo en México (2007 – 2012) propone una estrategia de dinámicas de acción de políticas públicas con perspectiva de género, así como una relación horizontal en la administración pública federal como en la de los gobiernos estatales y municipales en el Estado mexicano. El PND formula como uno de los objetivos prioritarios que se garantice la igualdad a los servicios de salud y educativos, a la vivienda, al desarrollo, al empleo y el derecho a una vida libre de violencia. Un mayor fortalecimiento de las instituciones públicas para respaldar a los organismos civiles que apoyan a las mujeres que sufren de violencia. Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles. Combatir la discriminación en el ámbito laboral, Garantizar la aplicación y actualización de las leyes, impulso a proyectos que detonan sus capacidades para el trabajo, preferencia a las mujeres en todos los programas contra la pobreza y promover la participación política de la mujer.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) de Quintana Roo posee deficiencias por no integrar un diagnóstico general de la situación sociodemográfica del estado que sea base para identificar problemáticas y desarrollar estrategias específicas para su solución. Identificar la situación sociodemográfica en la entidad es necesario para el desarrollo del estado. El desconocimiento de ello representa una desventaja grave de origen en el ejercicio de la administración gubernamental en turno, pues no cuenta con una base mínima necesaria para implementar estrategias y líneas de acción acordes con el eje del mejoramiento de la calidad de vida de la población de Quintana Roo.

Aunque en el PED de Quintana Roo no se integra un diagnóstico realizado con perspectiva de género, sí se dedica un rubro especial, en el eje estratégico “IV. Desarrollo Social Incluyente”, a la “Equidad de Género”. Lo anterior, en concordancia con el “Eje 3. Igualdad de oportunidades” del Plan Nacional de Desarrollo (2007-1012), que en un subapartado aborda la cuestión “Grupos Prioritarios”, dentro de los cuales considera la cuestión de la “Igualdad entre mujeres y hombres” (Izquierdo-Lugo *et.al.*,2012).

El PED de Quintana Roo se integra, como uno de los siete programas institucionales, el de “Equidad de Género”, que tiene como objetivo estratégico “Promover el desarrollo integral de las niñas y mujeres de Quintana Roo, mediante la creación, modificación, aplicación y seguimiento de políticas públicas con perspectiva de género, en estrecha vinculación⁵. Asimismo, se menciona que, en los tres primeros años de gobierno se han implementado 102 proyectos productivos donde participan 7 mil 235 mujeres, lo cual ha contribuido a que Quintana Roo ocupe el primer lugar de las entidades federativas en la Tasa de Participación Económica Femenina ((Izquierdo-Lugo *et.al.*, 2012).

A manera de introducción el PED en el estado presenta el entorno de resultados positivos para el desarrollo de las mujeres. Sin embargo, no se expone información sobre las problemáticas en las que es importante empezar a trabajar, o bien áreas que requieren seguir concentrando atención y apoyo. El PED propone estrategias para fomentar la equidad de género incorporación de la mujer a la actividad productiva, ampliación de las oportunidades de educación para la mujer, aumentar el apoyo y asistencia en salud para la mujer, combatir la pobreza y marginación de la mujer, seguridad jurídica de la mujer y participación de la mujer en las decisiones públicas.

Pero, el PED en Quintana Roo continúa identificándose con el enfoque de la Mujer en el Género (MEG), pues las medidas de acciones que sugiere en el documento no se dirigen a transformar, estructuralmente, las relaciones desiguales entre mujeres y hombres. Para ello se requiere sumar políticas que persigan, por un lado, la satisfacción de los intereses estratégicos de las mujeres –un enfoque de Género en el Desarrollo

⁵ Antes del 2006 Quintana Roo se encontraba en primer lugar en violencia de género frente al resto de entidades federativas, en el 2006 disminuyó la violencia de género en el estado. Quintana Roo pasó a ocupar el décimo tercer lugar. Y el 27 de noviembre se publicó la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con el fin de establecer las disposiciones jurídicas aplicables en el estado de Quintana Roo y sus municipios.

(GED) y, por el otro, la inclusión de los hombres –una perspectiva de Democracia de Género. El PED de Quintana Roo incorpora un apartado dedicado al fomento de la equidad de género, no es posible afirmar que la perspectiva de género es una relación intergubernamental horizontal en las políticas públicas y líneas de acción que a lo largo del documento se proponen. Como su nombre lo indica, la horizontalidad del enfoque de género exige que todos los rubros del PED incorporen en sus estrategias acciones encaminadas a resolver necesidades diferenciadas entre mujeres y hombres, así como programas integrales que consideren la participación de ambos sexos e, incluso, las diferencias existentes entre distintos sectores de mujeres y hombres (Izquierdo-Lugo *et.al.*,2012).

El hecho de proponer una relación horizontal en la perspectiva de género es para que los mecanismos de género se encuentren institucionalizados, es decir que se asuma la función de promover la generación de políticas públicas atravesadas por la visión que persigue la igualdad de hombres y mujeres (*Ibidem*). En el caso de Quintana Roo, este mecanismo está constituido por el Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM). Aunque en el PED no se hace mención del Instituto como el organismo responsable de materializar y coordinar las acciones en favor de la equidad de género, resulta fundamental señalar que el gobierno estatal debe definir la labor de coordinación interinstitucional por el IQM.

A nivel nacional, el Instituto nacional de las mujeres (INMUJERES) emprendió un Sistema Estatal de Indicadores de Género (SEIG), el IQM carece de voluntad para coordinar junto con los gobiernos municipales un sistema de información con datos desagregados por sexo que permita brindar acciones de políticas públicas de acorde a los datos cuantificables. Sin embargo, al igual que en otros estados, la base del estado de Quintana Roo contiene escasa información respecto a la mayoría de los rubros, de manera que es necesario generar mecanismos para cubrir la información del Sistema y evidencia que la presencia del IQM en el estado es muy inconstante. La creación de las políticas públicas se basa en el conocimiento, que el IQM este alejado de hacer su trabajo, nos permite determinar que para Quintana Roo representa una grave limitante de partida en la generación de políticas públicas con perspectiva de género. El estado de

Quintana Roo carece de un sistema estatal de información de género (SEIG) que pueda hacer un estudio de los indicadores de derechos civiles, políticos y económicos.

En relación al tema de salud en Quintana Roo, en el PED no está presente la perspectiva de género, en el PED no se registra información desagregada por sexo, de manera que es imposible conocer de qué fallecen las mujeres y de qué los hombres en el estado de Quintana Roo, cuál es la brecha existente entre ambos en el acceso a los servicios de salud, cuáles son los servicios que unas y otros demandan de manera más frecuente. Estos datos tampoco se tienen en relación a la brecha entre mujeres indígenas y mujeres mestizas.

La violencia familiar se integra en el tema de salud, y en el PED el rubro de salud no proponga métodos de acción para que disminuya la violencia⁶.

En relación al derecho de acceso al trabajo, en toda la entidad federativa la remuneración femenina resulta inferior en todos y cada uno de los grupos de edad, lo que no representa una buena señal para mejorar las expectativas de alcanzar la igualdad, especialmente en las generaciones emergentes y en aquellos grupos, como el de las mujeres indígenas, que sufren condiciones de marginación estructural. Los hombres suelen dominar entre uno y tres salarios mínimos. Lo anterior no está necesariamente relacionado con el nivel de capacitación, sino con la manera en que socialmente se ha ofrecido el desempeño femenino, tanto en labores domésticas como en actividades comerciales y de servicios. La condición de inequidad de género se aprecia aún más dramática si se considera que la ocupación de las mujeres quintanarroense (contra lo que ocurre en el promedio nacional) supera la de los varones en términos relativos en el sector económico predominante (el terciario), además de que las mujeres tienden a suscribir un mayor número de contratos laborales que los hombres.

En el espacio laboral las mujeres en Quintana Roo se encuentran en desventaja frente a los hombres, las mujeres perciben un salario menor que los hombres por el mismo tipo de trabajo. Esta perspectiva se enmarca más cuando se comparan los índices de participación de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y familiar, siendo las mujeres en una proporción de diez a uno, las encargadas de las tareas domésticas y de

⁶ De acuerdo a la Organización Mundial de Salud (OMS) la violencia es un problema de salud pública, por ello sugiere que se desarrolle un modelo integrado de prevención y atención a la violencia familiar y de género, que sirva como guía para implementar programas municipales con este enfoque.

cuidado, lo que supone en muchos casos la realización de una doble jornada laboral, así como un freno en el desarrollo de sus carreras profesionales (Izquierdo-Lugo *et.al.*, 2012).

Ello es para la mujer mestiza, en cuanto a la condición de la mujer indígena es más polarizada, un informe presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2006, los indígenas, por su condición étnica, reciben una percepción salarial 48% menor que el de la ciudadanía general (*ibidem*).

En el PED de Quintana Roo, no existe una educación integral, no incorpora la perspectiva de género, no existen acciones públicas que puedan desarrollar programas con perspectiva de integrar a las mujeres y hombres de acorde a sus condiciones socioeconómicas. En este ámbito, en el que nuevamente las más afectadas son las mujeres y el subgrupo de mujeres indígenas, como se reconoce en el propio PED. La deserción escolar ha sido identificada como uno de los problemas que afecta con más seriedad a los sistemas educativos. Si se analiza este fenómeno desagregado por sexo, se encuentra que reproduce los patrones sexistas que se dan en la sociedad. Los resultados de encuestas que hacen alusión a las causas del abandono escolar antes de completar la secundaria, revelan que los motivos difieren sensiblemente entre los sexos: los hombres desertan mayoritariamente por motivo de trabajo o búsqueda de empleo y las mujeres por problemas familiares, que incluye embarazo o maternidad y quehaceres del hogar.

En relación a vivienda las mujeres indígenas son las más afectadas para el goce de una vivienda adecuada. Las tradiciones que entrañan prejuicios por motivos de sexo y privan a las mujeres de su derecho a sus hogares natal y marital. En el PED no existe propuesta de aplicar políticas y leyes que reconozcan las dificultades y vulnerabilidades específicas de la mujer en relación con el derecho a una vivienda adecuada, que cuente con servicios mínimos como agua potable, drenaje y luz eléctrica. De igual modo no se aprecia que se ponga especial atención a algunos grupos o categorías de mujeres que son más vulnerables que las demás, que corren un mayor riesgo de perder sus hogares o de padecer las consecuencias de condiciones inadecuadas de vida y de vivienda, es decir, fundamentalmente hogares dirigidos por mujeres, mujeres víctimas de desalojos forzosos, mujeres indígenas, mujeres con discapacidad, mujeres viudas, divorciadas o

separadas y víctimas de la violencia doméstica, ya que ésta es causa fundamental de que algunas mujeres se vean privadas de una vivienda y supone una amenaza real para la seguridad física de las mujeres y para la seguridad jurídica de la tenencia.

El PED de Quintana Roo, no maneja en el rubro de Seguridad Pública cómo crear líneas de acción concentradas en la problemática de delitos contra la mujer. No establece cómo y que de hecho debería de hacerse por las instituciones públicas estatales de considerar las manifestaciones de la violencia familiar y de género como graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres y, en consecuencia, tratarlas como una cuestión pública cuya solución requiere de la implicación de la sociedad entera y del conjunto de los organismos públicos. Desde una perspectiva de género, y acorde con la estructura orgánica disponible en la página oficial del Tribunal Superior de Justicia del Estado, se observa que, quienes fungen como jueces en los juzgados familiares son principalmente mujeres, mientras que quienes desempeñan cargos de juzgadores, en los juzgados penales del Estado, son mayoritariamente, hombres, lo cual muestra que la justicia penal está principalmente en manos de los hombres.

En una democracia no pueden existir ciudadanos de segunda, la mejor manera de conocer el grado de democracia que existe en un país es a través de las condiciones de vida que goza sus ciudadanos y su participación política más allá del voto electoral. El PED del estado de Quintana Roo hace referencia hacia la profesionalización de los servidores públicos, pero continúa adoleciendo de su posición con la inserción de la perspectiva de género y ello causa un gobierno poco eficaz para combatir las desigualdades entre género. La democracia de género (DG), pone al descubierto que mientras entre las mujeres y los hombres continúe existiendo una distribución tan desigual de las posiciones de poder y decisión, así como del trabajo, el ingreso y el tiempo, en el Estado y la sociedad habrá un déficit democrático. Es fundamental definir cómo podría y debería verse una “democracia que interesara a ambos sexos.

Los cargos directivos de los municipios de Quintana Roo están ocupados por mujeres en porcentajes que van del 18% al 35%, es necesario se cree en los municipios quintanarroenses una imagen municipal más acorde con el principio de igualdad (Izquierdo-Lugo *et.al.*, 2012). La eliminación de estereotipos que limitan la imagen y la libertad de los/as trabajadores/as estatales, el utilizar un lenguaje en el que las mujeres

estén representadas. Desarrollar programas y soportes innovadores destinados a combatir los tópicos sexistas serán otros tantos campos de acción para transmitir a la ciudadanía la imagen de una institución pública en la que se cumple el principio de representatividad de ambos sexos.

La insistencia de afirmar que el municipio es la instancia más idónea para atender las demandas de la ciudadanía, es porque el municipio es una institución que conoce mejor los problemas y las potencialidades de sus territorios y que, por lo tanto, se encuentra en la mejor posición para implementar las políticas sociales, facilitar el desarrollo local y para articular consensos entre distintos actores y sectores. Estos supuestos, y otros atributos, se ponen a prueba cuando se trata de las formas y las capacidades de la gestión pública municipal.

La gestión pública es el eje medular del desempeño eficaz de los gobiernos locales, que tiene que ver con el conjunto de las clásicas (prestación de servicios) y nuevas competencias bajo su órbita de autoridad gubernamental. Algunas nuevas competencias o atribuciones están consagradas en las leyes, otras las asumen *de facto* ante la realidad de problemas y demandas que tocan a sus puertas y a los que de alguna manera deben dar respuesta. El gobierno local no debe manifestar que no es competente frente a una problemática de derecho a trabajo digno-bien remunerado y en seguridad ciudadana”. Así también cuando existe una problemática grave en temas de discriminación y violencia contra las mujeres. La gestión (del latín *genere* que significa conducir, ejecutar) no se confunde con gobernar, que implica dirección y el poder de definir las políticas y determinar objetivos o metas, sino que es una actividad intermedia requerida.

De manera preliminar podemos considerar que el diagnóstico de género para los municipios de Quintana Roo es de una imagen de desconocimiento con los principios de igualdad. El único municipio que en su Plan Municipal de Desarrollo (PED) no presenta ninguna clase de diagnóstico de Género es el de Othón P. Blanco. En el caso del municipio de Solidaridad es insuficiente para detectar los problemas de género para trabajar en líneas de acción y combatir la desigualdad de género. El resto de los municipios sí elaboraron alguna clase de diagnóstico, sin embargo, no incorporaron en su elaboración la perspectiva de género, de manera que la información sociodemográfica que presentan no está, en ninguno de los casos, desagregada por sexo.

El PMD de José María Morelos presenta algunos datos diferenciados según mujeres y hombres –demografía, educación y empleo- lo que le permite realizar un modesto balance respecto a las brechas que existen entre sexos en las materias mencionadas. A pesar de que los planes de Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto tampoco integran la perspectiva de género, presentan características destacables en su planteamiento y desarrollo. En el caso de Isla Mujeres el diagnóstico está basado en el International Workshop Agreement, nivel 4 de la ISO (Internacional Organization for Standardization) vinculado al ramo de “Gobiernos locales confiables”. Seguir este modelo favoreció que en el diagnóstico se considerara el índice de desarrollo humano que tiene el municipio, así como que se incorporara, como una política transversal, el fomento de la equidad de género (Izquierdo-Lugo *et.al.*, 2012).

Por otra parte, el diagnóstico integrado al PMD de Felipe Carrillo Puerto partió de la consulta del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMB), instrumento que resume información sobre cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo integral: la ambiental, la económica, la institucional y la social, dimensiones que dan cuenta del nivel de desarrollo relativo de cada municipio. Según éste, el municipio de Felipe Carrillo Puerto ocupa el lugar 1208 entre los 2439 municipios existentes en el país. Mientras que en el estado de Quintana Roo se ubican otros -como Benito Juárez, Cozumel es Isla Mujeres- situados dentro de los 30 más desarrollados a nivel nacional. Lo anterior obligó al gobierno municipal de Felipe Carrillo Puerto a realizar un diagnóstico en el PMD para ubicar una serie de problemáticas sociales como el de género y pobreza que son temas prioritarios en la agenda municipal (*Ibidem*).

Supuestamente en la elaboración de los PMD consideraron la implementación de instrumentos de participación y consulta ciudadana. Con excepción del municipio de Lázaro Cárdenas, la organización de foros temáticos -en los que intervinieron ciudadanos y/o funcionarios públicos, académicos, empresarios y/o representantes de organizaciones sociales-, son una constante. Sólo en el caso de Isla Mujeres y Cozumel se implementaron, además, encuestas o estudios de percepción sobre las necesidades de sus habitantes. En el municipio de Isla Mujeres, el PMD se presentan, de manera detallada los resultados de los estudios (*op.cit*).

Sin embargo, en esta asignatura tampoco está presente la perspectiva de género en los PMD ya que, ni la organización de los foros ni la elaboración de las consultas, consideraron como objetivo descubrir y visibilizar las necesidades y problemas diferenciados de mujeres y hombres. Esta cuestión pues, también queda como una tarea pendiente para los municipios y para el estado de Quintana Roo.

En concordancia con el PND y el PED, los PMD de los 8 municipios de nueve, consideran la equidad o la igualdad de género como un contenido en sus documentos, ahora basta conocer la existencia de líneas de acción de políticas en el tema de género o continúa como tema para los municipios. El enfoque que se privilegia es aquel que hace de las políticas con enfoque de género sinónimo de políticas enfocadas a las mujeres y volvemos a separar al género masculino. De igual modo se privilegia la implementación de acciones afirmativas dirigidas a resolver las necesidades prácticas de las mujeres y, en menor medida, se sugieren líneas de acción que persiguen la realización de los intereses estratégicos de las ciudadanas. El carácter de los programas con perspectiva de género, implementados en los municipios de Quintana Roo, es mayoritariamente el de acciones afirmativas y compensatorias.

A pesar del énfasis que se hace en los Planes sobre la importancia de la participación de las mujeres y de los hombres, por igual, en desarrollo integral de los municipios, estas iniciativas se identifican con el enfoque de Mujer en el Desarrollo (MED), de manera que es necesario que se replanteen algunos programas a partir de la propuesta de Género en el Desarrollo (GED), explicada en la parte conceptual del presente Diagnóstico.

En ninguno de los PMD, iniciativas que involucren a las mujeres y los hombres en la construcción de estructuras sociales igualitarias, o que favorezcan procesos que generen conciencia sobre la importancia de que los hombres se integren a los llamados espacios privados y se comprometan más con los roles reproductivos.

Resulta pertinente que los municipios de Quintana Roo generen programas a partir de una visión de Democracia de Género, según la cual los hombres deben ser construcción de sociedades igualitarias en términos de sexos. Esta propuesta, por otra parte, subraya que la equidad de género sólo puede realizarse si las mujeres alcanzan un estatus de ciudadanía cabal.

Las Instancias Municipales de la Mujer (IMM) que involucran los temas de equidad y género en el estado de Quintana Roo no poseen un techo financiero municipal que garantice la autonomía de las acciones a favor de la equidad. Existe un dominio de las Delegaciones Municipales del Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM) en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Othón P. Blanco sobre los temas de las fuentes de financiamiento para promover proyectos estratégicos que correspondan a temas de desarrollo humano de la mujer y su participación política en sus localidades, lo cual nos habla de una política centralizada que mantiene el IQM y de las diferencias existentes entre las instancias municipales establecidas y las que se encuentran en su etapa de instalación. En consecuencia, las acciones en política pública de equidad que proyectan realizar surgen de la posibilidad de obtener los recursos del IQM y de los apoyos del *Fondo de Desarrollo de Instancias Municipales de las Mujeres (Fodeimm)* y del *Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)*.

Encontramos en el municipio de Felipe Carrillo Puerto del estado de Quintana Roo, a un municipio de los considerados por sus localidades como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), esto significa que el municipio se encuentra con grandes problemas de diferencias entre los demás municipios en lo que se refiere al ingreso y el gasto público per cápita, por lo tanto para que un municipio pobre pueda proporcionar el mismo nivel de servicio que un municipio con crecimiento económico estable es necesario que recaude impuestos más elevados. Como ello no va a pasar, la política de federalismo social en México comprende que para disminuir las desigualdades sociales debe ser mediante programas sociales que busquen aumentar el grado de redistribución destinados a reducir dichas desigualdades.

Sin embargo, es necesario que la política pública sobre equidad y género abandone la centralización que posee el IQM, para otorgarle mayores facultades a las IMM, algunas veces las delegaciones municipales del IQM son más identificadas por la ciudadanía que las propias IMM, ya que su creación del IMM en Felipe Carrillo Puerto ha sido a partir del periodo (2008 – 201). Consecuencia de lo anterior en el estado de Quintana Roo: las instancias se encuentran polarizadas en la etapa de instalación, y las Delegaciones establecidas se encuentran en una etapa de consolidación.

Acorde al modelo de implementación de las políticas de igualdad en el estado bajo la coordinación del IQM, y su presencia en los municipios a través de sus Delegaciones, una de las ocupaciones que requiere de mayor energía entre las instancias tiene que ver con los mecanismos para disminuir la violencia hacia las mujeres. La implementación de acciones es variable dada la creación de las estructuras municipales, y las ya establecidas del IQM ocurren con un grado variable de coordinación. El modelo en el rubro de atención a la violencia va desde la instalación de las Unidades de Atención con apoyo legal y psicológico, a las acciones de las campañas de difusión de una cultura de la no violencia y la prevención.

La capacitación para el trabajo y la gestión de proyectos productivos son actividades que se realizan desde las Delegaciones Municipales del IQM y los Institutos Municipales de la Mujer recientemente creados. Aunque el marco desde el cual se generan esos proyectos, dadas sus fuentes de financiamiento, es el de combate a la pobreza; resulta importante destacar que, al vincular estas actividades con el tema de la violencia, se generan acciones positivas bajo el supuesto de que la independencia económica llevará a las mujeres a una mayor independencia y a tomar el control sobre sus propias vidas. Es decir, en la práctica los operadores de esta política han visualizado su papel para el empoderamiento de las mujeres.

La diferencia que se desprende del grado de maduración en el que se encuentran las Delegaciones y los Institutos es que las Delegaciones tienen claridad sobre sus atribuciones y la función básica que resaltan como parte de sus tareas es la administración de los fondos federales y la supervisión de los proyectos en los municipios. Así, las Delegaciones Municipales del IQM están vinculadas con la operación y supervisión del uso de los recursos de tres fondos del INMUJERES: 1. Fodeimm, 2. Transversalidad de género y 3. Mecanismos para disminuir la violencia hacia las mujeres. También administran recursos del PAIMEF, de Indesol, con el que se apoya la contratación de personal profesionalizado para la asesoría legal, psicológica y de trabajo social en los municipios, y un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Migración y la Conadepi, para el desarrollo del Diagnóstico Mujer Indígena y Migración.

Los Institutos Municipales de la Mujer (IMM) se presentan como acompañamiento de seguimiento y uso de los recursos de los fondos antes señalados. Además de las

acciones de atención y canalización en los casos de atención a víctimas de la violencia, las instancias municipales se han propuesto como segunda prioridad la gestión de apoyos y proyectos. Las características del trabajo son diversas. Algunos apoyos adquieren un perfil paternalista y de reproducción de roles tradicionales de la mujer en su entorno familiar, como son apoyos y capacitación para fabricación de artesanías, tejidos de hamaca o bordados, los proyectos para los huertos de traspatio y cría de aves de corral. Otros se dirigen al autoempleo y pueden incidir en la generación de independencia económica, como horticultura, apicultura y ganadería.

Los actores institucionales de las delegaciones municipales del IQM y del IMM son los que deben prevenir sobre los proyectos que generen autoempleo entre las mujeres abandonando políticas paternalistas que no dan cauce a que la mujer pueda ser la que encamine su autonomía y su participación dentro de sus localidades. A diferencia de los demás estados en México, el estado de Quintana Roo dentro de sus Planes Municipales de Desarrollo (PMD) en la vertiente de desarrollo social se estableció la participación de igualdad entre el sexo femenino y masculino, ya que incluye un apartado sobre la implementación de políticas afirmativas para las mujeres, aunque aún se encuentran, en lo general, en las responsabilidades que atañen a la institución de Desarrollo Integral para la Familia Municipal (DIF). Un paso importante será generar los diagnósticos de la situación de la mujer en cada uno de los municipios.

El modelo de implementación de las políticas de igualdad en Quintana Roo ha impulsado el establecimiento de intensas relaciones de coordinación entre las dependencias federales, estatales y municipales; éstas son un factor importante a destacar entre las transformaciones que corresponden a una manera diferente de emprender las acciones de gobierno, pues nos hablan de la disposición positiva que existe en torno al establecimiento de relaciones que podrían ser más horizontales entre los diferentes órdenes de gobierno; que para el caso de Felipe Carrillo Puerto es un factor devaluado por la poca participación que posee la Institución Municipal de la Mujer (IMM).

Un elemento innovado que puede utilizarse a favor de una política de igualdad de género en el estado de Quintana Roo, es que los agentes locales tienen una visión clara del valor que tiene la participación ciudadana y trabajan en la vertiente para generar “redes ciudadanas” para la promoción de la igualdad. Ese importante el trabajo de

búsqueda de alianzas con la ciudadanía, aún no existe formalidad a través de convenios, pero es un reto importante para las instancias en el estado de Quintana Roo para generar nuevas normas de conducta de los servidores públicos y nuevos criterios para la contratación de personal en los que se integren mecanismos que aseguren la igualdad.

Capítulo IV. Perspectiva analítica del Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) en el estado de Quintana Roo

El presente capítulo, es llevar a cabo un estudio de la instrumentación del Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (POPMI) en el estado de Quintana Roo, como un programa social que mediante su perspectiva en las RO reconoce el derecho de la mujer indígena a buscar su desarrollo pleno dentro de sus localidades. En los primeros cinco apartados se presenta la dinámica organizativa desarrollada por la CDI-Quintana Roo en la zona maya para conocer si existen cambios institucionales que promuevan nuevas medidas de comunicación entre la CDI y las organizaciones de mujeres indígenas. Y por medio del estudio de las normas, buscar elementos que nos proyecten la adecuación del Reglamento Interno a las necesidades expresadas por los grupos de **beneficiarias**. El proceso de distribución de recursos, conforma el espacio de interacción dinámico entre las beneficiarias y los agentes gubernamentales que participan al interior de este proceso de Reglas de Operación que define al POPMI-CDI. De esta forma, tendremos una visión más completa de la instrumentación del programa, tanto desde los agentes gubernamentales, que hacen patentes los retos que enfrentan para iniciar la instrumentación del POPMI como también los grupos de mujeres indígenas que llevan a cabo los nuevos entramados organizativos de participación ciudadana y comunitaria.

4.1 La reestructuración institucional-administrativa del INI al CDI.

Uno de los elementos que más contribuye a comprender por qué los programas públicos no alcanzan los resultados esperados cuando se delimitan las estrategias de acción dentro de sus planes o reglas de operación, se debe a que no se consideran los procesos administrativos que se encuentran detrás de los mismos. Por tanto, es fundamental rastrear el modelo organizativo de la CDI para poder encontrar los logros y limitaciones que coadyuvan a la instrumentación del POPMI en el estado de Quintana Roo, desde la perspectiva de los agentes gubernamentales inmersos en tal proceso.

El análisis organizacional, refleja los distintos modos en que se ha configurado el aparato gubernamental que son producto de diversos factores entre los que destacan las inercias administrativas internas o las finalidades que persiguen los funcionarios públicos, las cuales han evolucionado hasta conformarse en prácticas administrativas, es decir, en reglas no escritas. Esto implica que los procesos de reforma, que se han implementado al interior de la Administración Pública el proceso de reforma en el Estado mexicano, no constituye un proceso que pueda moldearse fácilmente, se trata más bien de procesos lentos y progresivos como se demuestra en la transformación administrativa desarrollada al interior de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Con la creación del POPMI, se buscó consolidar nuevos mecanismos para el trabajo gubernamental, enmarcándose en la *nueva gestión pública*, es decir, sobre la construcción de acciones que permitan mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales. Para la construcción de tal proceso, era necesaria una descentralización de funciones hacia las organizaciones indígenas, con la finalidad de realizar una planeación participativa, propiciando en consecuencia la correcta distribución y asignación de los recursos públicos; además de una profunda modificación en las relaciones estructurales que hasta entonces tenía el Estado con los pueblos indígenas.

La administración del INI, tenía que comenzar procesos de cambio al interior de la estructura, debía crearse y consolidarse un equipo de trabajo, con el objetivo de consensar la estrategia y los mecanismos para la distribución de actividades sobre la nueva labor a desempeñar. El éxito de tal proceso, descansaría sobre una redistribución de las cargas administrativas, junto con una distribución de incentivos (simbólicos o económicos) encargados de promover que las nuevas funciones administrativas caminen de manera adecuada. La principal apuesta del POPMI, es la reconfiguración de la institución, con miras a mejorar su rendimiento y fomentar su fortalecimiento democrático.

El “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas” surge del reconocimiento de que existe un grupo importante de la población que presenta algunas características fundamentales que limitan, e incluso impiden, condiciones de equidad en la utilización de sus capacidades y habilidades para el logro de su desarrollo pleno e integral. Dicha circunstancia es debido a su género en su comunidad y por pertenecer a

un pueblo indígena. Ante esto, se instrumentó la operación de la Vertiente de Proyectos Productivos, cuyo objetivo institucional fue fomentar proyectos de organización productiva viables, preferentemente para mujeres indígenas, como medio para afianzar la organización y fortalecer la participación de las mujeres como impulsoras de su propio desarrollo, considerando la equidad de género como un eje transversal.

El programa se ha desarrollado desde el 2002 en que inició como una vertiente del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, mejor conocido como Fondo Indígena y en donde las reglas del mismo incluían la participación de hombres dentro de los grupos a apoyar, o sea que nace siendo una vertiente de apoyo a población mixta. Al momento que surge esta iniciativa se contempla la transversalidad y confluencia de dependencias de gobierno para atender los problemas de la población indígena, por lo que se suma la “Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” (ORDPI) de Presidencia de la República, el “Instituto Nacional Indigenista” (INI) y la “Secretaría de Desarrollo Social” (SEDESOL). En este sentido se acuerda que debe existir una instancia normativa y una ejecutora por lo que se inserta en la SEDESOL la vertiente dentro del “Fondo Indígena” y por lo tanto la normatividad, el personal y los recursos son de SEDESOL como responsable de la operación del mismo, (en ese entonces en los estados de Chiapas, Estado de México y San Luis Potosí).

En el 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* como organismo público descentralizado, de la Administración Pública Federal. Este Instituto es responsable de vigilar las acciones que diversas instituciones del gobierno federal implementan en el marco del *Proequidad*. El *Proequidad* señala en su Objetivo específico 3 “Fomentar la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género”.

En el inicio del 2003 se estableció una estrecha coordinación entre la “Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, el “Instituto Nacional Indigenista” y la “Secretaría de Desarrollo Social”, producto de la cual se redefinieron algunos aspectos importantes de la derivación, entre los cuales destacan el criterio de exclusividad del apoyo para mujeres indígenas y el mayor énfasis al fortalecimiento a la organización y la capacitación con perspectiva de género y sustentabilidad, lo cual para

el mes de julio dio origen al cambio en el nombre del “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas”.

En este sentido se apoya una primera experiencia organizada, de gestión y de auto solvencia en grupos de mujeres indígenas, que no cuentan con una figura jurídica constituida, para generar en la práctica actividades productivas iniciales, que propicie de manera especial la participación activa de las mujeres en los distintos ámbitos de desarrollo de los proyectos (planeación, diseño, ejecución) y que le permita retomar la experiencia y aplicarla en sus diversos espacios, haciendo posible que en el año 2004 se destaquen las siguientes actividades: La adecuación de la Guía para las Instancias Ejecutoras sobre la Operación del “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas”. Derivado del PND 2001-2006 surge el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres (Proequidad)*, como eje rector de toda la política pública a través del cual se pretende reflejar los propósitos y compromisos del gobierno federal a favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

También es importante señalar que en este año se piloteó el programa de promotoras indígenas comunitarias asociado al POPMI, que fortalece las actividades de éste, al capacitar en los principales procesos de trabajo orientados a la parte organizativa, generando una mayor confianza entre las mujeres. Los grupos de mujeres que se acompañan con dichas promotoras tienen mayores perspectivas de éxito. Así, se inicia la gestión en este año con la transformación de los Lineamientos a la elaboración de las Reglas de Operación del “Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas”. Los principales cambios y adecuaciones fueron: el proceso de selección de instancias ejecutoras externas basándose en su capacidad operativa y la evaluación de sus planes de trabajo; la simplificación de los procesos de comprobación; así como la adecuación de diversos instrumentos para transferir recursos y la modificación de los formatos.

En el 2005 lo fundamental para el POPMI fue la creación de un sistema único de información que reflejara la coordinación entre los diferentes actores que participan en el programa, que permitiera el manejo sistemático de los datos referentes al tipo de proyectos, las localidades atendidas; así como una identificación amplia y precisa de las beneficiarias por localidad, proyecto, municipio y entidad federativa, se diseñó y estableció el Sistema Integral de Mujeres (SIM). El cual permitió profundizar sobre la

caracterización de las condiciones de vida de las mujeres indígenas. Además de mantener el flujo de información del programa en forma oportuna, veraz y confiable entre la Unidad Responsable del POPMI, las delegaciones estatales de la CDI y las instancias ejecutoras del programa (internas y externas).

4.1.1 La política social de los pueblos indígenas en la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI).

La intervención del Estado Mexicano a favor de las mujeres indígenas con lleva a una justificación de tres bases de sustentación: acuerdos internacionales, institucional y documentación empírica acerca de la mujer indígena en su posición y situación en los sistemas familiar y comunitario. El Estado Mexicano enfrenta un compromiso de desarrollo social para la ciudadanía mexicana, es decir, avanzar en el desarrollo de una sociedad mexicana más equitativa, capaz y democrática basada en la igualdad ciudadana, implica la necesidad de lograr que los derechos de los distintos grupos sociales que engloba a una sociedad mexicana.

En este caso a los pueblos indígenas y de las mujeres pertenecientes a los pueblos sean reconocidos como parte de la población mexicana en situación de pobreza debido a sus condiciones de vida. El compromiso del Estado mexicano va más allá de derecho público, implica un compromiso para el derecho internacional público. Los convenios internacionales firmados por México se traducen en leyes y políticas que supuestamente deben cumplirse.

El Estado mexicano ha focalizado desde el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) el desarrollo e integración de los pueblos indígenas, los cuales se traducen en estrategias, programas y proyectos que se sustentan en la normatividad nacional vigente, así como en Convenios y tratados internacionales.

En México, desde 1990 se firmó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que por remisión al artículo 133 Constitucional forma parte de la ley suprema de nuestro país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en el artículo 2º, los derechos de los Pueblos Indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la Federación, los Estados y los

Municipios para el ejercicio efectivo de los mismos. El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas tiene gran relevancia porque eleva a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. Estos derechos tienen la finalidad de dirigirse a un sujeto colectivo que mantiene su identidad cultural diferenciada que se manifiesta a través de características específicas.

Los compromisos internacionales asumidos por México, desde la IV Conferencia Mundial de la Mujer, la cual explicitó la necesidad de “mejorar la condición de las mujeres y procurar prestar especial atención a los grupos de mujeres que se encuentran en situación de alto riesgo, como es el caso de las mujeres rurales, indígenas, discapacitadas, refugiadas y desplazadas”; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007; y, los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio, para que a través de sus instituciones se impulse la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones públicas, ejercicio de cargos de representación y autoridad y la definición de prioridades colectivas. El tercer aspecto, entre otros documentos y a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2005, la entidad responsable y el Instituto Nacional de las Mujeres integraron un volumen de Indicadores con perspectiva de género de los pueblos indígenas, que presenta datos relevantes para entender el entorno social, económico y político en el que se despliega la situación de las mujeres indígenas y provee de los datos necesarios que sedimentan el Programa.

En relación al compromiso institucional el Estado mexicano establece en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en el objetivo 6: la necesidad de promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); Objetivo 7 señala elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras. Con mayor especificidad en el Eje rector 3, “Igualdad de Oportunidades”, punto 3.4, “Pueblos y comunidades indígenas”. Así mismo en el objetivo 15 queda establecido la incorporación plenamente de los pueblos y las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad”.

Asimismo, la Estrategia 15.3, dentro de este mismo objetivo, dicta: “Fomentar el aprovechamiento del excepcional patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas

para promover su desarrollo económico”. Esta estrategia contempla además que los grupos cuenten con capacitación necesaria para la ejecución de proyectos. Por último, en el Objetivo 16 se instruye igualmente eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual. Cabe mencionar que, en materia de Grupos Prioritarios, el PND señala como fundamental el combate al rezago social de los pueblos y las comunidades indígenas, para ello las políticas públicas que impulsa el Gobierno Federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios tienen un carácter específico en la perspectiva integral del Desarrollo Sustentable para incrementar sus capacidades.

Por otra parte, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) establece en su artículo 2: “La Comisión tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El artículo 3, fracción V de la Ley de la CDI, instruye sobre las acciones que regirán los principios, entre los cuales se destaca: “Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas...” El POPMI obedece a este planteamiento de la política social sobre pueblos y comunidades indígenas, ya que, como veremos más adelante, se vincula al objetivo general del programa que se está analizando. El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) tiene como objetivo general, contribuir a mejorar las condiciones de vida y la posición social de las mujeres indígenas que habitan en localidades de alta y muy alta marginación, impulsando y fortaleciendo su organización vinculada a un proyecto productivo. Dentro de los objetivos específicos del programa está el impulsar la participación de las mujeres indígenas en procesos autogestivos para su organización en torno a un proyecto productivo; fortalecer la organización de las mujeres indígenas tomando como eje la actividad productiva, mediante acciones de capacitación y acompañamiento que les permitan desarrollar sus capacidades y habilidades; y concertar

con instituciones sociales y privadas la ejecución de acciones de asistencia técnica y capacitación para fortalecer los proyectos de organización productiva.

El POPMI logra una cohesión en las metas del milenio. La igualdad entre los géneros es un derecho humano y precondition para superar la pobreza. Significa igualdad en todos los niveles educativos y ámbitos de trabajo, control equitativo de recursos y representación igual en la vida pública y política. De modo que el POPMI al precisar su propósito en términos de “Mujeres indígenas organizadas administran y operan proyectos productivos definidos por ellas mismas, generando beneficios en el corto y mediano plazo (2 años)”, establece niveles aceptables de congruencia con varios de los ODM, particularmente los que figuran con los números 1 y 3. Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Con relación a erradicar la pobreza, mediante la realización de iniciativas productivas, el POPMI abona en la resolución de necesidades prácticas y de organización productiva, cuyo despliegue se encuentra en los Objetivos general y específicos de las ROP. Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

La población indígena femenina presenta rasgos comunes y distintivos. En general, las mujeres constituyen el sector más tradicional de las sociedades indígenas; comparten la obligación del trabajo doméstico, la falta de acceso a la propiedad y recursos productivos y obstáculos para la participación en la toma de decisiones. La intervención del POPMI aparte de impulsar actividades productivas procura el alivio a la carga de trabajo doméstico (precisadas en las estrategias de las ROP), no se reduce al apoyo a mujeres indígenas en la mejora de su situación concreta de lucha contra la pobreza, sino al mismo tiempo, con la participación organizada puedan enfrentar la desigualdad estructural. Ello se puede corroborar con los enunciados de los componentes de la MIR: Proyectos productivos de mujeres indígenas instalados. Mujeres indígenas capacitadas en materia organizativa, habilidades técnicas y derechos.

La Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas se incorpora al desarrollo económico y desarrollo social y humano, a través del (**POPMI**), el cual responde, por un lado a la necesidad de apoyar a las comunidades indígenas en la elaboración y el desarrollo de proyectos que pueden detonar procesos de alcance microrregional o regional y por la otra a la incorporación de la perspectiva de género mediante la llamada

“discriminación positiva”⁷, es decir, atender sólo a mujeres indígenas que se encuentran en situación de marginación, de inequidad y que buscan contar con ingresos y que se aplica con la finalidad de restaurar el desequilibrio de género.

El POPMI opera en zonas indígenas de alta y muy alta marginación. En el año de 2006 se trabajó en localidades de 500 y hasta 10 mil habitantes, lo cual significa que se llega a las comunidades más pequeñas y alejadas. A diferencia de otros programas dirigidos a mujeres rurales, en éste se busca que las beneficiarias no tengan experiencia organizativa ni productiva y, de preferencia, que habiten fuera de las cabeceras municipales, con el fin de incidir en la población indígena femenina menos atendida. El programa apoya tres veces consecutivas a los grupos con el objetivo de que se consoliden y puedan acceder a otro tipo de financiamiento de mayor envergadura; esto sucede una vez que tienen ya los conocimientos y la experiencia de tres años de trabajo. Por ello se pretende que las beneficiarias aprendan a organizarse, conozcan sus derechos, se capaciten en los conocimientos requeridos por el proyecto, e intercambien experiencias con otros grupos para poder acceder al mercado con las menores condiciones de desventaja.

4.1.2 Los retos que enfrentó la política social de la CDI con el POPMI.

Es verdad que en México se han impulsado una serie de instrumentos o programas de financiamiento productivo dirigidos al apoyo de la población que se encuentra en situaciones de desventaja o vulnerabilidad. Sin embargo, la oferta institucional de estos apoyos, difícilmente llega a las mujeres indígenas que viven en comunidades aisladas y alejadas de centros urbanos y con grados muy altos de marginación, por lo que no son sujetos de dichos apoyos, además de no contar, generalmente, con algunos requisitos que no pueden cumplir, como el tener experiencia productiva remunerada y organizada legalmente.

⁷ La *discriminación positiva* es una política social dirigida a mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, proporcionándoles la oportunidad efectiva de equiparar su situación de mayor desventaja social. El mecanismo de funcionamiento significa la excepción al principio de igual trato, contemplada en el marco legislativo; esto es: tratar desigual lo que de partida tiene una situación desigual.

Financiar Proyectos de Organización Productiva a Mujeres indígenas implica por un lado, herramientas, maquinaria, capital de trabajo, materia prima, o activos sociales como la generación de capacidades y habilidades, que les permitan generar, mediante la actividad productiva organizada, recursos o ingresos, sobre una base de propiedad, de la cual es beneficiada justamente por ser mujer y por otro fortalecer procesos de organización social mediante los cuales se potencie la participación activa de la mujer como impulsora de su propio desarrollo. Estos dos elementos contribuirán a sentar las bases objetivas que posibiliten el mejoramiento en la posición social y condiciones de vida de las beneficiarias.

Las mujeres indígenas suman poco más de cinco millones, de las cuales 59 por ciento vive en municipios con 40 por ciento y más de población indígena. Las mujeres indígenas representan 10.4 por ciento de las mujeres a nivel nacional y los hablantes de lengua indígena, que suman poco más de tres millones de mujeres, representan 6 por ciento de la población femenina nacional. Dicha preocupación surge de la necesidad por combatir las condiciones de desigualdad, de pobreza y de marginación, que padecen las mujeres indígenas. De acuerdo con la información generada por INEGI e INMUJERES, el porcentaje de rezago educativo (porcentaje de población de 15 años o más que no ha concluido la secundaria) es un indicador en la falta de oportunidades para la población, el cual es alto para los hablantes de lengua indígena, pero aún mayor para la población femenina (87% para las mujeres y 79% para los hombres). Por su parte la CDI señala que, entre la población indígena, 27.3 por ciento de la población de 15 años y más no sabe leer ni escribir, mientras que en el promedio nacional es 9.5 por ciento. Así el 34.5 por ciento de las mujeres es analfabeta, mientras que el porcentaje de analfabetas es menor en los hombres y representa el 19.6 por ciento. Otro indicador altamente relacionado con las condiciones de pobreza de este sector de población son la fecundidad, la mortalidad y el acceso a servicios de salud.

La fecundidad de la población indígena ha mostrado descensos significativos en los últimos años, lo cual se puede apreciar en el promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres entre 12 y 49 años de edad. Las mujeres indígenas reportan 2.2 hijos en promedio, mientras que el promedio nacional, en estas mismas edades, es de 1.8 hijos. La población de mujeres que residen en los municipios indígenas son las que mantienen

una fecundidad relativamente más elevada, 2.4 hijos por mujer, mientras que las mujeres indígenas que residen en municipios urbanos, pero con presencia indígena, poseen 1.9 hijos por mujer indígena; es decir, 0.5 hijos menos. Las estimaciones de CONAPO sobre mortalidad materna documentan el elevado riesgo que presenta la población indígena respecto a este problema de salud. En 1999, la tasa de mortalidad materna en los municipios con presencia indígena moderada (menos de 40%) ascendió a 5.7 por diez mil nacidos.

La desigualdad de oportunidades para las mujeres hablantes de lengua indígena puede observarse en la participación económica, la tasa de participación en actividades económicas de las mujeres es de apenas el 25.6 por ciento, que la de los hombres asciende a 70.8 por ciento, lo que quiere decir que el 74.4 por ciento de las mujeres no trabajan y por lo tanto no perciben ingresos, mientras que para los hombres sólo 29.2 por ciento se encuentra en esa misma condición.

De 915 mil mujeres de 12 años que trabajan, 31.6 por ciento percibe menos de un salario mínimo, 25.9 por ciento perciben hasta dos salarios mínimos, es decir que más de la mitad (57.5 por ciento) de las mujeres que trabajan perciben menos de dos salarios mínimos y 19.6 por ciento no perciben ingresos. En contraste, 24.4 por ciento de los hombres de 12 años y más que trabajan perciben menos de un salario mínimo; 27.5 por ciento perciben hasta dos salarios mínimos; 19.3 por ciento perciben más de dos salarios mínimos y sólo el 24.9 por ciento no tienen ingresos.

En este sentido, resulta importante señalar que del 25.6 por ciento de las mujeres que trabajan, el 58.2 por ciento realiza sus actividades en el sector servicios, mientras que la mayor parte de los hombres realizan sus actividades en el sector primario (51.5 por ciento). Al respecto se señalan los factores que impiden el acceso de las mujeres indígenas a los recursos productivos: **a)** Su relación indirecta con los medios de producción (la tierra, el ganado, el dinero, la propiedad en general), determinada por las relaciones de trabajo y de propiedad al interior de los grupos domésticos familiares. **b)** La exclusión o poca participación de las mujeres indígenas de las esferas locales de toma de decisiones y de poder.

Ejemplo de ello es que de acuerdo a los resultados del VIII Censo Ejidal 2001 del INEGI, que capta la participación de las mujeres tanto en su condición de sujeto de

derecho como la participación en los órganos de representación, como lo es el Comisariado Ejidal, que de los 4.8 millones de sujetos de derecho que había en el país, 17.1 por ciento son mujeres y de los poco más de 30 mil Presidentes de los Comisariados, solamente 542 eran mujeres, lo que representa, apenas 1.8 por ciento del total, cabe destacar que por lo menos en cada entidad federativa había una mujer como Presidente del Comisariado. Sin embargo, se captaron 5 006 Presidentes de Comisariados Ejidales que hablan alguna lengua indígena, de los cuales 4 971 eran hombres y 35 mujeres.

La desigualdad en este rubro, se relaciona con la preferencia masculina en la herencia, los privilegios que disfrutaban los hombres en el matrimonio, la preferencia hacia los hombres como beneficiarios en los programas estatales de distribución de tierras y en el mercado de tierras, en donde la mujer regularmente no participa o tiene menos posibilidades de hacerlo con éxito, c) los criterios legales, sociales y culturales que definen la propiedad, la jefatura de hogar y la representación de las unidades familiares y los intereses comunitarios y colectivos, depositándolos en manos masculinas:

Como hemos podido constatar, las mujeres hablantes de lengua indígena se encuentran en condiciones menos ventajosas que los hombres, así aquellos hogares, cuyo jefe del hogar es una mujer padecen mayores carencias. De los poco más de dos millones de hogares indígenas, el 16.2 por ciento tienen como jefa del hogar a una mujer. Esta falta de propiedad sobre los activos, así como la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones, son elementos centrales que afectan sus condiciones de vida, así como su posición en los distintos espacios en que interactúan.

4.2 La dinámica de las Reglas de Operación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)

El nombre del programa, indica a la población directa en la que trabaja el POPMI. El contenido va directo hacia las mujeres “indígenas”. No son Reglas Operativas (RO) para ser leídas por las propias mujeres indígenas, a pesar de la particularidad del programa, el verbo va orientado para ser comprendido y asumido por otros actores, como las mismas RO señalan lo siguiente (CDI-POPMI,2003-06).

Para ello en las RO se define la función del acompañamiento de proyectos productivos por Instancias Ejecutoras, a quienes les define su función bajo el marco normativo de las RO-POPMI: *“Las instancias ejecutoras de este Programa, serán las Delegaciones Estatales, los CCDI’s, y en su caso, las Ejecutoras Externas, así como las beneficiarias en ambas modalidades, en los casos en los que reciben apoyos que deben ser comprobados por las mismas” (Ibídem).*

Las Instancias Ejecutoras, serán las encargadas de difundir y promover el programa, las que levanten el diagnóstico con los grupos de mujeres indígenas, que de acuerdo a los criterios de elegibilidad cumplan con los requisitos para ser apoyadas con el recurso que otorga el programa. Nuevamente, el poder de decidir inicia con el “otro”; con el “otro” que cuenta con el conocimiento previo de cómo manejar el recurso y a quienes asignarlo.

La instrucción educativa entre la población indígena del país, 27.3 por ciento de la población de 15 años y más no sabe leer ni escribir, mientras que en el promedio nacional es 9.5 por ciento. El analfabetismo es de 34.5 y 19.6 por ciento para mujeres y hombres, respectivamente. Estas inequidades de género se observan en todos los municipios donde hay residencia indígena, aunque el porcentaje de analfabetas es significativamente más elevado en los municipios indígenas (42.2 y 24.6% entre mujeres y hombres, respectivamente) (CDI-INMUJERES, 2006).

El porcentaje de analfabetas se reduce a menos de la mitad entre las generaciones más jóvenes de población indígena: 33.2 por ciento en la población de 30 a 59 años y 12.3 por ciento entre los de 15 a 29 años. Sin embargo, aún en estas últimas generaciones se mantienen inequidades de género que se traducen en 15.3 y 9.0 por ciento de analfabetismo en mujeres y hombres. Las diferencias de género se reducen a su mínima expresión entre los niños y niñas indígenas de 6 a 12 años, donde la asistencia es cercana al 90 por ciento y prácticamente igual; pero están aún presentes en las edades de asistencia a secundaria (13 a 15 años), donde las adolescentes muestran mayor inasistencia (33.6% en mujeres y 25.2% en hombres) (*Ibídem*).

Las cifras anteriores fundamentan, que, al contar con una mujer indígena con alto índice de analfabetismo, que en su mayoría son las que componen el porcentaje de la población en condición de extrema pobreza o pobreza, población objetivo del programa,

las Reglas de Operación no va dirigida hacia esta población, a pesar de que el programa está especialmente generado para ellas.

Existen requisitos para acreditar mediante “Acta de usufructo de la Tierra”, donde se instalará el proyecto, que se obtiene mediante la decisión de la Asamblea Ejidal, compuesta en su mayoría por varones con título ejidal. Las mujeres indígenas, siguen aún sin ser del Derecho Agrario, a pesar que, con las reformas de la ley agraria, las mujeres puedan ser beneficiarias de herencias y uso de la tierra y ostentar el título de ejidatarias, en las localidades indígenas, la construcción de ser mujer es mucho más aguda el rol que desempeñan las mujeres. Lo cual no indica, que no exista la necesidad de ser partícipes como parte de la Población Económicamente Activa (PAE).

El programa continúa ignorando las brechas no conciliables en la actualidad, entre una ley que dota de múltiples derechos a las mujeres y entre la nula ejecución de la misma, entre el desconocimiento de dichos derechos en la población para los cuales se han reformado leyes y se han generado variadas convenciones internacionales que demandan el uso y respeto de las mismas.

No cabe duda que el programa en el marco jurídico cubre el perfil productivo en las mujeres indígenas. Para ello cuenta dentro de sus ejes transversales la “Equidad, Derechos, Interculturalidad y Sustentabilidad”, el POPMI evoca un perfil de género específico, el simple hecho, que aborde una población en específico no implica deba de excluir en su capacitación de los ejes transversales a los miembros de la familia, como son lo son los hijos, hijas y esposos.

Como en la mayoría de las sociedades tradicionales, la unión o matrimonio llega a ser prácticamente universal entre la población indígena, y las uniones se realizan a edades más o menos tempranas: 21.5 por ciento de las mujeres y el 7.5 por ciento de los hombres indígenas de entre 15 y 19 años ya han dejado de ser soltera(o)s. En las regiones más tradicionales, que corresponden en su mayoría a los municipios indígenas, 23.8 por ciento de las mujeres y el 9.6 por ciento de los hombres indígenas en este rango de edad ya se unió o casó alguna vez; en los municipios con presencia indígena vive el 17.9 por ciento de las mujeres indígenas y el 6.5 por ciento de los hombres unidos, mientras que en los municipios con población indígena dispersa el porcentaje alcanza el

20.0 y el 4.1 por ciento para mujeres y hombres indígenas, respectivamente (CDI-INMUJERES,2006).

En las sociedades tradicionales, el poder de decisión dominante es el del varón, este decide como primera instancia si la mujer puede formar parte de un proyecto productivo, los horarios en los que puede trabajar y en algunos casos, siempre que también pueda formar parte del proyecto, aun siendo de creado para las mujeres. Esto nos indica, que por ninguna excusa un programa puede excluir del fortalecimiento de las capacidades a hombres y mujeres, porque la comprensión de ambos crea sociedades fortalecidas⁸.

En relación al lenguaje y comunicación, el programa es específico, su objetivo está dirigido únicamente para las mujeres; maneja de forma pertinente el lenguaje, es un lenguaje de reconocimiento. En cuanto a la comunicación, va dirigido hacia otro tipo de población, pues comunica tecnicismos a pesar que la población objetivo son mujeres indígenas en situación de pobreza extrema o pobreza (CDI-POPMI, 2003-06).

En cuanto a los Canales de información, la población objetivo no es la que recibe como primera la información del programa, es a partir de segundos o terceros que ellas pueden acceder a la información. El contenido del programa no está socializado, pues indica que a través de instancias ejecutoras se presentarán los proyectos a validarse y posteriormente, asignar el recurso (CDI-POPMI, 2003-06). Disposición del recurso, el programa facilita puedan disponer de su tiempo y potencializar los recursos naturales con los cuales cuentan en sus localidades y en sus hogares. El recurso que destina el programa, no es recibido directamente por los grupos apoyados, residen primero por las instancias ejecutoras externas y estas posteriormente, lo hacen llegar a los grupos de mujeres que les fue aprobado el proyecto. Por lo que, este proceso puede ser algo tardado e incluso de riesgo, pues las mujeres al no estar cerca de la instancia normativa

⁸ Cabe señalar que el incluir a los varones (esposos, hijos, hijas, padres, entre otros), en ningún momento es para poder lograr el consentimiento y así puedan formar parte del proyecto productivo. Sin embargo sí es reconocer que las diferencias entre ser mujer y hombre en la población indígena se vive de forma más aguda en comparación de la población que se desarrolla en lo urbano; pues la estructura social de las localidades rurales e indígenas, el papel de la mujer tradicionalmente está rezagado y casi anulado. En muy pocos Estados de la República Mexicana, se han consolidado grupos de mujeres cuyo empoderamiento haya sido absoluto y desde principios de haber formado parte de grupos productivos; quienes hayan logrado ser grupos exitosos ya sea en diferentes programas, representa trabajos de años y de abandonar viejas prácticas de subordinación ancestral. Eso también puede significar, violencia hacia ellas de diferentes tipos, la más común la violencia física.

(quienes otorgan el recurso) pueden desconocer si fue aprobado el proyecto que solicitaron, por lo tanto, los tiempos productivos ya no estarían acoplados a las necesidades de las mujeres indígenas. Dejar en manos de un segundo o tercer actor el recurso, contribuye a la anulación del poder de decisión de las mujeres (*ibídem*).

El programa CDI- POPMI propicia el desarrollo humano, los ejes transversales que maneja en sus RO indican el fomento al desarrollo humano, el acoplar una metodología de Acción Participativa, es decir, el generar los proyectos con las dueñas de las necesidades, contribuye a que ellas mismas sean quienes propongan soluciones a sus necesidades, orientadas con opciones que les puedan presentar las instancias externas. El programa nos indica que hay una cobertura en relación a capacitación especializada de acuerdo al perfil productivo para que ellas mismas perfeccionen su trabajo, al igual, de asignar personal que les brinden seguimiento a los trabajos.

El programa CDI-POPMI no posee una política de Género de Desarrollo, únicamente incluye a las mujeres indígenas, una de las explicaciones recae en reconocer la situación en desventajas de las mujeres, agudizada la discriminación en las mujeres indígenas y en aquellas que habitan en las localidades rurales. Por ello, la creación del programa que atienda a la dicha población meta. La población indígena muestra un equilibrio por sexo cercano al 50 por ciento de mujeres y hombres en las diferentes localidades de residencia. Las localidades dispersas (1 a 99 habitantes) tienen 49.2 por ciento de mujeres indígenas, porcentaje que asciende ligeramente conforme aumenta el tamaño de la localidad y alcanza 51.4 por ciento de mujeres en las localidades de mayor tamaño (100 mil o más habitantes) (CDI-INMUJERES, 2006).

La mayoría de la población que sólo habla lengua indígena y no habla español – también denominada monolingüe-- reside en municipios indígenas, 93.1 por ciento, (con predominancia de localidades con menos de 2500 habitantes) y un 63.2 por ciento corresponde a mujeres. La mayoría de mujeres entre los monolingües también se mantiene en ámbitos menos rurales: 65.8 y 66.3 por ciento en municipios con presencia indígena y de población indígena dispersa, respectivamente (CDI 2012).

La pobreza, la marginalidad y la exclusión de la población indígena se expresa en las condiciones de sus viviendas, el acceso a servicios tales como agua y electricidad, así como la disponibilidad de ciertos bienes que facilitan el trabajo a las mujeres, como

el tipo de combustible usado para cocinar y la disponibilidad de licuadora. La población indígena que habita en viviendas sin acceso a agua entubada asciende a 28.3 por ciento, mientras que en el promedio nacional es de 15.8 por ciento (CDI 2012).

La carencia de este servicio básico se duplica, respecto a la media nacional, entre los indígenas que habitan en municipios indígenas (34.5%) y muestra las menores carencia en los municipios con presencia indígena (17.8%). Las carencias del servicio eléctrico también son más acentuadas entre los indígenas que residen en municipios indígenas (21.1%) y menores en los municipios con presencia indígena (8.1%) Las sobrecarga de cocinar con leña o carbón (65.9%) y no tener una licuadora (56.7%) que haga menos pesada la preparación de alimentos se aprecia claramente en el elevado porcentaje de la población indígena que vive bajo estas condiciones (CDI 2012).

Conforme a los datos citados anteriormente, nos indica de manera general la situación de la población indígena –hombres y mujeres-, si en la composición familiar, construida desde un anclaje social en el interior de las localidades indígenas, el varón es el que representa y ostenta el poder de decisión en cuanto al rumbo, familiar, económico, social, inclusive de las opciones políticas, religiosas y del desempeño de los roles de las mujeres, el programa analizado POPMI, cuenta con instrumentos válidos y sedimentados en una realidad de desventaja de la mujer indígena, frente a procesos sociales internos y externos de sus localidades; precisamente esto, hace del programa una acción compleja y la agudiza al considerar nuevamente sean otros quienes representen a las mujeres ante la presentación del proyecto.

El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), desarrolla en su normatividad un por qué trabajar con una población en específico, en este caso con las mujeres y, desagrega a que grupos de mujeres estará dirigido, a las mujeres indígenas en situación de extrema pobreza o pobreza. Parte de una reflexión general hacia una particular, esta acción a su vez tan sencilla la vuelve compleja, pues en muchos de los casos, la cúspide de la pirámide social en las localidades indígenas, sigue ostentado por los varones.

La crisis económica nacional de hace más de quince años, ha impulsado cada vez más, de primera instancia sean los varones quienes salgan de sus localidades para emplearse fuera de su lugar de origen, como bien puede ser dentro del mismo municipio,

como de la entidad o fuera del país. Si el hombre que migra deja familia (hijos, hijas, esposa, madre, padre, por mencionar algunas), podría ser la mujer quien se hiciera cargo de la administración y proveer de alimentos y demás necesidades a las y los miembros del hogar. Eso pudiera suceder en algunas familias de las zonas “urbanas”, sin embargo, la carga valorativa de la mujer, como un miembro que puede tener el poder de tomar decisiones, es vaga y casi inexistente. Pues en el caso mencionado, el hijo mayor, el suegro, el cuñado, el padre, la suegra, o alguna otra persona, sería quien tuviese el poder de tomar decisiones por la mujer.

Por ende, la incidencia del programa debe ser considerado bajo un sistema de desarrollo social-familiar y cultural de la población a la que va dirigido, será de impacto minúsculo. Acertadamente, trabaja en pro de empoderar a las mujeres indígenas, pero no por ser tan claro en sus objetivos signifique que funcione aisladamente de la inclusión de hombres y mujeres. La igualdad se logra, incluyendo las diferencias de manera equitativa.

4.3 El dinamismo de la política pública financiera en México para reducir la pobreza: Las vías de transferencia del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)

La situación de las variables macroeconómicas en un país depende de más de una sola institución, es decir que es el caso de las políticas monetaria y fiscal. La primera recae en el Banco de México (BANXICO) y la segunda se realiza en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Las variables macroeconómicas se centran en los índices de crecimiento y desarrollo de un país, no afecta sólo a los gobiernos, sino que también afecta directamente a las individualidades de la ciudadanía. Las variables macroeconómicas permiten comprender el contexto y así poder tomar decisiones individuales, que van desde la compra de alimentos hasta la inversión en ciertos negocios.

Bajo este contexto, en México surgen nuevos retos para la formulación de las políticas monetaria y fiscal. Es decir, la política monetaria tiene como objetivo mantener baja una inflación y la política fiscal orientar su política a fomentar la actividad económica, la cual debe impactar en el desarrollo económico del país y el crecimiento económico de

las condiciones individuales del ciudadano. En este último caso la banca central en México está interesada en promover la actividad económica y la autoridad fiscal, desea bajos niveles de inflación (por ejemplo, para evitar que los intereses de la deuda pública sean mayores (Martínez, Caamal y Ávila, s/f).

Anteriormente los gobiernos en América Latina participaban en la promoción como proveedores directos de servicios financieros al público; cuando esto sucede, se dice que el gobierno actúa como banca de primer piso, pero no ha sido exitoso cuando el gobierno actúa como banca de primer piso⁹. Al no tener éxito los gobiernos como banca de primer piso, los gobiernos se han enfocado más en promover y facilitar el desarrollo del sector de forma indirecta: en vez de ofrecer servicios financieros directamente al público, han brindado apoyo a instituciones financieras privadas para incentivar y permitir que éstas le otorguen sus servicios financieros a la población, es decir, también han actuado como banca de segundo piso (CONEVAL-COLMEX, 2009).

El impulso a las microfinanzas y la introducción de las microfinancieras en el sector formal del sistema financiero es un mecanismo para elevar el acceso de las poblaciones más pobres o de menores ingresos a productos financieros más eficientes y más baratos que los ofrecidos en el mercado informal para estos sectores poblacionales. Al respecto, la intervención pública transita del simple ofrecimiento de financiamiento en el primer piso a un conjunto de acciones que bien combinadas pueden elevar de manera sustancial la inclusión financiera. El desarrollo de sociedades de información crediticia en la que se comparta información positiva y negativa, el apoyo a un seguro de depósitos y de una mayor diversidad de productos financieros y la constitución de un marco legal adecuado, son algunas de las acciones que podrían realizarse en una banca de segundo piso.

Como consecuencia de los agudos problemas macroeconómicos de la década de los ochenta y noventa, en México se ha orientado hacia el diseño de políticas económicas que estabilicen la inflación y restablezcan los equilibrios fiscales. Tomando en consideración el poco dinamismo económico y la necesidad de aminorar la pobreza, el gobierno federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos

⁹ El concepto de banca de primer piso se refiere a instituciones que legalmente están autorizadas para realizar operaciones de ahorro, financieras, hipotecarias y de capitalización.

poblacionales más pobres, mediante el otorgamiento de microcréditos o subsidios para el financiamiento de proyectos productivos, con hincapié en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. El Gobierno Federal opera varios programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres, y ponen especial atención en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. Al respecto, se han implementado principalmente tres tipos de acciones: el otorgamiento de transferencias directas al ingreso, el otorgamiento, directa e indirectamente, de crédito para el apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos y el otorgamiento de transferencias no reembolsables para la adquisición de activos con fines productivos.

Las dos últimas acciones son parte del análisis de intervenciones en el mercado crediticio por dirigirse al financiamiento de proyectos de autoempleo que generen ingresos, por lo que, para efecto de esta investigación, el análisis se centrará en estas acciones. El otorgamiento de transferencias directas al ingreso no será abordado.

Se identificaron programas del Gobierno Federal relacionados con microcrédito, que se compone de 273 programas (CONEVAL-COLMEX, 2009). Algunos de los programas a través de los cuales se implementan las acciones enunciadas, además de otorgar financiamiento, ofrecen capacitación, asesoría técnica o activos productivos. Sin embargo, conocer la cobertura territorial de los programas es complicado porque no existe en los municipios datos por localidad de la cobertura de cada programa; pese a ello es necesario considerar que los programas, dentro de los municipios, pueden no estar operando de manera generalizada en las localidades que los conforman.

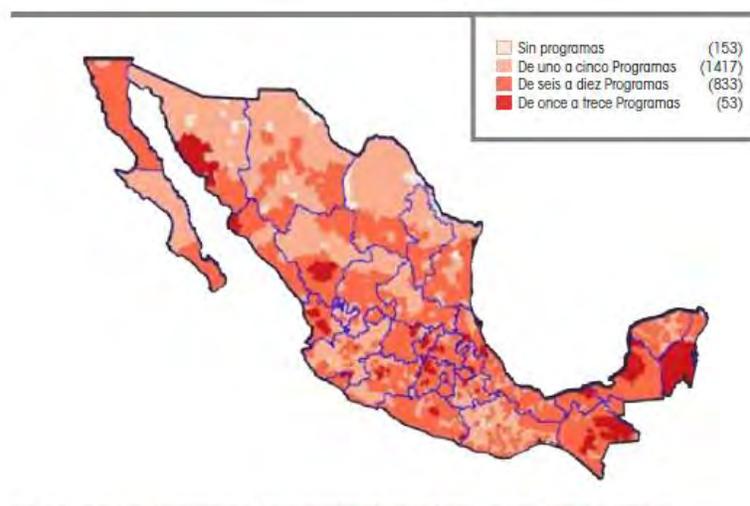
Respecto al número de programas en cada municipio, la figura 1 muestra la distribución de los municipios de acuerdo con el número de programas que funcionan en ellos. En ninguno de los municipios operan los 16 programas; no obstante, en 888 municipios se encuentran seis o más programas, mientras que 153 no son atendidos por ninguno de los programas analizados, de los cuales Oaxaca (115), Sonora (10) y Chihuahua (7) concentran el mayor número de municipios sin atención (CONEVAL, 2014).

Ninguno de los programas analizados opera en todos los municipios del país; el que tuvo la mayor cobertura geográfica fue el Programa Nacional de Financiamiento al

Microempresario (PRONAFIM), seguido por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG).

Esta diversidad en los niveles de cobertura se explica en parte por la naturaleza misma de los programas, ya que su población objetivo se concentra en ciertas regiones del país o está ligada a actividades productivas que igualmente se concentran en regiones específicas, y por el presupuesto que les es asignado.

Figura 6. Número de los Programas que operan en los municipios 2012.

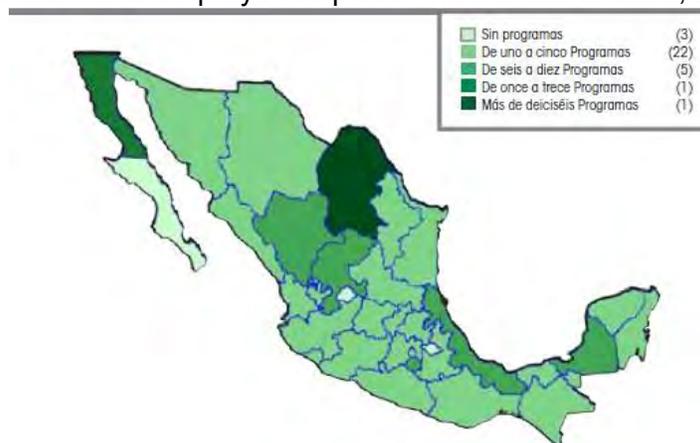


Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009 – 2012. CONEVAL, 2014

De igual manera es necesario conocer la existencia de programas estatales y las acciones que las 32 entidades federativas realizaron a través de sus dependencias, para ello nos basamos en el ejercicio fiscal asignado en el 2010 para conocer los apoyos a proyectos productivos o microcréditos como un aproximado de lo que podría estar operando hasta la fecha a la par de los programas federales complementando o duplicando la oferta de los apoyos en el ámbito de desarrollo productivo en las zonas con condiciones de pobreza. Los programas y las acciones de desarrollo social estatal deben estar organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

La figura 2 muestra la oferta de programas estatales en 2010 cuya intervención consiste en el financiamiento de proyectos productivos. La mayoría de los estados cuenta, al menos, con un programa de este tipo. Aunque no se tiene información de la operación de estos programas en el ámbito municipal, considerando la cobertura de los programas federales, se puede inferir que en algunas regiones del país coexisten programas puestos en práctica por diferentes órdenes de gobierno sin que, de modo necesario, exista una coordinación en su ejecución.

Figura 7. Número de programas estatales que otorgan microcréditos a subsidios para el financiamiento de proyectos productivos en los estados, 2010.



Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009 – 2012. CONEVAL, 2014

Observamos en la figura 2, que el estado de Quintana Roo no posee programas independientes a los programas federales, no existen subsidios que el estado otorgue para programas y acciones de proyectos productivos en sus municipios. Los programas federales implementados en el estado benefician los proyectos productivos en las etapas que corresponden según las reglas de operación, pero al no existir acompañamiento de la entidad federativa no logran su consolidación para aportar en el desarrollo económico y crecimiento de sus localidades. El hecho de que las entidades no designen dentro de su ejercicio fiscal subsidios para programas y acciones de desarrollo social, es una causa que no solo afecta a los gobiernos sino a los roles de vida de la sociedad, la federación a través del Ramo 33 designan el presupuesto por estado. Si existe un exceso del gasto

público, es significativo que ello va a tener efectos negativos en las variables económicas, como el aumento de la inflación, de la tasa de interés, desempleo y del gasto público designado por la federación a los gobiernos, lo cual causaría un incremento de la deuda pública. Por ello es necesario, que tanto la política fiscal y monetaria del país trabajen de manera implícita en el desarrollo de las actividades económicas del Estado. Es decir que la política monetaria trabaje en la economía del país manteniendo baja la inflación y por lo tanto la política fiscal se dirija su política a fomentar la actividad económica mediante la transparencia fiscal para infundir confianza en las finanzas públicas, las cuales dictan las transferencias financieras de los microcréditos de los programas de desarrollo económico.

Por ejemplo con el primer shock global del siglo XXI a México no le afectó como en la década de los ochentas o noventas, en el camino de la crisis financiera mundial se encontró el país con una política fiscal y monetaria trabajada para mantener implícitamente finanzas públicas ordenadas, inflación controlada, tipos de cambio flexibles, regulación y supervisión bancaria adecuada y bajos niveles de deuda pública como proporción del PIB, configuración que permitió aplicar una política hacendaria descentralizada sin recurrir a un aumento del endeudamiento. Y estas características diferenciaron a toda América Latina de Europa, que financió los programas de estímulo económico con deuda pública.

Los programas microfinancieros son importantes en la actividad económica del país, aun cuando sus activos no suelen representar más que un porcentaje mínimo en el sistema financiero, son los que le dan prioridad al financiamiento de actividades productivas y comerciales en las que predominan microempresas, lo que las convierte en una pieza clave para el fomento de este sector y de la economía de México. En el marco de la globalización, las microfinanzas se han acuñado como un enfoque de las finanzas que apuntan a motivar la inclusión y la democratización de los servicios financieros para aquellos sectores generalmente excluidos por la banca comercial tradicional, y que comprenden el microcrédito, la prestación de servicios de ahorros, pensiones, servicios de pago, préstamos para vivienda, seguros, emergencias y otros préstamos privados, etc. para personas de bajos ingresos y para las empresas micro, pequeña y mediana.

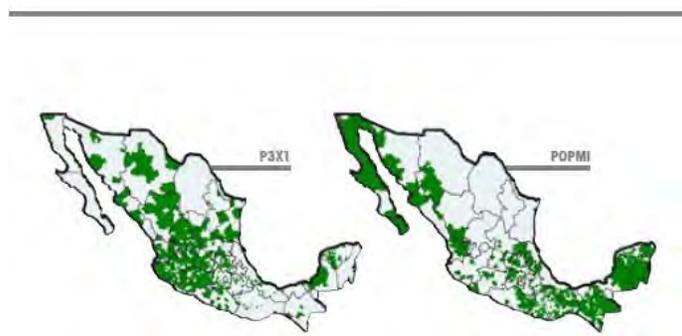
Sin embargo, en los hechos el impulso a las microfinanzas y a una plataforma de banca de segundo piso condujo en no pocos países a la creación de una oferta de préstamos por parte de las microfinancieras cuyas tasas reales de interés superaban los treinta puntos porcentuales. Dado que estas altas tasas podrían mermar el impacto esperado del financiamiento y tomando en consideración los efectos negativos que acarrea un control de tasas, las autoridades empezaron en algunos países a ofrecer transferencias no reembolsables como un mecanismo para apoyar los proyectos productivos de los más pobres.

Hasta 2007 en América Latina la industria de las microfinanzas había venido creciendo con una cartera de créditos de alrededor del 70% anual y en el número de prestatarios del 40%, pero a partir del 2008 tuvo efectos adversos en su crecimiento de crédito en 2008 fue de 18% y el 13 % en el 2009, la crisis de financiera global generó una actitud más conservadora en las entidades financieras al aumentar la percepción de riesgo. En el caso de México, en materia de política fiscal el país inició a tomar decisiones a partir de 2007 con la reforma hacendaria, las cual buscó un uso eficiente del gasto público y brindar mayor transparencia de la gestión pública.

En términos de la presente investigación, nuestro objeto de estudio es el programa social POPMI de la CDI, el cual se caracteriza por ser un programa que ofrecen transferencias no reembolsables para compra de activos productivos de acuerdo con su objetivo y se caracteriza por utilizar instrumentos distintos al resto de los programas sociales en el país, ofrece el apoyo financiero a mujeres indígenas mayores de edad o menores de edad que sean madres solteras o estén casadas, y su objetivo es crear capital social y empoderamiento. El POPMI es parte del emprendimiento del gobierno federal para elevar los ingresos de los sectores poblacionales más pobres por medio de la generación de empresas y ocupaciones. A continuación, se describen los rasgos más sobresalientes del POPMI y las relaciones entre ellos categorizados de acuerdo con el objetivo que persiguen.

El POPMI utiliza el apoyo a proyectos productivos como un medio para alcanzar el empoderamiento de las mujeres indígenas. No obstante, el POPMI tuvo una cobertura muy reducida, su cobertura del programa fue de 620 municipios a nivel nacional. Obsérvese la figura 8.

Figura 8. Cobertura geográfica de los programas que otorgan transferencias no reembolsables y buscan generar capital social y empoderamiento en el 2012.



Fuente: Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009 – 2012. CONEVAL, 2014

El POPMI estuvo ausente en gran parte de la región del norte del país y su cobertura se concentró en buena medida en la región del centro y sur del país. El POPMI impulsa la participación de las mujeres indígenas en torno a un proyecto productivo y tiene por objeto facilitar, a través de capacitación y asistencia técnica, el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Este programa busca la organización de las mujeres en torno a un proyecto, posee reglas de operación para la generación de ingresos, el financiamiento de los proyectos, puede llegar hasta 150,000 mil pesos y hasta por tres ocasiones, ello es como un medio para lograr empoderar a las mujeres indígenas. Al respecto, aun cuando el empoderamiento es el objetivo que se persigue, no es sino hasta hace poco (2012) que el programa incorporó en sus indicadores uno relacionado con el empoderamiento; se trata de un indicador de fin, que pretende medir la contribución del programa al incremento de la participación de las mujeres indígenas beneficiarias en la toma de decisiones mediante la instalación de proyectos productivos, e incluye en su cálculo un índice de participación en la toma de decisiones.

En el primer apartado del capítulo se explicó que el POPMI es un programa federal que se basa en cubrir el desarrollo integral y sustentable de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), para ello se basa en una política pública de atención hacia las mujeres indígenas. El POPMI basa su principal objetivo en enmarcar una Nueva

Gestión Pública (NGP), la cual se refiere a mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales y generar también funciones para las organizaciones indígenas. La propuesta de transversalidad en el sector institucional es con el beneficio de crear una eficiente política fiscal que impacte en la política social, es decir que esta nueva relación de transversalidad consista en promover reglamentación interna en las instituciones de la administración pública con el fin de obligar a que sus acciones, procedimientos y desempeño del personal en el trato de los ciudadanos respeten el valor en cuestión. La política fiscal en México se inició en el 2007 con las reformas hacendarias, las cuales se buscó un uso eficiente del gasto público y brindar mayor transparencia de la gestión pública. La ventaja de la reforma fiscal para los ciudadanos es que ello brinde mayor confianza en conocer el destino del gasto público que se designa para los programas sociales del país (Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

El gobierno federal en el 2007 estableció una serie de reformas institucionales en materia hacendaria, destinadas a sujetar los resultados a una medición de entregar en tiempo-forma el destino del ejercicio designado, autónoma, apegada al monitoreo de las leyes fiscales y evaluación independiente del desempeño del ejercicio con la finalidad de rendir cuentas a los ciudadanos y mejorar la actuación gubernamental. A partir de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha impulsado el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) como elementos fundamentales de este profundo cambio en la administración pública¹.

El artículo 134° de la Constitución Política de México estableció los criterios que se deben de aplicar para los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno, lo cual se define de la siguiente forma: los recursos públicos ejercidos por los tres órdenes de gobierno deberán ser administrados bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y, sobre todo, con un enfoque orientado a los resultados. Asimismo, se deben evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, propiciando que éstos se asignen tomando en cuenta los resultados alcanzados (Ramos *et. al.*, 2011).

La instancia que juega un papel fundamental como vigilante de controlar la función y el destino del ejercicio designado para las órdenes de gobierno y dependencias es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), su función de la SHCP es proponer,

dirigir y controlar la política económica del gobierno federal en materia financiera, fiscal, del gasto de ingresos y deuda pública con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico (*ibídem*). Los programas que ejecuta la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), son subsidiados por el Ramo Administrativo 06 de la SHCP¹⁰.

Los Ramos Administrativos, son el medio en el que se asignan recursos a las dependencias y en su caso a entidades, como a la presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los Tribunales Administrativos. El subsidio del POPMI se designa por el Ramo 6. Los recursos del Ramo se destinarán exclusivamente al desarrollo de los pueblos indígenas de acuerdo con los criterios de la misma Comisión, a través de acciones que promuevan el desarrollo integral de las personas, comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo local y regional de dichos pueblos.

En cuanto a ello, la CDI tiene una responsabilidad de entregar resultados del subsidio del Ramo 6, y se encuentra establecido en los artículos 75° y 77° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con el objeto de asegurar la aplicación eficaz, eficiente, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos, entre los que se encuentran los de “EL PROGRAMA”, este deberá sujetarse a “LAS REGLAS DE OPERACION” que establecen los requisitos, criterios e indicadores que lo regulan. Para el apoyo del Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió la autorización y el dictamen correspondiente a las Reglas de Operación del programa.

Las vías de transferencias federales para las dependencias, entidades federativas y municipios, se basan en la reforma hacendaria de 2007, el cual tuvo su propósito de una política de descentralización del gasto público, materializado dentro del presupuesto de egresos federal en los ramos destinados a dependencias, entidades federativas y municipios. Es decir, que la política de descentralización del gasto público, establece que tanto las dependencias que ejecutan los programas y recursos públicos, como los gobiernos estatales, deben contar con instancias técnicas de evaluación independientes

¹⁰ Un ramo es el elemento que identifica el gasto público federal por entidades federativas. Un Ramo representa el mayor nivel de agregación en el presupuesto de egresos de la federación.

de los propios órganos de fiscalización, lo mismo que de aquellos que ejecutan los programas (Ramos *et. al.*,2011). Los recursos federales transferidos a los gobiernos locales, es decir, el gasto federalizado –con excepción del Ramo 28– estarán sujetos a la legislación federal, sin perjuicio de que las instancias locales realicen evaluaciones periódicas, en el marco de la legislación local.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 85° dispone que para poder transferir los recursos públicos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia los aparatos administrativos, entidades federativas y los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, estos deberán sujetarse a lo siguiente: deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos establecidos, y mediante el sistema de información instituido para tal fin por medio de la SHCP, los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos. La Secretaría de Hacienda será la encargada de dar seguimiento a las metas de los indicadores que serán reportados de manera trimestral al Congreso de la Unión, y estarán disponibles en el portal de la propia Secretaría. Los indicadores reportados deben detallar de manera pormenorizada los avances físicos de las obras, el monto de los recursos transferidos y erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado, según se establece en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), así como los 48 y 49, fracción V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

La SHCP dará acceso al sistema de información a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y a las instancias de fiscalización de control y evaluación de las entidades federativas que lo soliciten, con el propósito de verificar el cumplimiento en la entrega de dicha información, su calidad, congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales (Ramos *et. al.*, 2011). La ASF verificará que los recursos transferidos por la Federación se hayan aplicado a los destinos para los que fueron otorgados. Asimismo, verificará que se haya cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de tales recursos. Todas las evaluaciones deben ser publicadas en las respectivas páginas de Internet de las instancias de evaluación de las entidades federativas.

El Ramo 33, pese que no es un Ramo directo para los programas de la CDI, si es un Ramo que involucra su ejercicio para el desarrollo de la población indígena de las entidades federativas y de los municipios. La Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) también define que se elaboren indicadores de desempeño para los fondos ejercidos mediante el Ramo 33, pues las aportaciones de esta partida presupuestal van a dar directamente a los estados y municipios para apoyarlos a brindar servicios prioritarios en materia de salud, desarrollo social, infraestructura, seguridad pública y finanzas públicas locales (Ramos,*et.al.*,2011). Estos indicadores fueron definidos por consenso en el marco de los esquemas de coordinación nacional hacendaria, de educación, salud, desarrollo social y seguridad pública. Su instrumentación implica un proceso gradual que se perfeccionará con base en su aplicación para el seguimiento y evaluación del Ramo 33, basados en el Artículo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las iniciativas presentadas anteriormente son del ámbito de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF), con sus niveles de estrategias, programas, proyectos y actividades. El sistema federal mexicano otorga a los niveles subnacionales amplios márgenes de autonomía. Por lo tanto, en torno a la evaluación de la gestión cada gobierno municipal diseña sus iniciativas con base en sus capacidades institucionales y con la estructura operativa y técnica con la que cuenta, y en diversas ocasiones en coordinación con el gobierno federal. Sin embargo, el impacto de las diversas modificaciones legales que se asimila en los municipios es de gran significado. Primeramente, por el hecho de que los gobiernos locales deberán de rediseñar sus estructuras organizacionales, de gestión y sobretodo, en la preparación del capital humano para cumplir con dicha normatividad jurídica.

El impacto del marco constitucional hacendario se encuentra en las modificaciones de orientar a la administración pública municipal, el cual contribuya un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales. Esto se deriva por la inminente necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y fomenten desde este nivel de gobierno la creación de

impactos sociales. Desde hace algunas décadas se han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de la gestión hacendaria en las entidades y municipios, orientadas a fortalecer el Pacto Fiscal de la Federación. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha liderado varias de ellas: gestión tributaria eficiente y con equidad; manejo adecuado de la deuda pública; rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto, el presupuesto por programas, entre otros (Ramos, *et.al.*, 2011).

El impacto de la eficiencia en el uso de los recursos públicos se ha traducido en niveles de crecimiento económico, es decir se observa que existe producción mayor de bienes y servicios mayores que años anteriores. Sin embargo, la descentralización del gasto público no impacta en el desarrollo económico, existe un agudizamiento para crear y mantener la prosperidad en las condiciones sociales de la ciudadanía. La sociedad necesita de un ambiente donde todas sus necesidades se cubran para progresar; sobre todo las necesidades básicas que tienen que ver con: una sana alimentación, servicios de salud, educación, transporte, espacios de esparcimiento y vivienda digna. La preocupación central tradicionalmente ha sido mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, dejando en un segundo plano, la creación de políticas efectivas que pudieran reducir la inseguridad en México, así como otros problemas nacionales. El tipo de modelo de gestión y las políticas públicas en México han tenido dificultades para solucionar los grandes problemas nacionales que existen a inicios del año 2006. La causa no ha sido totalmente atribuida a un problema de capacidades para gobernar la complejidad social y política de México, sino el problema central se asocia a una concepción ideológica del papel del Estado en la regulación económica y en consecuencia de su papel en la creación de valor público; y en ese proceso han estado ausentes los procesos de evaluación tanto de la gestión como de las políticas públicas con un enfoque estratégico y orientados hacia la competitividad y el bienestar.

Hasta cierto grado los esquemas de transferencias federales han pretendido descentralizar mayores recursos y funciones a sus aparatos administrativos, a las entidades federativas y municipios. El Ramo 33 es un recurso descentralizado que permite el desarrollo y crecimiento económico de los municipios mexicanos con sus Fondos de Infraestructura Básica y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. Sin embargo, pareciera ser que los gobiernos municipales no han podido

aprovechar los incrementos de recursos de estas reformas, y el impacto que el Ramo 33 ha tenido en las haciendas municipales constituye una pérdida en términos de recursos. Lo anterior se debe, en gran medida, a fallas en la legislación que regula el control y la distribución de las aportaciones en la ley de coordinación fiscal (LCF) y no tanto a una disminución en el gasto descentralizado.

Las mayores confusiones se han dado, hasta el momento, en las transferencias vía aportaciones federales (Ramo 33). Las competencias en materia de control no están establecidas con claridad en los tres órdenes de gobierno. Los recursos de los fondos destinados a los municipios se integran dentro de las haciendas municipales, lo cual significa que quedan a cargo de la administración municipal y sujetos al control de las legislaturas locales, sin embargo, la misma Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que el ejercicio de los recursos puede ser sujeto a supervisión de dependencias federales (según la actividad que se esté realizando).

Otro problema al que se han enfrentado los municipios es la especificidad de las actividades en las que se tienen que invertir los recursos de los fondos. Dentro del territorio nacional existen municipios grandes y con grados de desarrollo superior a la media nacional, en los que la inversión de los recursos en algunas actividades señaladas puede estar alejado representar sus prioridades. Sin embargo, tienen a su favor el rubro de urbanización municipal, en donde pueden incluir todo lo que les permita las leyes expedidas por las legislaturas estatales. En el caso de los municipios pequeños y que se encuentran en un grado de desarrollo por debajo de media nacional, también les resulta difícil la aplicación de los fondos y el ejercicio de los recursos sin la ayuda del estado o la federación, por la falta de capacidad administrativa y de gestión que han acusado en el manejo de los fondos.

La generalidad de la ley que regula las transferencias de las aportaciones federales ha complicado el uso y el aprovechamiento de los recursos por parte de los municipios más desfavorecidos (los más pobres y con menor densidad de población). Las reducciones reales en las asignaciones municipales, se deben principalmente al cambio en la estructura de las transferencias, donde 23 estados sufrieron las consecuencias de los criterios de distribución donde se destaca el nivel poblacional. En el caso del fondo para el fortalecimiento de los municipios, el incremento real generalizado se explica

porque el fondo pasa a representar el 2.35% de la recaudación federal en 1999 lo que implica la distribución de más recursos. Asimismo, el fondo se reparte en proporción directa al número de habitantes de las entidades federativas, y a su vez de los municipios. Esto ha provocado que los municipios más poblados se lleven la mayor parte del fondo, en detrimento de los más pequeños y generalmente más pobres.

Por el momento queda pendiente las modificaciones de condiciones y criterios de distribución de las aportaciones queda pendiente y sobre todo encontrar una forma de compensar a los municipios que aún no han podido aprovechar las transferencias del Ramo 33. Recordemos, a su vez, la última reforma al artículo 115 donde al revisar la fracción IV referida a la hacienda municipal, no se encuentra algún cambio sustancial con respecto a las atribuciones municipales en el control de los recursos públicos. La verdadera autonomía municipal no sólo consiste en la mayor transferencia de recursos, sino el ejercicio y control por parte de las legislaturas locales de todos sus ingresos ordinarios.

La política hacendaria de descentralización, designa un presupuesto al ejercicio del desarrollo de los pueblos indígenas en México, sin embargo, el presupuesto designado para infraestructura de una comunidad indígena es mayor a la inversión de organizaciones productivas de género. En el Ramo 33 sus recursos que destina la Federación son etiquetados a los ayuntamientos, para la realización de infraestructura social básica y a inversiones que beneficien directamente la población en pobreza extrema y a localidades con alto o muy alto rezago social para ello se crea dos fondos, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). El FISM, es un Fondo que los Ayuntamientos tienen la obligación de designar a la población objetivo, que es la población en pobreza extrema, localidades con o muy alto nivel de rezago social en el cual se deba invertir en proyectos de financiación de infraestructura de vivienda, de salud, de mejoramiento de agua alcantarillado, drenaje, letrinas y mantenimiento de infraestructura. En el 2011, el Ramo 33 a través de su FISM designó sus recursos ejercidos por 895 municipios, ello significó poco más de las dos terceras partes del total del gasto en acciones de la línea de infraestructura comunitaria. es el gasto más importante en infraestructura rural que alcanzó los 6101.7 millones de pesos. Incluso el

ramo 33 puede recibir recursos federales complementarios, por ejemplo, en lo que respecta a los programas de la línea Red de Comunicaciones, en total se registra un gasto de 5 698 millones de pesos, de los cuales el 54.0% de dichos recursos federales fueron ejercidos por el PIBAI a través del componente de carreteras alimentadoras y caminos rurales. El complemento fue operado por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) por medio del Programa Proyectos de Infraestructura Económica de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales, que reportó un ejercido al final del año de 2 619.7 millones de pesos.

El Ramo 6, es un ramo administrativo de la SHCP, que está sujeto al marco jurídico del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011 (PEF) y se basa en el gasto de 8 programas entre ellos está el POPMI de la CDI, el cual está sujeto a reglas de operación. En el 2011 se designó un presupuesto validado de 8625.5 millones de pesos y se ejerció un gasto de 7883.4 millones de pesos. La dinámica presupuestal del POPMI se basa en la designación de un presupuesto anual que estará siendo revisado por las instancias de la federación Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Cámara de Diputados, las instancias mantendrán un seguimiento trimestral interno que les permita emitir informes de las revisiones efectuadas, dando principal importancia a la atención en tiempo y forma de las anomalías detectadas, hasta su total solventación. Por lo tanto, las delegaciones estatales de la CDI deberán presentar de manera trimestral sobre los avances físicos y financieros de los proyectos autorizados del POPMI, explicando las variaciones entre el presupuesto modificado y ejercido, así como entre las metas programadas y alcanzadas. La Dirección del Programa, integrará y elaborará los reportes de avances físicos y financieros, con base en la información proporcionada por las Delegaciones Estatales y la información financiera-presupuestal que emita la CGAF, con la periodicidad y plazos que le sean solicitados por las instancias correspondientes. El presupuesto no ejercido por trimestre deberá ser reintegrado a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en plazo establecido de acuerdo al artículo 54° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). De igual manera la comprobación de gasto por proyecto deberá ser entregado a más tardar el 15 de noviembre del ejercicio fiscal.

La Ley de constitutiva de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no reconoce a la Comisión como parte sectorizada en el aparato de la administración pública federal, pero reconoce su impacto transversal en la administración pública, por ello, se basa en el artículo 7° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en el caso de las entidades no coordinadas, le corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) orientar y coordinar las actividades en materia de planeación, programación, presupuestario, control y evaluación del gasto público. Derivado de lo anterior, el presupuesto de la CDI se encuentra considerado dentro del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público.

Las asignaciones anuales específicas para la atención y el desarrollo de los pueblos indígenas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se han incrementado de manera considerable, lo mismo que el número de programas, proyectos y acciones que cuentan con dichos recursos etiquetados para tal fin. El presupuesto federal para el desarrollo de la población indígena, que año con año se define en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) menciona en el anexo 7, en el cual se encuentra los términos del artículo 2, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme al inciso j) de la fracción II, artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se presenta desglosado; por Ramo y Programa Presupuestario. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá entregar a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, un reporte trimestral del avance en la ejecución de los programas contenidos en las asignaciones a nivel Ramo. Este presupuesto se viene presentando desde 2008 y ha sido un elemento importante para fortalecer las actividades que la CDI lleva a cabo en materia del seguimiento a la aplicación del gasto federal para el desarrollo de los pueblos indígenas, además de ser fundamental para formular una valoración de algunos indicadores de bienestar de la población indígena. Para el año fiscal 2011, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), consideró una asignación específica para la atención de la población indígena de 49 101.2 millones de pesos (mdp), la cual se presentó como Anexo 7, "Erogaciones para el Desarrollo Integral de la Población Indígena", de dicho decreto. Esta asignación fue superior a la del año anterior

(2010), en 4 732.6 mdp y en 20 200 mdp a la del primer año de la presente Administración Federal. En términos nominales, el incremento en los últimos cinco años ha sido del 70%.

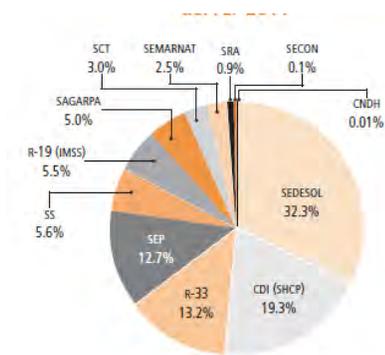
Tabla 21. Erogaciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos y comunidades Indígenas.

Ramo	Denominación	Monto
TOTAL		49,101,209,701
06 Hacienda y Crédito Público (CDI)		9,453,000,930
	Acciones para Igualdad de Género con Población Indígena	83,334,080
	Comunicación Intercultural	96,669,855
	Fortalecimiento de Capacidades Indígenas	131,220,133
	Otros proyectos de infraestructura social	25,000,000
	Mantenimiento de infraestructura	30,500,000
	Estudios de preinversión	3,000,000
	Actividades de Apoyo Administrativo	150,654,132
	Actividades de Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	11,800,502
	Instrumentación de Políticas Transversales con Población Indígena	650,400,000
	Planeación y Participación Indígena	146,947,016
	Acciones de control de las unidades centrales y foráneas	559,555,147
	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	1,032,089,733
	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	4,880,267,196
	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRÍ)	344,697,555
	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	463,828,897
	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	47,033,458
	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	55,741,217
	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	227,378,729
	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	262,383,280
	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	35,000,000
	Apoyo a proyectos de comunicación indígena	12,000,000
	Atención a Tercer Nivel	118,000,000
	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	59,000,000
	Excarcelación de Presos Indígenas	26,500,000

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ,2011.

El presupuesto federal 2011 para población indígena se distribuyó en 12 Ramos presupuestales. En cuatro de ellos son SEDESOL, SHCP/CDI, Ramo 33 y SEP, en ellos se concentraron más de las tres cuartas partes de los recursos federales, es decir, concentran 38 mil millones de pesos.

Gráfica 13. Distribución porcentual de las erogaciones para la atención de población indígena, por Ramo Presupuestario. Anexo 7 del PEF 2011.



Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2011

En el 2011 el techo presupuestal por proyecto productivo del POPMI es de 150,000.00 mil pesos anuales. Este apoyo se podrá otorgar en años distintos hasta por tres ocasiones, y se podrá destinar para uno o más de las siguientes actividades económicas: artesanal, pecuaria y agrícola. En caso de que las ejecutoras externas sean las entidades federativas o municipales, estos órdenes de gobierno deberán asignar el 20% del monto presupuestado por proyecto. Es decir, que a partir de los diez días posteriores a la firma del Acuerdo de Coordinación, dichos gobiernos estatales o municipales deberán presentar un estado de una cuenta bancaria específica para tal fin, con los fondos correspondientes al porcentaje establecido en el acuerdo firmado. Girar un oficio a la Delegación estatal correspondiente, asegurando que cuenta con la infraestructura y personal necesarios para la operación y seguimiento de los proyectos, designando para tal fin a una persona como responsable.

La normatividad estratégica de la política de descentralización hacendaria en el POPMI busca propiciar la participación de instancias públicas y organizaciones de la sociedad civil con presencia local y estatal en acciones que impulsen sus objetivos, situación que únicamente se concreta con la firma de convenios de coordinación o concertación con las instancias ejecutoras. No obstante, las relaciones intergubernamentales en México son de una falta de designación de facultades en los órdenes de gobierno, no se ha generado una arquitectura institucional basada en una distribución de competencias que no refleje ámbitos inequívocos, con responsabilidades claramente asignadas entre cada nivel de gobierno. Se trata de un defecto del entramado institucional que impide identificar a plenitud las instancias de decisión y **limita las**

posibilidades de coordinación eficaz, además de reducir la rendición de cuentas. Es una disputa entre los órdenes de gobierno por los recursos que a su vez se interpreta en clientelas. Estos casos se presentan en los municipios como ejecutoras externas, utilizan el POPMI como pago de favoritismos políticos y ello se observa al brindar el seguimiento a los proyectos de acuerdo a las Reglas de Operación del POPMI, ya que los grupos casi siempre son las familias de las autoridades comunitarias o aquellos grupos que pertenecen a un partido político. Las ejecutoras, por el mismo recurso limitado para operar el programa y por falta de voluntad de las estructuras responsables del mismo en las instancias municipales, no brindan seguimiento, supervisión, asesoría técnica ni acompañamiento a los grupos beneficiarios. Una de las causas de suspensión del apoyo financiero en los proyectos es cuando un grupo productivo, se encuentre inactivo por más de tres meses dentro del primer año de ejecución del proyecto, o se desintegre quedando sólo 4 beneficiarias de 15 integrantes. Y en caso de que el municipio realice el acompañamiento, es esporádico y no cumple con el plan de trabajo que le presentan al POPMI. Estas son algunas razones por las cuales, algunos grupos han tenido crisis al momento de la ejecución de sus proyectos. Los municipios como ejecutoras se obsesionan por un rendimiento político – electoral.

El POPMI permite la posibilidad que intervengan gobiernos estatales o municipales y otras dependencias de gobierno, así como las organizaciones de la sociedad civil, lo que aumenta la posibilidad de sumar recursos públicos y privados para impulsar proyectos de mayor impacto o atender a un número más grande de personas o grupos. El problema radica en la limitación que existe cuando define una población objetivo que los obliga a atender, tal es el caso de la CDI, cuya norma es atender a población indígena, por lo cual sólo puede concurrir cuando otra dependencia también quiere apoyar a este grupo de población.

Ahora bien, el POPMI maneja un presupuesto en caso de apoyos en situaciones de emergencia, como son los siniestros o desastres naturales afecten o interrumpan las actividades de los proyectos de organización productiva de los grupos de mujeres. El monto de apoyo será de hasta \$150,000 (Ciento cincuenta mil pesos) y para acceder a éste, los grupos de mujeres deberán cumplir con lo siguiente: Entregar a la Delegación Estatal de la CDI que corresponda, notificación mediante escrito libre, la cual deberá estar

acompañada de un acta circunstanciada firmada por las autoridades locales, el grupo de beneficiarias y por la instancia ejecutora, así como el inventario de pérdidas junto con la evidencia fotográfica. Asimismo, en su caso, deberán presentar la declaratoria oficial de desastre. Para efectos de las presentes Reglas de Operación, se entenderá por autoridades locales a representantes agrarios (ejidales o comunales), administrativos (síndicos, jueces), y en general, servidores públicos con representatividad en la localidad correspondiente.

Para cubrir estos ejercicios designados en caso de una contingencia de desastre natural se designa un presupuesto que está bajo contraloría de la Subtesorería de Operación de la Tesorería de la Federación (TESOFE). Por ejemplo, en el 2010 la TESOFE reportó TESOFE, 109, 700, 047.8 miles de pesos correspondientes a los pagos por Acuerdos de Ministración de Fondos (AMF), las AMF es el documento mediante el cual la SHCP, por conducto del Subsecretario de Egresos, autoriza el uso de recursos para atender contingencias o, en su caso, gastos urgentes de operación, sujetos a posterior regularización, con cargo en su presupuesto autorizado de cada ramo. El gasto revisado de los AMF en el 2010 33, 509, 967.8 miles de pesos que fueron regularizados por capítulo de gasto y 5, 324, 970.2 miles de pesos por efectivo, representan el 35.4% del total de los AMF pagados durante 2010.

Se observaron variaciones importantes entre el presupuesto que fue aprobado por la Cámara de Diputados a los ramos ejecutores del gasto y el presupuesto ejercido en ese año, lo anterior como resultado de las facultades que le otorga la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento a la SHCP. En el caso de las autorizaciones de erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos autorizado, los ramos con los incrementos más significativos en su presupuesto original autorizado son los siguientes:

Tabla 22. Presupuesto de Egresos ejercicio Fiscal de 2010 (Miles de pesos).

Ramo	Nombre	Aprobado	Ampliaciones	Reducciones	Modificado	Aumento %
2	Presidencia de la República	1,677,840.7	672,085.2	44,122.5	2,305,803.4	37.4
4	Gobernación	8,370,632.7	7,454,908.6	1,543,976.3	14,281,565.0	70.6
5	Relaciones Exteriores	5,945,357.1	3,552,922.6	500,322.8	8,997,956.9	51.3
6	Hacienda y Crédito Público	36,456,348.8	10,990,949.4	3,835,254.6	43,612,043.6	19.6
7	Defensa Nacional	43,632,410.3	8,973,989.7	9,269.4	52,597,130.6	20.5
18	Energía	3,163,622.3	57,090,816.2	23,114,693.0	37,139,745.5	1,074.0
21	Turismo	3,935,758.5	1,872,622.9	346,555.3	5,461,826.1	38.8
23	Provisiones salariales y económicas	65,822,743.3	235,563,644.7	220,698,233.2	80,688,154.8	22.6
27	Función Pública	1,248,759.0	2,241,915.1	1,026,608.4	2,464,065.7	97.3
30	Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	13,323,600.0	8,256,487.7	0.0	21,580,087.7	62.0
	27 Ramos	<u>2,193,337,960.7</u>	<u>100,392,212.1</u>	<u>87,229,050.2</u>	<u>2,206,501,122.6</u>	<u>0.6</u>
	Total	2,376,915,033.4	437,062,554.2	338,348,085.7	2,475,629,501.9	4.2

FUENTE: Atenta Nota de la Unidad de Política y Control Presupuestario.

De acuerdo con el artículo 46° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se deben presentar informes trimestrales de los AMF pendientes de regularizar a la Cámara de Diputados. Al respecto se consultó el Cuarto Informe Trimestral de 2010, en el cual se publicó que los ramos ejecutores del gasto no tenían acuerdos pendientes de regularizar en ese periodo. Sin embargo, la Subtesorería de Operación (SO) de la TESOFE informó a la UCP que tenían 66 AMF pendientes de justificar por 101, 415, 901.6 miles de pesos, que fueron autorizados durante el periodo de enero a diciembre, como se muestra a continuación:

Tabla 23. Acuerdos de Ministración de Fondos Pendientes de regularizar al 31 de Diciembre de 2010 (Miles de pesos).

ACUERDOS DE MINISTRACIÓN DE FONDOS PENDIENTES DE REGULARIZAR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010 (Miles de pesos)			
Ramo	Nombre	Núms. de AMF	Pendiente de Regularizar a Diciembre
5	Relaciones Exteriores	2	1,084,100.0
6	Hacienda y Crédito Público	6	2,782,546.3
7	Defensa	4	3,954,390.0
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2	446,905.3
9	Comunicaciones y Transportes	1	2,711,610.0
10	Economía	9	1,971,679.0
11	Educación Pública	3	3,244,410.2
12	Salud	1	8,602,958.2
13	Marina	1	257,226.0
14	Trabajo y Previsión Social	4	165,864.0
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	5	5,323,535.4
18	Energía	4	1,406,542.4
19	Aportaciones a Seguridad Social	7	41,662,933.4
23	Provisiones Salariales y Económicas	12	22,255,074.8
27	Función Pública	2	913,000.0
36	Seguridad Pública	3	4,633,126.6
	Total	66	101,415,901.6

Fuente: Reportes de la Subtesorería de Operación e Informes Trimestrales.

En el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) recibió recursos por 200,000.0 miles de pesos mediante el AMF núm. 8010269 del 25 de noviembre de 2010, el cual fue regularizado en su totalidad el 14 de enero de 2011 con cargo a su presupuesto autorizado; no obstante, el 13 de abril de 2011 reintegró en efectivo a la TESOFE 324.8 miles de pesos referenciando el acuerdo de ministración antes mencionado, hecho que acredita que la entidad no tenía ejercidos los recursos como lo informó el 14 de enero de 2011 y en consecuencia que fueron reintegrados fuera del plazo establecido (31 de enero de 2011).

Se asienta que no existe incumplimiento al artículo 54 de la LFPRH, en virtud de que los pagos que se realizaron con recursos del AMF correspondieron a servicios efectivamente devengados, que, al haber sido pagados en 2010, como consecuencia de las medidas de cierre presupuestal 2009, fueron pagados con recursos del AMF y contabilizados en el presupuesto autorizado para 2010, de conformidad a lo dispuesto

por el segundo párrafo del artículo 119 del RLFPRH. No es posible aportar elementos que demuestren si se trataba o no de una contingencia, debido a que la LFPRH y su reglamento no establecen parámetros o criterios de lo que puede considerarse una contingencia. Por lo anterior, se reafirma que la CDI reintegró 324.8 miles de pesos a la TESOFE el 13 de abril de 2011, debido a que no contaban con las condiciones adecuadas para ejercer dicho gasto en 2010, y no cuentan con elementos suficientes para demostrar que representaba una contingencia.

Para cuestiones de rendición de cuentas y transparencia se ha propuesto que la Cámara de Diputados sea la que establezca las condiciones en que se pueden autorizar los Acuerdos de Ministración de Fondos (AMF) por contingencia o gastos urgentes de operación a que se refiere el artículo 46 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La ley no especifica los parámetros o criterios de lo que puede considerarse como una contingencia, por lo cual la solicitud de recursos mediante un acuerdo de ministración (AMF) bajo el concepto de contingencia permite la discrecionalidad al autorizarlos, por ello es conveniente delimitar en qué supuestos y condiciones se puede requerir un AMF por contingencia o gastos urgentes de operación.

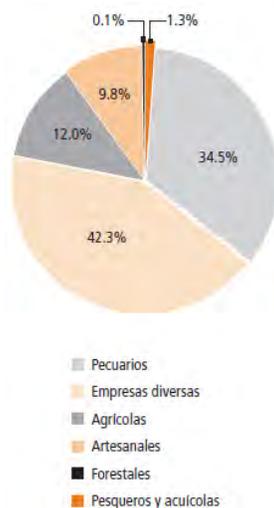
El POPMI es un programa que dirige su apoyo a la población rural, su focalización se basa en la "Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad" elaborado por la CDI. Este documento tiene prioridad apoyar las microrregiones que puedan facilitar su desarrollo mediante actividades productivas. En el caso del POPMI es en proyectos productivos de mujeres indígenas mayores de edad. Desde el 2008 se implementó en las Reglas de Operación (RO), que los apoyos del POPMI se darían de manera prioritaria a los proyectos con potencial "productivo/alimentario de traspatio", ello parecería afianzar una reorientación del diseño del programa hacia determinados proyectos productivos. El programa se basa en criterios de selección para financiar proyectos que coincidan con las características plasmadas en el Plan Microrregional: que impulsen el potencial productivo/alimentario de traspatio o el autoabasto, que estén orientados a satisfacer las necesidades de alimentación, nutrición y/o bienestar de las mujeres indígenas y sus familias; que promuevan mejorar las condiciones de higiene, salud y nutrición de las mujeres, así como el acceso a recursos como el agua, la energía y el ahorro de tiempo en el trabajo doméstico, que promuevan el aprovechamiento y uso

apropiado de los recursos naturales a través del impulso de la agroecología en los proyectos agrícolas y el manejo alternativo en el caso de los pecuarios; que impulsen la comercialización de los bienes que producen las mujeres indígenas. En el caso de proyectos de continuidad, adicionalmente, se considerarán los siguientes criterios: que el grupo se encuentre organizado; que el grupo cuente con un ahorro derivado de la operación del proyecto; que participe con recursos económicos en la inversión y finalmente que el grupo esté comercializando.

Conforme a ello, en el 2011 el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) ejerció 461.04 millones de pesos (mdp) de los cuales 440.23 mdp se aplicaron para subsidios. De éstos, 362.90 mdp permitieron la instalación de 3 973 proyectos y 34.55 mdp para su acompañamiento, en beneficio de 43 460 mujeres indígenas; 20.78 mdp para el apoyo de 425 promotoras indígenas que participan en el Programa brindando acompañamiento, traducción y asesoría a las mujeres que conforman los grupos, y 22.0 mdp para el fortalecimiento organizativo de beneficiarias del Programa.

Asimismo, se ejercieron recursos por un monto de 20.81 mdp en gastos de operación. Los proyectos apoyados se distribuyen de la siguiente manera: empresas diversas (panaderías, tortillerías, papelerías, tiendas de abarrotes, etc.), 42.3%; pecuarios, 34.5%; agrícolas, 12.0%; artesanales, 9.8%; forestales, 0.1%; pesqueros y acuícolas, 1.3 por ciento. Observe, la siguiente grafica con los porcentajes de las distintas actividades productivas, las cuales mayormente se caracterizan por pertenecer al sector primario.

Gráfica 14. Actividades productivas del POPMI-CDI, (2011).



Fuente: Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2011.

Como apreciamos en la gráfica 14 la actividad productiva que prolifera dentro del POPMI-CDI lo encontramos en los proyectos artesanales, la gráfica nos expresa que el 42.3% son proyectos dedicados al trabajo artesanal.

Esto demuestra que al POPMI le falta afirmarse en proponer una mayor diversificación de las actividades productivas en los proyectos, el trabajo artesanal son los proyectos que mayormente fracasan en el primer apoyo, no alcanza el segundo y menos al tercer apoyo del POPMI. En el Sistema de información de la página del CDI no existe información sobre los procesos de viabilidad de las actividades de los proyectos a manejar. El que no se consoliden los proyectos es una pérdida del gasto público porque el financiamiento no se reintegra, a pesar que no se vuelva a permitir el acompañamiento de las ejecutoras externas el recurso determinado al proyecto se pierde sin obligación de reintegro a ninguna instancia como sería la TESOFE. Y ello impacta de manera negativa en el “Plan de Microrregional” de la CDI debido que, al no sobrevivir los proyectos, pues no son sustentables y verdaderas fuentes de empleo para las integrantes de la comunidad y el crecimiento económico a su territorio. Para ello es necesario exista un mayor fortalecimiento de las actividades de capacitación, seguimiento y

acompañamiento, es posible que dentro de las ejecutoras externas exista una mayor participación de las organizaciones civiles.

No existe un estudio profundo sobre el impacto del POPMI en los proyectos, el fracaso de algunos proyectos y tampoco un estudio sobre la permanencia de los proyectos. En el 2011 se identificó mediante un estudio los proyectos apoyados en el año 2009, los cuales fueron 2192 proyectos y de ellos siguen en operación 1 291 es decir el 59%, pero no se sabe qué sucedió con el número de proyectos no sobrevivientes.

Al respecto, es necesario repensar el enfoque de esta política pública; considerar un enfoque territorial para decidir qué tipo de inversión pública se requiere y qué bienes y servicios son los más adecuados para apoyar en las distintas regiones del país. En el POPMI existen dentro de sus reglas de operación espacios para lograr una mejora en su diseño, en su marco organizacional, en la focalización y en sus interacciones con otros programas de modo que se logre una mayor eficiencia en el gasto público, con el fin de contribuir a la creación de una política pública entendida como la constitución de una estrategia compuesta de un número de programas que se complementan entre sí y para ello se debe conocer sus principales problemáticas desde las vías de transferencias hasta la ejecución del presupuesto en las reglas de operación por cada proyecto beneficiado.

Consideraciones finales:

Para las entidades federativas y los municipios mexicanos, el pensar en políticas de desarrollo local es hasta cierta manera novedoso. La reforma al artículo 115° de la Constitución Política Mexicana hace alusión que los municipios mexicanos deberán participar en el desarrollo regional de sus localidades. Ahora bien, esta participación en el desarrollo no es sólo una cuestión de facultades legales sino también es un reflejo del modelo contemporáneo de desarrollo mundial que privilegia la descentralización, la autonomía local y una mayor importancia de los municipios y sus ciudadanos como respuesta a la crisis industrial de finales del siglo XX. De igual forma, es notable que en un ambiente de globalización las ventajas competitivas resulten de las capacidades localizadas en áreas geográficas bien determinadas.

Por ello, las transferencias federales a las entidades federativas y municipios son fundamentales para el desarrollo y financiamiento de sus ejercicios, sin embargo, se ha convertido en debate el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios. A partir de 1998 los principales bienes y servicios públicos son provistos para gobiernos estatales y municipales dentro de un rubro de transferencias del Ramo 33. Los recursos transferidos desde la federación a estados y municipios se dividen en transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones). Este último se incluye dentro del ramo 33 del presupuesto federal y están constituida por siete fondos, entre ellos destaca el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS). Actualmente los recursos que se transfiere al ramo 33 son recursos descentralizados y controlados por las legislaturas estatales y bajo las actividades establecidas en cada fondo por la federación, orientándose hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

Los esquemas actuales de transferencias federales han pretendido descentralizar mayores recursos y funciones a las entidades federativas y municipios. Con la creación del ramo 33 el monto global de los recursos descentralizados ha crecido sustancialmente. Para el año de 1999 por cada peso que gasta la federación, 31 centavos lo ejercen las entidades federativas y municipios (tomando en cuenta los ramos 26, 28 y 33).

De acuerdo a lo anterior se manifiesta de manera constituida la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar la expansión productiva y el bienestar social en los municipios, pero el crecimiento económico, por sí mismo, no es suficiente para propiciar desarrollo social. Los municipios más ricos concentran la mayor cantidad de la producción nacional y de los recursos públicos, mientras que los más pobres contribuyen muy poco en materia económica y tienen una disponibilidad financiera muy limitada. Las causas que explican la situación de estos municipios, está relacionada la dotación de factores de la producción como la calidad de la tierra, el equipamiento e infraestructura y el capital humano. Y la magnitud y calidad de éstos depende, en buena medida, de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran. Es necesario conocer las causas que determinan las desigualdades económicas y sociales existentes en los municipios del país, para ello se necesita realizar

un análisis de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran, considerando que esto es un factor que determina las posibilidades de desarrollo a nivel local, por su impacto en la calidad del equipamiento urbano y rural, la magnitud de la infraestructura física y las capacidades del capital humano. Además, porque todo ello impacta en el aprovechamiento de la dotación original de los factores de la producción e influye en la competitividad de cada región.

Empero, no se dispone de información sobre finanzas públicas para todos los municipios en México. Esta carencia de datos resulta relevante porque el hecho de que no haya información disponible puede entenderse como resultado de un manejo inadecuado de sus finanzas públicas, que conduce a que no entreguen sus cuentas públicas o que éstas no hayan sido aprobadas por las legislaturas de su estado. Esta carencia de datos resulta relevante porque el hecho de que no haya información disponible puede entenderse como resultado de un manejo inadecuado de sus finanzas públicas, que conduce a que no entreguen sus cuentas públicas o que éstas no hayan sido aprobadas por las legislaturas de su estado.

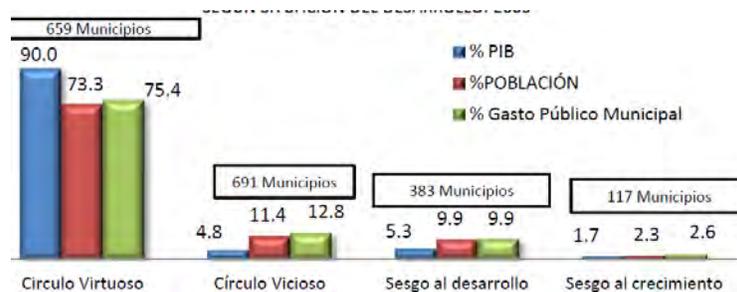
Los autores Barcelata y Ruiz (2014) retoman el trabajo teórico de Ranis & Stewart, en el que identifican la relación entre el crecimiento económico y desarrollo humano¹¹. Para ello realizan un análisis de agrupamiento de 1850 municipios mexicanos (virtuoso, vicioso, sesgo al crecimiento económico y sesgo al desarrollo humano), en este análisis observan el modo en que la situación de cada grupo de los municipios se relaciona con su disponibilidad de recursos públicos y el manejo que de ellos hace. Con estos nuevos

¹¹ Ranis y Ramirez (2002), identifican la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano, en el cual definen que el crecimiento económico va acompañado del desempeño distintos de desarrollo humano, ya que está sujeto a factores sociales, políticos e institucionales que determina la forma en que se asignan los recursos públicos, privados y cómo se distribuye el ingreso. De este modo el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si los recursos adicionales que genera el crecimiento, mejoran las finanzas públicas, de manera que existan más recursos públicos para aplicarlos en programas que tengan un impacto en aspectos sociales, mediante el gasto en formación de capital humano. Y que además, se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social. Esto comprueba que el CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un “Círculo Virtuoso” (reforzamiento positivo), ya sea cuando aparece un “Círculo Vicioso” (reforzamiento negativo). Puede resultar también que un mismo ritmo de CE se traduzca en distintos potenciales de DH, por lo que existen regiones con un “Sesgo hacia el CE”, donde el nivel de DH es pobre a pesar de los logros en materia económica. Y también se han observado situaciones de “Sesgo hacia el DH” donde los logros en bienestar son superiores a los alcanzados en materia de crecimiento. En este sentido es fundamental identificar los detalles de las conexiones entre estas variables a nivel municipal, ya que ambos aspectos constituyen el sustento primordial de la elaboración de las políticas públicas que permiten activar un proceso de desarrollo económico local, en el cual son vitales, tanto la acción del Estado mediante políticas públicas que lo alienten, como la magnitud de los recursos públicos disponibles y la eficiencia con que se manejen.

datos se ubican en el primer grupo de Círculo Virtuoso 659 municipios, en los cuales se concentra 90% del PIB nacional, 75% del gasto público ejercido por los municipios y 73% de la población nacional. El grupo de los municipios en Círculo Vicioso de pobreza es ahora un conjunto de 691 municipios, los cuales apenas contribuyen con 4.8% del PIB nacional, ejercen el 13.8% del gasto público municipal y contienen a 11.4% de la población total. En el grupo de Sesgo hacia el Crecimiento Económico se ubican 117 municipios con apenas 1.7% del PIB, 2.6% del gasto público y 2.3% de la población total. Y en el grupo de los municipios con "Sesgo hacia el Desarrollo humano" hay 383 municipios con el 5% del PIB, 10% de la población y 10% del gasto público total.

Como se alcanza a observar, los municipios más ricos concentran la mayor cantidad de la producción nacional y de los recursos públicos, mientras que los más pobres contribuyen muy poco en materia económica y tienen una disponibilidad financiera muy limitada. Las causas que explican la situación de estos municipios, está relacionada la dotación de factores de la producción como la calidad de la tierra, el equipamiento e infraestructura y el capital humano. Y magnitud y calidad de éstos depende, en buena medida, de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran.

Gráfica 15. Producto Interno Bruto Municipal, Gasto Público y Población Municipal. Según situación del Desarrollo, 2005.



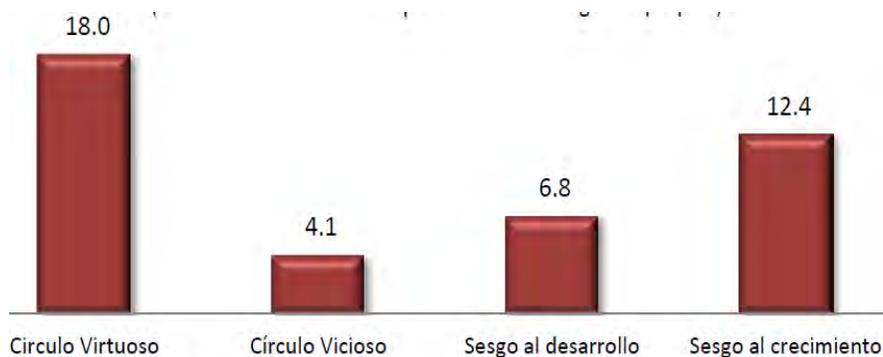
Fuente: Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas Locales, Barcelata y Ruiz, 2014.

Para ofrecer una explicación de las causas que determinan las desigualdades económicas y sociales existentes en los municipios del país, los autores consideran necesario realizar un análisis de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran, considerando que esto es un factor que determina las posibilidades de desarrollo a nivel local, por su impacto en la calidad del equipamiento urbano y rural, la magnitud de la infraestructura física y las

capacidades del capital humano. Además, porque todo ello impacta en el aprovechamiento de la dotación original de los factores de la producción e influye en la competitividad de cada región. En este análisis los autores consideran la agrupación de los municipios en los cuatro niveles de desarrollo antes mencionados.

En primer lugar, se mide el "Índice de autonomía financiera" que expresa la proporción del gasto público que los municipios cubren con ingresos propios. Al realizar la medición, destaca que los municipios en Círculo Virtuoso cuentan con una mayor capacidad para cubrir su gasto con ingresos propios, ya que su índice es de 18%. En cambio, puede observarse que este mismo indicador es sumamente bajo para el grupo de municipios en Círculo Vicioso, tan sólo de 4.1%. De aquí puede deducirse que la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable, aunque es muy posible que esta influencia sea mayor en el primero que en el segundo, pues los municipios con Sesgo al Crecimiento tienen una autonomía de 12.4%, en tanto que en los de Sesgo al Desarrollo es de 6.8%. De lo anterior, puede afirmarse que a mayor autonomía mayores son las posibilidades de obtener crecimiento y desarrollo humano, y que cuando los efectos son de menor magnitud, la influencia es mayor en el crecimiento económico, que al progreso social.

Gráfica 16. México, índice de autonomía Financiera Municipal Según Situación de Desarrollo.



Fuente: Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas Locales, Barcelata y Ruiz, 2014.

Para continuar con el tema de desarrollo municipal y el manejo de sus finanzas públicas, Barcelata y Ruiz realizan un estudio sobre cómo se relaciona el progreso de los municipios en México con la magnitud del gasto público que ejercen sus gobiernos y el modo en que realizan dicho ejercicio. Hacia este análisis, los autores realizan el cálculo

mediante el “índice de gasto público municipal”. Bajo el análisis, se determina que un fenómeno que arroja de manera relativa el hecho de que los municipios que se encuentran en peor situación, son también aquellos que disponen relativamente de más recursos públicos. Obsérvese la gráfica sobre, México índice de Gasto Público e Índice de Gasto de Inversión Según Situación de Desarrollo.

Gráfica 17. México índice de Gasto Público e Índice de Gasto de Inversión Según Situación de Desarrollo.



Fuente: Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas Locales, Barcelata y Ruiz, 2014.

Podría pensarse que los municipios en peor circunstancia son los que tienen un valor menor en este indicador, pero no es así, los municipios en Circulo Vicioso tienen un valor de 8.4%, en cambio en los del Círculo Virtuoso es de sólo 3.7%. Es decir, el gasto municipal como proporción de la riqueza local es mayor para los municipios más pobres, lo cual conduce a pensar que su situación de atraso está asociada a un uso inadecuado de los recursos públicos, en tanto que el gasto municipal parece ser mucho más rentable en los municipios más desarrollados.

De igual forma los autores Barcelata y Ruiz (2014) realizan un estudio para conocer cuánto gasto total se destina a gasto en desarrollo humano y bienestar, para ello retoman el Índice de inversión social. Y determinan nuevamente los municipios del Circulo Vicioso están en mejores condiciones financieras ya que el valor es de 34.9% y en los del Círculo Virtuoso es de sólo 23.3%. Lo anterior significa que, aun teniendo mayor disponibilidad de recursos para inversión en términos relativos, los municipios pobres se mantienen en esa situación. Es decir, gastar más no garantiza crecimiento y desarrollo. Y esto tiene que ver con la eficiencia de la administración pública municipal y la capacidad de las

burocracias locales que es muy cuestionable, sobre todo, en los municipios medianos y pequeños. Podemos apreciarlo en la siguiente gráfica:

Gráfica 18. Índices de Desarrollo Municipal Según Situación de Desarrollo.



Fuente: Desarrollo Económico Municipal y Finanzas Públicas Locales, Barcelata y Ruiz, 2014.

Lo anterior nos debe llevar a la conclusión de que el gasto público municipal no ejerce ningún efecto en el desarrollo, más bien debe conducir a considerar que su influencia depende del modo en que se administran los recursos y la manera en que se deciden las asignaciones de gasto intramunicipal y por ello, en los municipios más ricos, se obtienen mejores resultados con menos recursos, mientras que, en los municipios pobres, (con más gasto por persona) los resultados dejan mucho que desear. Y muy probablemente es consecuencia de la menor eficiencia administrativa y una más inadecuada asignación de los recursos.

El estudio de los autores expone la profunda desigualdad económica y social entre los municipios del país y se ha identificado la relación que existe entre el atraso económico que viven la mayoría de ellos, los recursos públicos con que cuentan y su capacidad para manejarlos adecuadamente. En este sentido, se ha confirmado la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar la expansión productiva y el bienestar social, y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, por lo que se concluye que la acción del Estado es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo económico mediante el incremento de los recursos públicos destinados a dicho fin. Los indicadores financieros de los municipios agrupados en estas categorías de análisis dan una idea clara de la influencia de las finanzas públicas en el crecimiento y desarrollo económico, pues según

se ha podido observar, la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable.

La eficiencia del manejo financiero en los municipios es primordial para llevar a cabo la política social del país, una mala recaudación de la hacienda municipal conlleva a una menor autonomía financiera municipal, y ello causa que no exista posibilidad de obtener crecimiento y desarrollo humano, ya que el mayor poder recaudatorio local está vinculado con la dinámica económica; no sólo porque la expansión de la actividad productiva genera mayor recaudación, sino también porque la mayor disponibilidad de recursos fiscales, permite impulsar el crecimiento económico, incluso en aquellos casos en que existe rezago social. Y una de las causas por las cuales algunos municipios en México no pueden ser instancias ejecutoras de programas sociales como es el POPMI de la CDI, porque no poseen un presupuesto propio para acompañar el proyecto productivo de sus localidades. Aún se designe a nivel federal mayor presupuesto para los municipios con mayores índices de pobreza, no garantizará mayor crecimiento y desarrollo económico. Más bien dependerá en demasía de la eficiencia de la administración pública municipal y la capacidad de las burocracias locales que es muy cuestionable, sobre todo, en los municipios medianos y pequeños. El estudio manifiesta que los municipios más pobres gastan más recursos públicos por persona que los ricos, por lo que se esperaba que a lo largo del tiempo la situación de pobreza de estos municipios fuera cambiando, pero los resultados no expresan un avance en su desarrollo.

La política social de la CDI desde el principio de los documentos de sus programas sociales explica que estarán subsidiados a través del ramo 6 administrativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuyo presupuesto designado por el ramo 6 lo ejecutará la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), los cuales se destinarán exclusivamente al desarrollo de los pueblos originarios de acuerdo con los criterios de la misma Comisión, a través de acciones que promuevan el desarrollo integral de las personas, comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo local y regional de dichos pueblos.

El Ramo 6 se basa en los motivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 (PND), motivos que plantea una estrategia de política pública, que consolide un crecimiento económico sostenido y genere empleos formales que mejoren la calidad de

vida de la ciudadanía, por lo que se requiere fomentar condiciones más competitivas en la economía que incidan en un crecimiento elevado de la productividad y mayor inversión en capital físico y en las capacidades de las personas. Bajo este contexto, en el PND se plantean, entre otros, el siguiente objetivo que incide en el ámbito de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y que impacta la participación del municipio en las transferencias que se le otorga a través del ramo 33 y es el de transferencias condicionadas (aportaciones financieras del municipio en programas sociales), es decir que el municipio se convierte en ejecutor. La designación de los buenos ejercicios fiscales de las transferencias condicionadas del ramo 33 a través del Fondo (FAIS), se convierten en recaudación de recursos económicos del municipio para poder operar diversos programas y tener subsidios para aplicar acciones municipales. Ello significa democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector público como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía nacional.

En el 2011 los programas sociales financiaron ochocientos setenta y siete mil proyectos y sus beneficiarios fueron a personas físicas, micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, ejidos y comunidades y el mayor porcentaje de la población atendida por estos programas se encuentra, en su mayoría, en los municipios con los mayores porcentajes de pobreza en el país; es el caso del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) de la CDI. No obstante, casi todos los programas públicos analizados operan por demanda; esto es, los programas van a los municipios y localidades, buscan a los potenciales beneficiarios y ofrecen sus apoyos, pero su selección depende de la capacidad que éstos tienen para demandar los apoyos, es decir, por ejemplo en el caso del POPMI el que una mujer indígena reciba apoyo del programa, no necesariamente tiene que ver con que el apoyo otorgado se adapte a las necesidades de la beneficiaria, sino con factores como la promoción del programa o el trabajo de organismos intermedios.

Aunado a ello se convierte en una consecuencia para que no existan elementos técnicos para diseñar la estructura idónea del presupuesto, si existiera un estimado confiable de la población potencial y población objetivo de los programas; se podría trazar para el programa una estrategia de corto, mediano y largo plazo. El hecho de no existir

un mecanismo para decidir el presupuesto del programa causa que no sea posible focalizar los recursos de manera eficaz sobre la población con mayores necesidades, la cual podría aprovechar mejor estos recursos (que no siempre es la población con mayor capacidad para demandarlos).

El POPMI ofrece financiamiento de apoyos no reembolsables para la adquisición de activos productivos y servicios de capacitación, está diseñado para ayudar a combatir la pobreza y la desigualdad de oportunidades de la mujer indígena, por medio de la creación de ocupaciones y de emprendimientos. Sin embargo, muchos sectores poblacionales pobres están ubicados en comunidades con mercados débiles y dispersos. Es indispensable que las ocupaciones y los proyectos que se pretende apoyar prevean desde un inicio la necesidad de investigar si existe un mercado para los bienes y servicios que se producirán, pues sólo así puede darse una generación de ingresos y ganancias que posibilite una mejora en ingresos y bienestar. Por tanto, es necesario que todo proyecto que se considere apoyar pueda responder a las preguntas de cómo y dónde se comercializará el bien o servicio producido y qué rentabilidad aproximada se espera tener.

Es necesario considerar la política pública de microcrédito; bajo un enfoque territorial para decidir qué tipo de inversión pública se requiere y qué bienes y servicios son los más adecuados para apoyar en las distintas regiones del país. Una visión integral del territorio implica eliminar una política pública fragmentada en distintos programas sociales en la cual muchos hacen un poco de lo mismo y en la que una de las principales preocupaciones parecería ser cómo minimizar que un individuo sea beneficiario de más de un programa. De manera general para impactar en lo particular, es necesario el diseño y la construcción de programas sociales con una visión de oferta, sin que ello implique descuidar la demanda, es fundamental para decidir cuántos recursos se destinarán a una cierta región, decidir cuáles de los programas analizados tienen particularidades que obliga a que permanezcan y hasta qué punto es necesario complementarlos con otros dedicados a la inversión en infraestructura.

En el caso del POPMI sus proyectos productivos requieren para su realización de múltiples insumos y, dadas las reglas de operación del programa, no todos pueden ser provistos de un solo apoyo. En este sentido, es importante reflexionar en torno a la

complementariedad de dos o más programas. La política de microcrédito y de apoyo para la adquisición de activos productivos está fragmentada. Existen programas que operan en zonas similares y ofrecen apoyos muy semejantes, pero se encuentran desconectados entre sí. Esta fragmentación y falta de coordinación se manifiesta en la ausencia de una política territorial que dé pie a entender qué programas deben implementarse, cómo deben coordinarse entre sí para la consecución de determinadas metas, y cómo se enmarcan dentro del conjunto de las políticas sociales afines al territorio y el tipo de población al que desean llegar. Por otro lado, la fragmentación conduce a que no haya elementos que permitan un análisis pormenorizado para decidir si es necesario crear un nuevo programa, transformar uno ya existente o, en caso de cancelar uno, decidir si algún otro programa absorberá sus objetivos y beneficiarios.

Conclusión

Actualmente el mundo se enfrenta ante una economía global de situaciones que tienen relación con la globalización, el acelerado crecimiento tecnológico, el adelgazamiento en las relaciones de producción, de distribución, de intercambio, de consumo y de acumulación de capital, así como donde establecer los servicios de bienes de producción para desarrollar y el crecimiento económico son las prioridades que tienen los países del sistema mundo. De ahí se perfila como importante el crecimiento económico, que se ha convertido en las metas de todo los Estados, el mismo rubro aparentemente implica un incremento notable de los ingresos, y de la forma de vida de todos los individuos de una sociedad. Es factor importante en el éxito económico de los países a largo plazo. El crecimiento económico es de gran importancia para el desarrollo, ya que incrementan la creación de valor, mejoran las rentas, aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. La necesidad de crecer y desarrollarse es imperante, y nuestro país no está ajeno a ello.

El trabajo de investigación registra al estado de Quintana Roo y a sus once municipios con una intensa dinámica de conformación política administrativa debido a su calidad de estado joven, a pesar de que el estado lleva más de cuatro décadas sus municipios parecieran estar polarizados en sus dinámicas de crecimiento económico y un rezago social en los municipios de la zona maya, ocupando en el 2012 sus municipios los primeros tres lugares en zonas de rezago social y con pobreza extrema. El trabajo evidencia que el municipio de Felipe Carrillo Puerto es el segundo municipio de Quintana Roo que concentra en algunas de sus localidades un muy alto – alto rezago social y con pobreza no extrema.

En el proceso del desarrollo presenta una zona maya como una parte del territorio de Quintana Roo deprimente económicamente y que ha predominado su situación deprimente económicamente desde antes de la creación de Quintana Roo como entidad federativa. Es decir, la zona maya es la expresión de la dinámica entre población y las estrategias de política territorial administrativa. El trabajo realiza descubrimientos que hoy en día no son ajenos a las problemáticas de crecimiento económico que enfrenta la zona maya.

La historia de la conformación de la zona maya en Quintana Roo, tiene sus antecedentes con la explotación de la Guerra de Castas entre los mayas rebeldes de Yucatán y los españoles, aquellos mayas rebeldes se ubicaron en lo que ahora es la zona maya, dando como resultado que se crearan dos municipios de la zona maya actual Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas, municipios que fueron fundados en diferentes épocas pero que coinciden con su creación por la Guerra de Castas en la Península de Yucatán. El trabajo muestra en cuatro pasajes el inicio de la conformación de la zona maya y como a partir de su planificación territorial se caracteriza por ser la zona más deprimente en crecimiento económico del estado de Quintana Roo.

La primera etapa es a partir del siglo XX, en ese tiempo la zona maya fue productiva en la comercialización del chicle, pero en 1929 con la crisis de recesión mundial y siendo los Estados Unidos el principal comprador de este producto, la crisis mundial afectó el mercado de chicle. Este hecho propicia una situación de vulnerabilidad en la región que obliga a que la región realice un convenio con el gobierno federal que restringía autonomía al territorio indígena. El convenio otorgaba a los jefes mayas concesiones federales sobre las explotaciones forestales; sin embargo, debían respetar las concesiones que el gobierno otorgara, en esas tierras, a otras personas. A parte el convenio permitía el tránsito de comerciantes y era acordado la apertura y funcionamiento de escuelas rurales en los pueblos. En caso de existir extensión de tierra para la agricultura era necesario pedir autorización al gobierno y finalmente dejar la administración de la justicia en manos de las leyes nacionales.

La segunda etapa se propicia con la persistencia de la crisis económica del territorio y en 1931 el gobierno de Lázaro Cárdenas implementa una estrategia de política territorial mediante una nueva colonización, oficial y dirigida. Con las expropiaciones cardenistas y la dotación ejidal, fueron repartidos entre campesinos, principalmente yucatecos, los latifundios del norte del Territorio, concedidos desde principios del siglo XX a las compañías "Colonizadora" y "Agrícola". El sur fue colonizado por mexicanos de diversos orígenes, principalmente de Veracruz y Tabasco (estados de tradición chicleros) y en Payo Obispo se estableció un aserradero. El Territorio cobraba nuevo impulso colonizador con la creación de obras de infraestructura y el trazado de carreteras entre

Peto – Carrillo Puerto– Bacalar - X-Calak – Punta Guerrero; y la reconstrucción del ferrocarril.

La tercera etapa se propicia por el declive del mercado del henequén en el estado de Yucatán expulsa gran cantidad de población que se establece también en la zona central del Territorio, Los inmigrantes siguen con los métodos de producción de los habitantes tradicionales. Ellos mismos han constituido un grupo muy pobre en su propio estado, sin tierra, trabajadores agrícolas, trabajadores estacionales en los bosques de extracción de chicle y hacia los centros turísticos en desarrollo.

Y por último en 1960 inicia la creación de una política territorial en la zona maya y en la década de 1970 surge el Programa de Desarrollo Socio-económico de la Zona Maya (PRODEMAY) para la “Zona Maya”, integrada por los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos. Se trata de una región elegida por UNICEF y por el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER). Dentro del sistema de desarrollo regional que se pretendía impulsar, ésta era considerada una Zona de Desarrollo Especial, “debido a que dicha zona se distingue, de manera general, del resto de los municipios de Quintana Roo, ya que en ella habita una población maya que subsiste a través de la aplicación de métodos tradicionales de agricultura, y así mismo, por sus características fisiográficas es proclive a tener pocas posibilidades de desarrollo en la industria y en el turismo” (Baas y van Gendt, 1978: 1). A partir de 1972, comienza el desarrollo de una infraestructura física y social en la zona. La Zona Maya en 1993 es dividida para crear el municipio de Solidaridad y en 2008 el de Tulum. Ambos municipios son considerados hoy parte de la Zona Maya a excepción de sus costas las cuales son consideradas Zona Norte o Zona Costera, junto con los municipios de Benito Juárez, Cozumel e Isla Mujeres.

Iniciando la década de los setentas con la creación de Quintana Roo es que inician los proyectos previstos en las tres zonas actuales del estado: Chetumal asume una función como ciudad puerto y como pequeño centro industrial. La costa cercana a Isla Mujeres, Cancún y Cozumel fue convertida en un paraíso turístico. Se comenzaron proyectos agrícolas en gran escala... estimulados sobre todo en el sur del Estado, porque allí la tierra es más fructífera y el suelo es más fácilmente laborable. Se estimula a gente

de todo México para venir a vivir y trabajar en los llamados “Nuevos Centros de Población Ejidal. La Zona Maya queda fuera de este desarrollo.

1970 a 1976 fue de crecimiento económico del estado y municipios, pero a partir de la crisis económica de la década de 1980, el desequilibrio se acentuó y las consecuencias se aprecian en la actualidad, por ejemplo, existe concentración socio-demográfica y económica principalmente en el complejo turístico de los municipios de Benito Juárez, Cozumel e Isla Mujeres. Y la zona maya continúa siendo una zona deprimente en crecimiento económico y la de menor concentración poblacional en el estado de Quintana Roo.

En 1994 la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el autor Dachary (1998) se refiere a la zona maya antes de 1994 como un área geográfica amplia, mínimamente poblada, aislada entre sí, sin diversificación, altamente dependiente de un mercado exterior, pero muy poco polarizada como sociedad civil. Sin embargo, la zona maya durante 1994 con la entrada en vigor del TLCAN permanece como un área separada y más atrasada, aunque se convierte en un área altamente polarizada y desigual, pues a diferencia de la situación anterior, este nuevo modelo “articula a las zonas internas del Estado en situación desigual, ya que la zona maya periférica a la turística se transforma en el abastecedor de fuerza de trabajo y de algunos mínimos productos de abastecimiento.

El crecimiento demográfico alto de población proveniente de Yucatán colisiona con las fronteras ejidales, ya que las tierras disponibles fueron reservadas para los contingentes colonizadores, y por lo tanto las nuevas familias se vieron circunscriptos a un hábitat estrecho, pobre e insuficiente. El hecho que la característica de la zona maya sea la repartición ejidal no significa que sea suficiente para que las localidades pequeñas posean un crecimiento sostenido, y considerando que la práctica de agricultura es de subsistencia y que aún se utilizan técnicas tradicionales para realizar dicha actividad, no representa una verdadera fuente de sustento para las familias que abruptamente se vieron envueltas en un sistema económico monetario capitalista absorbido y reproducido prácticamente por la zona norte. Así, la transformación económica estatal estaba definida en la década de los noventa, para la zona maya significó que el medio productivo que

fue durante años el mismo, no estuvo más en condiciones de asegurar la subsistencia debido a su inserción en la economía de mercado.

Sin embargo, este proceso de metropolización por subregiones o regiones internas (1974) se vio interrumpido por el acelerado proceso de desarrollo de la zona norte y el relativo descuido, a pesar de los esfuerzos, de lo que se constituyó para combatir el rezago social de la zona maya, no funcionó, y durante años la zona maya ha podido mantener un equilibrio, pero precario entre el poder adquisitivo reducido del medio y el modo de producción; lo que difiere con las reglas de mercado mundial en el que se tiene que llegar a la producción de un surplus para poder tener los medios suficientes, dentro del mismo equilibrio, quedando ambas variables constantes. Es por ello que la estrategia adoptada por los habitantes de esta zona haya sido la de escindir a la unidad doméstica para diversificar las actividades productivas que en la mayoría de los casos siguen siendo estacionales (construcción, servicios turísticos, milpa, extracción forestal, pesca) con las transformaciones en las prácticas y en la percepción del mundo que ello implica en los individuos y en la unidad en su conjunto. Por ende, hoy en día es más preciso hablar de una regionalización polarizada socio-económicamente entre la zona costera y la zona maya.

Bajo este contexto de conformación del estado de Quintana Roo y de sus municipios, podemos determinar que la estrategia de política territorial de 1974 no fue para tres zonas, sino más bien para las dos zonas norte y sur, pues la central no llegó a consolidarse, al contrario, la zona maya continúa siendo la más deprimida, provocando desplazamientos temporales y definitivos de la población a la zona norte, actualmente la zona maya se identifica como la que presenta un mayor rezago.

La Zona Maya es una constante región deprimida en términos económicos y la de menor concentración poblacional en todo el Estado. El municipio de Felipe Carrillo Puerto con 216 localidades, posee cinco localidades con una población mayor a 2,500 habitantes, no obstante, es el centro urbano de Felipe Carrillo Puerto el que concentra el 34% de la población del municipio. Tihosuco, Chunhuhub, Señor y Tepich son también poblaciones centrales (entre 2,500 y 5,000 habitantes) que sin llegar a conformar una regionalización socio-económica de importancia registran un crecimiento relativamente mayor porque son poblaciones centenarias, que se ubican en las carreteras principales

y concentran servicios públicos y comerciales. Para el total del municipio durante el periodo entre 2003 y 2008 el sector más dinámico fue el del comercio, seguido del transporte, los medios masivos y las actividades de gobierno, los cuales tuvieron un crecimiento mayor al del estado (Lozano y Cabrera, 2011: 159-161). La población esparcida en 211 localidades menores a 2,500 habitantes representa un 45% de la población municipal; por lo general se trata de unidades domésticas que se dedican a la agricultura de subsistencia y reciben el apoyo monetario de familiares que residen y/o trabajan en las ciudades turísticas y en menor medida en Felipe Carrillo Puerto.

Lo anterior expone el comportamiento histórico de la economía de Felipe Carrillo Puerto y el resto de los dos municipios pertenecientes a la zona maya se caracteriza por ser una zona deprimida en crecimiento económico y de desplazamiento de su población a las localidades periféricas de su municipio o a la zona norte. Para iniciar con el análisis de las líneas de acción o programas sociales focalizados a las zonas de alta prioridad designados por el estudio de la CONEVAL en conjunto con SEDESOL y determinados por SEDES, es menester conocer el impacto que posee el proceso de descentralización en México en el estado de Quintana Roo y en sus municipios, principalmente en Felipe Carrillo Puerto que presenta condiciones de pobreza multidimensional, según datos del Informe (2012) de la CONEVAL con respecto a las condiciones sociales de Quintana Roo en el 2010.

La investigación evidencia que a pesar de que en 1992 inicia en México el proceso de descentralización, la autonomía financiera persiste en ser limitada en el estado de Quintana Roo. Esto debido a que el impacto de la descentralización en México conlleva a que las entidades federativas sean las actuales responsables de los servicios de educación básica y normal, continuando con el proceso de descentralización y responsabilidades a los servicios de sanidad pública y servicios de agua potable. El proceso de descentralización lleva consigo la estrategia de transferencias condicionadas, las cuales toman importancia en el estado de Quintana Roo a partir de 1993, lo cual causa que la recaudación del estado de Quintana Roo sea mínima. El estado posee una baja autonomía fiscal en tanto que la mayor de sus ingresos proviene de transferencias federales, lo cual no se ha modificado en 20 años, ya que entre las transferencias

condicionadas solo fueron reestructuradas, restando autonomía a las entidades federativas al condicionarlas al ejercicio de una parte importante de las transferencias.

A partir de 1992 con el proceso de descentralización Quintana Roo posee un aumento en la participación de transferencias, las administraciones locales reciben recursos que después deben transferir a los municipios productores de servicios sociales. El proceso de descentralización en México no modifica la dependencia financiera de Quintana Roo respecto a recursos por concepto de transferencias financieras recibe, porque su autonomía fiscal del estado permanece constante, solo una parte pequeña financia sus gastos con la recaudación de impuestos. El gobierno del estado de Quintana Roo tiene una escasa autonomía fiscal, debido a que en el periodo de 1999 – 2000, de cada peso que gasta en la prestación de bienes y servicios a la comunidad, solo es capaz de financiar con sus impuestos locales es alrededor de cinco centavos, con lo cual Quintana Roo tiene una fuerte dependencia de las transferencias federales, dependencia que se ha acentuado con la descentralización fiscal que se inicia en 1992.

La descentralización fiscal en México disminuye la libertad del estado de Quintana Roo de elegir el recurso a ejercer, en 1991 el gobierno de Quintana Roo podía elegir como ejercer el 80.53% de su gasto, con la descentralización fiscal se da una recomposición del total de transferencias, dando como resultado que más de la mitad de las transferencias ahora son condicionadas y por tanto la libertad de decisión disminuye, de manera gradual hasta el 2000, el gobierno estatal sólo puede decidir sobre el 50% de su gasto.

En Quintana Roo es evidente que con el proceso de descentralización fiscal los recursos propios del estado contribuyen cada vez en menor medida a la generación del ingreso, lo cual se encuentra relacionado con la pérdida de autonomía fiscal. No existe una correspondencia en cuanto a la necesidad de proveer bienes y servicios públicos a la comunidad, cuyo comportamiento es positivo creciente, en comparación con el comportamiento de los recursos propios, el cual es menor que el de los gastos y en algunos años presenta una variación negativa. Las obligaciones que asumieron las entidades federativas, entre ella el estado de Quintana Roo en proveer servicios de educación y salud la participación del gobierno del estado ha aumentado de manera significativa dentro del Producto Interno Bruto (PIB). En relación a las participaciones

federales que recibe el gobierno del estado, es importante señalar, que para ello consideran la distribución del Fondo General de Participaciones entre las entidades federativas, es la población. A pesar de que creció entre 1990 – 2004 su población estatal, el estado es el séptimo que recibe menos recursos por concepto de participaciones federales, existen 23 estados que reciben mayores participaciones que Quintana Roo.

Por su parte la participación que reciben los estados considerando la recaudación de impuestos asignables (automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, cerveza y bebidas alcohólicas, tabacos, diésel y gasolina), para el estado de Quintana Roo se encuentra entre las siete entidades que menos participaciones federales reciben, ya que solo existen seis entidades que reciben menos que Quintana Roo.

Respecto a las entidades que reciben un fondo general por sus localidades que menos desarrollo tienen, Quintana Roo se encuentra entre las 12 entidades que mayores participaciones recibe. La participación de Quintana Roo y sus municipios en las Aportaciones federales a Entidades federativas y Municipios ha sido de un comportamiento constante desde 1998 a 2004. Los municipios en México a diferencia de los estados, aparecen más librados del impacto del proceso de descentralización, ya que tienen un mayor grado de autonomía en el ejercicio de los recursos que reciben vía transferencias, ya que la participación condicionada tiene mayor importancia que las transferencias condicionadas. Sin embargo, a pesar que el impuesto predial lo poseen los municipios y es un impuesto significativo, los municipios en Quintana Roo poseen una dependencia fiscal cada peso que gastan en los servicios solo pueden pagar alrededor de 40 centavos, es decir que dependen de las transferencias federales y estatales en un 60%. En los municipios de Quintana Roo posee una importancia el financiamiento de los gastos municipales los créditos de la banca comercial, ello muestra que los municipios requieren del financiamiento privado para pagar cinco centavos de cada peso gastan, lo cual es de llamar la atención, ya que el financiamiento privado es similar a aquel que pueden obtener mediante la captación de productos.

A pesar de que el estado de Quintana Roo recibe un Fondo para las localidades con poco crecimiento económico y desarrollo, los municipios no logran crear sus propios recursos para el ejercicio de su gasto, lo cual causa exista una dependencia en las transferencias federales no condicionadas y condicionadas, lo que hacen su autonomía

fiscal persista en ser dependiente. Esto causa que algunas instancias municipales sean abandonadas temas de derechos humanos, pese a que existen fondos de apoyo de participaciones financieras federales, es el caso de las Instancias Municipales de la Mujer (IMM) que en el municipio de Felipe Carrillo Puerto la IMM apareció en el 2011 y a pesar de ello la mayoría de la población desconoce que exista una oficina en la cual se atiendan temas legales en pro de la mujer y de desarrollo económico de la mujer.

No obstante, los IMM por su reciente creación adolecen en funciones a diferencia de las delegaciones del Instituto Quintanarroense de La Mujer (IQM), lo cual polariza el IMM en Felipe Carrillo Puerto debido a su desconocimiento de los diferentes fondos que existen para la prevención de la violencia de la mujer y su desarrollo humano. Las delegaciones del IQM poseen claridad sobre sus atribuciones y la función básica que resaltan como parte de sus tareas es la administración de los fondos federales y la supervisión de los proyectos en los municipios. Así, las Delegaciones están vinculadas con la operación y supervisión del uso de los recursos de tres fondos del IINMUJERES 1. FODEIMM, 2. Transversalidad de género y 3. Mecanismos para disminuir la violencia hacia las mujeres. También administran recursos del PAIMEF de INDESOL, con el que se apoya la contratación de personal profesionalizado para la asesoría legal, psicológica y de trabajo social en los municipios, y un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Migración y la CONADEPI, para el desarrollo del Diagnóstico Mujer Indígena y Migración.

En el caso de los Institutos Municipales de la Mujer (IMM) presentan una relación de seguimiento y uso de los recursos de los fondos antes señalados. Además de las acciones de atención y canalización en los casos de atención a víctimas de la violencia, las instancias municipales se han propuesto como segunda prioridad la gestión de apoyos y proyectos de desarrollo. Las características del trabajo son diversas. Algunos apoyos adquieren un perfil paternalista y de reproducción de roles tradicionales de la mujer en su entorno familiar, como son apoyos y capacitación para fabricación de artesanías, tejidos de hamaca o bordados, los proyectos para los huertos de traspatio y cría de aves de corral. Otros se dirigen al autoempleo y pueden incidir en la generación de independencia económica, como horticultura, apicultura y ganadería.

El trabajo y la gestión de proyectos productivos son actividades que se realizan desde las delegaciones municipales del IQM y los Institutos Municipales de la MUJER (IMM) recientemente creados. Aunque el marco desde el cual se generan esos proyectos, dadas sus fuentes de financiamiento, es el de combate a la pobreza; resulta importante destacar que, al vincular estas actividades con el tema de la violencia, se generan acciones positivas bajo el supuesto de que la independencia económica llevará a las mujeres a una mayor independencia y a tomar el control sobre sus propias vidas. Es decir, en la práctica los operadores de esta política han visualizado su papel para el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, en el año del 2008 la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas mediante el Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas (CDI-POPMI) abandono el trabajo con el IQM debido a que las delegaciones municipales desatendieron los proyectos productivos en las distintas localidades del estado de Quintana Roo, para el caso de Felipe Carrillo Puerto CDI-POPMI decidió ejecutar el trabajo con el Ayuntamiento.

A pesar, del trabajo de CDI-POPMI en Felipe Carrillo Puerto necesita de un acompañamiento financiero de los fondos que tiene centralizado la delegación Municipal del IQM en las diferentes instancias establecidas. El IMM en Felipe Carrillo Puerto no tiene claridad sobre un techo financiero municipal que garantice la autonomía de las acciones a favor de la equidad de género. Las acciones que proyectan realizar surgen de la posibilidad de obtener los recursos del IQM y de los apoyos del FODEIMM y del PAIMEF. Por su institucionalización del IMM como instancia del Ayuntamiento los resultados son paradójicos; en el discurso adoptado la IMM se consideran como instancia autónoma frente al resto de las Direcciones Municipales. Situación respaldada, siguiendo los lineamientos de la Ley Organiza Municipal (LOM); sin embargo, no es visible esa situación en los organigramas municipales. Asimismo, la emisión de Acuerdos de Cabildo y nombramiento de las titulares por esta vía aún es vista por algunos actores locales como parte de los trámites necesarios para ajustarse a las reglas de operación del FODEIMM. Y ello dificulta organizar el IMM como una instancia que genere operaciones de ejecutora de fondos financieros federales, el hecho es que la prosperidad de los municipios no se mide por la competitividad de las localidades, sino por el clima social de la comunidad que fomente la productividad y la confianza en las instituciones.

Los municipios en Quintana Roo, el caso de Felipe Carrillo Puerto mantiene un impuesto que es una ventaja el predial y que de ello podría generar un mayor techo financiero para situaciones de participación en acompañamiento de programas federales como el CDI-POPMI; pero, el caso es que los municipios en el estado poseen dependencia económica y su gasto depende una parte de los créditos de la banca comercial. Lo cual dificulta más su autonomía fiscal.

Condiciones Sociales de Felipe Carrillo Puerto (2010)

La evaluación de las condiciones de pobreza en Quintana Roo fue presentada al público en el 2012, aunque el estudio abarca como delimitación temporal el 2010. Los resultados de la evolución de la pobreza de 2008 a 2010 en Quintana Roo muestran que ésta pasó de 34.0 a 34.5 por ciento, lo que representó un aumento de la población en pobreza de 420,279 a 463,179 personas, es decir, de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza aumentó en 42,900. Para el mismo periodo, el porcentaje de población en pobreza extrema disminuyó de 6.9 a 4.7, lo que significó una disminución de 85,398 a 63,518 personas, es decir, que a nivel entidad federativa de 2008 a 2010 el número de personas en pobreza extrema disminuyó en 21,800.

Aunque a nivel estatal se evidencia que Quintana Roo disminuyó en pobreza extrema, los tres municipios que históricamente son la zona más deprimida económicamente, continúan en el 2010 apareciendo con localidades con un mayor rezago social, a pesar que los indicadores de bienestar social disminuyeron en las localidades de estos tres municipios, continúan teniendo focos rojos en población con pobreza extrema y con ausencia de algún indicador de bienestar social.

El gobierno federal en el 2010 identificó en Quintana Roo las zonas de atención prioritaria (ZAP) y pese a que en el municipio de Felipe Carrillo Puerto disminuyó el rezago social, su realidad continúa siendo la de ser uno de los municipios de la entidad con mayor grado de rezago social en sus localidades, para el caso de Felipe Carrillo Puerto son tres las que identifica CONEVAL: Tepich, Dzúlá y Santa Rosa Segundo. Felipe Carrillo Puerto se encuentra en segundo lugar con población en situación de pobreza, posee 43, 060 personas en pobreza que representa el 71.6%. Felipe Carrillo Puerto y los otros dos municipios de la zona en compañía de dos municipios de la zona norte contribuyen en el

88.35 del total de la población en el estado. La pobreza extrema en Felipe Carrillo Puerto prevalece con un número total de 14,994 personas en pobreza extrema, que en porcentaje se representa en 24.9%, para medir la pobreza extrema CONEVAL utiliza los indicadores de carencia social (rezago educativo, acceso de los servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de espacios y vivienda, calidad en los servicios básicos de vivienda y acceso de la alimentación). En el caso de Felipe Carrillo Puerto en carencias sociales posee el porcentaje de 3.8% representado para la entidad federativa junto con tres municipios más, los cuales son de la zona maya (2), zona norte (1) y zona sur (1), el porcentaje de carencia sociales en Quintana Roo es de 79.7% en pobreza extrema convirtiéndose estos cuatro municipios en Zonas de Atención Prioritaria y que de tomarse acciones en conjunto con los tres niveles de gobierno.

Las acciones del gobierno estatal que ha tomado para identificar las localidades en pobreza extrema de Felipe carrillo puerto, ha sido mediante el trabajo de mapeo presentado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), el trabajo de SEDES para combatir la pobreza extrema en las localidades de Quintana Roo será evaluado por el Comité de Planeación de Desarrollo de Quintana Roo (COPLADE) de acuerdo al convenio que se realizó durante el período de gobierno (2011-2016), SEDES se compromete darán seguimiento y apoyo a las zonas de atención prioritaria. Para ello el gobierno estatal identifico cuatro localidades de Felipe Carrillo Puerto como ZAP (Chunhuhub es una localidad con alto rezago social), (Señor, Tepich y Tihosuco son localidades con Muy Alto Grado de Rezago Social). Sin embargo, difieren en dos localidades del informe de CONEVAL para el estado (Dzulá, Santa Rosa Segundo y Tepich), véase los siguientes mapas de las localidades consideradas por SEDES como ZAP y con población indígena mayor al 40%.

Figura 9. Localidades consideradas por SEDES como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).



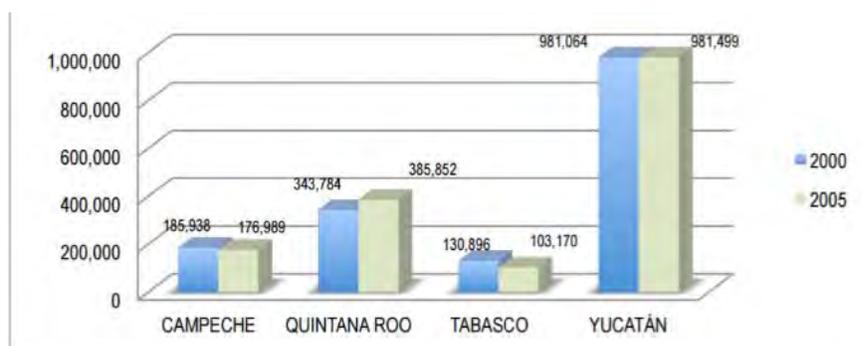


Fuente: Programa Sectorial Bienestar con Prosperidad Social y Comunitaria (2011-2016), SEDESI, 2011.

El hecho de diferir en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) entre CONEVAL y SEDES, podría tratarse de un problema que pueda generar inconvenientes para la focalización de programas o acciones de combate a la pobreza extrema en las ZAP del estado. Los programas mal focalizados no tendrán el impacto en los grupos más vulnerables de la ZAP, por ejemplo, una de las características de la población en las ZAP, es la migración hacia la zona norte (obsérvese la siguiente grafica), ello conlleva a una mayor polarización de la zona maya, causando que la zona norte deba atender a una población, en la que en 1970 no fue creada para atender situaciones de flujos migratorios. La formulación de una política pública de desarrollo humano podría llevar en un determinado tiempo a un crecimiento económico de la zona maya y desarrollo económico de su población. Por ejemplo, en el 2012 en la CDI-POPMI Quintana Roo no se encuentra grupos de mujeres con proyectos productivos focalizados en las ZAP de Felipe Carrillo Puerto.

La presente gráfica identifica la presencia de población indígena en las entidades federativas de la región sur de México. Obsérvese que el estado de Quintana Roo (Cancún) posee una presencia mayor de población indígena junto con Yucatán. A nivel nacional Cancún es la tercera ciudad junto con la Ciudad de México y Monterrey en poseer mayor presencia de flujo migratorio de población indígena.

Gráfica 19. Población Indígena en las Entidades Federativas de la Región Sur y Península de Yucatán.



Fuente: Comisión nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, "Indicadores Sociodemográficos de los pueblos Indígenas, 2006.

Los programas de la CDI siguen una lógica de mercado y para ello su política social está focalizada hacia los grupos vulnerables de la población indígena en las zonas rurales o urbanas, es así que crean programas que apoyen actividades cotidianas que realicen la población indígena en sus comunidades y puedan servir para mejorar su calidad de vida, en el caso del POPMI se trata que las mujeres indígenas participen en el desarrollo económico de su comunidad mediante actividades económicas.

La Estrategia de Focalización del POPMI-CDI en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo

Para dar cauce al tema del impacto del POPMI-CDI en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, es obligatorio partir de la designación del ejercicio fiscal que presta la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) a nivel federal y conocer cómo ha sido la dinámica presupuestal en la entidad de Quintana Roo para grupos productivos CDI-POPMI. Después de ello debemos de identificar los actores involucrados en el acompañamiento de los proyectos productivos y los indicadores de gestión del programa de impacto, cobertura, eficiencia, calidad y alineación de recursos.

Instrumentación del POPMI-CDI en Quintana Roo: el caso del municipio de Felipe Carrillo Puerto

Para el ejercicio fiscal 2005 el Programa presupuestó un techo anual de 108,900.00 mil de pesos para financiar a 1,447 proyectos productivos en 22 estados de la República. Al final de este ejercicio, se destinaron recursos con un techo presupuestal de 111,362.523.99 pesos, que apoyaron 1,835 proyectos con 23,936 beneficiarias. Esta variación se debió al monto de los proyectos, que fue menor a lo planeado y porque los de continuidad requieren menos recursos. En otros casos el incremento se debió a la participación presupuestal adicional de algunas ejecutoras, lo que amplió la cobertura (ver gráficas 2005).

El estado de Quintana Roo en el año 2005 poseía un total de 165 mil mujeres, de las cuales, el 3.63% son mujeres indígenas del país, lo que significa que en números son 98,000 mujeres indígenas de 15 a 64 años. Del total de mujeres indígenas en el estado, el POPMI-CDI apoyó 623 mujeres en el 2005. Los proyectos más importantes productivos se destacan por la crianza de cerdos, cabras, ovinos y miel. El estado de Quintana Roo en el 2005 fue la única entidad federativa donde el municipio fue la ejecutora, quien aplicó las reglas de operación. Aunque los montos son bajos en general el apoyo promedio para el tipo de proyecto es relativamente alto. Es el único caso donde los ayuntamientos operaron de forma similar a la CDI cuando es ejecutora, en el sentido de que los apoyos en general no son tan castigados.

El gobierno del estado en el 2005 designó un presupuesto para el POPMI-CDI de una inversión de 7 millones 808 mil pesos, aportados por el estado, la Comisión Nacional para y el municipio de Felipe Carrillo Puerto fue parte de la ejecución de los proyectos productivos. Es decir que el POPMI-CDI en el 2005 existió una relación de los tres niveles de gobierno en la federación. La dinámica presupuestal del POPMI-CDI se mide por el grado que demanda el financiamiento del proyecto productivo, por ejemplo, en Quintana Roo en el 2005 los montos por beneficiaria se asignaron según el poder de negociación, mientras a unas productoras de miel les otorgaron \$2, 240. 00 a otras les designaron \$5,772.70, para un taller de bordado a mano, les otorgaron en promedio a cada socia \$630.50 y un total de \$9,460.00. Pero en general a casi todos los proyectos les dieron apoyos importantes, sólo 11 proyectos recibieron 50 mil pesos y menos. Véase el Cuadro 28 sobre el número de proyectos beneficiados y según el monto por la magnitud de la actividad productiva.

Tabla 24. Sobre el número de proyectos beneficiados y según el monto por la magnitud de la actividad productiva.

Tipo de proyecto	Frecuencia	Aportación	Mujeres beneficiadas	Apoyo por beneficiaria
Tienda de abarrotes	1	\$82,000	11	\$7,455
Panadería	1	\$70,897	10	\$7,090
Tortillería y molinos	1	\$60,000	11	\$5,455
Engorda de pollos	1	\$74,295	10	\$7,430
Cría de pollos y aves de postura	2	\$161,000	21	\$7,667
Cría de otras aves	4	\$231,525	55	\$4,210
Cerdos	8	\$577,936	99	\$5,838
Cabras y ovinos	6	\$379,201	71	\$5,341
Granjas integrales	1	\$80,000	10	\$8,000
Apicultura	7	\$445,820	118	\$3,778
Ganado bovino	1	\$88,000	11	\$8,000
Artesanías textiles	4	\$141,032	50	\$2,821
Artesanías	1	\$55,000	18	\$3,056
Flores	1	\$60,589	11	\$5,508
Horticultura y fruticultura	8	\$505,874	97	\$5,215
Otros	2	\$112,171	20	\$5,609
Total	49	\$3,125,340	623	\$5,017

Fuente: Evaluación del POPMI 2005, CONEVAL, 2006.

Sin embargo, un punto determinante en el que podemos tener un dilema es que el POPMI-CDI busca el desarrollo humano de las mujeres indígenas tomando en cuenta su experiencia en las actividades económicas tradicionales de sus comunidades e incorporando también a mujeres indígenas que se dedican solo a las actividades del hogar, pero la anterior tabla nos proporciona información en la que podríamos considerar que es evidente que la mayoría tiene experiencia, las menos son inexpertas, es decir, los ayuntamientos trataron de resolver de la forma más fácil las asignaciones, convocando a las más experimentadas. Obsérvese la siguiente tabla sobre el tipo de experiencia en las mujeres indígenas en el estado de Quintana Roo.

Tabla 25. Tipo de Experiencia Productiva de las Mujeres Indígenas en el estado de Quintana Roo.

Tipo de experiencia	Mujeres	Porcentaje del total
Ninguna experiencia	45	7%
inexperiencia	95	15%
poca experiencia	216	35%
media experiencia	218	35%
mucha experiencia	50	8%
Total	623	100%

Fuente: Evaluación del POPMI 2005, CONEVAL, 2006.

El POPMI-CDI no posee canales de información, el programa llega a las comunidades mediante otras instancias como las entidades federativas y municipios. Ello se presta a malas interpretaciones, ya que basado en las entrevistas en el 2012 la delegación del estado de Quintana Roo en la Comisión de los Pueblos Indígenas (CDI) en sus visitas de campo que exige las reglas de operación del POPMI de brindar seguimiento al programa encontraron cacicazgos en los municipios atendidos, es decir que las ejecutoras externas (estado y municipio) de alguna manera hacen pagos políticos durante la época de las elecciones con estos programas, puesto que los grupos casi siempre son las familias de las autoridades comunitarias o aquellos grupos que pertenecen a un partido político. Las ejecutoras, por el mismo recurso limitado para operar el programa y por falta de voluntad de las estructuras responsables del mismo en las instancias municipales, no brindan seguimiento, supervisión, asesoría técnica ni acompañamiento a los grupos beneficiarios. En caso de hacerlo, es esporádico y no cumple con el plan de trabajo que le presentan al POPMI. Estas son algunas razones por las cuales, algunos grupos han tenido crisis al momento de la ejecución de sus proyectos. Por lo mismos, en las evaluaciones no se han visto favorecidas para poder aplicar nuevamente como Ejecutoras del programa, tan solo las razones más importantes por mencionar. Independientemente, que sean ejecutoras que puedan aplicar con ellas el “Pari Passo”.

Obsérvese en la gráfica que el estado de Quintana Roo recibió un monto del ejercicio para proyectos productivos un total de 2, 207 724.97 pesos, gastos indirectos

fue 52, 254.99, honorarios fue cero, monto por proyectos productivos 2 125 340.00, no existió acompañamiento de alguna instancia estatal o municipal. Los proyectos productivos en Quintana Roo fue de 49 proyectos en 5 municipios con 47 localidades y se beneficiaron 623 mujeres indígenas. Los proyectos en Quintana Roo por actividad son 8 agrícolas, 5 artesanales, 5 proyectos en empresas diversas y 6 pecuarios.

Tabla 26. Recursos Ministrados y Ejercido en el 2005 (Recurso Nacional POPMI-CDI).

Recurso Ministrado y Ejercido, 2006		
Descripción	Autorizados	Ejercidos
Organización productiva	98. 406, 213,97	95.730,998,97
Acompañamiento	8.316, 328, 08	8.033,269,13
Gastos indirectos	3.844, 175, 90	3.844,175,90
Honorarios	3.754,079,99	3.754,079,99
Totales	112.320,797,94	11.362,524.09

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

Tabla 27. Recursos Ejercido por Concepto de Gasto en los estados POPMI-CDI, 2005.

Estados	indirectos 1	Honorarios 2	Proyectos	Acompañamiento	Total
Baja California	50,691.12		415,926.01	41,592.55	511,520.00
Campeche	46,512.44		1,250,626.00	124,174.75	1,421,214.19
Chiapas	640, 215	242,264.77	20,582,696	1,975,615.54	22,550,782
Chihuahua	62,125.71		655,224.00	64,626.72	702,276.44
D.F.	1,042,714.48	2,015,282		0	2,056,096.54
Durango	41,165.71		1,197,645.24	00,007.44	1,227,515.49
Guerrero	222,427.77	175,955.62	7,258,114.57	566,665.49	6,254,162.46
Hidalgo	174,729.00	145,710.99	6,057,651.00	425,122.00	6,602,212.59
Jalisco	72,255.71		526,057.50	52,295.00	661,744.21
México	117,626.42	179,219.05	2,295,520.12	229,515.00	4,021,995.09
Michoacán	94,000.00		2,192,959.22	214,652.05	2,602,912.21
Morelos	21,210.71		771,956.00	77,195.00	870,484.51
Nayarit	42,221.00		12,119,810.00	1,056,729.25	14,560,954.21
Oaxaca	226,121.66	179,212.15	6,292,675.95	629,280.24	9,522,412.20
Puebla	219,926.92	179,219.95			
Querétaro Guanajuato	20,22.69		901,656.01	59,142.05	1,021,024.95
San Luis Potosi	156,440.00	192,169.95	5,275,000.00	172,000.00	5,795,609.95
Sinaloa	41,567.00		529,129.19	52,65.22	954,594.51
Sonora	26,779.17		945,705.00	75,265.51	1,052,770.65
Tabasco	4,22.00			0	4,222.00
Veracruz	272,221.02	164,22.54	10,141,251.15	942,524.00	11,522,229.75
Yucatán	122,749.02	179,219.95	6,500,002.74	602,225.65	7,715,411.29
Total General	2,544,175	2,754,080	95,720,995.975	022,269.12	11,262,524.09
1/ Comprende gastos de operación (materiales y suministros, servicios generales etc.)					
2/ Pago de honorarios a personal de oficinas centrales y 10 coordinadores					

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

Tabla 28. POPMI-CDI Recursos alcanzados en municipios, localidades y número de beneficiarias, (2005).

Recursos Alcanzados 2005	Estados	Proyecto	Municipio	Localidad	Beneficiarias
	Baja California	7	2	7	88
Campeche	19	7	16	202	
Chiapas	470	73	388	5947	
Chihuahua	11	7	10	114	
Durango	17	4	15	206	
Guanajuato	4	3	3	58	
Guerrero	111	18	89	1473	
Hidalgo	102	20	93	1408	
Jalisco	9	3	8	90	
México	43	12	37	517	
Michoacán	81	15	51	1076	
Morelos	9	4	9	112	
Nayarit	13	5	13	162	
Oaxaca	271	72	211	3692	
Puebla	120	56	99	1598	
Querétaro	11	4	10	117	
Quintana Roo	49	5	47	623	
San Luis Potosí	209	22	178	2901	
Sinaloa	13	4	12	143	
Sonora	13	5	11	173	
Veracruz	154	43	146	1989	
Yucatán	99	38	84	1237	
Total	1835	42	1537	2396	

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI, CDI, 2006).

Tabla 29. Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas (POPMI-CDI) por entidades federativas, (2005).

PROYECTOS POR TIPO DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA, 2005			PROYECTOS POR TIPO DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA, 2005		
ESTADO	DESCRIPCIÓN	NUM. PROYECTO	ESTADO	DESCRIPCIÓN	NUM. PROYECTO
Baja California	Artesanal	2	Nayarit	Agrícola	1
	Empresas Diversas	4		Artesanal	1
	Pesquero y Acuícola	1		Empresas Diversas	4
SUBTOTAL		7	SUBTOTAL		7
Campeche	Empresas Diversas	2	SUBTOTAL		13
	Pecuaria	17	Oaxaca	Agrícola	20
SUBTOTAL		19		Artesanal	26
Chiapas	Agrícola	27		Empresas Diversas	49
	Artesanal	38	Pecuaria	156	
	Empresas Diversas	164	pesquero y Acuícola	20	
	Pecuaria	241	SUBTOTAL		271
SUBTOTAL		470	Puebla	Agrícola	11
Chihuahua	Artesanal	1		Artesanal	8
	Empresas Diversas	2		Empresas Diversas	8
	Forestal	1		Forestal	2
	Pecuaria	7	Pecuaria	90	
SUBTOTAL		11	SUBTOTAL		1
Durango	Artesanal	1	Querétaro	Agrícola	1
	Empresas Diversas	11		Artesanal	2
	Pecuaria	5		Empresas Diversas	2
SUBTOTAL		17	SUBTOTAL		6
Guanajuato	Artesanal	1	Quintana roo	Agrícola	8
	Empresas Diversas	2		Artesanal	5
	Pecuaria	1		Empresas Diversas	5
SUBTOTAL		4	SUBTOTAL		31
Guerrero	Agrícolas	36	San Luis Potosí	Agrícola	5
	Artesanal	5		Artesanal	6
	Empresas Diversas	31		Empresas Diversas	82
	Pecuaria	37		Pecuaria	115
	Pesquero y Acuícola	2		Pesquero y Acuícola	1
SUBTOTAL			SUBTOTAL		209
Hidalgo	Agrícola	10	Sinaloa	Empresas Diversas	8
	Artesanal	47		Pecuaria	3
	Pecuaria	45		Pesquero y Acuícola	2
SUBTOTAL			SUBTOTAL		13
Jalisco	Artesanal	1	Sonora	Agrícola	1
	Empresas Diversas	6		Artesanal	1
	Pecuaria	2		Empresas Diversas	3
SUBTOTAL		9	SUBTOTAL		8
México	Artesanal	3	Veracruz	Agrícola	6
	Empresas Diversas	3		Artesanal	1
	Pecuaria	3		Empresas Diversas	26
SUBTOTAL		6		Pecuaria	116
Michoacán	Agrícola	2		Pesquero y Acuícola	5
	Artesanal	26	SUBTOTAL		154
	Empresas Diversas	14	Yucatán	Agrícola	1
	Pecuaria	35		Artesanal	14
SUBTOTAL		81		Empresas Diversas	12
Morelos	Artesanal	1	SUBTOTAL		72
	Empresas Diversas	3	SUBTOTAL		99
	Pecuaria	5	TOTAL		1836
SUBTOTAL		5			

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

En el ejercicio fiscal de 2006 se programaron recursos para el POPMI por 100 millones de pesos, para apoyar 1043 proyectos productivos. En el segundo trimestre se

autorizaron las siguientes modificaciones al presupuesto: \$83.6 millones para el apoyo de 1,925 proyectos productivos; \$8.8 millones para su acompañamiento; 5% para gastos indirectos; y el resto para la publicación de convenios con las instancias ejecutoras externas, en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente a finales del tercer trimestre se transfirieron recursos por 2.3 millones de pesos. Así el monto dispuesto en el 2006 para proyectos productivos y su acompañamiento es de 92.7 millones de pesos. Al 31 de octubre de 2006 se estiman los siguientes resultados: se han autorizado recursos por 84, 552,557.96 pesos para el apoyo de 1,764 proyectos productivos en beneficio de 21,995 mujeres indígenas, más 7,514,269.65 pesos en acompañamiento, que representan el 99.3 por ciento del presupuesto anual autorizado para proyectos y su acompañamiento. (Ver gráficas 2006). El informe de la POPMI-CDI para el presupuesto designado en las entidades federativas no proporciona información extensa como en el ejercicio 2005, en el estado de Quintana Roo recibió por proyectos productivos 2, 000 000.000 de acompañamiento 199, 999.30 en un total de presupuesto para POPMI-CDI de 2 199, 999.30, en relación a número de proyectos, beneficiarias, municipios y localidades se ignora dicha información.

Tabla 30. Ejecución de Gasto Público por Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas (POPMI-CDI) por Entidades Federativas y su respectivo acompañamiento (2006).

Presupuesto 2006

Presupuesto para Proyectos y
Acompañamiento: 92,658,321.60
Pendiente de tramite: 591,293.99

Estados	Proyectos productivos	Acompañamiento	Total
Baja California	966,040.00	96,604.00	1,052,644.00
Campeche	1,603,176.00	128,000.00	1,731.176.00
Chiapas	16.924,491,36	1.207,400,90	18.131.692,26
Área Metropolitana	1.032,755.88	68,472.00	1,101,227.88
Durango	93, 000.00	9, 300.00	102, 300.00
Guanajuato	1,649,178.49	143,716.30	1,792,894.79
Guerrero	5.611.285,00	556.295,06	6.167.580,06
Hidalgo	5.590.000.00	481.365.00	6.071.365.00
Jalisco	949.159.90	94.846.00	1.044.005,90
México	2.517,440.75	251.729.47	2,769.170.25
Michoacán	3.806.241.00	379.831.40	4.186.072.40
Morelos	983.265,00	98,326.50	1,081,591.50
Nayarit	1,038.466.00	101.893.30	1.140.359,30
Nuevo León	240.000.00	0.00	240.000,00
Oaxaca	12,326,282,50	1.232.615,00	13,561,097,50
Puebla	5.479.723,50	538.394,34	6.018.117,74
Querétaro	988.962,00	98.879,82	1.087.841,62
Quintana Roo	2.000.000,00	199.999,30	2.199.999,30
San Luis Potosí	4.130.000,00	279.500,00	4,409.500,00
Sinaloa	1.000.000,00	99.991.00	1.099.991,00
Sonora	1,266.000,00	126.600,00	1.416.800,00
Tabasco	935.999.77	64.423.00	1.020.422,77
Veracruz	z8.457.736,84	759.379,35	9.217.116,19
Yucatán	4.589.515,94	439.336,85	5.026.654,79
Total General	84.552.757,96	7.514.269,65	92.067.027,61

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

Tabla 31. El POPMI-CDI resultados por entidad Federativa de número de proyectos, beneficiarias y número de municipios atendidos.

ESTADOS	PROYECTOS	BENEFICIARIAS	MUNICIPIOS	EJECUTORAS EXTERNAS
BAJA CALIFORNIA	13	137	3	1
CAMPECHE	28	294	8	4
CHIAPAS	521	6,880	73	10
CHIHUAHUA	14	155	5	
DURANGO	21	244	3	
GUANAJUATO	5	80	2	
GUERRERO	99	1,354	22	
HIDALGO	78	1,073	28	
JALISCO	17	178	4	
MEXICO	38	428	12	
MICHOACAN	93	1,200	18	10
MORELOS	11	132	4	1
NAYARIT	14	168	4	
NUEVO LEON	3	30	1	
OAXACA	204	2,750	94	
PUEBLA	74	963	29	1
QUERETARO	14	154	2	
SAN LUIS POTOSI	209	2,684	21	20
SINALOA	13	145	4	
SONORA	20	227	8	
TABASCO	13	144	4	
VERACRUZ	118	1,617	41	2
YUCATAN	31	383	20	3
TOTAL GENERAL	1,647	21,400	408	52

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

Durante los años comprendidos 2007 – 2012 el POPMI-CDI no mantuvo a las ejecutoras externas del estado de Quintana Roo como son sus municipios. Sino que el POPMI fue el único presupuesto que beneficio los proyectos productivos de los municipios del estado. En el estado de Quintana Roo los órdenes de gobierno (estado y municipio) estuvieron ausentes para acompañar POPMI.

En el año 2008 en el municipio de Felipe Carrillo Puerto existieron convenios en relación al desarrollo productivo rural, pero no encontramos convenios con la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en relación con el POPMI-CDI. Existió un convenio para la ejecución del Programa Federal de Adquisición de Activos Productivos

(PAAP) ejercido por el municipio de Felipe Carrillo Puerto en el 2008, el convenio se llevó a cabo entre el gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el estado de Quintana Roo a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena (SEDARI) y el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Para el PAAP se autorizó el monto total de 7, 705, 534.60, cuyo monto posiblemente sirvió para ejecutar proyectos productivos del POPMI 2008 en Felipe Carrillo Puerto, no obstante, queda como suposición porque la información proporcionada por el gobierno municipal de Felipe Carrillo Puerto no se encuentra determinado. Véase la siguiente tabla de la dinámica financiera de inversión del PAAP en Felipe Carrillo Puerto 2008.

Tabla 32. Dinámica financiera de inversión del PAAP en Felipe Carrillo Puerto 2008.

COMPONENTES	METAS		INVERSION (EN PESOS)		
	No. de proyectos	No. de beneficiarios	Total	Gubernamental	Productores
PAAP	138	532	10,856,376.16	7,705,534.60	3,255,011.51
Productos financieros	0	0	0	0	0
TOTAL	138	532	10,856,376.16	7,705,534.60	3,255,011.51

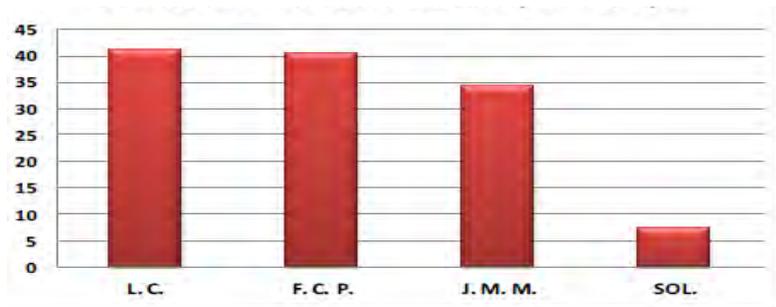
Fuente: Acta de Cierre del Programa de Adquisición de Activos Productivas, Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto, 2008.

Mediante el monto del PAAP, en Felipe Carrillo Puerto pudo realizarse el acompañamiento de proyectos productivos de mujeres, se benefició a 294 mujeres de las cuales se ignora qué números de proyectos pertenecen al POPMI-CDI para apoyo a las mujeres indígenas en Felipe Carrillo Puerto. La información del municipio de FCP es muy generalizada sin distinguir géneros, por ejemplo, no identifica mujeres mestizas, mujeres indígenas de las zonas urbanas y mujeres indígenas de las zonas rurales. Proporciona el monto no distingue géneros en los proyectos productivos. Informa que se apoyaron 139 proyectos con un monto de \$5, 693, 527.00 de los cuales se divide en los siguientes rubros por actividad: en la actividad apícola se apoyaron 49 proyectos con un monto de 2, 653, 517.00 y en la actividad avícola se apoyaron 5 proyectos con un monto de 193, 211.00. En la actividad porcícola se apoyaron 13 proyectos con un monto de \$538,845.00, en la actividad bovina se apoyaron 16 proyectos con un monto de \$705, 742.00, en el sector agrícola se apoyaron 21 proyectos con un monto económico de \$904,

586.00 y en las zonas rurales se apoyaron 19 proyectos con un monto de \$1, 107, 422. 00, de los cuales se divide en 5 proyectos de bordado, 7 de carpintería, 1 tortillería, 2 cocina económica, 1 estética y 3 talleres de costura.

Pese a la ausencia del gobierno estatal y municipal, el POPMI fue el programa social con mayor apoyo a las mujeres indígenas en el estado y esa dinámica sobresale en el municipio de Felipe carrillo Puerto. En una muestra que realizo INMUJERES con un número 122 mujeres beneficias de programas sociales se observó que el municipio de Felipe Carrillo Puerto obtuvo 40 mujeres beneficiarias de los programas sociales que corresponde al 33%. Con la misma muestra se determinó que el POPMI-CDI en el 2012 en Quintana Roo mantenía el 25% entre los programas que más beneficio en el estado a su población objetivo. La situación del POPMI-CDI en Quintana Roo, Felipe Carrillo Puerto corrobora que existe la disponibilidad de la política fiscal nacional de apoyar el crecimiento económico y desarrollo económico de sus entidades federativas mediante la designación anual de la federación para apoyar programas sociales para combatir la pobreza multidimensional sobre todo en la población con mayores rezagos sociales (población indígena).

Gráfica 20. Distribución de beneficiarias por municipio.



Fuente: Diagnóstico Elaborado con Perspectiva de Género Sobre los Programas de financiamiento a Programas Productivos a Cargo de Mujeres, Desarrollados en la zona maya de Quintana Roo para la Elaboración de una Propuesta de Mejora de estos Programas. Gobierno del Estado de Quintana Roo/INMUJERES, 2012.

Gráfica 21. Distribución de Proyectos Productivos en Usuarias beneficiadas.



Fuente: Diagnóstico Elaborado con Perspectiva de Género Sobre los Programas de financiamiento a Programas Productivos a Cargo de Mujeres, Desarrollados en la zona maya de Quintana Roo para la Elaboración de una Propuesta de Mejora de estos Programas. Gobierno del Estado de Quintana Roo/INMUJERES, 2012.

La distribución de los proyectos productivos en mujeres beneficiarias por municipio, se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 33. Fuente financiadora del proyecto productivo por municipio de ejecución. Quintana Roo, 2011.

Fuente/ Municipio	Felipe Carrillo Puerto	José María Morelos	Lázaro Cárdenas	Solidaridad	Total
FONAES	16	5	5	1	27
BECATE	1			6	7
POPMI	10	10	15		35
PROMUSAG	8	6	11		25
PACMyC	3	4	2		9
POP	2	8	8		18

Fuente: Diagnóstico Elaborado con Perspectiva de Género Sobre los Programas de financiamiento a Programas Productivos a Cargo de Mujeres, Desarrollados en la zona maya de Quintana Roo para la Elaboración de una Propuesta de Mejora de estos Programas. Gobierno del Estado de Quintana Roo/INMUJERES, 2012.

El gobierno de Quintana Roo mediante la Secretaria de Desarrollo Social en el 2011 a 2016 realiza un Programa Sectorial Bienestar con Prosperidad Sectorial Comunitaria, en el cual hace alusión a programas sociales y Ramos Financieros con los cuales trabajara en conjunto con la federación para combatir la pobreza en las zonas de atención. Determina que anualmente con el gobierno federal y los municipios, se fortalece la concertación de los recursos de la política social, provenientes del Fondo de Desarrollo

Social, Ramo 20 así como del Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios al igual que el Ramo 33, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, Ramo 6, Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda, *Ésta es Tu Casa*, Comisión Nacional de Vivienda, Ramo 6, Provisiones Salariales y Económicas, Apoyo para el Desarrollo y Mejoramiento Rural, Ramo 23, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, PROSSAPYS, Ramo 16 y Comunicaciones y Transportes, Ramo 9. De acuerdo a la designación del ejercicio presupuestario para Quintana Roo el gobierno reconoce poder combatir el rezago social en las zonas de atención, reconociendo la dificultad de poder cumplir con los objetivos de la política social nacional sobre todo que la medición de sus resultados se presenta difícil en el contexto estatal y municipal por estar basado en metas de alcance social. Es así como SEDES determina necesario una re-focalización que ajuste las condiciones de prioridades locales para el desarrollo social, según las necesidades de obras y acciones sociales complementarias para una mayor integridad de la política social.

Durante el 2011 el gobierno del estado de Quintana Roo presentó un informe sobre los avances de política social del presente año en los municipios considerados indígenas por la CDI. Sin embargo, los programas sociales en ningún caso eran para el desarrollo productivo de las mujeres indígenas en sus municipios y tampoco existía algún programa perteneciente al POPMI-CDI que acompañara el municipio o el estado. Obsérvese el siguiente cuadro 33. La Secretaria de Desarrollo Social (SEDES) Quintana Roo en su programa establecía la importancia del trabajo transversal en los tres niveles de gobierno para la aportación financiera en los programas sociales para cumplir los objetivos de política social. La secretaría hace alusión al POPMI-CDI reconociendo su impacto para el desarrollo económico de las mujeres indígenas en sus comunidades. No obstante, SEDES en ningún pasaje del documento se compromete con aportaciones financieras de acompañamiento del POPMI-CDI en el 2011 a 2016. En este caso, el proceso de descentralización financiera en México se pone en dilema, ya que la estrategia de descentralizar la política fiscal fracasa en la designación del gasto público para el estado de Quintana Roo, lo cual no atenderá completamente los objetivos de política social

nacional en el estado y específicamente el desarrollo multidimensional de las mujeres indígenas.

La nueva política social en México se encuentra a medio camino, las reglas de operatividad del federalismo fiscal generan incentivos perversos para los municipios en condición de pobreza. Los fondos financieros del sistema de transferencias no premian el buen desempeño de las entidades y municipios. Existen una gran variedad de fondos y subfondos que no normativizan sus funciones y sus destinos, lo cual se presta a un uso del ejercicio financiero en otros asuntos como es el caso de los bienes y servicios que para algunos municipios son considerados de mayor rentabilidad que combatir la pobreza multidimensional. Se necesita un fondo de nivelación que elimine esos problemas, preservando un fondo de desarrollo regional que lleve a disminuir las diferencias existentes en los niveles de desarrollo en cada entidad federativa. Por ejemplo, el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33, en anteaños era un fondo básicamente para obras de pavimentación, las cuales son fundamentales, pero pueden desarrollarse con otros fondos. Ahora bien, obsérvese el Cuadro 33 Sobre *Participación del estado de Quintana Roo en el desarrollo social de los Pueblos Indígenas*, en el cuadro 33 observamos en el 2011 la participación de la entidad federativa en Felipe Carrillo Puerto con fondos que reglamentariamente no define su función y generalmente en el estado se utiliza en construcción de espacios de desarrollo turístico, olvidándose de programas de desarrollo productivo para combatir la pobreza en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Posiblemente estos casos se presentan por que la actividad más rentable para el estado de Quintana Roo es la actividad turística.

Sin embargo, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2012-18) queda establecido que el FAIS es un fondo para combatir la pobreza y distribuir justamente las garantías de bienestar social y el fondo se acompaña con programas del Ramo 6 entre ellos el POPMI-CDI. De acuerdo a los ODS del PND de 2012-18 se contradice con las acciones de desarrollo local del estado de Quintana Roo, porque evidencia que es un estado poco comprometido en políticas públicas focalizada a los sectores más vulnerables de la sociedad propiciando la continuidad de la brecha social entre las regiones que se vuelven problemáticas socioculturales, económicas y políticas. Los objetivos del PND posee legalidad para

implementarse en los Planes de Desarrollo Estatal (PDE) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM), no obstante, los gobiernos subnacionales son los que menos comprometidos están en combatir la desigualdad de la población femenina. Por ello, el POMI-CDI en la zona maya posee una relevancia como programa está focalizado a las mujeres indígenas con el objetivo puedan hacer uso de sus libertades para tener una vida plena de desarrollo, tiene el objetivo de apoyar mujeres que son representantes de familia y tiene posibilidades de hacer uso de los recursos de su comunidad para hacer de ellos recursos productivos que coadyuven en la autonomía financiera de ellas mismas.

El gobierno local es el promotor del desarrollo endógeno de sus localidades, ejecutando acciones para erradicar la polarización social. La disponibilidad del poder ejecutivo federal existe normativamente en el la Ley de Desarrollo Social, artículos 7° y 8°, el art. 7 establece que los municipios, entidades federativas y poder ejecutivo federal en sus respectivos ámbitos formularan y aplicaran políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo de familias y grupos sociales en situación vulnerable. El art. 8, hace referencia a comprender que el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía es el municipio, por ello establece que los municipios serán las principales ejecutoras de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que designe el ejecutivo federal, excepto en caso expresamente asignados legal o administrativamente a una dependencia, entidad federativa u organismo federal. La política social en México presenta retos como los que comprobamos en el estado de Quintana Roo en casos de acompañamiento de proyectos del POMI-CDI a partir de 2008 no existió coordinación los de los tres niveles de gobierno, sino que solo POPMI-CDI ejecuto el programa para proyectos productivos de mujeres indígenas en Felipe Carrillo Puerto, no existe una focalización de las ZAP sino que se universaliza los programas sociales.

Tabla 34. Sobre Participación del estado de Quintana Roo en el desarrollo social de los Pueblos Indígenas en sus municipios por localidad.

Cédula	Municipio	Localidad	Convenio	Fondo	Subfondo	Clasificación	Aprobada		
							Obra	Indirecto	Total
526	Felipe Carrillo Puerto	Betania		FAM	FAM Básico	S.C.	90 484.00		90 484.00
377	Felipe Carrillo Puerto	Cancepché	PDZP 2011	GIC		S.C.	316 662.09		316 662.09
606	Felipe Carrillo Puerto	Cecilio Chi		FAM	FAM Básico	S.C.	351 747.00		351 747.00
375	Felipe Carrillo Puerto	Chan Santa Cruz	PDZP 2011	PDZP		S.C.	158 331.05		158 331.05
375	Felipe Carrillo Puerto	Chan Santa Cruz	PDZP 2011	GIC		S.C.	158 331.04		158 331.04
356	Felipe Carrillo Puerto	Chumpon	PDZP 2011	PDZP FAIS	FISE	S.C. Rem 2008	6 063 647.47		6 063 647.47
89	Felipe Carrillo Puerto	Chumpon		Decreto 308 (Crédito) II	Obra Pública	Rem. 2010	970 000.00		970 000.00
509	Felipe Carrillo Puerto	Chumpon		FAM	FAM Básico	S.C.	106 512.00		106 512.00
373	Felipe Carrillo Puerto	Chunhuhub	PDZP 2011	PDZPGIC		S.C.	329 186.26		329 186.26
401	Felipe Carrillo Puerto	Chunhuhub		FAM	FAM Básico	S.C.	63 999.94		63 999.94
510	Felipe Carrillo Puerto	Chun-Yah		FAM	FAM Básico	S.C.	86 812.00		86 812.00
380	Felipe Carrillo Puerto	Dzoyolá	PDZP 2011	GIC		S.C.	289 508.94		289 508.94
530	Felipe Carrillo Puerto	Dzoyolá		FAM	FAM Básico	S.C.	89 310.00		89 310.00
378	Felipe Carrillo Puerto	Filomeno Mata	PDZP 2011	PDZP, GIC		S.C.	167 639.87		167 639.87
508	Felipe Carrillo Puerto	Filomeno Mata		FAM	FAM Básico	S.C.	113 093.00		113 093.00
381	Felipe Carrillo Puerto	Ignacio M. Altamirano	PDZP 2011	PDZP, GIC		S.C.	316 662.09		316 662.09
379	Felipe Carrillo Puerto	Kampokolche	PDZP 2011	PDZP, GIC		S.C.	167 639.87		167 639.87
383	Felipe Carrillo Puerto	Kancabdzonot	PDZP 2011	PDZP, GIC		S.C.	283 782.08		283 782.08
543	Felipe Carrillo Puerto	Nuevo Israel		FAM	FAM Básico	S.C.	70 815.00		70 815.00
528	Felipe Carrillo Puerto	Petcacab		FAM	FAM Básico	S.C.	21 827.00		21 827.00
357	Felipe Carrillo Puerto	Polyuc	PDZP 2011	PDZP FAIS	FISE	S.C. Rem 2008	5 751 644.39		5 751 644.39
531	Felipe Carrillo Puerto	Ramonal		FAM	FAM Básico	S.C.	76 940.00		76 940.00
511	Felipe Carrillo Puerto	San Felipe Berriozabal		FAM	FAM Básico	S.C.	71 598.00		71 598.00
74	Felipe Carrillo Puerto	San Ramón		PEI		S.C.	997 000.00	19 940.00	997 000.00
94	Felipe Carrillo Puerto	San Ramón		PEI		S.C.	1 757 000.00	35 140.00	1 757 000.00
523	Felipe Carrillo Puerto	San Ramón		FAM	FAM Básico	S.C.	129 030.00		129 030.00
784	Felipe Carrillo Puerto	Santa María Poniente		FAM	FAM Básico	S.C.	66 183.00		66 183.00
376	Felipe Carrillo Puerto	Tepich	PDZP 2011	PDZP, GIC		S.C.	379 915.78		379 915.78
100732	Felipe Carrillo Puerto	Tepich		FAM	FAM Básico	Rem. 2010	44 378.00		44 378.00
524	Felipe Carrillo Puerto	Tepich		FAM	FAM Básico	S.C.	19 791.00		19 791.00
374	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco	PDZP 2011	PDZP		S.C.	172 070.04		172 070.04
374	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco	PDZP 2011	GIC		S.C.	172 070.03		172 070.03
101031	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco		FAM	FAM Básico	Rem. 2010	393 968.94		393 968.94
525	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco		FAM	FAM Básico	S.C.	214 937.00		214 937.00
753	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco		FAM	FAM Básico	S.C.	359 592.00		359 592.00
782	Felipe Carrillo Puerto	Tihosuco		FAM	FAM Básico	S.C.	656 357.00		656 357.00
507	Felipe Carrillo Puerto	Tixcacal Guardia		FAM	FAM Básico	S.C.	97 820.00		97 820.00
683	Felipe Carrillo Puerto	X'Yatil		FAM	FAM Básico	S.C.	22 717.00		22 717.00
93	Felipe Carrillo Puerto	Yaxley		PEI		S.C.	2 410 000.00		2 410 000.00
506	Felipe Carrillo Puerto	Yaxley		FAM	FAM Básico	S.C.	90 398.00		90 398.00
527	Felipe Carrillo Puerto	Yoactún		FAM	FAM Básico	S.C.	93 204.00		93 204.00

Fuente: Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), CDI, 2006.

Instrumentación del POPMI-CDI en Felipe carrillo Puerto, las buenas prácticas comunitarias: Evaluación de la eficiencia de éxito en el Proyecto Productivo Invernadero de Chile Habanero en la localidad X-Hazil Sur, denominado en la lengua maya como “Bikaájon Meyaj” (vamos a trabajar)

a) Descripción del proyecto

De acuerdo a la entrevista realizada a la representante del POPMI en la delegación de la CDI Quintana Roo, a partir del 2008 a 2012, CDI-POPMI en el estado ejecuto los proyectos del programa sin ejecutoras externas, esto coincide con documentos oficiales de INMUJERES en Quintana Roo y el documento de Estrategia de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDE) del estado, los cuales no especifican su aportación financiera de parte del estado en conjunto con la CDI para apoyar el desarrollo económico de las mujeres indígenas en Quintana Roo. Según declaraciones de la CDI-POPMI es debido a que el ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto con otros municipios del estado no continuaba el seguimiento a los proyectos y persuadía a las integrantes de los proyectos para comprar con familiares y amigos su material de producción o herramientas que aprobaba la CDI.

El proyecto de Xhazil- Sur es un proyecto de invernaderos con producción de chile habanero, en el cual lo integran 10 socias que hablan la lengua Maya. Este grupo conto con los tres apoyos que otorga el programa. En el primer financiamiento recibieron de parte de la CDI-POPMI 130 mil pesos e incluso han recibido un cuarto apoyo de la CDI-POPMI, el cual no se encuentra inscrito en las reglas de operación, sin embargo, el programa reconoció el trabajo de organización de las integrantes, según por ello la CDI apoyo el proyecto para que recibieran de otras secretarías de estado financiamiento y así terminara de consolidarse el proyecto. Antes de que fuera aceptado el proyecto por la CDI-POPMI, las integrantes debían de tener un terreno para que pudieran ser financiadas, así que para obtener el terreno tuvieron que hacer varias diligencias a CDI y al ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto, según la entrevista que realizamos a la presidenta del proyecto su ventaja es que algunas de las integrantes son ejidatarias o son esposas de ejidatarios y ello facilito la designación del terreno. El proyecto de

invernadero inicio con casa sombra, sin embargo, en el primer apoyo no poseía sistema de riego e iniciaron sus integrantes a regar las plantas con cubetas y una parte de las semillas para cubrir la producción fue comprado con dinero propio de las integrantes y al poco tiempo de la producción escaseo el fertilizante y tuvieron que pedir un préstamo. Para cubrir gastos de producción que no lograban sostenerse con el apoyo las integrantes se acercaron al Ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto y varias veces las hicieron visitar la institución, y, sin embargo, no fueron apoyadas. Acudieron a partidos políticos, pero tampoco apoyaron. Y en el segundo año CDI-POPMI apoyo el proyecto, pero solo quedaban 8 mujeres en el proyecto y después del huracán de 2012 quedaron 6 integrantes, con el huracán se destruyeron semilleros y prestaron 25 charolas de semillas de chile al esposo de una de las integrantes. Actualmente después de los tres apoyos el proyecto de invernadero de casa sombra no posee motor para el sistema de riego, anteriormente con el último apoyo se reparó, no obstante dejo de servir y acudieron al Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM), que había llegado a hacer campaña política a la comunidad de Xhazil-sur y les dijeron a las integrantes que fueran a la ciudad de Chetumal, pero como no cuenta con un recurso económico para hacer posibles viajes con el fin de solicitar apoyo, en ese entonces no pudieron viajar a la ciudad de Chetumal para visitar el IQM. El proyecto es uno de los éxitos de la CDI-POPMI en Quintana Roo y por ello logro recibir los tres apoyos.

Después de los tres apoyos de la CDI-POPMI el grupo de X-Hazil Sur se encuentra en una época de ausencia en número de integrantes debido a que sus compañeras son madres solteras o viudas causando que no puedan esperar los ciclos para la siembra y deban de migrar en búsqueda de trabajo a los municipios de la Zona Norte.

b) Análisis del apoyo financiero

Los grupos de mujeres indígenas podrán recibir un apoyo de hasta \$150,000.00 (Ciento cincuenta mil pesos), para proyectos de organización productiva. Este apoyo se podrá otorgar en años distintos hasta por tres ocasiones, y se podrá destinar para uno o más de los siguientes rubros:

- Adquisición de insumos o materias primas para la producción.

- Herramientas, maquinaria y equipos nuevos, así como costos asociados a su instalación
- Adecuaciones al espacio físico o infraestructura.
- Pago de mano de obra especializada.
- Capacitación especializada y servicios de asistencia técnica que se requieran para la instalación y arranque del proyecto productivo, hasta por un monto equivalente al veinte por ciento (20%) del apoyo que se otorgue.
- Fletes o transportación de insumos requeridos exclusivamente para la puesta en marcha del proyecto.

Asimismo, deberá considerarse la aplicación de cuando menos una ecotecnia por proyecto

c) Evaluación del Proyecto

Para realizar la evaluación se hizo una muestra de 17 grupos de trabajo, en los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos identificados como municipios indígenas y con población en pobreza y rezago social. El estudio se basó en los grupos beneficiados por la CDI-POPMI 2010- 2012 en Quintana Roo. De los cuales se escogió 15 grupos de proyectos invernaderos, obsérvese el cuadro 34. Características de los grupos de trabajo beneficiados por el POPMI-CDI y que de ellos destacan dos proyectos con éxito y uno de ellos ha recibido el tercer y último apoyo financiero y pertenece a la localidad de Xhazil-Sur (Felipe Carrillo Puerto) denominado por sus integrantes en su lengua maya como **“Bikaájon Meyaj (vamos a trabajar)**.

El cuadro número 34 presenta en sus filas las localidades o grupos visitados y en las columnas expone las características por grupo. Según el cuadro 1, el 73% de los grupos (11 grupos) de trabajo han recibido apoyo por primera vez, el 20% (3 grupos) han recibido un segundo apoyo y solo el 7% (1 grupo) ha recibido un tercer apoyo, el POPMI puede apoyar a los grupos de mujeres hasta por 3 ocasiones. La estructura de los apoyos estuvo focalizada en un 13% de los casos a equipo y herramientas, en un 53% a infraestructura exclusivamente y un 34% a infraestructura y equipo de trabajo. Según lo observado, el 26% de los grupos está constituido por menos de 10 integrantes, el 66%

de los grupos se integra entre 10 y 20 mujeres y solo el 8% por más de 20 integrantes; después de algunos meses de funcionamiento, algunos grupos pueden verse disminuidos hasta en un 20%.

La selección de la hortaliza que cultivan es una decisión que no se relaciona a la experiencia de las integrantes, así se observa que, en los grupos, el 86% cultiva tomate en al menos un ciclo al año, el 53% cultiva tomate exclusivamente, el 13 % cultiva chile habanero exclusivamente y solo el 33% ha experimentado con ambos cultivos en tiempos alternados. En un solo caso se ha encontrado que la decisión del cultivo se relacione a la experiencia de las mujeres sobre el cultivo, es el caso de X-Hazil Sur, en el cual las mujeres aprovecharon la experiencia de los esposos sobre el cultivo de chile habanero, han colocado su producción con los mismos contactos / clientes de los esposos.

C1) Identificación del problema

Respecto a los ciclos producidos, es evidente pensar que los grupos de trabajo, desarrollan de 1 a 2 ciclos por año, con un promedio de 4 meses por ciclo, a veces 5 (cuando no comienzan a inicio de mes); sin embargo, en aquellos grupos que han recibido nuevos apoyos para ampliar la infraestructura, no se ha visto incrementado el rendimiento, excepto por el caso del grupo de X-Hazil Sur (Felipe Carrillo Puerto), las nuevas infraestructuras, han sustituido a las anteriores, resultando de las primeras inversiones sin uso. Se observa que los ciclos productivos se relacionan a los períodos de entrega de la infraestructura y de las capacitaciones con que se apoya a los grupos, existe poco reflejos sobre la situación del mercado y de los precios para los momentos de cosecha.

Un invernadero rústico es construido de manera fácil, no requiere de equipo sofisticado, la estructura diseñada y construida a partir de materiales de la región, comúnmente maderas, de baja altura y con poca ventilación, techo en forma de dos aguas, cimentación de baja profundidad o sin ésta, materiales de recubrimiento y aislante de baja tecnología, baja inversión (Garza, M. y M. Molina, 2008). El 50% de los grupos de producción de hortalizas ha recibido apoyos para infraestructura en invernaderos rústicos, el 20% ha recibido apoyo para producir a cielo abierto; la selección de la tecnología e inversión, no es resultado de los intereses de quienes participarán en la

actividad, más bien es resultado de quienes provén el servicio a los grupos de trabajo. A pesar de la distribución de este tipo de infraestructura, después de tener práctica, las mujeres que participan en la actividad, manifiestan inconvenientes y efectos negativos por este tipo de infraestructura, la altura, los materiales, la poca ventilación, promueve temperaturas elevadas al interior de éstos, ellas consideran que la pérdida de flor, fruto se relaciona a esas temperaturas; incluso consideran que el trabajo en su interior es incómodo a consecuencia de las altas temperaturas. Las dimensiones asociadas a estos invernaderos oscilan entre 288 y 764 m², en los casos de reinversión para infraestructura el crecimiento ha sido sobre 300 m² por reinversión.

Los invernaderos tecnificados son una instalación agronómica construida a partir de una estructura de acero, recubrimientos de materiales térmicos aislantes, cimentación, en la cual se pueden cultivar diversos tipos de hortalizas o manejar germinados de semillas, son caracterizados por su alto nivel tecnológico, sistemas de riego, manejo de temperatura, humedad y demás factores necesarios para el cultivo (Garza, M. y M. Molina, 2008). El 40% de las inversiones hechas por CDI con beneficio a grupos de mujeres, han sido invernaderos tecnificados. Las dimensiones de los 5 invernaderos van desde menos de 400 a más de 1,000 m².

Tabla 35. Características de los grupos de trabajo beneficiados por POPMI-CDI 2010-12 en Quintana Roo.

No.	LOCALIDAD	LLAVE	NOMBRE DEL GRUPO	FECHA	1. SECUENCIA DE PROYECTO	2. DETALLE DE INVERSIÓN	3. APOYO	4. SOCIOS	5. HORTALIZA	6. CONO.C.A NEXI	7. SUPERF (M2)	8. TIP INV	9. CIRCUIS	10. TOT CICLOS	11. CICLOS 2012	12. Q PLANT SEMB	13. PERIODO CICLO	14. PLS VIVAS/COSECHA	15. COSECHA/ PERIODO KGS	RENDIMIENTO ÓPTIMO KGS	RENDIMIENTO REAL % COSECHADO DEL ESPERADO
1	MOROCOY	54-2	Las Ecologistas	14/09/2012	1	2	\$130,000.00	10	1	288	2	0	1	1	764	ENE-ABR	500	1112	5348	20.79	
2	PUCTE	51-1	Fuerza Hormiguita	29/08/2012	1	2	\$130,000.00	9	0	360	2	0	1	1	672	DIC-MAY	672	720	4704	15.31	
3	ÁLVARO OBREGÓN		Que Rica Salsa		1	2	\$129,996.76	10	1	288	2	0	1	1	1000	JUL-NOV			7000		
4	SACXAN	52-1	Siloe	01/09/2012	1	3	\$149,912.00	11	0	395	3	0	0	0	1000	NOV-MAR	0	0	7000	0	
5	DIVORCIADOS	56-1	Pro y Divorciados	06/11/2012	2	3	\$150,000.00	10	1	360	2	1	2	1	900			0	1569	0	
6	LA PANTERA	55-1	Flor del Campo	25/09/2012	2	3	\$150,000.00	10	1	440	3	1	4	1	1080	DIC-MAY	1040	2500	7560	33.07	
7	MIGUEL HIDALGO	56-1	El Porvenir	06/11/2012	1	2	\$149,912.00	10	2	425	3	1	1	1	1000	AGO-DIC	995	160	7200	2.22	
8	NUEVO TABASCO	54-1	Las Gladiolas	14/09/2012	1	2	\$134,200.00	17	2	300	2	1	2	1	672	MAR-JUN	672	266	4704	5.65	
9	X-HAZIL SUR	53-7	Bi Kajonmeyaj	08/09/2012	3	1	\$147,000.00	10	1	1998	3	0	1	1	1000	NOV-MAR	6200	1860	15000	12.4	
10	EMILIANO ZAPATA	53-1	Horticultores de EZ	07/09/2012	2	2	\$80,000.00	10	2	1000	1	1	5	1	0	NOV-MAR	0	0	0		
11	X-YAT IL	53-4	Nicte-Ha	08/09/2012	1	2	\$124,070.81	7	0	300	2	1	1	1	790	MAR-JUN	790	1050	5530	18.99	
12	SAN ANDRÉS	53-6	Mujeres Trabajadoras	08/09/2012	1	3	\$150,000.00	10	1	395	3	1	1	1	1000	JUL-NOV	997	0	14955	0	
13	CHU N HAUS	53-5	Sac-Lol	08/09/2012	1	3	\$149,656.42	9	1	395	3	1	1	1	1000	JUL-NOV	100	0	7000	0	
14	HUAY MAX	53-2	Lol Ik	07/09/2012	1	2	\$130,000.00	21	0	360	2	1	2	2	718	FEB-JUN JUL-NOV	80-60	659	5026	13.11	
15	SABAN	53-3	Lol Lirio	07/09/2012	1	1	\$104,350.00	8	2	1	0	1	0	0	2000	AGO	0	0	7000	0	
TOTALES																		6307	53872	11.71	

■ TOMATE
■ CHILE
■ PENDIENTE
 AMBAS

b) Definición del problema.

Motivo por el cual la producción total de los grupos, no representa más allá del 11,73% de la producción esperada en el cultivo de proyectos de invernadero, el motivo es porque no existe en las Reglas de Operación (RO) del Programa una determinación de algún valor que se le asigne al programa en el que se pueda proyectar el porcentaje esperado por producción de invernaderos; únicamente se especifica la cantidad total que se designa por actividad productiva de hortalizas

Para exponer las características de los proyectos invernaderos se realizó un Cuadro 2. Representado por Tópicos de Mercado Producción, Organización y Problemáticas por grupo encontradas en los grupos de trabajo de invernaderos apoyados por POPMI-CDI 2010-2012 presenta las características positivas y negativas que explican en mayor o menor medida los alcances de cada grupo respecto a su producción, organización, comercialización.

El cuadro 2 presenta por columnas los tópicos sobre comercialización, control y organización que caracterizan a los grupos de trabajo; la lectura por filas señala las localidades en dónde se desarrolla la actividad de los grupos, se incluyen los grupos que producen tomate y chile habanero. De la columna que contiene el tópico 17 al 27 se ha determinado la situación con valores en relación directa y proporcional a la situación encontrada; es decir, el valor “0” representa una situación desfavorable o de desventaja respecto al tópico, mientras que el valor “1” califica como presencia del tópico aunque en algunas ocasiones no represente la mejor situación en relación al punto, en los casos donde el valor es “2 o 3” representa una combinación de características más favorables respecto al tópico. El total de la calificación de los tópicos de comercialización, control y organización pueden generar al grupo de trabajo una calificación máxima de 25 puntos. Mientras mayor es el puntaje, se asume una mejor situación o fortaleza respecto a los tópicos considerados y que pueden ser reflejo de la situación actual del grupo de trabajo.

Las problemáticas de los grupos pueden observarse en el mismo cuadro, implican aspectos negativos, desventajas o situaciones de debilidad de los grupos de trabajo, representadas (os) por los tópicos 28 a 30, la cantidad máxima que un grupo puede acumular con la suma de los tres grupos de problemáticas es 22 puntos, los grupos que presentan la cantidad máxima de problemas, hacen referencia a una situación difícil en la que el esfuerzo para lograr éxito en la actividad, es alto.

Problemáticas de producción (9)

- Baja asistencia técnica
- Baja o nula capacitación
- Infraestructura dañada
- Insuficiente área de cultivo (equilibrio costos totales e ingresos totales)
- Baja productividad
- Plagas (mosca blanca, hongos) poca experiencia en su manejo.
- Falta de insumos.
- Ausencia de sistemas de control efectivos (producción, mano de obra, insumos, costos/ingresos)
 - Falta de calendarización acorde al comportamiento del mercado.

Los grupos de trabajo que han presentado mayor cantidad de problemas son: Sabán, Huay Max, Chun Huas, San Andres, X-Yatil y Emiliano Zapata, Divorciados, Álvaro Obregón. Todos presentan un acumulativo de problemas por encima de la media esperada, es decir, presentan más de 17 problemáticas. Los grupos con más

problemáticas se focalizan en la Producción, seguido de la organización y mercado, éstos presentan muy pocas características positivas y muchos problemas. Existen otros grupos que no presentan acumulativos sobre la media, sin embargo, sus problemas están concentrados en la producción, razón por la que, a pesar de tener buena actitud, iniciativa y organización, su actividad no ha dado los frutos esperados, resultando en pérdidas de lo invertido, un caso concreto: Huay Max. Algunos de estos grupos, incluso tienen pozo, sin embargo, su infraestructura no implica que todo esté resuelto. Se aprecia que hay grupos con problemas relacionados a la destrucción de su infraestructura, casos: X-Yatil, X-Hazil Sur; San Andrés, Morocoy y en menor medida Pucté. Hay grupos que no solo han perdido la infraestructura del invernadero, también han sufrido daños en el sistema de riego tales como Emiliano Zapata y X-Hazil sur.

Si estableciéramos una tipología de grupos de trabajo, ésta tendría que reflejar la producción de los grupos, así tendríamos dos grupos, los que producen: La pantera, X-Hazil Sur (Felipe Carrillo Puerto), Morocoy, X-Yatil. Los grupos que ya producen, han logrado producir entre un 5 a un 33% de su capacidad instalada, un 10-15 % más si habláramos de la capacidad productiva.

Los grupos de X-Hazil Sur (Felipe Carrillo Puerto), Nuevo Tabasco, la Pantera, Miguel Hidalgo y Huay Max presentan las calificaciones más altas según sus características en comercialización, organización y sistemas de control, a pesar de esto, también presentan problemáticas en la producción, organización y mercado. Lo que no implica que en el 2012 el grupo de X-Hazil sur no se hubiera visto necesitada de apoyo técnico, seguimiento, rehabilitación del sistema de riego, cumplimiento de los acuerdos de contrato con proveedores y otras características que los debilitan en rendimiento, productividad y ganancias e incluso reparación de los daños a su infraestructura ocasionados por eventos meteorológicos.

Tabla 36. Tópicos de Mercado Producción, Organización y Problemáticas por grupo encontradas en los grupos de trabajo de invernaderos apoyados por POPMI-CDI 2010-2012.

No.	LOCALIDAD	TÓPICOS COMERCIALIZACIÓN, CONTROL Y ORGANIZACIÓN											PROBLEMÁTICAS			TOTAL TÓPICOS COMERCIALIZACIÓN, CONTROL Y ORGANIZACIÓN	
		17. ¿CLIENTES O PROCESOS DE COMERCIALIZACIÓN	18. DESTINO DE PRODUCCIÓN	19. PRECIOS PROMEDIO/CICLO	20. ¿DEFINE PRECIOS POR?	21. ¿MONITOREA CAMBIOS DE PRECIOS?	22. ¿BUSCA NUEVOS CLIENTES?	23. ¿MANEJA INSTRUMENTOS DE COMPRA?	24. ¿TRABAJA X DÍA. ¿No. SOCIAS?	25. PROMEDIO DE HRAS DE TRAB X DÍA	26. REPARTO DE ACTIVIDADES	27. HAY RESPONDABLES DE AREAS	28. PRODUCCIÓN	29. ORGANIZACIÓN	30. MERCADO		TOTAL DE PROBLEMÁTICAS
1	MOROCOY	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	2	6	5	4	15	13
2	PUCTÉ	1	1	2	1	0	0	1	2	2	1	2	7	6	4	17	13
3	ÁLVARO OBREGÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9	7	3	19	0
4	SACXAN	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	4	5	5	14	6
5	DIVORCIADOS	1	1	1	1	1	0	1	2	2	0	1	9	7	3	19	11
6	LA PANTERA	1	1	2	1	0	1	2	2	2	1	2	6	5	3	14	15
7	MIGUEL HIDALGO	1	1	2	1	1	1	3	2	2	0	1	6	5	3	14	15
8	NUEVO TABASCO	1	1	2	1	1	1	1	3	2	2	1	6	5	4	15	16
9	X-HAZIL SUR	1	1	3	2	1	1	4	1	2	3	2	6	5	3	14	21
10	EMILIANO ZAPATA	1	1	1	1	0	0	1	2	2	2	1	7	7	5	19	12
11	X-YAT IL	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	8	7	4	19	8
12	SAN ANDRÉS	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	8	7	5	20	4
13	CHU N HAUS	0	0	0	0	0	0	1	3	2	1	1	8	7	5	20	8
14	HUAY MAX	1	1	2	1	0	0	3	3	2	1	1	9	5	4	18	15
15	SABAN	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	9	8	5	22	3
TOTALES/PROMEDIO													17.27	10.67			

Fuente: elaboración propia

Cuadro 37. Identificación y análisis de actores.

Actor	Motivaciones o intereses	Principios	Recursos
Gobernador estatal	Capital político	Compromiso con su partido	Poder político y Presupuesto estatal
CDI	Capital político	Cumplir la misión	Poder político y presupuesto
SEDESOL	Capital político	Cumplir con su misión	Poder político y Presupuesto
Presidente municipal	Capital político	Compromiso con la localidad	Poder político y Presupuesto local.
Cabildo	Capital político	Compromiso con su partido	Poder político.
Delegado municipal y/o Comisario ejidal	Apoyo a las mujeres productoras	Compromiso con su localidad	Facilidad para obtención de la materia prima
Comunidad de mujeres productoras	Ganancia económica	Autonomía financiera. Bienestar social	Capacitación técnica para elaboración del producto. Financiamiento para arranque de proyecto (capital de trabajo).
Consumidor local	Apoyo a una empresa local	Apoyo comunitario	Poder de compra. Recursos financieros.
Consumidor externo	Gastronomía cultural, alimentación saludable de productos orgánicos.	Bienestar personal, conveniencia en precio, valoración de calidad.	Poder de compra. Capacidad de divulgación.
Proveedor externo que vende galletas	Ganancia económica	No perder el mercado	Producto barato, conocido. Canal de comercialización. Capacidad

Fuente: elaboración propia

Evaluación Cuantitativa: Indicadores de Gestión para medir la eficiencia del POPMI-CDI en Quintana Roo.

- a) Antes de iniciar aplicar el POPMI-CDI es necesario exista un levantamiento anual por municipio para conocer el número de mujeres indígenas que son menores de edad, pero poseen hijos sin importar su condición de estado civil y también conocer el número de mujeres indígenas mayores de edad que tienen hijos sin hacer distinción a su estado civil.

$$\left(\frac{\text{Número de mujeres indígenas incorporadas al programa en el año } t}{\text{Total de mujeres indígenas mayores de 18 años en el año } t} \right) * 100$$

- b) Ahora bien, para obtener la información del cálculo de los indicadores, es necesario que al momento de incorporar a las mujeres indígenas beneficiarias al POPMI-CDI para que sus proyectos productivos sean exitosos se organicen y capaciten en algún evento por lo menos una vez. Para realizar este indicador se debe hacer el número de mujeres beneficiarias en eventos de capacitación en el período de análisis sobre el número total de mujeres beneficiarias en el ejercicio fiscal vigente para el estado de Quintana Roo multiplicado el total por 100.

$$\left(\frac{\text{Número de mujeres beneficiarias en eventos de capacitación en el período de análisis}}{\text{Número total de mujeres beneficiarias en el ejercicio fiscal vigente para el estado}} \right) * 100$$

- c) Se requiere que al incorporar a los grupos de mujeres beneficiarias al POPMI-CDI sean encuestadas con respecto a su nivel inicial de ingreso y conforme vayan aplicando en las tres etapas de apoyo del POPMI encuestarlas para conocer su nivel final de ingreso.

$$\left(\frac{\sum \text{Ingresos de las mujeres indígenas al término del programa}}{\sum \text{Ingresos de las mujeres indígenas al inicio del programa}} - 1 \right) * 100$$

- d) Realizar el acompañamiento del flujo financiero del programa designado a cada uno de los proyectos productivos en las localidades de los municipios.

$$\left(\frac{\text{Recursos entregados en el año } t}{\text{Recursos aprobados para el año } t} \right) * 100$$

$$\left(\frac{\text{Recurso al grupo } i \text{ en el año } t - \text{Recurso al grupo } i \text{ en el año } t - 1}{\text{Recurso al grupo } i \text{ en el año } t - 1} \right) * 100$$

- e) También es necesario mantener la unidad de medida en porcentaje de los niveles de producción y de número de mujeres incorporadas al programa para determinar cuántas son las mujeres que continúan en los proyectos productivos.

$$\left(\frac{\sum \text{Kg. de chile producida por los grupos en el programa en el año } t}{\text{Total de mujeres indígenas en el programa en el año } t} \right)$$

- f) De esta manera podrá realizarse un indicador de las mujeres que tiene una satisfacción con el POPMI.

$$\left(\frac{\text{No. de mujeres que expresan satisfacción alta o muy alta en el año } t}{\text{Total de mujeres indígenas en el programa en el año } t} \right) * 100$$

Características de las variables en relación a la definición del indicador

Para la variable del inciso **a**, no existe información anual por municipio del número de mujeres que son menores de edad o que son mayores de edad y que tiene hijos sin distinguir estado civil. El Sistema Integral de Mujeres (SIM) del POPMI-CDI no posee información sobre estas variables.

Para la variable del inciso **b**, sobre el no. de mujeres que participan en algún evento de capacitación en el año el Sistema Integral de Mujeres (SIM) no existe información sobre esta variable que ayude a medir el indicador. El indicador es ascendente en el SIM del POPMI, no existe justificación de la falta del indicador, sino que se ha hecho la recomendación de parte de la CONEVAL y se está trabajando en ello.

Para la variable del inciso **c**, no existe información sobre el levantamiento de información del trabajo intergubernamental de municipio para que la CDI pueda conocer las condiciones de las integrantes por proyecto y el tipo de financiamiento que deban obtener. Por ejemplo, la definición de la variable de conocer su nivel inicial de ingreso podría ayudar al POPMI-CDI para saber si el grupo beneficiario necesita el financiamiento no reembolsable del POPMI o puede ser un grupo beneficiario de un crédito de los fondos sociales que impera dentro del sistema financiero mexicano. Tampoco existe información del POPMI-SIM sobre el nivel final del ingreso de las beneficiarias.

Para la variable del inciso **d**, a partir del año 2011 en adelante no existe para el estado de Quintana Roo el presupuesto designado para el apoyo financiero del POPMI-CDI en la entidad federativa y menos para el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Lo que hace imposible se conozca por desagregación geográfica información sobre el presupuesto en el que participa CDI junto con el presupuesto que designa el estado de Quintana Roo.

Para el inciso **e**, la definición de la variable de conocer la unidad de medida de los niveles de producción y de número de mujeres incorporadas al programa para determinar cuántas son las mujeres que continúan en los proyectos productivos. No existe información que nos proporcione determinar el indicador y menos por frecuencia semestral de la producción obtenida. No existe factibilidad de meta en el POPMI-CDI no aplica la viabilidad de su meta de empoderar a las mujeres y que se conviertan en capital social, debido a que consolidar un proyecto productivo requiere de varias etapas de financiamiento de activos productivos lo que conlleva a que no se genere un valor determinado de una unidad en porcentaje que debe adquirirse por semestre. Es decir, no existe en las Reglas de Operación del POPMI una determinación de algún valor que se le asigne al programa en el que se pueda proyectar el porcentaje esperado por producción de invernaderos.

Para obtener la información para el cálculo de los indicadores, se requiere:

- Al incorporar a las mujeres al programa, encuestarlas con respecto a su nivel inicial de ingreso. Al término de sus tres años de participación en el programa, encuestarlas para conocer su nivel final de ingreso.
- Levantar y actualizar anualmente censos para conocer el número de mujeres indígenas mayores a 18 años para las localidades que se incorporen al programa.
- Mantener estadísticas actualizadas de niveles de producción y de número mujeres incorporadas al programa.
- Realizar las encuestas de satisfacción entre las mujeres incorporadas al programa.
- Dar seguimiento al flujo financiero del programa.

e) Observaciones generales a considerar en la producción de habanero en condiciones de invernadero o casa sombra

Los productores que promueven la siembra de habanero en invernadero deben considerar aspectos para disminuir el riesgo al fracaso e incrementar las probabilidades del éxito en su producción y operaciones.

Algunos de los aspectos más importantes a considerar son los siguientes:

1. Disponibilidad de agua para riego

Para la planeación de la producción en invernadero, requerimiento básico es contar con la suficiente cantidad y calidad de agua. El sistema de riego y la eficacia con la que se logre su función determinan la eficiencia del sistema, la productividad y el ahorro por bajos costos. Un problema puede ser el asociado a la eficacia del riego y el segundo puede relacionarse a la calidad del agua. Además de la cantidad y calidad del agua para riego, existen otros aspectos relacionados con el mismo recurso, ejemplo: el sistema de riego a utilizar, la buena ubicación del mismo, las deficiencias causadas por exceso o déficit de agua de riego en la planta, la capacidad técnica de los operarios del sistema de riego, conocimiento del cultivo y sus necesidades hídricas.

2. Climatología de la localidad

Debe considerar los factores climáticos de la región, a pesar de que podemos controlar algunas condiciones ambientales debemos tener muy claro que entre menos energía y equipamiento se necesite para el correcto desarrollo del cultivo, menor será el costo de producción y por lo tanto mayor será la utilidad para el productor.

Dentro de este tema, algunos de los parámetros del clima que debemos analizar son:

- Velocidad y dirección predominante del viento
- Temperatura máxima, mínima y promedio
- Humedad relativa nocturna y diurna del ciclo del cultivo
- Intensidad de luz y fotoperiodo en diferentes estaciones del año

- Precipitaciones pluviales

3. Estudio de mercado

Es importante analizar y evaluar lo que el mercado de consumidores está demandando en la actualidad. Además de saber cómo producir, es importante definir qué es lo que debemos producir y qué preferencias tienen los consumidores.

4. Vías de comunicación

Los accesos principales al proyecto de invernaderos, así como las carreteras y rutas de destino de la producción son factores importantes a considerar en el desplazamiento de los embarques de producto. La distancia entre el sitio de producción, el centro de acopio y el cliente final es un aspecto a considerar al momento de definir el tipo de transporte que vamos a utilizar en el desplazamiento del producto empacado o refrigerado.

5. Disponibilidad de mano de obra

Se requieren 10 operarios para atender una hectárea de invernadero en el caso del cultivo de tomate bola cultivado en suelo, este requerimiento ya incluye la producción, cosecha y empaque del producto. Los proyectos de invernaderos tienen sus propias especificaciones.

6. Conocimiento técnico y administrativo

Una vez definidos y resueltos los aspectos anteriores también se deberá contemplar la parte técnica sobre el manejo correcto del cultivo en el invernadero y la capacitación correspondiente a los operarios del mismo. Otros aspectos que deben ser incluidos: variedad híbrida de semilla a cultivar, costo del cultivo, destino de la producción, comercialización y procesos administrativos.

7. Infraestructura

Cuando se plantea el desarrollo de un proyecto productivo de hortalizas en invernadero es muy común que se pasen por alto aspectos relevantes que sobre la marcha nos

sorprenderán debido al impacto económico que implican. Tales aspectos pueden ser los relacionados a infraestructura como: sistema de riego, colocación de tanque de agua para riego por gravedad, uso de bomba para llenado de tanque o para irrigación, red eléctrica, bodega o almacén para agroquímicos y fertilizantes y acceso a recurso agua de calidad. Según Garza 2008, los casos de éxito en empresas productoras, se han propiciado debido a que han prestado cuidado a los factores mencionados. A pesar que todos los grupos presentan problemas en producción, organización y comercialización, el grado de avance y desarrollo entre los grupos no es igual, así el resultado tangible es la clasificación de productores que no han producido y productores que han producido al menos un ciclo.

En el caso de los grupos que ya producen, presentan problemas respecto a los insumos utilizados, el equipo, la infraestructura disponible, incluso es recurrente observar que el sistema de riego no funcione adecuadamente, que el agua disponible para regar no sea la idónea o que no se cuente con la instalación adecuada que permita realizar un riego eficiente; todas causas que limitan la producción y propician bajos o nulos rendimientos.

La infraestructura del invernadero, en la mayoría de los de nuevas instalaciones no representa una debilidad, sucede lo contrario en el caso de la disponibilidad de los servicios para producir (agua, energía eléctrica, bodega, sistema de riego), éstos podrían representar un factor determinante en la producción, debido a que integran gran parte de la estructura de los costos de producción, por esta razón es importante mantenerlos en equilibrio y vigilar que exista disponibilidad y cantidad suficiente para producir.

Los grupos representan un potencial grande en mano de obra disponible, la cual bien capacitada y adiestrada podría realizar la operación de la producción, dirigir la empresa y realizar las operaciones de comercialización. La relativa cercanía que tienen con diversos centros urbanos, representa una oportunidad de mercado local/regional para los grupos; además se cuenta con una infraestructura carretera que comunica a todas las comunidades implicadas, esto representa una oportunidad para fomentar el aprovechamiento de la demanda de sus localidades.

Aunque existen diversas debilidades entre los grupos, son más las oportunidades para potencializar la actividad. Existen fortalezas, tales como: la infraestructura

productiva y disponibilidad de mano de obra; sin embargo, es necesario transformar las debilidades con capacitaciones técnicas, productivas y humanas de los integrantes de los grupos.

Referencias

1. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEICD)-. (s.f.). *Buenas Prácticas de Cooperación Española con Mujeres Indígenas (2007-2013)*. Obtenido de http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/anexos_buenas_practicas_indigenas_3.pdf
2. Aguilar, Luis (Comp.) (1992), *El estudio de las Políticas Públicas*, M.A. Porrúa, México.
3. Aguilar, Luis (Comp.) (1995), *La hechura las Políticas Públicas*, M.A. Porrúa, México. Alanís.
4. ----- (2004). "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOSO, INSEDOL, México.
5. Arzaluz Solano, Socorro (2003). "Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlanepantla y Nexzahualcóyotl, 1997-2000", en Ramírez Kuri, Patricia (Coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Porrúa- FLACSO, México.
6. Baas, Peter y Leonard van Gendt (1978), *Estudio sobre la organización espacial de los servicios básicos en la Zona Maya*. Amsterdam: Instituto de Geografía y Planificación de la Universidad Libre de Amsterdam.
7. Báez-Jorge, Félix (1985), "¿Líderes indios o intermediarios indigenistas?" en *Cuadernos de Hoy*, núm.14, ENAH, México.
8. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Libro de consulta sobre participación*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Washington.
9. Baño A., Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago.
10. Baño A., Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago.

11. Borja Jordi (2000). *Descentralización y participación ciudadana*, CESEM, México. (1996). *Participación ciudadana*, CESEM, México.

12. Brugué, Joaquim y Raquel Gallego (2001), "¿Una administración pública democrática?" en Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

13. Cabrera Castellanos Fernando y Lozano Cortés René. Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México. Una Propuesta de Nivelación Interjurisdiccional. UQROO y Porrúa. México, D.F. 2010. Pp. 45 – 113.

14. Cabrera, Luis Fernando y Lozano Cortes René (2010). "EL sector público en Quintana Roo ", Cortés, Cabrera y Wallace (Coord.), *Ensayos de Economía Regional*. Plaza y Valdez-UQROO, México, D. F.

15. Canto Chac, Manuel (1994). "Política social e intercambio político", en Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar (comp.). *Reforma del Estado y políticas sociales*, UAM-Xochimilco, México.

16. Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión. (1 de Enero de 2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011. Presupuesto abrogado a partir del 1 de enero de 2012 por decreto del Diarios Oficial (DO)*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169843&fecha=07/12/2010

17. Cámara de Diputados LX Legislatura y Centro de Estudios para el Adelanto de mujeres y Equidad y Género. (Enero-Junio de 2008). *Reporte sobre el Análisis de los Programas fedrales de las Mujeres Rurales e Indígenas, Incluidos en el anexo 9° del Decreto PEF*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/REPORTE%20MUJERES%20RURALES%20E%20INDiGENAS.pdf>

18. Cámara de Diputados LX Legislatura. Centro de Estudios para el adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. (Enero - Junio de 2008). *Reporte sobre el Análisis de los Programas Federales Orientados a las Mujeres Rurales e Indígena, Incluidos en el Anexo 9° del Decreto PEF 2008*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/REPORTE%20MUJERES%20RURALES%20E%20INDiGENAS.pdf>

19. Centro de Estudios Sociales Antonio de Montesinos-CAM (1997), "Hacia una propuesta de política social desde las organizaciones civiles" en *Cuadernos de Política Social*, núm. 1, CAM, México.

20. CEPAL (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.
21. CEPAL (1998). "Gestión de programas sociales en América Latina" en *Serie políticas sociales no. 25*, Vol. I, CEPAL, Santiago de Chile.
22. CIDE. (s.f.). *Recursos federales Transferidos a Municipios*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2011, de [Shttps://es.scribd.com/document/228599547/4-Recursos-Federales-Transferidos-a-Municipios-CIDE](https://es.scribd.com/document/228599547/4-Recursos-Federales-Transferidos-a-Municipios-CIDE)
23. Collier, George A. (1998) *¡Basta! Tierra y Rebelión zapatista en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez-Universidad Autónoma de Chiapas-Food First Books-Maestría en Antropología Social, México.
24. Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2008). *Programa de Organización Productiva de Mujeres Indígenas (POPMI) 2003 - 2008*. México. Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/rendicion_cuentas/libros_blanco/cdi_popmi_libro_blanco.pdf
25. Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2011). *Acciones de Gobierno para el Desarrollo de los pueblos Indígenas. Informe 2011*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32223/cdi_informe_2011.pdf
26. Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2006). *Informe de Rendición de Cuentas*. México, D.F. Obtenido de <http://www.cdi.gob.mx/transparencia/gobmxcdi/rendiciondecuentas/>
27. CONEVAL - COLMEX. (13 de Noviembre de 2013). *Diagnóstico de las Políticas Públicas de Microcrédito del Gobierno Federal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Diagnos_Microcredito.pdf
28. CONEVAL. (Febrero de 2006). *Evaluación del Programa Organización Productiva de Mujeres Indígenas (POPMI) 2005*. Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/coneval/evaluacion_popmi_2005.pdf
29. CONEVAL. (Marzo de 2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (2011)*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf

30. CONEVAL. (12 de Diciembre de 2012). *Informe de Política de Desarrollo Social en México (2012)*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
31. CONEVAL. (2012). *Informe del Programa de organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), 2010 - 2012*. Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/coneval/2013/CDI_S181_FM.pdf
32. CONEVAL. (s.f.). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Financiamiento de actividades Productivas y Servicios 2012 - 2013*. Recuperado el 03 de Agosto de 2013, de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Integrales/Integrales%202012-2013/10_EI_ACTIVIDADES_PRODUCTIVAS.pdf
33. Corporación Financiera Mundial (IFC). Grupo del Banco Mundial (BM)-. (2007). *Relaciones de la Comunidad y Otros Actores Sociales: Manual de Prácticas Recomendadas*. Whashington, D. C. Obtenido de https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b7fe528048855c5a8ba4db6a6515bb18/IFC_StakeholderEngagement_Spanish.pdf?MOD=AJPERES
34. Culebro Moreno, Jorge (1998). *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*. CIDE, Documentos de Trabajo no. 66, México
35. Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación Ciudadana*, CLAD, Venezuela.
36. Cunill, Grau Nuria (2004). "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOSO, INSEDOL, México.
37. Dachary, Alfredo César y Stella Maris Arnaiz Burne (1983), *Estudios socioeconómicos preliminares de Quintana Roo. Sector agropecuario y forestal (1902-1980)*. México: Centro de Investigaciones de Quintana Roo.
38. Dachary, Alfredo César y Stella Maris Arnaiz Burne (1998), *El Caribe Mexicano, una frontera olvidada*. México: Universidad de Quintana Roo.
39. Diario Oficial. (Diciembre de 2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169843&fecha=07/12/2010
40. Diario Oficial. (27 de Diciembre de 2013). *Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Acuerdo de Modificación a las Reglas de Operación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289143&fecha=27/02/2013

41. Duhau, Emilio (1995). "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociología*, Año 10, No. 29. UAM- Azcapotzalco, Septiembre-Diciembre, México.
42. Franco, Rolando (1992). *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina: tres conferencias en Caracas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
43. Guarneros, P. (2012). *Empresas Indígenas región Sureste*. (U. A. (UNAM)., Ed.)
Obtenido de <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/empresasindigenas/informes/InfoRegionSureste.pdf>
44. Guerra Rodríguez (1996), "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias" en Casas, R. *et. al, Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, México.
45. Hacienda y Crédito Público . LXII Cámara de Diputados. (Enero/Diciembre de 2014). *Ramos Administrativos: Avance del Ejercicio Respecto al Aprobado*. Obtenido de http://www.shcp.gob.mx/RDC/Informe_labores/informe_labores_2011.pdf-
46. Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES). (2006). *Indicadores con Perspectiva de Género para los Pueblos Indígenas*. Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/indica_genero/indicadores_perspectiva_genero_2006.pdf.
47. Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES). (2010). *Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Informe 2010 - 2012*. Obtenido de http://www.imumi.org/attachments/INMUJERES-Politica_Igualdad_2010.pdf
48. Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES). (Noviembre de 2012). *Diagnostico con Perspectiva de Género a Cargo de Mujeres, Desarrolladas en la Zona Maya de Quintana Roo para la Elaboración de una Propuesta de Mejora de estos Programas*. Obtenido de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/QRoo/QRoo_MA10_PP_dx_Proyectos_Productivos_2012.pdf
49. Jepperson L., Roland (1999), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell y DiMaggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*.
50. Laurell Asa, Cristina (1996), "La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal" en: Laurell Asa, Cristina (coord.) *Hacia una política social alternativa*. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friedrich Ebert Stiftung, México.
51. Linares Fleites, Cecilia. (1996), *La Participación: ¿Solución o problema?*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana, Juan Marinello, Cuba.

52. *Los Espacios Conquistados. Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas.* (2008). México, D. F: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Obtenido de https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/LOS%20ESPACIOS_CONQUISTADOS%20PARTICIPACION%20POLITICA%20Y%20LIDERAZGO%20DE%20LAS%20MUJERES%20INDIGENAS%20DE%20MEXICO.pdf.
53. Lozano Cortés, René y Luis Fernando Cabrera (2011), *Quintana Roo: Producto interno bruto municipal (1993-2008) y matriz insumo-producto*, México: Universidad de Quintana Roo / Consejo Qunitanarroense de Ciencia y Tecnología.
54. LXII Cámara de Diputados . (12 de Noviembre de 2013). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFPE). Glosario de Términos más Usuales de Finanzas Públicas.* Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>.
55. Manuel, C. C. (s.f.). *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local.* Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/267419525_LAS_POLITICAS_PUBLICAS_PARTICIPATIVAS_LAS_ORGANIZACIONES_DE_BASE_Y_LA_CONSTRUCCION_DE_ESPACIOS_PUBLICOS_DE_CONCERTACION_LOCAL
56. March G. James y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones.* FCE, México.
57. Martínez, L. D., Caamal Cahuich, I., & Ávila Dorantes, J. (s.f.). *La política fiscal y Crecimiento Económico en México.* Obtenido de [file:///C:/Users/Admin/Downloads/rt-1315%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/rt-1315%20(1).pdf)
58. Massolo, A., & Barrera, Bassols, D. (s.f.). *El Municipio un Reto Para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.* INMUJERES-PNUD. Obtenido de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100480.pdf.
59. Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio, Sarmiento Silva (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia.* Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, México.
60. Meny Yves, Thoenig Jean Claude (1992). *Las políticas públicas.* Ariel, Barcelona.
61. Merino, Mauricio (1997). *La participación ciudadana en la Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México.

62. Moreno H., Pedro (1994). "Elaboración de la Política Social y transformación del Estado" en Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar (comp.). *Reforma del Estado y políticas sociales*, UAM- Xochimilco, México.
63. Navarro Yañez, Clemente (2001). "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)" en Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
64. O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
65. Oehmichen Bazán, Ma. Cristina (1999), *Reforma del Estado, Política Social e indigenismo en México (1988-1996)*, IIA-UNAM, México.
66. Patrón Sanchez, Fernando. (s.f.). *Recursos Federales Transferidos a Municipios*. (D. d. C., Ed.) Obtenido de <https://es.scribd.com/document/228599547/4-Recursos-Federales-Transferidos-a-Municipios-CIDE>
67. Peschard, Jacqueline (1997). *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
68. Pineda, Luz Olivia (1993). *Caciques Culturales. El caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas*, Altres, Costa-Amic, Puebla, México.
69. *Plan Nacional de desarrollo: 2006-2012*.
70. *Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 2006-2012*.
71. Powell y DiMaggio (comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C, México.
72. Programa Organización productiva de mujeres Indígenas (POPMI) 2003 - 2006. (17 de Diciembre de 2006). Obtenido de http://www.cdi.gob.mx/rendicion_cuentas/libros_blanco/cdi_popmi_libro_blanco.pdf
73. Ramírez Gallegos, Franklin (2001), *La política de desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Centro de investigaciones Ciudad; FORUM, Escuela Superior Internacional Hábitat, Cuaderno de Trabajo no. 90, Quito
74. Ramos, J. M., & Sosa, J. y. (2011). *La Evaluación de Políticas Públicas en México*. México, D.F, México: El Colegio de la Frontera Sur. Obtenido de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>.

75. Revista Centro de Estudios Monetarios latinoamericanos (CEMLA). Asociación Regional de Bancos Centrales. Número 4, octubre - diciembre de 2011 – 2014. Volumen LVIII. México, D. F. Cuasquer, Héctor y Maldonado René.
76. Rodríguez, Castillo, L. (s.f.). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instancias Municipales de la Mujer en México (2009)*. (CNDH, Ed.) Obtenido de file:///C:/Users/Admin/Downloads/1424202575-Instancias%20Municipales%20de%20la%20Mujer%20en%20M%C3%A9xico.pdf
77. Ruiz Velásquez, Norma (2000). *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México.
78. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2015). *Anexo 1, Ramo 06 Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/97668/Anexo_1_Ramo_6.pdf
79. Secretaría de la Función Pública (SFP). (s.f.). *Programa federales a los Ojos de Todos*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149368/8anexoe.pdf>
80. Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN). (Septiembre de 2017). *Recursos Federales que Transfiere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Municipios*. Obtenido de <http://www.invedem.gob.mx/wp-content/uploads/sites/26/2017/10/RECURSOS-FEDERALES-QUE-TRANSFIERE-LA-SECRETAR%C3%8DA-DE-HACIENDA-Y-CR%C3%89DITO-P%C3%9ABLICO.pdf>
81. SEDESI. (s.f.). *Programa Sectorial Bienestar con Prosperidad Social y Comunitaria (2011 - 2016)*. Obtenido de http://sedesi.qroo.gob.mx/documentos/programa_sectorial.pdf
82. SEDESOL-CONEVAL. (s.f.). *Informe Anual sobre la Pobreza y Rezago Social. Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo (2010)*. Obtenido de http://www.2012-2015.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informe_Pobreza_Quintana_Roo
83. Silva-Herzog, Jesús (1996). *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
84. Subirats, Joan (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
85. Tello Macías, Carlos (2000), "Cometario" en Ziccardi y Cordera (coord.) *Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización. Diseño y gestión*. Porrúa, HS, México.

86. Vedung, Evert (1996). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-INSERSO, Madrid.
87. Velázquez Guadarrama, Cesar (2007). “Federalismo fiscal y descentralización”, en Pablo Cotler (editor), *Políticas Públicas para un Crecimiento Incluyente*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 105 – 141.
88. Zazueta Villegas, Ricardo (2003). *Participación ciudadana*. Porrúa- Anáhuac, México.
-