

EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA POBREZA MUNICIPAL, PERIODO 2012-2018 EL CASO DE COICOYÁN DE LAS FLORES, OAXACA

Blanca Estela López Pérez

Tecnológico Nacional de México, Instituto Tecnológico de Oaxaca
nocheestrelladavg@gmail.com

Enrique Martínez y Ojeda

Tecnológico Nacional de México, Instituto Tecnológico de Oaxaca
emartyojeda@gmail.com

RESUMEN

Coicoyán de las Flores, es uno de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca y se ubica en la región montañosa de la Mixteca Baja. Durante los últimos 20 años se ha mantenido constantemente entre los municipios más marginados y con los mayores porcentajes de pobreza en México. En este artículo se aborda el contexto socioeconómico de este municipio y se analiza el impacto de los programas sociales implementados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), durante el sexenio 2012-2018, para identificar si estos programas representaron, o no, un factor determinante en la disminución de la pobreza municipal.

PALABRAS CLAVE

POBREZA, POLÍTICA SOCIAL, PROGRAMAS SOCIALES, DESARROLLO, JUSTICIA SOCIAL

ABSTRACT

Coicoyán de las Flores is one of the 570 municipalities in Oaxaca, Mexico. It is located in the mountainous region of the Mixteca Baja. During the last 20 years, it has remained constantly among the most marginalized municipalities and with the highest percentages of poverty in México. In this article, the socioeconomic context

of this municipality is addressed and the impact of the social programs implemented by Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). The six-year period 2012-2018 is analyzed to identify whether or not these programs represented a determining factor in the reduction of municipal poverty.

KEYWORDS

POVERTY, SOCIAL POLICY, SOCIAL PROGRAMS, DEVELOPMENT, SOCIAL JUSTICE

Introducción

De acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en 2017 en México existían 53.4 millones de personas pobres, casi la mitad de la población total, y entre ellos 9.4 millones en extrema pobreza. En este contexto se encuentra el municipio de Coicoyán de las Flores, localizado en el distrito de Juxtahuaca, perteneciente a la región Mixteca del estado de Oaxaca. En 2015, su población, predominantemente indígena, se estimaba en 9,936 habitantes (INEGI, 2015). Históricamente, Coicoyán de las Flores ha sido un pueblo marginado y en la actualidad se identifica como el tercer municipio más pobre del país; 99.3% de su población vive en condiciones de pobreza y con al menos cuatro carencias sociales, entre rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, además de percibir ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas (CONEVAL, 2020). Con estos parámetros, en el estudio se planteó identificar si la política social implementada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de los programas sociales, ha funcionado como un mecanismo para disminuir la pobreza en Coicoyán de las Flores y, al mismo tiempo, analizar si tales programas se ejecutan en un contexto de derechos sociales que realmente impulsen a la población de este municipio hacia su propio desarrollo.

Metodología

La investigación se desarrolló con una metodología cualitativa y se realizaron dos etapas de inmersión en campo. En la primera se recorrieron las comunidades ubi-

cadadas en el territorio municipal para constatar tanto la pertinencia como la viabilidad del estudio. En la segunda se hizo una estancia de 26 días, se realizaron entrevistas semiestructuradas en 60 hogares de las nueve agencias municipales, de policía y núcleos rurales con mayor número de población y donde al menos uno de los integrantes hablara español. En esta etapa también se participó en diversas actividades colectivas de tipo social, cultural y político, lo que permitió observar y conocer con mayor profundidad la realidad que se vive en las comunidades de Coicoyán de las Flores.

En las entrevistas se plantearon preguntas directas relacionadas con los ingresos, el acceso a la alimentación, los servicios de salud, la seguridad social, el rezago educativo, los servicios en la vivienda y la participación individual en actividades para beneficio común, como indicadores para analizar la pobreza en tres dimensiones: bienestar económico, capacidades y cohesión social. Otras preguntas se enfocaron en conocer la cobertura de los programas sociales con presencia en el municipio, la permanencia escolar, la atención proporcionada por los servicios de salud, la contribución de los programas PROSPERA, Pensión para Adultos Mayores y Seguro de Vida para Jefas de Familia en la economía de los hogares, como indicadores para analizar la política social en las dimensiones: bienestar social, justicia social y justicia distributiva. Por último, se incluyeron preguntas abiertas con la intención de conocer la percepción de las personas respecto a los apoyos gubernamentales y su impacto en la persona misma, en su familia y en la comunidad en general.

En suma, la metodología empleada coadyuvó a entender por qué Coicoyán de las Flores, se ha convertido en un estereotipo de municipio pobre donde no se ha podido superar la pobreza y permanece, desde hace décadas, estancado en esa condición.

Caracterización del municipio de Coicoyán de las Flores

Ubicación geográfica y población del municipio de Coicoyán de las Flores

Coicoyán de las Flores se localiza en la región Mixteca, al noroeste del estado de Oaxaca y forma parte del distrito de Juxtlahuaca. Limita al norte con San Martín Peras, al sur y al oeste con el estado de Guerrero y al este con Santiago Juxtlahuaca (Figura 1). La superficie total del municipio está asentada en una zona montañosa que comprende 10,589 hectáreas; el clima oscila entre los 11 y los 28 grados centígrados a lo largo del año (INEGI, 2010).

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR COMUNIDADES,
AÑO 2010.

No.	Comunidad	Población	Hombres	Mujeres
1	Coicoyán de las Flores	1,753	832	921
2	Coyul	807	393	414
3	El Jicaral	1,089	475	614
4	Rancho Pastor	509	231	278
5	Santiago Tilapa	1,073	504	569
6	Tierra Colorada	958	437	521
7	La Trinidad	456	230	226
8	Zaragoza	67	29	38
9	Llano Encino Amarillo	475	224	251
10	Río Alumbrado	220	106	114
11	Cerro de Aire (Yucutachi)	173	81	92
12	Los Ángeles	184	98	86
13	Yutiotoso	100	44	56
14	Lázaro Cárdenas	423	204	219
15	Barrio San José	108	45	63
16	Loma Flor	136	57	79
Total municipal		8,531	3,990	4,541

Fuente: Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

Infraestructura social

Conforme a los datos obtenidos del *Informe de Pobreza y Evaluación en el Estado de Oaxaca*, en 2012 Coicoyán de las Flores era el segundo municipio en la entidad con mayores carencias en materia de salud. El mismo Informe destaca las carencias en las viviendas, tanto en lo que corresponde a los servicios básicos como en los materiales de construcción, particularmente fuera de la cabecera municipal (CONEVAL, 2012). En 2014 fue declarado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como el municipio con el menor índice de educación en el país (PNUD, 2014).

En el territorio municipal se ubican cuatro centros de salud. El primero se encuentra en la cabecera municipal, el segundo en la agencia municipal Santiago Tila-pa, el tercero en el núcleo rural Lázaro Cárdenas y un cuarto en la agencia de policía Tierra Colorada. En las 12 comunidades restantes, la Unidad Médica Móvil del Programa Caravanas de la Salud arriba a las modestas casas de salud, cuya infraestructura es precaria e insuficiente, para brindar asistencia médica. A esto habría que sumarle la falta de atención institucional y el desinterés de los tres órdenes de gobierno para retomar el proyecto inconcluso de lo que debió ser el hospital de la zona que comenzó a construirse en 2010 en la cabecera municipal pero fue abandonado desde 2011; hasta la actualidad permanece así, sin mayor expectativa que el olvido.

En el tema de la educación, en 2010 se contaban 42 centros educativos; 14 escuelas de preescolar, 20 primarias, incluyendo las escuelas del Consejo Nacional de Fomento Educativo para la educación indígena, y ocho telesecundarias (INAFED, 2010). En la última década, la autoridad municipal y las autoridades de las comunidades de Lázaro Cárdenas y El Jicaral se han encargado de gestionar la construcción de tres telebachilleratos: el más antiguo en Lázaro Cárdenas, después en El Jicaral y el más reciente, en 2018, en la cabecera municipal. La infraestructura es precaria y está en malas condiciones en la mayoría de las instalaciones educativas (SEDESOL, 2016); a esto se agrega la falta de servicios básicos adecuados, el mal estado del mobiliario y, por si fuera poco, la ausencia de personal docente en más de una escuela.

Los avances en infraestructura social —como la construcción o ampliación de redes de agua potable, drenaje sanitario, calles de concreto, servicios públicos de salud y escuelas— tienen más presencia en la cabecera municipal, siendo ahí donde se concentra la mayor población demandante de servicios públicos. En las comunidades, fuera de la cabecera municipal, la dificultad para tener agua potable dentro de la vivienda, la inexistencia de redes de drenaje sanitario y la falta de fuentes de ingresos son situaciones que están normalizadas y se asumen como una condición de vida.

Costumbres y tradiciones

En Coicoyán de las Flores, como en la mayoría de los municipios del estado de Oaxaca, la riqueza cultural se manifiesta a través de sus costumbres, tradiciones y creencias. Las mayordomías y la celebración del Día de Muertos son las tradiciones más emblemáticas en todas las comunidades. En la cabecera municipal, por ejemplo, se celebran varias mayordomías, la más importante es en honor al Santo Patrón Santiago Apóstol, con festejos en enero y julio. En las demás comunidades éstas se celebran en las fechas que corresponde a su santoral. Incluso las más pequeñas mayordomías involucran a un número determinado de ciudadanos, que pueden ir de 15 hasta 35. Cada uno hace una cooperación que va de los 15 a los 30 mil pesos para llevar a cabo la fiesta; pero cuando no cuentan con el dinero para enfrentar este encargo se ven en la necesidad de adquirir deudas con prestamistas de la comunidad o de vender algún terreno para cumplir. En términos económicos, esta situación tiende a reproducir la pobreza porque reduce la capacidad económica de las personas que recurren a esos medios de financiamiento.

Con especial atención se celebra el Día de Muertos en todo el territorio municipal; muchas familias acostumbran colocar una pequeña ofrenda en sus casas, realizar misas y rosarios un mes antes de la fecha. Incluso, en las fechas cercanas, las autoridades comunales organizan la limpieza de todos los caminos para dar la bienvenida a los fieles difuntos.

Aunque 95 por ciento de la población se asume como católica (INEGI, 2010), ciertamente existe un sincretismo religioso, al coexistir con creencias y prácticas prehispánicas (García, 2005). En algunas de estas comunidades se celebran rituales de origen prehispánico, un ejemplo claro se encuentra en la comunidad de El Jicaral donde las personas celebran el ritual al Señor de la Lluvia, el 25 de abril, fecha que coincide con la festividad de San Marcos.

Contexto socioeconómico

Al igual que en el resto de la mixteca oaxaqueña, la mayoría de la población en este municipio subsiste en una economía precaria que se sustenta en una agricultura de temporal y de monocultivo (García, 2005). En los años recientes, la agricultura continúa siendo la actividad principal, pero el comercio ha ido en aumento y ya representa la segunda actividad más importante. Según el Directorio Estadístico Nacional

de Unidades Económicas (DENUE, 2017), en la cabecera municipal se identifican 188 establecimientos comerciales que ofrecen productos alimenticios, ropa, calzado, papelerías, materiales para construcción, ferreterías y algunos servicios como consultorios médicos, telefonía, estéticas y envíos por paquetería. En las demás comunidades que forman parte del municipio, los establecimientos comerciales son escasos, salvo en las comunidades más pobladas como Santiago Tilapa, Tierra Colorada, El Jicaral y Lázaro Cárdenas, donde pueden encontrarse entre cinco y 10 comercios.

La tercera actividad más importante es la artesanal. Las piezas elaboradas se ofertan los domingos en la plaza de Coicoyán de las Flores y algunas durante las festividades celebradas en Juxtlahuaca, Huajuapán y, en ocasiones, en la ciudad de Oaxaca. De manera generalizada, en todo el municipio, el bordado de servilletas es una actividad habitual entre las mujeres de distintas edades, quienes bordan para su propio uso y para venta en sus mismas comunidades o en la plaza de Coicoyán. En particular, tres comunidades destacan por su trabajo artesanal: la cabecera municipal, donde se elaboran guitarras, violines y artesanías de madera en miniatura; La Trinidad, en la que varias familias se dedican a elaborar trastes y comales de barro rojo que se ofrecen los domingos en la plaza de Coicoyán; y El Jicaral, donde un grupo organizado de mujeres bordan rebozos, bufandas y huipiles, en telares de cintura, cuyos principales mercados son los eventos culturales celebrados en Huajuapán de León y la ciudad de Oaxaca.

Tratándose de ingresos económicos, cabe mencionar que tanto los apoyos derivados de los programas sociales PROSPERA y Pensión para Adultos Mayores, así como las remesas y ocupar un cargo público en el ayuntamiento municipal representan la fuente más importante de ingresos entre la población en Coicoyán de las Flores. La economía familiar en muchos hogares de Santiago Tilapa, Llano Encino Amarillo, Coyul, La Trinidad, Tierra Colorada, El Jicaral, Rancho Pastor, Lázaro Cárdenas y las demás comunidades más pequeñas del municipio se sostiene de las remesas. Parte de los recursos por remesas se destinan a la mejora de viviendas, obras de infraestructura pública, como pavimentaciones y construcción o remodelación de templos católicos, así como para cooperaciones de las fiestas patronales. También es de considerar que al menos para treinta personas de todo el municipio, ocupar un cargo público representa un beneficio económico; todos los miembros del ayuntamiento y de la policía municipal perciben mensualmente una dieta que va de los siete mil a los 18 mil pesos durante los tres años de servicio, como no ocurría hace un par de décadas cuando los cargos se ejercían de manera gratuita.

Contexto sociopolítico

En la cabecera municipal las familias están emparentadas entre sí por matrimonio, pero no con las familias de las demás comunidades del municipio, salvo unos cuantos casos. Existe entre unos y otros un rechazo histórico, cuya explicación se remite al origen distinto de los pueblos; mientras la gente de la cabecera municipal descende de pastores de los poblados cercanos, de guerrerenses y de comerciantes del centro del país con ancestros europeos, los pobladores de Santiago Tilapa hasta El Jicaral, en conjunto se identifican como un mismo pueblo, que descende de los oriundos de Santiago Tilapa. Incluso, la propiedad de la tierra está bajo el régimen comunal a partir de Tilapa, excluyendo a Coicoyán de las Flores, la cabecera municipal, cuyo régimen es la propiedad privada.

Sin embargo, la sede del ayuntamiento y donde se concentra el poder político es la cabecera municipal. Coicoyán de las Flores se cuenta entre los 417 municipios en la entidad que se rigen por usos y costumbres o sistemas normativos indígenas, los cuales se caracterizan por las particularidades de sus esquemas de organización política. El método de elección de sus autoridades y la solución de sus asuntos internos se debaten y deciden en la asamblea general, considerando a ésta como la máxima autoridad en la comunidad. A pesar de esta dinámica comunitaria en todo el municipio, el grado de influencia de los partidos políticos y las organizaciones sociales ha logrado seccionar y enfrentar a la población. Esta situación no es reciente pues, como señala García (2005), el nivel de intervención durante años ha tenido el potencial de impulsar a posibles candidatos a la presidencia municipal y a otros cargos de elección.

Durante décadas el poder político se concentró en la cabecera municipal; los recursos económicos y las decisiones que incumbían a todos los habitantes de Coicoyán de las Flores se administraban y se ejecutaban en beneficio de unos cuantos; los habitantes de las agencias municipales, de policía, núcleos rurales y demás quedaban al margen de esos beneficios. En consecuencia, todas esas comunidades excluidas emprendieron una lucha desde la década de los noventa, uniéndose y organizándose para reclamar, en un primer momento, su derecho a participar en la elección de sus autoridades municipales y, después, para reclamar los recursos económicos que por derecho les correspondían. De esta manera, en el año 2004, después de unas complejas elecciones municipales que no conformaron ni a la gente de la cabecera ni a la gente fuera de aquélla, el Gobierno del Estado declaró la desaparición de poderes en el municipio y el Congreso Local envió a un administrador municipal (García, 2005).

En el año 2006, durante el periodo en el que Coicoyán de las Flores era dirigido por el administrador, las instalaciones del municipio fueron tomadas por habitantes de las comunidades, organizados y dirigidos por líderes locales. Estos hechos marcaron un antes y un después en la historia política de Coicoyán de las Flores, porque desde entonces se llegó a un común acuerdo para que cada trienio gobernara un ciudadano proveniente de alguna de las comunidades del municipio, a excepción de la cabecera. Se acordó que las planillas de candidatos y el cuerpo policiaco se integrarían en el mismo sentido, con ciudadanos de todas las comunidades y se pactó un esquema de distribución proporcional de recursos para todas las comunidades. El propósito de aquella lucha, finalmente, se sustentaba en la democracia y más aún en la justicia social, para incidir en la calidad de vida de las personas en las comunidades, que todavía en esos años vivían en total rezago social y económico.

Pobreza y política social en Coicoyán de las Flores

Antecedentes y concepto de la pobreza

Es necesario plantear a qué se hace referencia con el término *pobreza*, pues es un concepto tan controversial y multidimensional como el *desarrollo*; ambos tienen diversas interpretaciones conforme al contexto histórico-social en que se analicen. En principio, representa un fenómeno viejo y complejo, intrincado en todo sistema económico (Parra, 2008; Olave, 2003), que se manifiesta, según Boltvinik (1990), como un estado de necesidad y carencia, donde la necesidad alude a la falta de las cosas necesarias para la conservación de la vida y las carencias se relacionan con lo necesario para el sustento de la vida misma.

La pobreza, en su dimensión económica, remite a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas, sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo social (Olave, 2003). Cuando se habla de pobreza multidimensional, de acuerdo con el CONEVAL (2017), se hace referencia a las limitaciones en el bienestar económico o ingreso y a una serie de carencias sociales vertidas en los niveles de acceso a la salud, acceso a la educación, a la seguridad social, condiciones en la vivienda y seguridad alimentaria.

Coicoyán de las Flores, la pobreza como forma de vida

En Coicoyán de las Flores la pobreza está arraigada y es multidimensional, no es un fenómeno reciente, incluso José María Bradomín (1972) en su monografía del estado de Oaxaca hace referencia a este poblado como una zona muy empobrecida. Desde antaño, esta comunidad se ha caracterizado por ser una sociedad campesina que gira en torno a las actividades agrícolas operadas con métodos tradicionales de cultivo de maíz y algunos frutales como plátano, café y cacahuate, aunque la tierra tampoco ha sido del todo fructífera para los campesinos, por lo que han mantenido una producción básicamente para el consumo familiar, generando la necesidad de ocuparse en otras actividades como el comercio, el trabajo artesanal que incluye el tejido en telar de cintura, bordado, alfarería, tallado en madera y la construcción de casas habitación al interior del municipio y fuera de éste, con la finalidad de obtener el ingreso necesario para el sustento familiar.

Las limitaciones y rezagos que permanecen en Coicoyán de las Flores no han podido superarse por la vía de los programas sociales enfocados a combatir la pobreza. En un recuento histórico, para mostrar los antecedentes de esta problemática, se muestra un concentrado de la población en pobreza desde el año 1990 hasta 2010, en tres dimensiones (Tabla 2): alimentaria, de capacidades y de patrimonio, más el grado de cohesión social (CONEVAL, 2014). Antes de 1990 la pobreza únicamente se medía en función del ingreso.

TABLA 2. MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COICOYÁN DE LAS FLORES, 1990, 2000 Y 2010

Dimensión de la pobreza	% de población. Año 1990	% de población. Año 2000	% de población. Año 2010
Alimentaria	79.5	75.2	82.7
Capacidades	85.2	83.6	88.4
Patrimonio	94.3	95.4	96.8
Cohesión social	0.377	0.376	0.343

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2012, 2014).

La política social, ¿una alternativa de solución?

La política social es una corriente ideológica que surge a mediados del siglo XIX como respuesta a las consecuencias sociales, económicas y humanas que trajo consigo la Revolución Industrial y la economía liberal que se extendió rápidamente por toda Europa, donde los avances científicos y tecnológicos no se tradujeron en cambios sustanciales en los niveles de vida de las personas (Gil Ospina, 2005). La política social conjunta una serie de mecanismos, instituciones y procedimientos que buscan generar bienestar en una sociedad, disminuyendo y eliminando las diferencias socioeconómicas entre los grupos de una sociedad determinada, pero también enfrentando la desigualdad social con medidas redistributivas y de acceso a servicios y beneficios sociales (Evangelista, 2009).

Siguiendo la clasificación de Esping-Andersen (1999), en México la política social es de carácter dual, pues todavía se conservan en la agenda social elementos del anterior modelo económico, ahora combinados con elementos del actual modelo neoliberal y, como consecuencia de este régimen, se ha llegado a que la sociedad mexicana esté aún más fracturada económica y socialmente (Barba, 2004); los recursos son focalizados y, por lo tanto, favorecen indicadores que muestran resultados en el corto plazo, empero, no existe una política económica socialmente justa que ofrezca solución efectiva al problema estructural de la pobreza.

En la investigación se consideraron tres dimensiones para el análisis de la pobreza: el bienestar económico que define criterios de supervivencia, como el monto de los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de bienes de consumo (Wagle, 2002); las capacidades, como aquellos factores que impiden o limitan el bienestar de las personas, tal es el caso de la alimentación, la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda; por último, la cohesión social, concebida como la estructura de vínculos sociales y la disposición de los individuos a mantener y renovar sus lazos sociales, la identificación de los individuos con la colectividad y la presencia de valores compartidos (CONEVAL, 2017).

En cuanto a la política social, las dimensiones que se analizaron son: bienestar social, justicia social y justicia distributiva. El bienestar social hace referencia al conjunto de factores que hacen que la existencia humana posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y a la satisfacción y, aunque el concepto es subjetivo, comprende factores de carácter económico (Inglehart, 2000). La justicia social, según Rawls (1971) depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales de las personas, y de las oportunidades econó-

micas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad, con el fin de generar bienestar en quienes integran esos sectores. Respecto a la justicia distributiva, Rawls (1971) menciona que ésta es regulada a través de las instituciones que se encargan de asignar derechos y obligaciones en la estructura social, por medio de la legislación.

Durante el periodo analizado, en el municipio de Coicoyán de las Flores la política social por parte de la SEDESOL se reducía a la presencia de ocho programas sociales: Seguro de Vida para Jefas de Familia, Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras, Comedores Comunitarios, Pensión para Adultos Mayores, Inclusión Social PROSPERA, Abasto Social de Leche LICONSA, Abasto Rural DICONSA e Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, con una función meramente asistencialista. Mientras tanto, las acciones para mejorar la infraestructura en materia de salud y educación se abandonaron, por ejemplo, la construcción del hospital y el albergue escolar, ambos en la cabecera municipal.

De acuerdo con los datos históricos, citados en párrafos anteriores, la población en condiciones de pobreza ha ido en aumento, demostrando con ello los efectos poco positivos de la política económica y el poco impacto de la política social en este municipio oaxaqueño, incluso si esas acciones originalmente tuvieron el propósito de ayudar a los más pobres. La intervención del Estado, por esta vía, no ha sido suficiente para disminuir la amplia brecha de desigualdad económica y social, ni el estancado crecimiento económico en el que se encuentra la entidad. En las comunidades de Coicoyán de las Flores, las aspiraciones de progreso y desarrollo parecen ser utopías ante todas las carencias que enfrentan cotidianamente.

Si bien la responsabilidad de revertir esa realidad es compartida, en el apartado B del artículo 2º Constitucional se argumenta que la Federación, las entidades y los municipios establecerán las instituciones y las políticas necesarias para garantizar los derechos y promover el desarrollo integral de las comunidades indígenas (CPEUM, 2017); compete al Estado la mayor responsabilidad para tomar acciones que conduzcan a combatir la pobreza y el rezago de los pueblos que lo conforman. Por ello y con el objetivo de combatir las carencias sociales, la SEDESOL contemplaba en su agenda 17 programas sociales pero, de acuerdo con la información obtenida del Padrón Único de Beneficiarios (SEDESOL, 2017), sólo ocho de ellos tenían presencia en el municipio de Coicoyán de las Flores (Tabla 3), a pesar de haber sido declarado Zona de Atención Prioritaria por los altos porcentajes de población en pobreza.

**TABLA 3. PROGRAMAS SOCIALES DE LA SEDESOL CON BENEFICIARIOS
EN COICOYÁN DE LAS FLORES**

Programa	Tipo y monto del apoyo	No. de beneficiarios
Seguro de Vida para Jefas de Familia	Seguro de vida. Apoyo económico de \$330.00 hasta \$2,040.00, según el grado escolar del niño o niña en orfandad.	3
Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras Apoyo a madres o padres trabajadores	Hasta 3 apoyos por madre o padre. Hasta \$900.00 niños de 1 a 6 años. Hasta \$1,800.00 para niños con alguna discapacidad.	5
Comedores Comunitarios	\$150,000.00 en equipo de cocina, por única ocasión. \$61,000.00 mensuales en alimentos no perecederos.	25
Pensión para Adultos Mayores	\$580.00 mensuales	558
Inclusión Social, PROSPERA	Apoyo alimentario: \$335.00 por familia \$140.00 por familia (complementario). \$120.00 por cada niño o niña de 0 a 9 años. \$370.00 por adulto mayor no afiliado al programa 65 y más. Apoyo a la educación: De \$175.00 a \$350.00 nivel primaria. De \$515.00 a \$660.00 nivel secundaria. De \$865.00 a \$1,120.00 nivel medio superior. De \$750.00 a \$1,000.00 beca de manutención para nivel superior. Más apoyo para útiles escolares: \$350.00 primaria \$440.00 para secundaria, media superior y CAM. \$4,890.00 para concluir la educación media superior. Apoyo para la salud: Inscripción al Seguro Popular y al Seguro Médico Siglo XXI, además del Paquete Básico Garantizado de Salud.	10,896 ¹
Abasto Social de Leche, LICONSA	El precio del litro de leche Liconsa: \$5.50 a nivel nacional. \$4.50 en Oaxaca, Guerrero y Chiapas. \$1.00 en los municipios con menor IDH según el PNUD. ²	347
Abasto Rural, DICONSA	Ahorro superior al 15 por ciento en la compra de los productos de la canasta básica.	5 tiendas
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Tarjeta INAPAM con la cual se otorgan descuentos en bienes y servicios, alimentos, capacitación y asesorías.	1

Fuente: Padrón Único de Beneficiarios (SEDESOL, 2017).

- 1 El Padrón Único de Beneficiarios señala el apoyo a 10,896 personas en el municipio al cierre del año 2017, sin embargo, esta cifra es relativamente alta en comparación con el número de habitantes que arroja la encuesta intercensal 2015 del INEGI, el cual asciende a 9,936 personas. Existe una diferencia de 960 beneficiarios para un periodo de dos años.
- 2 Coicoyán de las Flores pertenece al grupo de municipios con menor índice de desarrollo humano en el país.

Hallazgos de la investigación

La información recopilada muestra que el panorama relacionado con la pobreza en Coicoyán de las Flores no es muy diferente al de hace cuatro décadas. Lo anterior se corroboró gracias a las entrevistas realizadas en las diferentes comunidades y, en gran medida, a las tres estancias que se mantuvieron en el municipio en abril y octubre del año 2018.

En el análisis de la dimensión bienestar económico, se encontró que la principal fuente de ingresos era la agricultura, pues 77 por ciento de la población entrevistada se ocupaba en esta actividad. Los principales cultivos eran: maíz, frijol, calabaza, plátano, café y en las comunidades más cálidas, árboles frutales como el mango y el mamey. Cabe mencionar que el cultivo de la amapola también fue una actividad que tuvo auge en el transcurso de las dos décadas pasadas. Quienes no se dedicaban a la agricultura, lo hacían en el comercio, el trabajo artesanal u ocupaban algún cargo en el ayuntamiento. A pesar del incremento de la actividad comercial en el territorio municipal, principalmente en la cabecera, la tercera parte de la población entrevistada afirmó que con los ingresos que percibía por su trabajo, no era suficiente para solventar sus gastos, y en función de esa situación es que los recursos económicos que recibían bimestralmente de los programas sociales PROSPERA y Pensión para Adultos Mayores, se concebían como una ayuda para el gasto familiar.

En cuanto a las capacidades como la segunda dimensión en que se analizó la pobreza, se detectó que en términos de seguridad alimentaria, 53 por ciento de la población entrevistada consumía al menos la mayor parte de los productos de la canasta básica, como maíz, frijol, arroz, azúcar, aceite vegetal, café, sal, pasta para sopas, jabón de lavandería, papel higiénico, detergente en polvo, carne de res, pan y huevos. 10 por ciento dijo haberse quedado sin comer alguna vez por falta de dinero. En la disminución de este indicador ha ayudado el programa “Cocinas Comunitarias”, a cargo del Gobierno del Estado cuyo propósito es brindar alimentos de calidad a las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores en las ocho regiones. A través de este programa se atiende a la población escolar en las agencias de Llano Encino Amarillo, Cerro del Aire, Río Alumbrado y Coyul, donde las familias beneficiadas con este programa manifestaron que sí representaba una ayuda para sus gastos familiares, además consideraban que los alimentos servidos contribuían a la alimentación de sus hijos.

Respecto a los servicios de salud y la seguridad social, se encontró que el Seguro Popular afiliaba al 98 por ciento de la población. No obstante, el hecho de estar

afiliados a este servicio médico no garantizaba la atención oportuna a las personas. Más del 40 por ciento manifestó no sentirse seguro con la atención brindada por los servicios de salud, tanto por la falta de personal médico como por el desabasto de medicamentos, y se veían obligados a atenderse con plantas medicinales o con el médico particular en la cabecera municipal.

Otro tema que caracteriza a este municipio es el rezago educativo de sus habitantes. En la población entrevistada se encontró que 70 por ciento sabía leer y escribir, sin embargo, el nivel educativo en el municipio se reduce al nivel primaria, que bien puede atribuirse a la escasa infraestructura en este sector, a los altos costos de trasladarse de una comunidad a otra para estudiar y por la complejidad que implica el proceso de enseñanza-aprendizaje cuando la lengua predominante no es la misma de quienes interactúan en el proceso. Pese a que las personas expresaron que el recurso otorgado por el programa PROSPERA a través de las becas significaba una ayuda para la educación de los hijos, en 25 por ciento de las familias ha habido deserción escolar de al menos un integrante, porque el apoyo económico en comparación con los precios de los útiles escolares, uniformes, zapatos y el costo para transportarse, cuando el centro educativo está en otra comunidad, era poco y no les alcanza para ofrecer mayor nivel educativo a sus hijos.

En lo relativo a las condiciones generales de la vivienda, pudo observarse que el paisaje en todo Coicoyán de las Flores ha cambiado en los últimos años. En este sentido, los resultados del trabajo en campo mostraron que 53 por ciento de las familias entrevistadas vivían en casas de ladrillo y concreto, y sólo 12 por ciento conservaba su vivienda de adobe, con techo de lámina o madera y tejas.

Lo realmente difícil al interior del municipio es contar con todos los servicios públicos, porque no son suficientes para abastecer la demanda de la creciente y dispersa población. Los servicios de energía eléctrica, al igual que el agua potable, se encontraron en 93 por ciento de los hogares. Aunque en las comunidades, más allá de la cabecera, existen redes de agua potable, los pobladores manifestaron el desabasto del líquido en determinadas temporadas del año, porque la infraestructura de los pozos es precaria. También se encontró que el servicio de drenaje sanitario era el más escaso en todo el territorio, sólo 12 por ciento de la población en la cabecera municipal tenía acceso a este servicio, y en las agencias no existen redes de drenaje, a excepción de la comunidad Lázaro Cárdenas, donde se construyó una red pero se mantiene sin funcionar por falta de una planta de tratamiento de aguas residuales. Como resultado, 100 por ciento de las viviendas en las agencias municipales, de policía, núcleos rurales y demás comunidades, al no tener este servicio, han recurrido

a una alternativa menos costosa y con menor impacto ecológico: la construcción y uso de baños de pozo o letrinas.

En la dimensión de cohesión social, se analizaron aspectos de cooperación y solidaridad dentro del contexto local. En los resultados relacionados con dichos aspectos se identificaron dos características importantes; que Coicoyán de las Flores es un municipio que se rige por el sistema de “usos y costumbres”, por lo tanto, el total de las actividades comunitarias para beneficio común eran organizadas y comandadas por la autoridad municipal. Sin embargo, ante situaciones que afectan a gran parte de la población, algunos líderes locales toman la iniciativa para organizar a las personas y gestionar los asuntos en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la incidencia de la política social en las tres dimensiones analizadas, bienestar social, justicia distributiva y justicia social, a través de los programas sociales de la SEDESOL, en el municipio de Coicoyán de las Flores se logró identificar a personas que han estado inscritas en el Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL desde el año 1998, cuando se creó el programa Progresá, continuando con Oportunidades y posteriormente PROSPERA. Sin embargo, de 17 programas que promovió el gobierno federal durante el sexenio anterior a través de la Secretaría, en Coicoyán de las Flores sólo operan ocho, de acuerdo con la información encontrada en el Padrón hasta el cierre del año 2017.

El bienestar social se analizó conforme al alcance de los programas sociales que operaron en el municipio. En el tema de la alimentación, se detectó que las tiendas Diconsa se encontraban en nueve de 12 localidades visitadas, aunque en el padrón señala la existencia sólo de cinco establecimientos. 87 por ciento de las familias adquiriría con regularidad sus abarrotes en estas tiendas, sin embargo, se recibieron quejas respecto a los precios de los productos, pues en realidad no varían de manera importante con los precios de cualquier otra tienda; el problema de esta situación radica en que, al no existir un esquema de supervisión respecto a los precios fijados, los encargados de administrar la tienda pueden arbitrariamente asignar precios diferentes.

Otro elemento interesante se observó en el tipo y la calidad de productos alimenticios que se ofrecen. Es posible encontrar diversas marcas de galletas, pastas y bebidas con bajo o nulo valor nutrimental que de ninguna manera fomentan una mejor alimentación entre la población, sobre todo la infantil. En relación al abasto de la leche Liconsa dentro de la demarcación municipal, ésta se proporcionaba únicamente a 25 por ciento de la población entrevistada ubicada en la cabecera municipal; la presentación es en polvo y, en años anteriores a 2017, tenía un costo de

dos pesos la bolsa para preparar dos litros de leche, después fue gratuita. Desafortunadamente, a las demás comunidades no estaba llegando este beneficio, pero sí se vendía en las tiendas Diconsa como un producto más, el valor del sobre de polvo oscilaba entre veintidós y veinticuatro pesos.

En cuanto al programa de Comedores Comunitarios, se encontró que tenía bajo impacto en la población porque operaba sólo en dos instituciones educativas ubicadas en la cabecera municipal, una primaria y un preescolar. Gran parte del sector infantil vulnerable en las localidades es atendido por las Cocinas Comunitarias, un programa social del Gobierno del Estado, operado por la institución encargada del Desarrollo Integral para la Familia (DIF). A través de ese programa, la comunidad escolar del nivel básico recibía desayunos y comidas diariamente o conforme a la programación de los comités dentro de los centros educativos. Entre la población que asiste a la escuela, 80 por ciento contaba con la beca del programa PROSPERA. Y, contrario a lo que indica el Padrón, no se hallaron beneficiarios ni algún otro tipo de evidencias para corroborar la operación del programa de Estancias Infantiles en el municipio.

Respecto a la vivienda y los servicios que existen al interior de las mismas, no se detectaron mejoras significativas, pues los apoyos recibidos por las personas beneficiarias se estaban destinando prácticamente para cubrir sus necesidades más apremiantes. Entonces, en términos de justicia social que, desde el enfoque de Rawls (1971), depende de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales de las personas, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad, con el fin de generar bienestar en quienes integran esos sectores, se pudo observar que los programas sociales analizados en realidad representan una aportación mínima para mejorar las condiciones de vida de las personas.

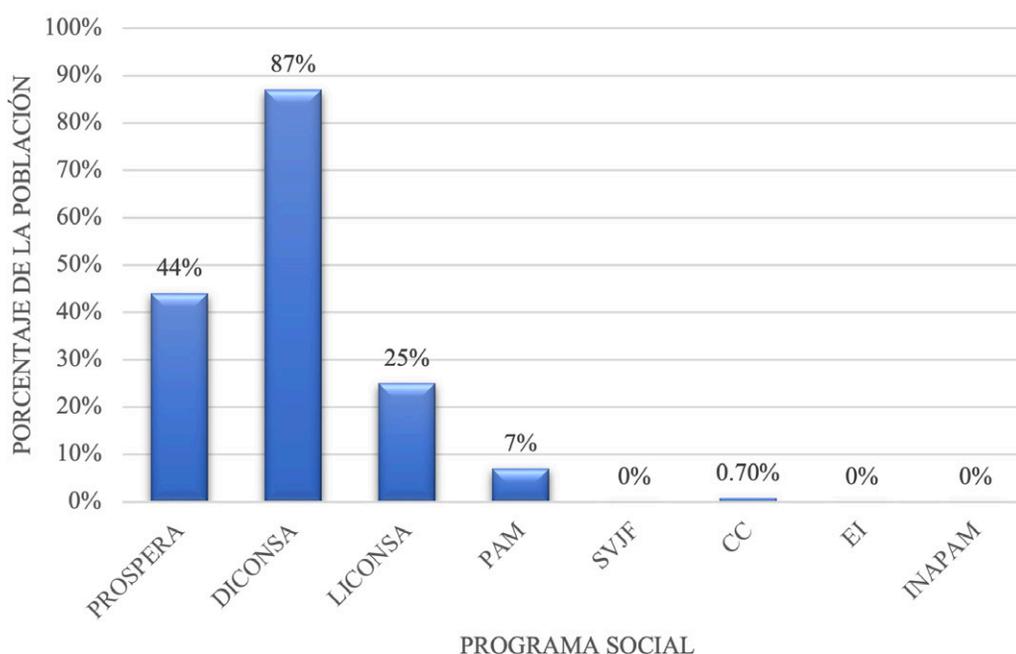
En la dimensión justicia distributiva, se analizó la contribución de los programas sociales para las personas del municipio en situación vulnerable. Los resultados mostraron que el programa de inclusión social PROSPERA otorgaba apoyos económicos bimestrales a 44 por ciento de la población entrevistada, por montos que oscilan entre los 240 pesos y los cuatro mil pesos, de acuerdo con el número de hijos de cada familia. Aunque también se detectó que algunas personas mintieron en relación a su afiliación a dicho programa por temor a que el apoyo les fuera disminuido o retirado.

En el INAPAM había una persona afiliada según información del padrón y como lo constató la presidenta del DIF municipal. En el programa Pensión para Adultos

Mayores estaba afiliada la mayor parte de la población que rebasa los sesenta y cinco años, hecho que se corroboró por medio del expediente de la regiduría de salud y por la presencia que se tuvo durante la entrega de los apoyos económicos que fueron entregados en el mes de diciembre del año 2018. Se constató también que el programa Seguro de Vida para Madres Jefas de Familia no tenía beneficiarios en el municipio, contrario a lo que indicaba el padrón de beneficiarios. Finalmente, se encontró que 94 por ciento de la población que se entrevistó estaba inscrita en al menos un programa social de la SEDESOL, entre 2012 y 2018 (Figura 2).

Vale la pena mencionar la amplia cobertura del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) del Gobierno Federal; así como el programa Bienestar a cargo del Gobierno del Estado, con el otorgamiento de paquetes de útiles y uniformes escolares para la educación básica y las Cocinas Comunitarias operadas por el DIF.

FIGURA 2. POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA SEDESOL EN COICOYÁN DE LAS FLORES, 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas realizadas en Coicoyán de las Flores.

Conclusiones

Se constató que la mayor parte de los habitantes de Coicoyán de las Flores viven en condiciones de pobreza que se traducen en: carencias en infraestructura social, deficiente y precaria atención en los centros de salud, aunado al desabasto de medicamentos; las malas condiciones en que se encuentran los centros educativos en la mayoría de las comunidades recorridas, la insuficiente cobertura de los servicios públicos de agua potable y drenaje sanitario, en la cabecera y principalmente en las demás comunidades del municipio; las escasas fuentes de ingresos para solventar los gastos familiares, y la dificultad por llevar y mantener una alimentación variada y saludable.

Simultáneamente, se comprobó con los datos reflejados por las entrevistas que la política social implementada por el Estado a través de la SEDESOL, y resumida a programas sociales de carácter asistencial, no representa un factor determinante en la disminución de la pobreza, por las siguientes causas: de la oferta institucional que en el periodo estudiado ascendía a 17 programas, en el municipio operaban ocho, de acuerdo con la información obtenida del Padrón Único de Beneficiarios, cuando podrían gestionarse más programas en función de que la población de este municipio cumple con las características para considerarse sujeto de apoyo. Porque de los ocho programas que el Padrón declara con beneficiarios hasta el año 2017, en dos de ellos (Seguro de Vida para Madres Jefas de Familia y Estancias Infantiles) no se hallaron evidencias de beneficiarios en el municipio, contrario a lo indicado en el Padrón, lo que deja al descubierto la falta de ética de quienes se encargan de coordinar la operatividad de ambos programas. También, porque los recursos económicos otorgados por los programas sociales son utilizados para cubrir las necesidades más apremiantes de quienes se benefician de ellos, aún cuando los objetivos de éstos hayan sido diseñados para cumplir metas y objetivos específicos diferentes.

En resumen, la política social que se implementó a través de los programas sociales de la SEDESOL, si bien ha funcionado como un mecanismo para que el problema no siga en desproporcionado aumento, no ha logrado cambios estructurales en la pobreza de la población.

Referencias

Banco Mundial

(2013). *Pobreza. Panorama general, 2013*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

Barba, C.

(2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6080/1/S047561_es

Boltvinik, J.

(1990). *Pobreza y Necesidades Básicas. Conceptos y Métodos de Medición*. PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.

Bradomín, J. M.

(1972). *Monografía del Estado de Oaxaca*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Oaxaca 2012*. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(2017). *Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015. Principales resultados*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(2020). *Porcentaje de población en situación de pobreza, Oaxaca; 2010, 2015, y 2020*. CONEVAL.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas

(2017). DENU. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>

Esping-Andersen, G.

(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.

Evangelista, E.

(2009). *Política social: conceptos, métodos y contextos*. Recuperado de <http://politica-social-mexico.blogspot.mx/2009/01/12-conceptualizacin-de-la-poltica.html>

García, R.

(2005). *Estudio socioeconómico, demográfico y cultural del municipio de Coicoyán de las Flores, Oaxaca*. Universidad Tecnológica de la Mixteca.

Gil Ospina, A.

(2005). Política Social I parte. *Revista Académica e Institucional de la Universidad Católica Popular del Risaralda*, 138-160. <https://dialet.unirioja.es/descarga/articulo/4897935>

Inglehart, R.

(2000). *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político*. Editorial Siglo XXI.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

(2010) *Sistema Nacional de Información Municipal*. INAFED. <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(2010). *XII Censo de Población y Vivienda 2010*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(2010). *Compendio de información geográfica municipal 2010, Coicoyán de las Flores, Oaxaca*. INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(2015). *Encuesta Intercensal 2015*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(2020). *XIII Censo de Población y Vivienda 2020*. INEGI.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

(2008). Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2008. Primera Sección.

Olave, P.

(2003). *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social*. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Oxford Committee for Famine Relief

(2017). *Informe de Oxfam*. Oxfam GB para Oxfam Internacional.

Parra, R.

(2008). *Pobreza en México. Alternativas viables para combatirla*. Editorial Trillas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(2014). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. PNUD.

Rawls, J.

(1971). *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Secretaría de Desarrollo Social

(2016). *Guía de Programas Sociales 2016*. SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social

(2017). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017. Coicoyán de las Flores, Oaxaca*. SEDESOL. http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2016/Oaxaca_016.pdf

Secretaría de Desarrollo Social

(2017). *Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social 2017*. <http://pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp>

Secretaría de Desarrollo Social

(2018). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017. Coicoyán de las Flores, Oaxaca*. SEDESOL.

Wagle, U.

(2002). Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 171 (54). 18-33. <http://www.cepi.us/posgrado/recursos/archivos/ebooks/wagle.pdf>