

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Centro Interdisciplinario de Posgrados
Investigación y Consultoría
Departamento Económico-Administrativo
Doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial Estratégico

ACCIONES DE GOBIERNO Y SU IMPACTO EN EL INDICE DE
DESARROLLO HUMANO DE LA COMUNIDAD DE TORIM,
GUAYMAS SONORA, 1997-2009.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN
DESARROLLO ECONOMICO y SECTORIAL ESTRATEGICIO

PRESENTA
RODRIGO ESQUER ROSAS

PUEBLA, MEXICO

JUNIO 2012



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Centro Interdisciplinario de Posgrados, Investigación y
Consultoría.

Departamento de Ciencias Económico Administrativas

Doctorado en Desarrollo Económico y Sectorial
Estratégico.

**SE APRUEBA LA TESIS: Acciones de Gobierno y su Impacto en el
Índice de Desarrollo Humano de la Comunidad de Torim, Guaymas
Sonora 1997/2009**

DEL ALUMNO: Rodrigo Esquer Rosas

Comité Doctoral

Dr. Genaro Aguilar Gutiérrez

Director de Tesis

Dr. Sergio Escobedo Garrido

Asesor

Dr. Luis Núñez Noriega

Asesor

Puebla, México.

07 de junio de 2012

DEDICATORIA

A mi familia:

A mi esposa Olivia, por confiar en mí siempre, apoyarme en todas mis decisiones y estar a mi lado en todo momento, gracias Bebe por todo.

A mis hijos Carolina, María Olivia y Rodrigo, a ustedes que son la razón de vida, y; comparten su cariño, comprensión y animosidad.

A mis padres:

A mis padres, por la enseñanza en la honestidad y constancia, es un orgullo, que me mueve para seguir adelante. Y, a ti Madre, algún día te hare caso, de dejar de estudiar, para ponerme a trabajar.

AGRADECIMIENTOS

A mis maestros:

Por compartir sus conocimientos, experiencias y ser unos guías de estudios, mis mas sinceras felicitaciones.

A mis asesores:

Ser la luz en el camino, que me diera la oportunidad de hacer análisis profundo de los diferentes puntos de vista, en el conocimiento.

A mis compañeros Maestros de Ingeniería Industrial de la Universidad de Sonora:

A su compañía, consejo y ánimo para el logro del proyecto, gracias por todo.

INTRODUCCION

Aunque el concepto de =Desarrollo Humano= en su esencia, el desarrollo para el hombre había sido considerado con anterioridad, fue con la aparición en 1990 del primer Informe sobre Desarrollo Humano elaborado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que cobra fuerza esta concepción. Se entiende por desarrollo humano el proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, siendo las más esenciales de acuerdo con el PNUD disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1999. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. España: Ediciones Mundi-Prensa.

Como se ve, la adquisición de conocimientos se considera componente inherente al desarrollo humano.

A nivel internacional, dentro del Programa de Acción, en la Organización para las Naciones Unidas, se habla de seis temas prioritarios: cultura, educación, salud, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo económico y social. Entre otras medidas, se menciona la participación de los **pueblos indígenas** en la formulación de políticas y normas legales, en la utilización de recursos y en el desarrollo de programas y proyectos. Entre los objetivos, destaca la promoción explícita de Políticas Públicas, acciones de gobierno materia de la presente investigación, programas y proyectos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, en especial, de las mujeres, niños y jóvenes indígenas. Otro objetivo importante está referido a las medidas de vigilancia y acompañamiento de las acciones de los Estados, y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos en términos de la transparencia y la rendición de cuentas claras a nivel internacional, regional y nacional. *PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1999. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. España: Ediciones Mundi-Prensa.*

Las políticas públicas en América Latina y México, para los pueblos indígenas debieran orientarse necesariamente en los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre la lucha contra el racismo, la discriminación y la pobreza.

El presente trabajo surge como respuesta a una inquietud personal, relacionada con las formas de vida de las Comunidades Yaquis, que desde tiempos atrás y por tener raíces de esas comunidades de nuestros ancestros, me intereso realizar la presente investigación. Mas aun, hablar del Índice de Desarrollo Humano en una localidad como lo es Torim, hizo redoblar esfuerzos, ya que un problema que se enfrento, fue el de no contar con información documental, que permitiera hoy y en el futuro para seguir con investigaciones de parte de cualquier académico o investigador. Seleccionar y sistematizar la información existente, no fue tarea fácil, sin embargo lo disperso, en lo que a los parámetros del Índice de Desarrollo Humano en esta Comunidad (Torim), como tal no se cuenta con ella y eso es lo que hace un reto a la investigación en cuestión.

La tesis cumple con el objetivo y compromiso de cubrir el vacío de información de obtener desde lo local de los parámetros del Desarrollo Humano; ya que se obtuvo información de distintas fuentes teóricas y documentales para llegar a resultados específicos y hacer un análisis de ella. En el primer capítulo, se menciona y desarrolla el propósito del estudio con los elementos que ello conlleva; objetivos, alcances, etc. Para el segundo capítulo, se hace un recorrido histórico sobre las políticas públicas dirigidas a las Comunidades Indígenas, un panorama sobre el índice de desarrollo humano y desde luego el desarrollo social en estas comunidades, que implica la mejora en las condiciones de bienestar, que como es sabido pretende los programas sociales. En su capítulo tercero, tratamos lo relativo a las políticas públicas de las Comunidades Indígenas, donde cada vez se demanda y pide su aceptación, por su diversidad cultural, hablando del ámbito internacional y Latinoamérica; en México, se demanda al estado por parte de las Comunidades una mayor atención, concluyendo específicamente en la población de Torim, materia de nuestro estudio. En el capítulo cuarto, se mencionan los programas sociales, que tanto a nivel federal como estatal y municipal, se desplazan entre la población indígena, específicamente entre la Yaqui, que ahí se encuentra la comunidad, materia del presente estudio. En su contenido, las acciones de Gobierno, muestran una estructura de gran apoyo hacia las comunidades indígenas, sin

embargo al momento de constatar, los programas con los hechos, en los resultados y conclusiones que conforman el capítulo quinto, se puede observar que no han sido focalizado y atendidos los problemas específicos de la región yaqui, sino toda acción ha sido aplicada en forma generalizada.

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCION	v
CAPÍTULO 1. PROPOSITO E INTEGRACION DEL ESTUDIO	3
1.1 Antecedentes	3
1.1.1 Formulación del problema	5
1.2 Propósito de la investigación	6
1.3 Objetivo general	6
1.4 Objetivos específicos	7
1.5 Justificación	7
1.6 Delimitaciones	8
1.7 Integración del estudio	9
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO -CONCEPTUAL	11
2.1 Las políticas públicas	11
2.2 Los índices de desarrollo humano	21
2.3 Desarrollo social en comunidades indígenas	29
CAPITULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO	38
3.1 De las políticas públicas en las comunidades indígenas	39
3.1.1 Políticas públicas en las comunidades indígena en el país	41
3.1.2 Políticas públicas en los Pueblos Yaquis	49

3.1.3 Índice de Desarrollo Humano en la comunidad de Torim	52
CAPÍTULO 4. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL IDH	64
4.1 Programas sociales en las Comunidades Indígenas Yaquis	67
4.1.1 Evolución de las acciones de Gobierno en el periodo 1997-2003 y 2003-2009	72
4.2 De las Comunidades Indígenas Yaquis y el Índice de Desarrollo Humano	76
4.2.1 Educación, Salud e Ingreso del periodo 1997-2009 de la Población en Torim	81
CAPÍTULO 5. DISCUSION Y CONCLUSIONES	98
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	101
REFERENCIAS ESTADISTICAS	109
PAGINAS WEB	110
INDICE DE TABLAS	112

RESUMEN

La presente investigación, se centra en el estudio de las Acciones de Gobierno relativas al Índice de Desarrollo Humano como estrategia de desarrollo y su impacto en la Comunidad de Torim, Municipio de Guaymas Sonora. Tiene como objetivo, efectuar una revisión crítica de la literatura que nos permita identificar, cuál de los tres indicadores (Educación, Salud e Ingreso) tuvo un mejor resultado en el periodo 1997-2009 en esta Comunidad. Definiendo las circunstancias, en que dichas Acciones de Gobierno se hayan implementado, además de, evaluar según sea el caso, su repercusión en la calidad de vida de la Comunidad. Como último propósito de la tesis es formular una serie de recomendaciones básicas que pueden resultar de utilidad en la definición de Acciones adaptadas al contexto de las Comunidades Indígenas Yaquis, y en específico a la Comunidad de Torim.

ABSTRACT

The present investigation, center in the study of the Politics Publish relative to the Index of Human Development like strategy of development and his impact in the Community of Torim, Municipality of Guaymas Audible.

Has like aim, effect a review criticizes of the literature that allow us identify, anyone of the three indicators (Education, Health and Entry) had a better result in the period 1997-2009 in this Community.

Defining the circumstances, in that said Political Publish have implemented, in addition to, evaluate as it was the case, his repercussion in the quality of life of the Community. As last purpose of the thesis is to formulate a series of basic recommendations that can result of utility in the definition of Politics Publish adapted to the context of the Native Communities Yaquis, and in specific to the Community of Torim.

CAPÍTULO 1

PROPÓSITO E INTEGRACION DEL ESTUDIO

1.1. ANTECEDENTES.

La ONU, dentro del Programa de Acción, se refiere a los objetivos del Segundo del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas, con seis temas prioritarios: cultura, educación, salud, derechos humanos, medio ambiente y desarrollo económico y social. En este programa de acción, se menciona la participación de los pueblos indígenas en la formulación de políticas y normas legales, en la utilización de recursos y en el desarrollo de programas y proyectos. También se prevé la redefinición de la política de desarrollo en beneficio de procedimientos y formas respetuosas, equitativas y culturalmente adecuadas a la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas. *PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1999. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. España: Ediciones Mundi-Prensa.*

Entre los objetivos, destaca la promoción explícita de acciones de los gobiernos, materia de la presente investigación, programas y proyectos específicos para el desarrollo de los pueblos indígenas, en especial, de las mujeres, niños y jóvenes indígenas. Otro objetivo importante está referido a las medidas de vigilancia y acompañamiento de las acciones de los Estados, y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por éstos en términos de la transparencia y la rendición de cuentas claras a nivel internacional, regional y nacional.

De acuerdo a este Plan de Acción las políticas públicas en América Latina, para los pueblos indígenas debieran orientarse necesariamente en los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre la lucha contra el racismo, la discriminación y la pobreza.

Por lo tanto, se hace referencia a una serie de convenios internacionales actualmente vigentes, así como a otros que aún son objeto de debate.

El Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre los pueblos indígenas y tribales del año 1989, que reemplazó al Convenio 107 del año 1957, es hasta hoy el único acuerdo internacional promulgado y vinculante, en el que se reconoce el derecho "*de la población indígena*" a ser objeto de consultas, mas no el derecho a su autodeterminación. Hasta la fecha, este Convenio de la OIT ha sido ratificado por la mayoría pero no por todos los estados latinoamericanos. Sin embargo, entre los países que sí lo ratificaron, el Convenio está aún pendiente de ser insertado en la legislación nacional.

En la Declaración de Durban se hace un llamado a la formulación e implementación de políticas públicas para los pueblos indígenas, a la creación de instancias públicas especiales que actúen contra la discriminación y el racismo, y al fomento y la protección de los derechos humanos de las víctimas del racismo y la discriminación. Además, se insta a mejorar el acceso de los indígenas al empleo, la producción, la capacitación y formación profesional, así como a otros servicios. Entre otros, se mencionan expresamente las políticas públicas y los programas para las mujeres y niños indígenas, diseñados conjuntamente con su participación. Como ya se ha mencionado, falta aún lograr un consenso internacional sobre la orientación de las políticas públicas para los pueblos indígenas.

Para el presente estudio se realizará un análisis de una etnia mexicana localizada en el estado de Sonora denominada Yaqui. El pueblo Yaqui, se define como un grupo social y humano identificado en términos culturales, y que mantiene una continuidad histórica con sus antepasados, desde la época anterior a la llegada a este continente de los primeros europeos o españoles. Esta continuidad histórica se advierte en las formas de organización, en la cultura propia, en el auto identificación

que la tribu Yaqui hace de sí misma y en el manejo de un idioma el cual los orígenes son prehispánicos.

La relación de los 8 pueblos, Vicam, Potam, Torim, Rahum, Huirivis, Belem, Bécum, Loma de Guamúchil (Cocorit) de la tribu Yaqui y su territorio es un vínculo esencial que mantiene la identidad cultural de estos pueblos. Para los yaquis la tierra no es un simple instrumento de producción agrícola, ganadera o acuícola, sino una parte del espacio geográfico y social, simbólico y religioso con la cual se vincula su historia pasada y presente. Además, la salud física, mental y social del pueblo Yaqui están relacionadas con el concepto de territorio: del concepto comunal y sus recursos. Fue en los años 1937 a 1939, bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas, donde se concede a la etnia el dominio de sus tierras, incorporándola al sistema nacional de ejidos y reconociendo la legitimidad de las autoridades tradicionales yaqui.

Marginación, desempleo, alcoholismo, bajos ingresos, bajos niveles de desarrollo humano, han sido características prevalecientes en las comunidades Yaquis, motivo por el cual, prevalece el interés de llevar a cabo una investigación de tipo evaluativa, descriptiva sobre el impacto de las acciones de gobierno en el periodo del 1997-2009 en la Comunidad de Torim, relacionadas al Índice de Desarrollo Humano.

1.1.1 FORMULACION DEL PROBLEMA.

Los temas de interés de esta investigación surgen como resultado del estudio y análisis de la realidad de las comunidades Yaquis en el contexto de una relación compleja con las autoridades estatales y federales, en donde como consecuencia, las faltas de oportunidades manifestadas en marginación y la pobreza afectan los indicadores de desarrollo humano. Para entender mejor la problemática de este grupo étnico y para coadyuvar al desarrollo de un modelo que privilegia el bienestar social, planteamos las siguientes preguntas de trabajo:

¿Cuáles fueron los resultados y efectos de las acciones de gobierno implementadas en el periodo del 1997-2009, en las comunidades Yaquis, específicamente en la Comunidad de Torim?

¿Que impacto tuvo en el Índice de Desarrollo Humano (salud, educación e ingreso), de esta comunidad?

¿Cómo se relaciona que las acciones de gobierno en ese periodo, y; en cuál de los tres indicadores del Índice de Desarrollo Humano se muestra una mejoría en esta comunidad?

1.2 PROPOSITO DE LA INVESTIGACION.

La presente investigación analiza la literatura teórica y documental existente relacionada a los programas implementados en el periodo 1997-2009, sobre la efectividad que las Acciones del Gobierno del Estado de Sonora muestran sobre los indicadores de Desarrollo Humano de la comunidad de Torim. Se analizan los tres indicadores (salud, educación e ingreso), para saber cuál de ellos muestra un avance significativo. Posteriormente se sugieren programas y acciones de gobierno que permitan mejorar, alguno de los indicadores mencionados. Además, busca dejar en claro, la oportunidad de conocer las políticas públicas implementadas, y; que en su aplicación, se manifieste una mejora y calidad de vida de la comunidad.

1.3 OBJETIVO GENERAL.

Evaluar las acciones de gobierno del Estado de Sonora del periodo 1997-2009; que hayan sido implementadas en la comunidad de Torim, que nos permitan identificar, avances del Índice de Desarrollo Humano, y cuál de los tres indicadores tuvo mayor impacto en la comunidad

1.4 OBJETIVOS ESPECIFICOS.

- Analizar los resultados de las acciones de gobierno del Estado de Sonora en la Comunidad de Torim, relativas al Índice de Desarrollo Humano implementadas en la comunidad, durante el periodo 1997-2009, y; obtener, la información que nos permita si estas acciones, incidieron en una mejora de calidad de vida en la comunidad.
- Analizar el Índice de Desarrollo Humano, en el periodo 1997-2009, con el fin de entender cuál de los tres indicadores es el que mayor impacto reflejo en la comunidad.
- sugerir líneas de acción o las omisiones de los distintos actores de la política y participación ciudadana.

1.5 JUSTIFICACION.

El estudio, sobre el Índice de Desarrollo Humano en la Comunidad cobra relevancia, desde el momento en que se aboca, hacia la importancia de la efectividad de las Acciones de Gobierno relativas a dicho Índice, pero sobre todo el impacto y el beneficio que la Comunidad tenga y se refleje en una mejora substancial, en sus indicadores de Salud, el Ingreso o bien el nivel Educativo en ascenso. Los actores, responsables de implementarlas, juegan un papel determinante, de tal forma que en los resultados, si estas son las adecuadas a las necesidades de esta Comunidad cuando estas acciones sean las más acertadas, reflejándose en su calidad de vida. De los análisis del presente estudio, habremos de sugerir acciones, bajo una premisa que coadyuve a la resolución de antaño relativa a la pobreza en muchos sentidos de esta

Comunidad, por tal motivo se esperaría un impacto en el Desarrollo Económico, en esta y otras de las Comunidades Yaquis.

1.6 DELIMITACIONES.

La investigación consiste en analizar y revisar de manera crítica la información y literatura existente y relativa a la pronunciación de acciones de gobierno en las comunidades indígenas, específicamente, la comunidad de Torim.

Su alcance, queda claramente definido desde el momento que nos centramos en el Índice de Desarrollo Humano (salud, educación e ingreso). Evaluar los programas de Gobierno del Estado de Sonora por el periodo 1997-2009, y específicamente los tres indicadores que conforman este índice, ya que dentro de los problemas que presentan estas comunidades, se encuentra precisamente el rezago en salud, el ingreso y el acceso a la educación, factores que determinan el desarrollo y crecimiento económico en una comunidad, estado o país.

Es importante aclarar que en esta comunidad se tuvo contacto con Autoridades Yaquis, quienes mostraron un gran interés se que la investigación se lleve a cabo, ya que se considera tema de relevancia para la comunidad, el Prof. Fernando Martinez quien ha sido participe en distintas actividades relevantes y trascendentes de la Comunidad.

Las autoridades de estos pueblos, llevan a cabo el cambio de sus representantes cada año (durante el mes de enero), de ahí la importancia de manifestarles el interés del estudio, su alcance y delimitación, para que su contribución sea lo mas dispuesta posible. Ha existido de parte de los representantes de estas comunidades, un interés muy genuino, a través de la Comisión de Apoyo a Pueblos Indígenas, en Sonora,

para obtener los apoyos necesarios y tengan un impacto en la calidad de vida en estas comunidades.

Cuando hablamos de Desarrollo Humano, nos referimos al proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos. Es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano.

El Desarrollo Humano podría definirse también como una forma de medir la calidad de vida del ser humano en el medio en que se desenvuelve, y una variable fundamental para la calificación de un país, estado o región. Se contempló llevar a cabo el estudio en un periodo de tiempo en que permita recabar, analizar e interpretar la información.

1.7 INTEGRACION DEL ESTUDIO.

En su primer capítulo, se presenta una descripción sobre la situación de las Comunidades Indígenas en el escenario internacional, especificando los análisis en América Latina y en México.

Esta investigación es de tipo evaluativa, por la recolección sistemática de información y acerca de actividades, características y resultados de distintos programas, que nos permita realizar juicios acerca de las acciones, si hubo mejora en su efectividad, e incluso que se realicen en un futuro, la toma de decisiones, ya que se persigue dar a conocer el comportamiento de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano, pero sobre todo cuál de estos indicadores, presenta, de ser así un avance en el periodo del 1997-2009. La justificación del estudio, y la importancia que reviste como una posibilidad de darnos a conocer, la importancia de apoyar a estas comunidades.

En su capítulo número dos en su marco teórico, se presenta un panorama tanto federal como estatal de las Acciones de los Gobiernos en las Comunidades Indígenas e para concluir en la Comunidad Yaqui, específicamente Torim.

En el capítulo tres, se habla sobre las políticas públicas en las comunidades en México, partiendo desde las comunidades indígenas en general, haciendo referencia en las comunidades del país a lo ancho de su territorio, los pueblos Yaquis, como una etnia que se encuentra en el Estado de Sonora, concluyendo con el Índice de Desarrollo Humano de la comunidad de Torim.

En el capítulo cuarto, damos a conocer los distintos programas sociales, el Índice de Desarrollo Humano en la comunidad Yaqui, la importancia de su aplicación, así como la evolución que estos tuvieron durante el periodo, sujeto de estudio a partir del 1997-2009; las comunidades Yaquis y el Índice de Desarrollo Humano, para concluir sobre los aspectos de los indicadores de Salud, Educacion e Ingreso en Torim.

El capitulo cinco son las conclusiones y reflexiones de esta investigación como el resultado de una evaluación de los indicadores del IDH, así como el resultado de cuál de los tres muestra un avance y/o mejora.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las organizaciones indígenas demandan tanto la igualdad de derechos como derechos especiales y no verse obligadas a elegir entre unos derechos y otros.

Las culturas y formas de vida indígenas han cambiado permanentemente a lo largo del siglo XX, tanto de modo voluntario como por la fuerza. Por lo tanto, la disyuntiva entre el apoyo organizativo a los pueblos indígenas, por un lado, y el impulso de políticas públicas para los pueblos indígenas, por el otro, han perdido vigencia. Tampoco resulta ya pertinente elegir entre dos opciones: la integración de las sociedades indígenas o su desarrollo y progreso autónomo. Ambas alternativas podrían darse simultáneamente, dado que se puede lograr mucho más a través de la interacción, siempre y cuando ambas partes estén interesadas en una mejora real del intercambio cultural.

Las políticas públicas contemporáneas tienden a orientarse hacia la lucha contra la pobreza con medidas y “recetas” para todos, en lugar de orientarse hacia los pueblos indígenas con esfuerzos especiales para garantizar sus derechos ciudadanos en igualdad de condiciones, así como sus derechos específicos respetando su lengua y cultura propias.

Al mismo tiempo, alrededor del tema de la explotación de los recursos naturales no existen hasta ahora conceptos sostenibles que otorguen especial atención a los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

Bajo el término ‘políticas públicas’ entendemos como una intervención o un conjunto de medidas estratégicas, continuas y coherentes (procedente de las entidades públicas) que han sido formuladas explícitamente a través de procedimientos establecidos y que implican un determinado grado de obligatoriedad.

Roth, A. (2006), Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora.

Puede tratarse de una intervención o de una serie de acciones estratégicas de uno o varios poderes del Estado o sus respectivas instancias, con participación de la ciudadanía. Su objetivo es transformar la realidad para el beneficio de la población o de un determinado grupo de ciudadanos y ciudadanas, en un sentido específico.

Las políticas públicas se operativizan mediante la gestión pública, es decir cuando las instituciones públicas realizan procesos productivos para generar bienes y prestar servicios, en consecuencia es necesario conocer los aspectos mas relevantes de la gestión pública. Los resultados de estos procesos productivos, en cuanto a su calidad y cantidad vienen a justificar si las políticas públicas diseñadas se están cumpliendo de acuerdo a lo previsto.

Las políticas públicas tienen una misión básica que justifica su existencia y que se explica por la forma en que ha sido concebido un problema. Generalmente, la formulación de objetivos consiste en la priorización de unos resultados que se persiguen en el marco de esta misión fundamental. De la misma manera que se formula una misión y objetivos básicos para la política, existen objetivos del sistema que operan como condicionantes de la intervención pública.

En la aplicación práctica la formulación de las políticas tiene que ver con el proceso de inclusión de un tema o problema en la agenda de las instituciones, y el proceso de consideración de distintas alternativas de acción pública en relación con este problema y de opción por una de ellas.

Las últimas décadas arrojan una generosa producción de lo que son las políticas públicas, por lo tanto hay un número de definiciones similar al de autores. Describimos las definiciones de algunos de ellos que se consideran importantes:

Para Cardozo Brum (2006), las políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.

Para Aguilar Villanueva (1993), las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Tamayo Sáenz (1997) considera que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Heclo y Wildavsky (1996) consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. (*"The Private Government of Public Money", Macmillan, London*)

María Gracas Rúa (2006) define las políticas públicas como el conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público. (*BID 2006*)

La CEPAL considera que la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados (Medellín, 2004).

La política pública puede referirse a distintos niveles de actuación de los poderes públicos: desde el nivel estratégico orientador de un conjunto de intervenciones en un ámbito de actividad política hasta un programa concreto, esto es, la aplicación de recursos humanos y materiales a actividades específicas con metodologías conocidas con el objeto de conseguir unos objetivos.

En consideración a que las Políticas Públicas se traducen en el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, que su gestión que ha estado delegada a las instancias estatales y que el ámbito de las políticas públicas se ha ampliado y fortalecido, por la participación ciudadana y el posicionamiento de sociedad civil organizada, es posible aseverar que para calificar la eficacia de las Políticas Públicas las mismas deben ser plasmadas en acciones concretas mediante una adecuada gestión pública.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son *“el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas”* (Aguilar, 2003:25).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (*Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000:44*).

Es decir, las políticas públicas son hipótesis: si implementamos éste curso de acción (X), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (Y).

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973), las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales. (*Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a:25*)

En otras palabras, se trata de un acuerdo oficial formulado explícitamente sobre procedimientos que resultan vinculantes. Dicho acuerdo incluye una interpretación consensual de un conjunto de condiciones (marco), dadas por la propia situación o el entorno institucional (diagnóstico), que se refieren a problemas o necesidades concretas. También comprende una definición de objetivos y una estrategia general basada en los medios y recursos disponibles. Para una intervención estatal dirigida, se requieren pautas generales que orienten las medidas a fin de lograr una respuesta pertinente ante las necesidades y problemas identificados. Asimismo, una política pública puede incluir un plan de acción para la implementación concreta de las pautas generales de la misma, en el cual se determinan las áreas priorizadas, los objetivos, las estrategias de implementación, las acciones, los resultados, la división de tareas y funciones, los presupuestos y cronogramas, los indicadores, etc.

Para nuestro estudio, las políticas públicas y la relación que esta tiene con la problemática indígenas, lo encaminamos a garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la representación jurídica, usos y costumbres de sus comunidades y la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; que ninguna de ellas sea enajenable, transmisible ni susceptible de embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

Incluso a través de diversas Secretarías, como ejemplo la de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se han hecho planes, que buscan equidad, igualdad de oportunidades, debido a la gran problemática referente a su marginación, respeto a sus usos y costumbre, haciéndoles partícipes, mediante la creación de proyectos productivos con grupos vulnerables de las comunidades indígenas, la creación de condiciones para su desarrollo sustentable con la finalidad de lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; ahí reviste la importancia de dictar políticas públicas en beneficio de las Comunidades Indígenas, la realidad, nos dice otras cosas. A decir verdad, las distintas y numerosas necesidades, de este sector social tan, como lo es el indígena, requieren de atención por distintas instancias de gobierno, sea federal o estatal. Nuestro país, es en relación a otros países de América Latina que cuenta con políticas públicas, para los pueblos indígenas, lo cual demuestra el interés del Gobierno Mexicano que inclusive lo incorpora a su constitución política alrededor del 2001.

La detección anticipada de los problemas no asegura el éxito de la política, pero coloca a sus responsables en mejor posición para lograrlo. De ahí la importancia de la evaluación permanente en lo que respecta la implementación de una política pública.

“La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento, la utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos

procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. La evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia, evaluación de impacto, de eficiencia, evaluación de rendimiento y de gestión del programa". (Cardozo Brum, 2006:370)

La evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden, en los sistemas democráticos tiene distintas utilidades políticas entre las que se puede destacar:

- a) El control de las cámaras, (Senadores, diputados)
- b) La presentación de resultados a los usuarios y ciudadanos,
- c) La legitimación de los acciones de rediseño y ajuste de recursos,
- d) El mantenimiento de la confianza y cooperación entre actores públicos y no públicos participantes de la política pública, y;
- e) El reforzamiento o destrucción de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.

Sin embargo es relevante aclarar el concepto de investigación evaluativa, que tiene como objetivo evaluar los resultados de uno o más programas que hayan sido o estén aplicados dentro de un contexto determinado. La intención de la investigación evaluativa es medir los efectos de un programa por comparación con las metas que se propuso lograr, a fin de tomar decisiones subsiguientes para mejorar la ejecución futura. (Tamayo T. Mario 2004:196)

¿Qué permite la investigación evaluativa?

Obtener información sobre problemas, expectativas y necesidades de la sociedad para contribuir de una manera eficaz a las decisiones de política social. Producir información para disminuir la incertidumbre sobre las consecuencias de las decisiones tomadas, y sobre las alternativas menos costosas de decisión futura. Por lo anteriormente dicho, la investigación evaluativa posee en si criterios que confirman su validez, es decir desarrolla una correspondencia entre la información disponible y una realidad que estamos evaluando a través de un proceso. Este proceso, fue el de hacer una recopilación de información, lectura crítica de programas federales, estatales, que orientara un panorama sobre las acciones de gobiernos en los periodos mencionados en el trabajo materia de nuestro estudio.

La evaluación es una nueva disciplina pero una antigua práctica. La defensa de la evaluación como disciplina descansa en sus características científicas, en contraste con las evaluaciones subjetivas o no sistemáticas. La evaluación es considerada como ciencia por estar comprometida con la producción de conocimiento. Debemos considerar que la evaluación tiene como propósito, una mejora de una situación previamente determinada por lo que su función como se menciona, es determinar un patrón de medida, de ahí que su utilidad es por consecuencia dar a conocer a los afectados por una situación, y; su máximo fin el de tomar decisiones que mejoren su estado actual. La evaluación se entiende como la actividad realizada con el propósito de apreciar mayor o menor efectividad en un proceso, en cuanto al cumplimiento de los objetivos, en correspondencia con el contexto en el cual el evento ocurre.

Según Briones(1991), el término evaluación se utiliza para referirse “al acto de juzgar o apreciar la importancia de un determinado objeto, situación o proceso en relación con ciertas funciones que deberían cumplirse, o con ciertos procesos de valoración, explícitos o no”, otra de sus definiciones señala que “la investigación evaluativa es aquella que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de

de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se puedan derivar criterios útiles para la toma de decisiones con respecto a la administración y desarrollo del programa evaluado”.

La investigación evaluativa se utiliza fundamentalmente con la intención de:

- Tomar decisiones acerca de la aplicación o continuación de ciertos programas en determinados contextos sociales.
- Mejorar las prácticas y procedimientos de los programas que están siendo aplicados.
- Establecer programas semejantes en otras entidades.
- Asignar o no recursos a programas que compiten entre sí.
- Aceptar o rechazar un enfoque o teoría para el programa, etc.

En otras palabras la investigación evaluativa permite estimar la efectividad de uno o varios programas, propuestas, planes de acción o diseños, los cuales han sido aplicados anteriormente con la intención de resolver o modificar una situación determinada. La investigación evaluativa se usa para la toma de decisiones, las preguntas surgen del programa a evaluar, la hipótesis común de la evaluación es que el programa esté logrando lo que se propuso hacer.

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años 60 y su desarrollo se expande en las siguientes dos décadas, hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política.

A todos los efectos de un programa público, la implantación de políticas públicas no es más que el resultado de la combinación de determinados elementos.

La implantación puede entenderse, por tanto como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos, recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas, están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses.

Las políticas públicas acaban implantándose en cientos de oficinas públicas repartidas por el territorio y por millares de empleados públicos en contacto con demandas de ciudadanos particulares y concretas, por lo tanto lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar razonablemente, lo mejor de la decisión individual y lo mejor de la iniciativa local, destacando la importancia del logro de objetivos.

Existen políticas públicas de distinto rango y vigencia. A menudo, una política pública nacional forma parte del acervo jurídico (ya sea por estar incluida en la Constitución o porque fue promulgada como ley) www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf

Por lo que, debe ser cumplida por todos los gobiernos y poderes del Estado. Suelen tener una vigencia de mediano a largo plazo, y con frecuencia son ilimitadas en el tiempo. Sin embargo, no es raro en América Latina que las políticas públicas sean propias de un gobierno, promulgadas por el presidente respectivo y su gabinete, por lo que no suelen sobrevivir a dicho período presidencial. Tales políticas pueden referirse a uno o varios de los poderes del Estado. También a nivel regional o local es posible que los gobiernos locales dispongan, por ejemplo, de documentos propios sobre políticas de diversos tipos. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf

2.2 LOS INDICES DE DESARROLLO HUMANO

La desigualdad regional ha sido un tema de gran importancia en México, especialmente a partir de la implementación del programa de reformas estructurales y apertura comercial, iniciado durante los ochenta. *Existe evidencia de que el proceso de convergencia en niveles de ingreso, después de un proceso de desaceleración, se revirtió hasta alcanzar un patrón divergente durante las décadas de los ochenta y noventa.* (Esquivel y Messmacher, 2002; Hanson, 2003; Chiquiar, 2002).

En general, este proceso se ha asociado a los diferentes niveles de dotaciones de capital humano entre regiones, barreras a la migración, carencia de infraestructura y, en general, ausencia de una política que integre a las regiones del sureste a los mercados globales de manera exitosa (Dávila, et al., 2002). Existen análisis a largo plazo de los indicadores de desarrollo humano a nivel nacional, mas no por regiones que pueda corroborar la tendencia que se señala y arrojar algunas lecciones de política importantes. Esto es importante por varias razones, especialmente por el hecho de que las políticas de educación y salud tienen un carácter federal durante la mayor parte del período, sin embargo en lo regional no aplica.

Por lo que nuestra investigación se enfoca precisamente en el análisis de evolución de indicadores de desarrollo humano a nivel local, y hacer énfasis en lo regional, así como en la exploración de vínculos entre desarrollo humano y crecimiento económico.

Es por esto que dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/México Oficina Nacional de Desarrollo Humano, nos presentan información que nos sirve para un mejor análisis del estudio en cuestión; ya que nos referimos en el ámbito municipal para lo cual presentamos la información de referencia.

En 1990, México fue clasificado como un país con un alto desarrollo humano. Sin embargo, al variar el procedimiento de medición del IDH, a partir de 1999 se incluye dentro de los países de desarrollo medio, aun cuando con un IDH de 0.796 reportado para 2002 el país se encuentra muy cercano a pertenecer al grupo de naciones con alto desarrollo humano. En la actualidad, para alcanzar dicha clasificación se debe tener un IDH igual o mayor a 0.8. Los países con nivel de desarrollo humano medio tienen un IDH entre 0.5 y 0.799; y son considerados países con nivel bajo de desarrollo humano los que presentan un IDH menor a 0.5.

Además de esta reclasificación, la posición de México respecto a otras naciones ha variado en el tiempo. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, el país ocupaba en ese año la posición 40 en relación a 130 considerados. En la clasificación de 2002, México ocupó el lugar 54 de 173 países.

Para calcular el IDH en el ámbito municipal en México (IDHM), se han llevado a cabo algunos ajustes debido a las restricciones en la disponibilidad de información, en el ámbito municipal, de los indicadores establecidos en su definición original (ver tabla 1). Es importante enfatizar que estos ajustes no alteran la naturaleza del IDH.

Tabla 1: Variaciones en los indicadores empleados en el cálculo del IDH municipal

Dimensión	Indicador establecido por el PNUD	Indicador utilizado a nivel Municipal
Salud	Esperanza de vida al nacer	Tasa de supervivencia infantil
Educación	Tasa de Matriculación escolar Tasa de Alfabetización	Tasa de asistencia escolar Tasa de alfabetización
Ingreso	PIB percapita anual en dólares estadounidenses PPC	Ingreso municipal <i>per cápita</i> anual en dólares estadounidenses PPC

Fuente: Procedimiento descrito en Székely, López-Calva et al. (2007).

Ahora, pasemos a la definición de indicadores en los componentes del IDH municipal, donde:

Índice de salud

El índice de supervivencia infantil se utiliza como proxy de la esperanza de vida al nacer y se construye de la siguiente manera para cada municipio i:

$$\text{Supervivencia Infantil}_i = 1 - \frac{tmi_i}{1000}, \quad \text{donde } tmi_i = \frac{D_i}{B} \times 1000$$

Donde:

Tmi: Tasa de mortalidad infantil en el municipio i

Di: Número de defunciones de niños menores de un año en el municipio i

Bi: Número de nacidos vivos en el municipio i

Índice de educación

Debido a que no hay información disponible de la tasa de matriculación escolar a nivel municipal, se utiliza como proxy la tasa de asistencia escolar y se obtiene de la siguiente manera:

$$\text{tasa asistencia escolar}_i = \frac{\text{Población entre 6 y 24 años de edad que asiste a la escuela}_i}{\text{Población entre 6 y 24 años}_i}$$

La tasa de alfabetización municipal se obtiene de manera similar dividiendo el número de personas de 15 y más años que saben leer y escribir entre el número de personas de 15 años y más en cada municipio.

Ambos indicadores se construyen con la información del Censo General de Población y Vivienda así como del Censo de Población y Vivienda para el IDH 2000 y 2005, respectivamente.

Índice de Ingreso

Debido a que tanto para 2000 como para 2005 no se dispone de información sobre el Producto Interno Bruto per cápita (PIB) a nivel municipal, se realizó una imputación del ingreso de los hogares de cada municipio empleando el concepto de Ingreso Corriente Total per cápita neto de transferencias (INTPC) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) anualizado y ajustado a cuentas nacionales. *"Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2000". Banco de Información Económica, México.*

Para describir este procedimiento considérese el caso de 2000. En una primera etapa se estima el ingreso de los hogares con periodicidad mensual empleando la ENIGH 2000. A continuación se obtiene una estimación del ingreso municipal mediante un proceso de imputación al Censo General de Población y Vivienda 2002 siguiendo la metodología desarrollada por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003). (PNUD 2009) (Esta metodología permite combinar información censal con información de encuestas, las cuales se levantan para una muestra de la población pero que permiten obtener información detalladas de los ingresos.) *La metodología consiste en elaborar modelos que caractericen el ingreso como función de las características del hogar, del tipo de vivienda, de la educación de los miembros del hogar, y variables de la localidad, obtenidas en las encuestas para aplicarlas a los datos del censo con el fin de predecir el ingreso (o el consumo) del hogar. El proceso requiere la selección de variables que sean comunes al censo y a la encuesta de hogares seleccionada.*

A continuación se describe: En México, por ejemplo, en términos de información para los años 2000 y 2005, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), provee una amplia gama de información útil para la medición del ingreso. Sin embargo, el tamaño y la representatividad de la encuesta sólo permiten crear medidas representativas a nivel nacional y para los estratos urbano y rural. El Censo General de Población y Vivienda y el Conteo de Población y Vivienda, por su parte, contienen información sociodemográfica para cada vivienda enumerada en el país; sin embargo, los datos de ingreso que contienen no poseen el

grado de detalle y confiabilidad que la medición del desarrollo humano municipal requiere.

Así, el ingreso municipal utilizado en el cálculo del índice de desarrollo humano municipal en México, es una estimación con base en la metodología desarrollada por los autores citados anteriormente, que combina el uso de las dos fuentes de información antes mencionadas en un proceso de imputación de ingresos *la ENIGH y el Censo en el caso del año 2000 y la ENIGH y el Censo para el 2005*. La metodología consiste en elaborar modelos que caractericen al ingreso como función de las características del hogar, del tipo de vivienda, de la educación de los miembros del hogar, y de variables de la localidad, todas obtenidas en las encuestas, para ser aplicadas a los datos del Censo o Censo con el fin de predecir el ingreso. El proceso de imputación de ingresos requiere la selección de variables que sean comunes al censo o censo y a la ENIGH, de manera que se obtengan los mejores modelos de predicción de ingreso en la encuesta de hogares, para ser aplicados a la población en su conjunto. *"Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2000". Banco de Información Económica. México.*

A manera de ejemplo considérese el caso específico de la imputación de ingresos para el año 2000. La lista de variables comunes en la ENIGH 2000 y el Censo 2000 es la siguiente:

- a) Vivienda: disponibilidad de agua; disponibilidad de electricidad; combustible para cocinar; material en pisos; material en muros; material en techos; cuarto para cocinar; disponibilidad de drenaje, y tenencia;
- b) Bienes en la vivienda: teléfono; radio; televisión; videocasetera; licuadora; refrigerador; lavadora; calentador de agua; automóvil o camioneta propia, y computadora;
- c) Demográficas: sexo; estado civil, y parentesco;
- d) Educación: asistencia escolar; alfabetismo, y escolaridad, y

e) Laborales: condición de actividad; ocupación; horas trabajadas, y posición en el trabajo.

Para anualizar el ingreso estimado y expresarlo como ingreso municipal se multiplica por la población respectiva en cada municipio y se multiplica por 12. Posteriormente el ingreso municipal se ajusta al PIB nacional de manera que la suma del ingreso municipal anual de todos los municipios sea igual al PIB nacional del año correspondiente. Para expresar el ingreso municipal en términos per cápita se divide entre la población de cada municipio; por último se aplica un factor de conversión a términos de Paridad de Poder de Compra en dólares estadounidenses (dólares estadounidenses PPC) publicado por el Banco Mundial en World Development Indicators. Este procedimiento también corresponde al empleado al año 2005 con el uso de fuentes de información correspondientes. *Banco Mundial. 2007. "Factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2005". World Development Indicators 2007. Washington, DC: The World Bank.*

La medición del desarrollo humano es un elemento fundamental para el diseño de las políticas públicas de un país. Entre otros factores, permite evaluar los avances o retrocesos en las condiciones de vida de sus habitantes, establecer la magnitud del problema del desarrollo, caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público y definir claramente los objetivos que se persiguen en términos de bienestar.

Existen en el mundo diversas maneras de medir el desarrollo humano. El indicador más comúnmente utilizado es el Producto Interno Bruto (PIB), que cuantifica la capacidad de una economía para generar satisfactores para su población; sin embargo, este indicador tiene sus limitaciones para reflejar el desarrollo en un sentido más amplio.

Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, se han desarrollado una serie de alternativas en las que se incluye información adicional sobre múltiples

facetas del desarrollo y, en particular, indicadores relacionados con las condiciones sociales de la población.

En la literatura (*López-Calva, Luis F., y Roberto Vélez-Grajales., (2002)* sobre medición del desarrollo se toman en cuenta dos decisiones básicas que determinan finalmente la metodología a utilizar: la dimensión del desarrollo a considerar, y la agregación de los distintos elementos en caso de existir más de una dimensión. Dichas decisiones, generalmente, se toman en función del objetivo que se persigue en el ejercicio de medición y tienen consecuencias para el diseño de política, ya que sus resultados pueden dirigir las acciones públicas hacia variables o resultados determinados.

Por ejemplo, si se decide tomar como medida de desarrollo el producto por habitante o el ingreso per cápita, el sector público puede privilegiar acciones totalmente distintas a las que resultarían en caso de tomar a la diversidad cultural como punto de referencia para evaluar el progreso de una nación.

De los esfuerzos realizados en el mundo para medir de manera sistemática el desarrollo humano, quizás el más destacado sea el Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dicho índice combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, la salud y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Debido a su simplicidad y a requisición de información, generalmente disponible para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas nacionales.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se publica una vez cada año en el Informe de Desarrollo Humano Mundial y, adicionalmente, alrededor de 150 países producen su propio Informe Nacional de Desarrollo Humano con el objetivo de contar con un análisis al nivel regional y mayor detalle local. Aunque en México se han elaborado y aplicado metodologías para medir el desarrollo humano de manera intensiva, durante los últimos años sorprende el hecho de que nuestro país haya sido, hasta el año 2003, uno de los pocos en el mundo que no contaba con un Informe Nacional de Desarrollo Humano.

Los indicadores agregados para el país se han incluido, desde sus inicios, en el Informe de Desarrollo Humano Mundial, pero no se contaba con un análisis desagregado que permitiera evaluar las diferencias entre regiones, estados y municipios, así como la ubicación de cada uno de ellos en el contexto internacional.

En el 2002, el gobierno de México y el PNUD acordaron que el organismo internacional realizara el primer Informe de Desarrollo Humano al nivel nacional. El énfasis de dicho informe se centraría precisamente en estudiar la diversidad y las desigualdades en desarrollo humano, al nivel regional y estatal por primera vez.

Para la realización del Informe se desarrolló un conjunto de documentos de investigación como material de soporte y fuente original de investigación, bajo el liderazgo del PNUD.

El enfoque de desarrollo humano propone que lo que un individuo puede ser o hacer define su bienestar. La libertad existente para elegir formas de vida alternativas de acuerdo a metas propias es entonces indicativa del desempeño de una sociedad. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades de la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. En este enfoque, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) selecciona tres dimensiones para medir el desarrollo: longevidad, conocimientos y acceso a

recursos. Como sus indicadores toma la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. Para construir el índice general, los indicadores de cada capacidad consideran los logros con respecto a magnitudes de referencia y las dimensiones se agregan con igual ponderación. El IDH constata que lo que las personas pueden ser o hacer difiere de un área geográfica a otra. En el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 (*IDH-Mex 02*), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó por primera vez el IDH para todas las entidades federativas mostrando las considerables desigualdades regionales del país. Así, para el IDH y sus índices componentes, consistentemente surgieron como casos extremos el Distrito Federal y el estado de Chiapas, aunque con diferencias notables para cada capacidad medida.

Dicho cálculo se hizo utilizando datos para el año 2000 y siguiendo de la forma más cercana posible el método utilizado en los informes sobre desarrollo humano que, con el cuidado debido, permite ciertas comparaciones internacionales. Sin duda, el primer Informe de Desarrollo Humano para México arrojó un panorama de elevada desigualdad entre las entidades federativas.

Sin embargo, cabe preguntarse si estas disparidades pueden ser aún mayores al interior de los estados y la importancia que cobrarían para la desigualdad nacional. Por ello resulta particularmente pertinente examinar lo que ocurre con unidades de menor tamaño, como los municipios, incluso localidades.

2.3 DESARROLLO SOCIAL EN COMUNIDADES INDIGENAS

Hablar de la política social en México, nos remite a centrarnos en dos momentos históricos muy diferentes. El primero, el de antes de la apertura, signado

por un estilo de patronaje estatal y que se caracterizó por más de 40 años, por ser el producto de la puesta en marcha de los derechos constitucionales que motivaron el proyecto de país de los gobiernos posrevolucionarios. De esta manera, el Estado se situó en el centro de la sociedad para promover el crecimiento económico con un control centralizado, bajo la potestad de ser el garante del desarrollo y de la justicia social. Derivándose así, que el propio concepto de política social debería partir de una racionalidad más política que social o económica.

El otro momento de la política social, es el que comienza con la apertura del país, donde, por una parte, lo social se diluye en los aspectos económicos y de mercado, y se orienta a los sectores más debilitados por las políticas de ajuste, adquiriendo aquella un sentido muy específico, y por otra, la reforma del Estado se vuelve una estrategia de racionalización de los recursos públicos con el objeto de construir un nuevo esquema de vinculación económica con el exterior. “La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno” (*Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, 1995:69*). Vale la pena plantear que esta política privilegia nuevas formas de organización territorial, en especial la asociación y la creación de espacios virtuales (asociación de regiones, ciudades hermanas, etc.), otorgando posibilidades a las regiones y espacios más competitivos.

De acuerdo con *James Midgley (1995)* el desarrollo social es “*un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico*”. El desarrollo social es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso, es decisivo el papel del Estado como promotor y coordinador del mismo, con la activa participación de actores sociales, públicos y privados.

Para algunos autores, (*Esquivel Hernandez, Gerardo, Lopez-Calva, L.F. y Vélez Grajales, Roberto. 2003*), el desarrollo social debe conducir a igualar las condiciones de bienestar prevalecientes en las sociedades industrializadas. Si bien actualmente se acepta que el desarrollo social debe adecuarse a las condiciones económicas y sociales particulares de cada país, existen estándares internacionales que se consideran metas sociales deseables. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus diferentes organismos asociados son el referente principal en esta materia.

Para *Amartya Sen (2000)*, “*el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos*”. Esta interpretación del desarrollo, ha llevado a otorgar una importancia fundamental al concepto de desarrollo humano, como un proceso paralelo y complementario al desarrollo social. El desarrollo humano para Sen “*se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades*”.

Por otro lado, el enfoque de los derechos humanos se ha constituido en un referente de las políticas sociales, en particular los derechos humanos de segunda generación que se definen como: los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho. Entre los derechos sociales encontramos la seguridad social, el trabajo, la formación de sindicatos, la educación primaria y secundaria gratuita, un nivel de vida que garantice la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Como resultado de este enfoque, se encuentran las demandas que buscan que los derechos sociales se reconozcan en las legislaciones de los países, pero que además se establezcan mecanismos que garanticen su cumplimiento y su control.

En México, la Constitución de 1917 incorporó un alto componente social, principalmente a través de los artículos 3, 4, 25 y 123 constitucionales. Posteriormente, diversas reformas han ampliado la protección social a nivel constitucional, tal es el caso de la inclusión de la obligatoriedad de la educación secundaria en el artículo tercero constitucional en 1992. Actualmente, la discusión se centra sobre la forma de garantizar el cumplimiento de dichos derechos.

Las mediciones tradicionales de desarrollo consideran factores como el Producto Interno Bruto (PIB), el PIB per cápita, el nivel de industrialización, entre otras. En el enfoque propuesto por *Sen Amartya. (2000)*, existen cinco tipos distintos de libertades: 1) *las libertades políticas*, 2) *los servicios económicos*, 3) *las oportunidades sociales*, 4) *las garantías de transparencia* y 5) *la seguridad protectora*. Los factores considerados por las mediciones tradicionales son algunos de los medios para lograr estas libertades.

Si bien el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales. Esta tendencia ha estado definida por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados.

De lo mencionado anteriormente, podemos asumir que una política social en un sistema neoliberal, reconoce ampliamente el costo social que irremediablemente implica el esfuerzo de una integración de la economía universal; por ello, al neoliberalismo lo situó lejos de una ética de responsabilidad.

Así, los escritos de *Von Hayek, (1946) pág.37*, principal ideólogo y padre fundador de la doctrina neoliberal, son elocuentes al respecto:

“El Estado debe proveer un cuerpo general de leyes que lleve al mejor funcionamiento del mercado. Esto implica mejorar gradualmente las reglas del derecho privado y comercial. Luego está la función de proveer, por fuera del mercado, un conjunto de bienes y servicios para algunas personas que no tienen la capacidad de ganar un nivel mínimo de salario en el mercado de trabajo. Pero esto no debe hacerse interfiriendo en el mercado. Las personas que no puedan lograr un nivel de ingreso que les permita cubrir sus necesidades más elementales deben recibir una compensación uniforme del Estado”

En el plano social de manera muy resumida, podemos decir que los ejes del modelo liberal se centraron en la descentralización del Estado, privatización de empresas y servicios públicos; incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios y en la focalización hacia los más pobres de políticas sociales de carácter asistencial. Esto trae como consecuencia una responsabilidad ilimitada del estado hacia la población mas vulnerable, lo que no alcanza, en materia de asistencia social poder tender la mano a tantas necesidades.

Este enfoque de políticas públicas ha implicado que la principal meta de los programas sociales sea la reducción de la pobreza, particularmente de la pobreza extrema. El mecanismo para lograr este objetivo ha sido el impulso del desarrollo humano a través de la ampliación de las *capacidades* y de las *oportunidades* de los individuos. Estos últimos dos conceptos, que son el referente mundial en las políticas sociales, son una contribución de *Amartya Sen. (1977)*

Un tema de especial interés es el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Actualmente, existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social. Las propuestas actuales recomiendan dar un mayor peso a la calidad del crecimiento, esto es, lograr que el crecimiento económico incluya y contribuya al desarrollo social.

Por otro lado el desarrollo social ha sido uno de los pilares de las Naciones Unidas desde su fundación y está estrechamente vinculado con el desarrollo económico. La ONU ha hecho hincapié en el desarrollo social como parte fundamental para garantizar el mejoramiento de la vida de todas las personas.

Las Naciones Unidas sostienen que el desarrollo social en todos sus aspectos es un desafío tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. Todas las sociedades enfrentan en mayor o menor grado problemas de desempleo, fragmentación social y pobreza persistente. Asimismo, muchos otros problemas sociales sólo se pueden enfrentar de forma efectiva a través de la cooperación internacional. Como ejemplos de estos problemas podemos mencionar la migración forzosa o el uso indebido de drogas, la delincuencia organizada y la propagación de enfermedades.

Asimismo, varios organismos especializados, fondos, oficinas y programas trabajan en favor de distintos aspectos del desarrollo social.

Tenemos que desde 1960, cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) inició sus actividades en apoyo al desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, estuvo presente el objetivo de generar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos. Los proyectos aprobados por el BID en diversos sectores como: salud, agrícola, etc. estaban destinados a toda la población urbana y rural, sin diferenciar grupos étnicos y sin dar mucha importancia a las características socioculturales y lingüísticas de la población indígena, quien ha sido la que más ha sufrido los impactos negativos de las obras de desarrollo nacional.

A partir de 1990, se institucionaliza, en el contexto de los nuevos procedimientos ambientales, el control de la calidad de todas las operaciones en cuanto a su posible impacto sobre poblaciones indígenas, el BID no apoyaría

proyectos que requieren una intromisión innecesaria o evitable en territorios utilizados y ocupados por grupos indígenas, a no ser que éstos estén de acuerdo con los objetivos del proyecto tal y como repercuten en ellos.

A partir de 1994, con la adopción de los nuevos mandatos resultantes de la Octava Reposición de Recursos del Banco especialmente, la reeducación de la pobreza crítica, se estima que la población indígena representa entre un 8 y un 10% de la población total de América Latina y el Caribe, sin embargo, su proporción entre la población pobre se estima en alrededor del 25% la población indígena está siendo reconocida en forma explícita como grupo meta de la acción del BID, se crea como objetivo promover el desarrollo indígena de forma sistemática y concertada, con base en los principios de participación, reconocimiento de la diversidad cultural y respecto a los derechos fundamentales.

El impulso de una nueva estrategia en materia de desarrollo indígena, para el Banco, no sólo refleja un proceso de reflexión interna que coloca el tema indígena en el centro del debate sobre la reducción de la pobreza, sino que obedece a una confluencia de factores interrelacionados: fortalecimiento de las organizaciones y movimientos indígenas a escala nacional e internacional, creación en el ámbito internacional de una nueva normativa respecto a los derechos indígenas, declaración de la ONU sobre derechos indígenas, la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, el proceso de democratización de casi todos los países del continente.

Las acciones del BID en pro del desarrollo indígena han sido limitadas, en la práctica han sido muchas las barreras que han limitado el acceso de la población indígena a estos programas. De hecho, muchos pueblos indígenas se encuentran en zonas remotas o de difícil acceso, no hablan o no dominan bien el idioma nacional lo que hace que la participación de los actores sociales sea mínima; a pesar de todo, el

BID espera contribuir a un avance real en las condiciones de vida de los pueblos indígenas aunque el proceso es incipiente y aún queda mucho camino por recorrer.

Stravnhagen (1988) dice "que todavía los indígenas sufren de no tener los derechos humanos más básicos, que sufren de discriminación y alienación. Las condiciones de los indígenas son asustantes especialmente en comparación con la población non- indígena."

La fundación del BID mejor del fondo indígena era solo un paso muy pequeño en un proceso histórico bastante largo. Pero ahora se puede ver como los indígenas se hacen arquitectos de su propio futuro que ya parece más fácil desde cuando unos países manifestaron por ejemplo la realidad multi-étnica y pluri-cultural en sus sistemas institucionales. Así indígenas pueden participar activamente en el proceso.

Ahora el problema que se tiene que resolver es poner los indígenas en el contenido de la sociedad existente, como aceptar que la mayoría vive fuera de las grandes ciudades y que ellos dependen de la agricultura y que tienen sus relaciones sociales ahí. El cambio de la sociedad tiene un impacto bastante alto a la estructura de las comunidades indígenas. Las nuevas tecnologías y otros factores efectúan por ejemplo: migración, violencia y más pobreza etc.

Así la crítica de no tomarse cuenta de las opiniones de los indígenas tiene razón y es muy importante que se colabora mejor con ellos para que se logre un mejor efecto como por ejemplo: los Organismos no Gubernamentales lo hacen. El desarrollo sostenible se tiene que entender como un proceso de hacer un estado de bienestar: más reservar que destruir.

El desarrollo social en las comunidades rurales indígenas es medido a partir del acceso que éstas tienen a los servicios que el gobierno otorga para la satisfacción de sus necesidades básicas y a partir de los ingresos familiares. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) ubica a la generalidad de los municipios con mayoría de población indígena en la categoría de marginación alta y muy alta, lo que implica que no reciben los suficientes servicios básicos en la vivienda, infraestructura urbana, educación, salud, comunicación y transporte y comercio, así como tampoco ingresos adecuados. Como ejemplo mencionamos, que en la Sierra de Papantla en Veracruz, todos los municipios están clasificados en la categoría de marginación muy alta, sólo Espinal, ubicado en la frontera entre la Sierra y la Llanura Costera, presenta un grado de marginación alta.

Los criterios para determinar el grado de marginación y pobreza de los indígenas totonacos son dictados por las instituciones de gobierno, con una perspectiva de que el menos marginado es el que posee más elementos de la vida moderna, urbana: televisor, drenaje, sistema de eliminación de aguas residuales, agua potable, electricidad, clínica y hospitales, escuelas de varios niveles de enseñanza, vivienda con piso y techo de cemento, etcétera. Sin embargo, las comunidades indígenas poseen elementos culturales que no son tomados en cuenta para medir su grado de marginación desde su propio punto de vista, eso lo podemos observar en la generalidad de estas poblaciones.

CAPITULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS EN COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

En Latinoamérica las poblaciones indígenas han sido excluidas de los procesos de modernización y desarrollo impulsados por los gobiernos, México no ha sido la excepción.

En el contexto latinoamericano existen muchos ejemplos de diversas culturas y etnias que habitaron la región desde épocas prehispánicas y que lograron formas particulares y avanzadas de desarrollo y gestión de sus territorios y ecosistemas. Sin embargo, estos procesos locales de desarrollo fueron interrumpidos abruptamente durante la conquista española a partir del siglo XV, produciéndose los mayores impactos y efectos que modificaron drásticamente los paisajes y territorios ocupados por las culturas originarias. Este periodo ciertamente no fue pacífico, por el contrario, involucró episodios de mucha violencia y casi exterminio de las comunidades indígenas de ese entonces, y hasta hoy, modificando significativamente el rumbo evolutivo de sus culturas y sus formas de vida tradicional. De hecho hoy en día muchas comunidades indígenas mexicanas enfrentan nuevos episodios de violencia por la defensa de sus derechos colectivos y sus formas de vida y desarrollo en sus territorios originarios.

En ellos los procesos de acumulación y distribución de la riqueza generada, según las políticas y los modelos económicos aplicados por los distintos gobiernos, fueron marcadamente centralistas y hasta excluyentes. Lo cierto es, y podemos ver sobre todo en estados del sur del país, que actualmente son poblaciones que por su relativa capacidad de intercambio y negociación con el ámbito externo, en su mayoría no gozan de los beneficios de la llamada modernidad y viven en situación de pobreza, exclusión y relativo aislamiento de los principales centros o polos de desarrollo presentando una serie de carencias y bajos niveles de calidad de vida.

3.1 DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN LAS COMUNIDADES INDIGENAS

De acuerdo a un estudio del Banco Mundial (2005) *“Las luchas de los pueblos indígenas los cuales en América Latina son además los más pobres entre los pobres han ido adquiriendo una creciente importancia simbólica y estratégica. Incluso se observa que en algunos países (como México o Ecuador) las agrupaciones indígenas están a la cabeza de los movimientos sociales. Las nuevas políticas públicas para pueblos indígenas reconocen el derecho a la diversidad cultural. En distintos países de América Latina, el Estado multiétnico incluso ha pasado a formar parte de la Constitución. Esta nueva tendencia va de la mano con una corriente que propone reducir las dimensiones del Estado a un mínimo, transferir las responsabilidades estatales a las propias organizaciones indígenas y contener los procesos de migración hacia las ciudades”*. Ya en los años 80 y 90, se llevaron a cabo en Ecuador, Perú y sobre todo en Bolivia una serie de intervenciones en el marco de los programas de ayuda estructural de tipo social de aquella época.

En la actualidad, las políticas públicas para los pueblos indígenas de los diferentes países latinoamericanos resultan inseparables de la presión que los movimientos indígenas ejercen sobre los gobiernos y el aparato estatal. Con ello, el propio Estado se ha convertido en el escenario de lucha de diversos grupos de interés. Los movimientos indígenas hoy en día no sólo combinan la protesta con la participación constructiva en la formulación de políticas, sino también aspiran a participar políticamente de forma directa y a beneficiarse del Estado en tanto empleador. Las condiciones de desigualdad para estas negociaciones han llevado en algunos países a la creación de cierto tipo de instancias estatales indígenas paralelas, en las que sólo se emplea a personal indígena.

En América Latina, toda política social corre el peligro de ser sometida a la manipulación política y al abuso. En el caso de los pueblos indígenas, una injerencia

estatal demasiado directa puede resultar igualmente perjudicial para sus formas específicas de vida y organización que la total ausencia del Estado. Algunos enfoques y acciones generales de las políticas públicas pueden causar mucho daño a los pueblos indígenas.

Fuera de la imperiosa necesidad de impedir que el Estado opte por políticas nocivas para los pueblos indígenas, se trata sobre todo de dilucidar cómo podría utilizarse la acción del Estado en beneficio de los indígenas. Las organizaciones indígenas no están en condiciones de hacer frente por sí solas a la arremetida de las empresas privadas, ni tampoco de lograr por sí mismas el reconocimiento oficial de los derechos históricos que hasta ahora ejercieron de modo informal. Necesitan de aliados para ello.

Las culturas y formas de vida indígenas han cambiado permanentemente a lo largo del siglo XX, tanto de modo voluntario como apremiadas por la fuerza. Por lo tanto, la disyuntiva entre el apoyo organizativo a los pueblos indígenas, por un lado, o el impulso de políticas públicas para los pueblos indígenas, por el otro, ha perdido vigencia.

Tampoco resulta ya pertinente elegir entre dos opciones: la integración de las sociedades indígenas o su desarrollo y progreso autónomo. Ambas alternativas podrían darse simultáneamente, dado que se puede lograr mucho más a través de la interacción, siempre y cuando ambas partes estén interesadas en una mejora real del intercambio cultural. Las organizaciones indígenas demandan tanto la igualdad de derechos como derechos especiales y no verse obligadas a elegir entre unos derechos y otros.

El Estado latinoamericano se enfrenta hoy al desafío de responder de mejor manera ante las demandas y expectativas de sus ciudadanas y ciudadanos. Más allá de garantizar los derechos ciudadanos generales a los pueblos indígenas, en muchos

casos no se asigna la importancia debida a sus derechos especiales. Las medidas estatales de aplicación general no suelen complementarse con medidas particulares adecuadas a los territorios y culturas de los pueblos indígenas.

Las políticas públicas contemporáneas tienden a orientarse hacia la lucha contra la pobreza con medidas y recetas para todos, en lugar de orientarse hacia los pueblos indígenas con esfuerzos especiales para garantizar sus derechos ciudadanos en igualdad de condiciones, así como sus derechos específicos respetando su lengua y cultura propias. Al mismo tiempo, alrededor del tema de la explotación de los recursos naturales no existen hasta ahora conceptos sostenibles que otorguen especial atención a los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

3.1.1 Políticas públicas en las comunidades indígena en el país

Las políticas públicas para los pueblos indígenas deben orientarse necesariamente en los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre la lucha contra el racismo, la discriminación y la pobreza. El Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales del año 1989, que reemplazó al Convenio 107 del año 1957, es hasta hoy el único acuerdo internacional promulgado y vinculante, en el que se reconoce el derecho de la población indígena a ser objeto de consultas, mas no el derecho a su autodeterminación. En las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) se debate ya desde hace décadas sobre los acuerdos y convenios internacionales en torno a los derechos especiales de los pueblos indígenas.

A pesar de que la Asamblea General de la ONU declaró el año 1993 como el primer Año Internacional de los Pueblos Indígenas, y que luego se estableciera el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas (1995-2004), las negociaciones en Ginebra, Nueva York y Washington mostraron pocos avances. Durante años desde su nombramiento en 1971, la ONU contaba con sólo un

Embajador Especial para los Derechos Indígenas. En 1982 se instaló finalmente un Grupo Internacional de Trabajo para los Derechos Indígenas con sede en Ginebra.

“La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas prescribe claros ámbitos de responsabilidad para los Estados, que dan por sentado el nuevo rol de los mismos en lo referente a la protección, intermediación y redistribución. Entre otros, se mencionan, por ejemplo, los siguientes:

- ✓ La prevención de todo tipo de amenaza a las culturas e identidades indígenas;
- ✓ La protección frente a todo tipo de intento por parte de terceros de ocupar tierras, territorios o recursos indígenas, o de explotarlos sin consentimiento expreso bajo condiciones libres e informadas;
- ✓ La realización sistemática de consultas y la cooperación cordial con los pueblos indígenas para consentimientos previos con respecto a modificaciones de las normas legales o acciones administrativas bajo condiciones libres e informadas;
- ✓ La salvaguardia del derecho al trabajo y la protección frente a condiciones laborales, formas de pago o trato discriminatorio o irrespetuoso;
- ✓ El pago de indemnizaciones justas a las comunidades indígenas en el caso de una pérdida involuntaria de las bases de su supervivencia en la misma medida y por el mismo valor;
- ✓ La protección especial de las mujeres indígenas contra toda forma de violencia y discriminación;
- ✓ La implementación de medidas especiales para pueblos indígenas, sobre todo hacia la atención de los requerimientos de las mujeres indígenas y también de los niños, jóvenes y ancianos.” *CDI (2008) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

México es el único país frente a Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia que cuenta con políticas públicas para los pueblos indígenas dignas de ese nombre, y que desde 2001 fueron incluidas en la Constitución. Por muchas razones, la experiencia mexicana no es del todo comparable con la de los otros países.

Se trata del país más grande, moderno y rico de ellos, dispone de cuantiosos ingresos petroleros y de una ubicación geopolítica especial, en directa vecindad con los Estados Unidos. Tiene una población mucho mayor, más de 113 millones de habitantes, y es el único de los países compuesto por 32 estados federados, los Estados Unidos Mexicanos. Si bien en el año 2000 la población indígena de México representaba oficialmente alrededor del 12% del total, en cifras absolutas se trata de aproximadamente 13,6 millones de personas. Con ello, los pueblos indígenas mexicanos constituyen en cifras absolutas la población indígena más numerosa de todos los países que hemos mencionado, aunque en términos de proporcionalidad respecto de la población total, los demás países cuentan con porcentajes mayores con excepción del caso de Ecuador, en el que las cifras oficiales hablan de un controversial 6,4%.

A pesar del federalismo, los pueblos indígenas de México no han logrado hasta ahora contar con regiones o territorios propios y autónomos. Si bien México no forma parte de los países latinoamericanos con mayor gasto social en comparación con el PBI, se encuentra en un rango medio y, por lo tanto, mantiene un gasto social per cápita muy superior de entre los países antes mencionados. Por otro lado, el indigenismo mexicano tiene una larga historia y diversas vertientes políticas e ideológicas culturales. *En México, el concepto del indigenismo no sólo se refiere a una corriente intelectual, sino también a toda una etapa de políticas públicas para los pueblos indígenas (Stravnhagen 2000).*

La larga era del PRI en el gobierno a pesar de sus inconveniencias para la democracia trajo consigo una relativa continuidad de políticas indigenistas explícitas. México ha contado con políticas públicas indigenistas desde 1936, de modo ininterrumpido. Asimismo, México es sede del Instituto Indigenista Interamericano (I.I.I.) de la Organización de Estados Americanos desde 1940, que en determinados momentos ha promovido políticas indigenistas a nivel continental. Diversos

gobiernos mexicanos impulsaron políticas públicas para los pueblos indígenas de otros países con el apoyo de fondos internacionales del I.I.I., y aportando ocasionalmente hasta el 90% de todos sus recursos. A su vez, el indigenismo oficial mexicano fue influenciado por el enfoque internacional de la política del I.I.I., luego de que, en los años 70, la política nacional indigenista y el Instituto Nacional Indigenista, INI, entraron en crisis. México fue el primer país latinoamericano en suscribir el Convenio 169 de la OIT, el mismo año de su promulgación (1989), aunque tal hecho no tuvo mayores implicaciones.

En relación con las reformas legislativas para los pueblos indígenas, México se situaba en 2004 en el sexto lugar, por las reformas en el estado de Oaxaca, y en el undécimo, por su legislación a nivel nacional, por lo que era superado por los países andinos. Con ello, el país fija estándares en gran medida inalcanzables para los demás países citados con anterioridad, y aporta una experiencia especialmente importante en cuanto a fases, conceptos, éxitos y fracasos de los enfoques de las políticas públicas para las comunidades y pueblos indígenas. A principios de 1994, México fue uno de los primeros países latinoamericanos en ser incluido en un Tratado de Libre Comercio, el TLC con los Estados Unidos y Canadá; ello trajo consigo la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal a expensas de los pequeños campesinos y la población indígena rural. Por esta razón, y a pesar de décadas de políticas públicas indigenistas en México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) convocó a un levantamiento armado en Chiapas a fin de llamar la atención, una vez más, sobre la problemática indígena. Sería recién a partir de ese momento que el tema adquiere relevancia para el conjunto de la sociedad mexicana. Ya no se trataba sólo de las condiciones de vida concretas en las regiones apartadas, o de las consecuencias directas del Tratado de Libre Comercio, sino de la identidad del país como Estado multiétnico, con una gran diversidad cultural, lingüística y biológica. A ello se suma el cuestionamiento del modelo de desarrollo basado predominantemente en el mercado, el libre comercio y la explotación de materias primas, con repercusiones directas sobre todo para la

población indígena en mayor desventaja. Asimismo, también entra en debate el proceso de democratización del país y la demanda por mayores espacios para la participación política de los sectores sociales excluidos.

En 1936, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, presidente de 1934 a 1940 se creó la primera instancia estatal encargada del tema indígena, el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), una dependencia de la Presidencia que tuvo por objetivo la mexicanización del indígena a través de la reducción de la pobreza y el fomento de la educación. Los indígenas debían integrarse a una nación homogénea, con un idioma oficial del país.

En 1940, el DAI fue transferido a la Secretaría de Educación Pública, con lo cual perdió su autonomía y su amplio radio de acción, para concentrarse sólo en el tema educativo. En los años 50s, el DAI se convirtió en el Departamento de Educación Indígena (DEI), y décadas después, en la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) al interior de la Secretaría de Educación Pública, dependencia existente hasta el día de hoy.

En forma paralela, se creó a fines de 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI), que sirvió de modelo a muchos otros países y tuvo una historia institucional inusualmente larga: el INI existió durante 55 años y recién fue disuelto en 2003, año en que fue reemplazado por un nuevo organismo estatal: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI. Si bien a lo largo de décadas el INI tuvo que adecuarse a los enfoques políticos de los distintos gobiernos mexicanos, también desarrolló conceptos propios muy característicos. *“Entre las principales funciones del INI figuraban: 1) La investigación científica sobre las condiciones de vida de las comunidades y pueblos indígenas; 2) El fomento de acciones específicas del Estado; 3) La asesoría a otras instancias estatales, 4) La promoción y protección de las culturas y artesanías populares en la capital y en otras ciudades de numerosa población indígena.”* www.bicentenario.gob.mx/index.php

A lo largo de su historia, los enfoques conceptuales y políticos de la política pública para los pueblos indígenas de México atravesaron por distintas fases, al igual que la organización, las competencias y algunas funciones del INI, mencionadas anteriormente. En las fases iniciales, los aspectos culturales específicos fueron desplazados en gran medida por los temas educativos y la lucha contra la pobreza. Entre 1948 y 1970, el rol de las políticas públicas para los pueblos indígenas de México fue caracterizado dependiendo de la perspectiva.

No obstante, la mayoría de autores coinciden en considerar que la simple presencia del INI en las regiones indígenas y apartadas del país sobre todo en sus primeras décadas *“ha cumplido un rol protector por parte del gobierno nacional frente a los grupos de poder y autoridades locales, incluyendo alcaldes, funcionarios públicos, gobiernos locales, el aparato judicial y los gobernadores estatales”* (Stravenhagen 2000/Nolasco 2003/Aldaz 2007). Se afirma que estas instancias ya no tuvieron tanta facilidad como antes para explotar a la población indígena. Además, se decía que, desde la perspectiva de las comunidades indígenas, el INI era un canal de comunicación con el gobierno federal, que aportó mayor justicia, mayor comunicación con el mundo exterior y servicios públicos parcialmente mejorados (salud, condiciones de la vivienda, educación).

A lo largo de su historia, el INI fue pasando de una instancia a otra: de la Presidencia a la Secretaría de Educación Pública, de ésta a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y luego nuevamente a la Secretaría de Educación Pública, etc. Cada una de estas mudanzas institucionales correspondía a su vez a una visión distinta de las funciones del INI: éstas variaban entre enfoques netamente sectoriales, sobre todo del sector educación, hasta enfoques más integrales de un ámbito social.

Los momentos políticos clave de los años 90 fueron: la campaña internacional de 1992 de los 500 años del descubrimiento de América, llamados también los 500 años de resistencia indígena, y el levantamiento del EZLN a principios de 1994. Durante el período legislativo 1994-2000 se llevaron a cabo en San Andrés las negociaciones con el EZLN y otras organizaciones, para las cuales el gobierno designó una comisión especial de negociación. Al mismo tiempo, se presentaron ante el Congreso tres iniciativas para una reforma constitucional a favor de los derechos y las culturas indígenas, dos de ellas por parte de partidos políticos y una del gobierno, sin que se llegara a un consenso.

Un problema grave de la reforma constitucional de 2001 fue la anulación del reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su conversión en simples entidades de interés público. Esto repercutió directamente sobre el derecho a la propiedad colectiva de la tierra y el acceso a los recursos naturales, que a partir de esa fecha ya no contaron con garantías constitucionales: hoy en día, simplemente se otorga un trato preferencial a los indígenas, lo cual plantea una situación legal confusa. *Un aspecto positivo de la reforma constitucional de 2001 es la obligatoriedad de los tres poderes del Estado de aprobar los presupuestos y ejecutar las acciones necesarias para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo con los pueblos indígenas, como expresión de una nación pluricultural (Aldaz 2007: 39).* En otras palabras, se trata de la obligación de implementar políticas públicas para los pueblos indígenas.

Un paso adicional del gobierno de Vicente Fox fue la implementación de una política propia para los pueblos indígenas, denominada Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Según se afirmaba, las experiencias históricas del indigenismo en México han demostrado que las iniciativas mal distribuidas, descoordinadas e incompletas de las instituciones públicas en las regiones indígenas no habían sido capaces de revertir las causas estructurales de las precarias condiciones de vida de la población. Por lo tanto, uno de los principales desafíos consistiría en dotarse de un enfoque transversal que garantice la presencia

de objetivos comunes y una estrecha coordinación interinstitucional, y tenga como principio fundamental el respeto de la diversidad étnica y cultural. En ese sentido, se aspiraba a fortalecer la presencia del Estado en las regiones indígenas, y a optimizar los recursos financieros y humanos asignados a la lucha contra la pobreza y la exclusión. A fin de poner en marcha la política para los pueblos indígenas del gobierno de Vicente Fox, se requería de una definición compartida a nivel interinstitucional en relación a planes de acción, plazos de ejecución y prioridades. Esta definición debía ser lograda a través de un consenso entre las diversas instituciones estatales y los pueblos indígenas involucrados *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*.

Un primer paso para la reforma institucional se llevó a cabo en 2001, con la reapertura de una dependencia de asuntos indígenas en la Presidencia de la República adicional al INI. Como titular de esta nueva Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), se nombró a una empresaria indígena del entorno personal del entonces presidente. También el INI tenía por entonces un director indígena.

Entre otras, las funciones de la ORDPI consistían en identificar los problemas sin resolver, tanto antiguos como recientes, asegurar la participación de todas las instituciones estatales pertinentes y elaborar una política nacional de gobierno para los pueblos indígenas, integrado y coordinado.

Además recogió información sobre la situación de los pueblos indígenas en México y se desarrollaron estudios sobre el tema. Los resultados de los foros de diálogo con las organizaciones indígenas, que se realizaron a fines de los años 90 en diversos lugares del país, también fueron recopilados y procesados sistemáticamente. Conjuntamente con el INI, la ORDPI llevó a cabo un proceso nacional de consulta y un estudio sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas y la situación del INI. Los resultados del proceso de consulta para el diseño de políticas públicas para los pueblos indígenas y la reforma del INI, fueron presentados el 30 de septiembre de

2002 ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara del Senado del Congreso en México D.F

A fines de 2002, la Cámara de Senadores promulgó la ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la que fue ratificada el 30 de abril de 2003 por la segunda cámara (de Diputados) del Parlamento mexicano. Con ello se disolvieron tanto el INI como la ORDPI, y se estableció una nueva instancia. De este modo, el gobierno de Vicente Fox sepultó más de 50 años de indigenismo estatal en México. Desde entonces, la política pública para los pueblos indígenas en México ya no se denomina oficialmente indigenismo. Desde el cambio de siglo se asume formalmente el concepto de pueblos indígenas. La ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se publicó el 21 de mayo de 2003, y entró en vigor el 5 de julio de 2003. La CDI fue fundada como una instancia estatal descentralizada e independiente, con personalidad jurídica propia, con presupuesto y bienes propios, y con autonomía de acción en todos los niveles.

3.1.2 Políticas públicas en los Pueblos Yaquis

Tradicionalmente la relación de trabajo entre las distintas esferas de gobierno y los grupos étnicos del Estado, ha sido con una orientación asistencialista lo que ha provocado una actitud de dependencia más que de autodesarrollo. Por lo que hemos observado, no se encontró un diagnóstico situacional que arroje información clara y precisa de la situación en que estas etnias se desarrollan, sin embargo podemos señalar lo siguiente:

- ❖ Confrontaciones y divisiones al interior de la etnia por causas propias de su cultura y formas de gobierno, además de intereses ajenos a las formas y culturas tradicionales, han venido generando conflictos que ponen en riesgo la paz social de estos y su entorno.

- ❖ Se puede observar problemas como; 1) Violencia: homicidios, violaciones, robos, portación de armas, desintegración familiar. 2) Adicciones, alcoholismo, desnutrición, etc.
- ❖ En el sector salud, se observa la falta de rehabilitación y mantenimiento en su mayoría de los centros de salud en la comunidad indígena.
- ❖ Gran deserción escolar, falta de apoyos económicos para niños y jóvenes estudiantes, la falta y adecuadas aulas, sus reparaciones de los cercos perimetrales, sanitarios y la falta de equipamiento escolar.
- ❖ Viviendas carentes, del equipamiento básico, drenaje, algunas sin energía eléctrica, pisos de tierra e incluso algunas sin servicio sanitario exclusivo.
- ❖ El desempleo no deja de ser un problema ajeno a esta comunidad, por lo que también se muestra la ausencia de recurso humano capacitado y un bajo desarrollo regional.
- ❖ Una ausencia de conservación de carreteras y caminos rurales que comuniquen a estas comunidades.
- ❖ No se diga del aspecto ambiental, donde se da el derribo de arboles indiscriminado, sin el cumplimiento de la normatividad correspondiente, etc.

www.haciendasonora.gob.mx/1998

En estos dos sexenios de gobierno del 1997-2009, se puede observar que se promovieron acciones de coordinarse entre los tres niveles, que permitieran a las comunidad indígena tener acceso de servicios de infraestructura urbana; fomentar acciones orientadas al desarrollo económico y social, generando el empleo que se requiera, o bien inicio de este en estas comunidad; impulso de acciones que lleven a las comunidades a elevar su calidad de vida, entendiendo esto una mejora en salud, educación e ingreso y fomento de actividades productivas que generaran empleo; fortalecer el desarrollo de espacios, para su recreación, expresión y participación de jóvenes que los aleje de actividades delictivas, etc.; dirigir un desarrollo social en armonía con la naturaleza, garantizando el aprovechamiento para futuras generaciones.

En suma, para dar a los indígenas el lugar que demandan y merecen tener en nuestro estado, tendremos que dársela también a todos los grupos diferentes que habitan en él. Pero la pluralidad necesita ir más allá de la tolerancia. No sólo es necesario aceptar la diferencia, sino estar dispuesto a entablar un diálogo constante con los que son distintos. No se trata de que los sonorenses, los mexicanos vivamos separados en nuestros diferentes ámbitos culturales y sociales, sino de que aprendamos a comunicarnos más y mejor entre nosotros.

Esto es imperativo, porque en el mundo actual ni los indígenas ni los otros sonorenses y los mexicanos viven aislados de los demás. Todos oímos la radio y vemos televisión, todos emigramos a las ciudades y fuera del país, todos usamos los servicios públicos y todos participamos en la vida política local, estatal y nacional. Esa convivencia requiere que nos conozcamos mejor, que reconozcamos que todos los grupos sociales y culturales de nuestro estado, tienen algo que enseñar a los demás. Es momento de que todos los sonorenses, los mexicanos, comencemos a escuchar y aprender de los indígenas. De que sus voces se oigan en cada ámbito de nuestro estado, desde la política y la economía hasta la cultura, para que juntos construyamos el Sonora, y el México realmente plural y más justo que todos anhelamos.

Sonora debe su riqueza cultural y su carácter distintivo, como un pueblo y su rico patrimonio en lenguas, cultura y arte, y lo hacen un estado con legado y tradición entre todos los pueblos indígenas del país. Desgraciadamente, entre las comunidades yaquis aun no disfrutan de una situación social y económica propicia para el Desarrollo Humano; puesto que a estas comunidades la caracterizan por vivir en altos niveles de pobreza y una situación de significativa desventaja.

El combate al rezago social del pueblo y comunidad indígena, representa una de las áreas de política pública de gran relevancia para que se de un desarrollo en nuestro estado. Por ello, es fundamental que las políticas públicas que impulse el gobierno del estado, en coordinación con sus municipios, tengan bien focalizado el

carácter integral del Desarrollo Humano, que permita incrementar las capacidades de los pueblos indígenas Yaquis, que los lleve a un cambio por su propia iniciativa. Por consecuencia, el desarrollo, solo va ser posible, con la participación de los actores sociales, los institucionales, como son las autoridades indígenas, organizaciones productivas, agrupaciones políticas, además de las dependencias del estado relacionadas con las comunidades indígenas, y toda aquella instancia que se trate y esté involucrada con las etnias. En Sonora, se reconoce que existe una escasez de empleo, salarios bajos y una relación distante entre la población indígena y la no indígena, afectando por ello cualquier proceso productivo que pudiera darse, y; por consecuencia a su desarrollo. Además esta población, la indígena, presenta grados de desnutrición, rezago educativo e incluso hasta migración.

3.1.3 Índice de Desarrollo Humano en la comunidad de Torim

Torim es una comunidad indígena Yaqui, con más de 360 años de existencia como uno de los ocho pueblos yaquis, considerando que a partir de 1610 los Yaquis aceptaron la presencia de misioneros jesuitas, siendo así los mismos misioneros quienes los organizaron en ocho pueblos a lo largo del Río Yaqui.

El nombre de Torim proviene de la lengua que significa: Rata de Campo. Su nombre se deriva del nombre de una especie de rata de campo muy común que era muy abundante en ese lugar y que pertenece a una especie zoológica conocida como Neotoma, constituyendo un platillo delicioso para los yaquis. Los yaquis se identifican a sí mismos y a los mayos como yoremes, palabra que significa hombre o persona. La noción de yoris, hombres blancos, los distingue, a su vez, de los demás grupos indígenas.

Al igual que el resto de los ocho pueblos Yaquis el pueblo de Torim también está asentado a lo largo del río yaqui, siendo el tercer pueblo de sur a norte seguido de Loma de Bácum. Bajo el control de las misiones jesuitas, la población se concentró en ocho poblados situados de sur a norte a lo largo del Valle del Yaqui. El

La utilidad del Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas reside no solamente en su novedad como herramienta de medición, pionera en México para la cuestión étnica, sino que realmente va más allá al permitir diversas posibilidades de análisis del estado de desarrollo humano. De hecho, en el ámbito de la toma de decisiones de la CDI (Comisión de Desarrollo Indígena), se ha probado ya como indicador para la asignación de recursos presupuestarios en programas de desarrollo, tomando en cuenta las características sociodemográfica de la población, sus patrones de dispersión, concentración y el nivel de rezagos en los cuales vive.

El aprovechamiento del Índice de Desarrollo Humano de la Población Indígena para fines de política pública ofrece, entre otras, la posibilidad de modelar escenarios de inversión, con el propósito de lograr una mejor focalización de los recursos y un mayor impacto de las inversiones para el abatimiento de los rezagos en el desarrollo. Se trata de una herramienta útil para la distribución equitativa de recursos y para construir fórmulas de intervención focalizada, que contribuyan a obtener un impacto más significativo de la acción del Estado.

Es así que se menciona, como y que comportamiento ha tenido este índice y sus indicadores en la Comunidad de Torim.

En base a información de los años del 1995 al 2010 se presentan resultados a nivel nacional, estatal y de la Comunidad de Torim, que como se ha mencionado, se ha visto desarrollada en cuanto a población flotante se refiere, dado que forma parte importante en la Etnia, debido a que es el centro de toda la Etnia Yaqui, sin embargo nos centramos en Torim, objeto de nuestro estudio:

Tabla 3
Información Nacional
Estados Unidos Mexicanos

Concepto	No. de Habitantes			
	1995	2000	2005	2010
Total	91,158,290	97,483,412	103,263,388	112,322,757
Mujeres	46,257,791	49,891,159	53,013,433	57,464,459
Hombres	44,900,499	47,592,253	50,249,955	54,858,298

Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.

www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html

La política de población ha estado presente en el país desde 1974, cuando se publicó la Ley General de Población. Esta misma Ley nos señala la necesidad de adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantea el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; en ella se hace incapie a la población indígena, incluso las instancias gubernamentales que atienden a esa masa de población, continuamente están al pendiente de ella. También, obliga al Gobierno Federal a llevar a cabo estrategias de planificación familiar a través de los servicios educativos, de salud pública disponibles, y a realizar acciones encaminadas a la reducción de la mortalidad. Asimismo, resalta la necesidad de influir en la dinámica poblacional a través de los sistemas educativos, de salud pública, y; de promover la plena integración de la mujer a los procesos económico, educativo, social y cultural. Esta ley, entre otras cosas, recoge la necesidad de integrar al desarrollo nacional a los grupos marginados, y de procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República Mexicana, con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional. Esto se menciona a raíz de la tabla que se anota con anterioridad y que refleja el crecimiento poblacional.

http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/informes/segundo/Doc_completo.pdf

Tabla 4
Índice de Desarrollo Humano Salud Nacional

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice
General	72.58	0.7097	73.88	0.7313	74.61	0.7436	75.34	0.7560
Mujeres	75.07	0.7512	76.24	0.7707	76.85	0.7809	77.46	0.7912
Hombres	70.13	0.6688	71.50	0.6971	72.34	0.7057	73.18	0.7144

*Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html*

Uno de los objetivos fundamentales del gobierno federal y por ende en los estados es contribuir a que los servicios de salud respondan a las diferencias de género, es decir, a las demandas y necesidades específicas tanto de las mujeres como de los hombres, y; Sonora, no es excepción.

La promoción de la salud es, sin duda, un elemento clave para fomentar la equidad y sensibilizar a la población. Asimismo, resulta esencial para impulsar las políticas que buscan mejorar la situación de salud, al incidir sobre sus determinantes socioeconómicos y al modernizar los sistemas de salud en las localidades. El principal desafío que enfrenta el sector salud es la superación de la inequidad, tanto en el estado de salud como en el acceso a la atención sanitaria. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esta última, a su vez, es reflejo de las inequidades sociales (económicas, políticas, étnicas y de género) que prevalecen en las localidades. Por ello, el enfoque de salud y desarrollo humano dirige sus estrategias hacia los encargados de formular las políticas públicas que determinan las condiciones de vida y de desarrollo humano, incluidas las relacionadas con los sistemas de salud en México.

La reducción de la pobreza se puede alcanzar solo por medio del aumento de la equidad. Esta idea es la palanca que mueve la agenda política, se supone del

desarrollo en los estados y regiones en la actualidad. Ya nadie ignora que para superar el retraso de determinados grupos sociales, es imprescindible atacar las asimetrías en el acceso a los servicios de educación y de salud.

Tabla 5
Índice de Desarrollo Humano Educación Nacional

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice
Alfabetización								
General(6-14años)	16,624,569	0.8599	17,194,972	0.8728	16,959,833	0.8779	17,174,378	0.8890
General(>14 años)	52,378,135	0.8926	56,841,794	0.9045	62,926,137	0.9146	72,425,081	0.9155
Índice Educación General		0.8817		0.8939		0.9024		0.9039
Índice Educación Mujeres		0.8692		0.8833		0.8944		0.8949
Índice Educación Hombres		0.8951		0.9058		0.9113		0.9108

*Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html*

La tabla, muestra una población a partir de los 6 años de edad, con su respectiva participación de género, tamaño de población y el índice en cada uno de ellos. Podemos observar que en lo referente al Índice de Desarrollo Humano, no se tiene una mejora sustancial, y ligeramente este ha permanecido. Las políticas públicas en materia de educación, deben ser prioridad en nuestro país, ya que representa el instrumento de desarrollo económico, tanto como en los estados, por lo que es determinante que estas, reflejen una razón de ser a la existencia como seres humanos.

La posibilidad de adquirir conocimientos elementales para articular las habilidades de reflexión y comprender el entorno en que se vive es esencial para que la gente pueda buscar un significado a su existencia.

Lo que una persona puede ser o hacer es indicativo de su calidad de vida como ser humano. El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. La educación promueve el desarrollo humano al proporcionar bases para actuar con autonomía y aumentar las oportunidades para ejercerla. Para ser agentes de su propio desarrollo las personas requieren la formación de valores propios, pero también de la información y del aprendizaje de habilidades para ampliar sus opciones de vida. Al evaluar nuestras vidas, tenemos razón para estar interesados no sólo en la clase de vidas que conseguimos vivir, sino también en la libertad que realmente tenemos para escoger entre diferentes estilos y modos de vida.

La educación empodera a la población, particularmente a los pobres y a los débiles, al reducir la ignorancia, erigir habilidades e introducir actitudes acordes con la época en que se vive. El enfoque de desarrollo humano, en último término, provee una guía general para las políticas públicas con una implicación simple y directa: la educación debe recibir un alto nivel de prioridad política, pues la educación es en parte fin y en parte instrumento para el desarrollo. La escolaridad es uno de los principales determinantes del ingreso laboral, y en los hogares pobres el ingreso por trabajo es la principal fuente de recursos. En particular, el acceso a la educación superior destaca en la determinación de la movilidad socioeconómica entre generaciones.

Tabla 6
Índice de Desarrollo Humano Ingreso Nacional

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Pesos*	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice
General	12,415.20	0.7193	15,128.00	0.7523	15,205.10	0.7510	15,166.50	0.7435
Mujeres	5,112.81	0.5712	8,296.58	0.6520	9,905.89	0.6795	9808.80	0.6727
Hombres	19,938.40	0.7984	22,289.30	0.8170	20,795.70	0.8033	21,001.50	0.8034

• Dividir entre 1.668290693255 para obtener dólares PPA , año 1996

*Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html*

El impacto del nivel de ingreso y la distribución del mismo genera descomposición social y conflicto, mientras que en una sociedad más igualitaria, sus integrantes tienen mayor oportunidad de desarrollo y crecimiento. La mala distribución de ingreso no sólo limita a los individuos, sino también a la economía en su conjunto, de tal modo que se genera un círculo vicioso en el cual la falta de recursos limita el consumo y del mismo modo reduce los incentivos para generar productos y servicios. En la tabla anterior, y por el periodo en cuestión, vemos que el comportamiento de ingresos se ha mantenido, lo que indica que la población sigue creciendo en desigualdad, existiendo una gran masa de habitantes, con mismos ingresos, por consecuencia ausencia de consumo y niveles de pago bajos.

Lo anterior, nos dice que el crecimiento económico no ha mejorado el nivel de vida en nuestro país, puesto que si el consumo no se da que es el componente más importante de la demanda, veo difícil que este indicador del Índice de Desarrollo Humano, se traduzca en bienestar.

Tabla 7
Información Estatal
Sonora

Concepto	No. de Habitantes			
	1995	2000	2005	2010
Total	2,085,536	2,216,969	2,394,861	2,662,480

Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.

www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html

En términos de tasas de crecimiento demográfico, podemos observar cómo se muestra en tabla anterior, donde en un periodo de alrededor de 15 años el crecimiento de población, se muestra en un 6%, entre el año 1995 al año 2000 y con tendencia hacia la alta, de tal forma en 2010 se refleja un 11%.

Los factores demográficos revisten importancia crucial para los planes encaminados a mitigar la pobreza, ofrecer servicios sociales básicos, velar por la seguridad alimentaria, conservar los recursos y proteger al medio ambiente. Lo que obliga a los gobiernos, a tener o contar con acciones que regulen, concienticen y sobre todo formen a sus habitantes, que a su vez les permita una mejora en su calidad de vida.

Tabla 8
Índice de Desarrollo Humano Salud Estatal

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice
General	71.94	0.8318	73.18	0.8497	73.94	0.8622	74.70	0.8748

Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.

www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html

Los cambios demográficos y epidemiológicos, el deterioro del medio ambiente, las condiciones de vida en nuestro Estado, los accidentes y las enfermedades crónicas constituyen desafíos sanitarios en el siglo XXI.

Sin embargo la esperanza de vida ha mejorado, como bien se observa en la tabla de salud estatal, pero además este escenario requiere implementar estrategias de salud pública, que prevengan la aparición de enfermedades y promuevan el pleno desarrollo de la salud. Tales retos existen por la primacía de servicios de tratamiento para combatir enfermedades por sobre los programas de promoción y prevención.

Tabla 9
Índice de Desarrollo Humano Educación Estatal

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice	Habitantes	Índice
General(6-14años y > a 14 años)	1,670,341	0.9229	1,787,027	0.9283	1,932,752	0.9322	2,072,876	0.9359

Fuente: *Elaboración propia con base:* www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html

Promover una educación para un desarrollo sustentable y sostenible, significa plantearse la formación de un ser humano íntegro, capaz de reconocerse como parte del mundo natural y de relacionarse armónicamente con él. En nuestro Estado como en el país, esta no se ha reflejado como tal, a pesar de esfuerzos y acciones que los gobiernos estatales han hecho: apertura de escuelas de todos los niveles, la formación docente cuestionada, y, un índice que no avanza, como apreciamos en tabla 9, etc. Significa formar sujetos con conciencia cívica, críticos y reflexivos; capaces de relacionarse de manera distinta con la naturaleza, con los demás, con el conocimiento; con capacidad de comprender, explicar y criticar su realidad.

Tabla 10
Índice de Desarrollo Humano Ingreso Estatal

Concepto/Año	1995		2000		2005		2010	
	Pesos*	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice	Pesos	Índice
General	15,103.80	0.7913	18,249.10	0.8105	18,376.30	0.8152	18,247.30	0.8103

*Dividir entre 1.668290693255 para obtener dólares PPA , año 1996

Fuente: *Elaboración propia con base:* www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html

Si analizamos la tabla relativa al ingreso, tiene una relación con el crecimiento económico, porque? porque este se ha encerrado en un conjunto de restricciones, condiciones estructurales (estancamiento en reformas) y concepciones gubernamentales que dejan un marcado rastro de inestabilidad en la economía. Por lo que el gobierno dio inicio un replanteamiento frente a su economía y por consecuencia, formular nuevas acciones, que se acoplen a los nuevos retos de la sociedad. Pero estas acciones, responden a la necesidad de tratar de solucionar otros problemas como la desigualdad social, la pobreza y la polarización de ingreso, obstáculos que producen daños que van mas allá del aspecto económico, que afectan la calidad de vida colectiva.

Siendo estas las condiciones y la dinámica económica y social en el estado cabe preguntarse, si el insuficiente progreso económico, índice muy semejante en estos 15 años, a pesar de un aparente mayoría en pesos, contrasta con la magnitud de los cambios que han tenido sus políticas económicas y si dichas políticas han aminorado las desigualdades sociales, la pobreza y la polarización del ingreso.

Tabla 11
Información Comunidad Yaqui de Torim
Índice de Desarrollo Humano Torim

Concepto	Habitantes	Salud	Educacion	Ingreso	*I.D.H.T.
Año 1995	915	0.7134	0.7311	0.4624	0.6356
2000	835	0.7145	0.7527	0.4622	0.6431
2005	755	0.7132	0.7674	0.4621	0.6476
2010	792	0.7134	0.7654	0.4628	0.6472
*I.D.H.T. Índice de Desarrollo Humano Total					

*Fuente: Elaboración propia con base: www.undp.org.mx/desarrollohumano.
www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html*

Esta tabla sobre el Índice de Desarrollo Humano de Torim, nos muestra que impacto tuvieron las acciones que los gobiernos en el periodo 1997-2009 y todos los programas contemplados en los Planes Estatales de Gobierno, para beneficio de la etnia Yaqui, ya que nos presenta las mediciones de los distintos periodos, reflejando el estancamiento o el pobre crecimiento.

El informe es el resultado de los análisis de datos tanto de INEGI como de la ENIGH, que durante estos periodos se tuvieron a la mano. El Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas (IDHPI), sobre todo a nivel local, son producto de esfuerzos, mediante metodologías comentadas con anterioridad, ya que integra indicadores que permiten evaluar las condiciones de vida y los avances en el desarrollo humano de los pueblos indígenas de México.

Metodología desarrollada por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003). (PNUD 2009) (Esta metodología permite combinar información censal con información de encuestas, las cuales se levantan para una muestra de la población pero que permiten obtener información detalladas de los ingresos.) La metodología consiste en elaborar modelos que caractericen el ingreso como función de las características del hogar, del tipo de vivienda, de la educación de los miembros del hogar, y variables de la localidad, obtenidas en las encuestas para aplicarlas a los datos del censo con el fin de predecir el ingreso (o el consumo) del hogar. El proceso requiere la selección de variables que sean comunes al censo y a la encuesta de hogares seleccionada.

CAPÍTULO 4. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL IDH

Los niveles de desigualdad en México están por debajo del promedio latinoamericano, de por sí zona del mundo con mayores índices de inequidad, de acuerdo con el Primer Informe de Desarrollo sobre Desigualdad en América Latina y el Caribe, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esto quiere decir que en países como Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Argentina, El Salvador y Perú países con una producción económica menor a la de México existe una distribución de los ingresos mucho más equitativa. www.undp.org.uy

Es decir, aún cuando México genera una mayor cantidad de ingresos que esos países, la riqueza está concentrada en una menor proporción de personas. En cuanto a la cifras sobre vida en condiciones de pobreza, también las cosas han empeorado. El Banco Mundial anunció recientemente que el número de pobres en México había pasado de 50.6 millones en 2008 a 54.8 millones en 2009. Significa que en México hay 4.2 millones de nuevos pobres a pesar de que desde 1998, el gobierno federal ha invertido miles de millones de pesos en diversos programas para disminuir los niveles de miseria.

Mientras no se eleve la calidad de educación que provee el estado, y que los servicios de salud realmente generen hábitos, es gobierno continúa reproduciendo el ciclo de desigualdad. En México mejora el promedio de pobreza en los últimos años pero la desigualdad continúa. ¿Por qué? Porque hay elementos estructurales, en donde la desigualdad está presente y que las acciones no han sido suficientemente efectivas. Los programas sociales no son suficientes si no podemos estructuralmente mejorar el tema de acceso igualitario a oportunidades, recursos e ingresos que va más allá de solamente programas sociales.

El combate a la pobreza ha sido la principal bandera política de los últimos tres sexenios desde que por decreto presidencial se formó la Secretaria de Desarrollo Social, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari quien inicio con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyo objetivo en primera instancia era erradicar la pobreza, este programa se concentró en la creación de infraestructura social mediante organización comunitaria donde el gobierno daba el material y la comunidad ponía la mano de obra, sin embargo en la práctica termino siendo un programa electoral que solo ayudó a solucionar los problemas del partido que se encontraba en el poder, siendo una política totalmente clientelista. *Informe sobre el PND de México 1988-1994*

PROGRESA el Programa de Educación, Salud y Alimentación que se presentó en agosto de 1997 durante el sexenio de Ernesto Zedillo, partió de la concepción neoliberal , que atribuye la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de aquí que las acciones para disminuir la pobreza se enfocaron a contrarrestar las deficiencias individuales por lo que se basó en la entrega individual de dinero en efectivo, mediante la focalización de los más pobres, ignorando las redes sociales y las relaciones de confianza que se dan al interior de las comunidades, los resultados del programa fueron no solo que el porcentaje de familias en condiciones de pobreza no disminuyera sino que al interior de las comunidades se rompieron redes sociales al encontrarse familias con las mismas condiciones de pobreza excluidas de las beneficiadas por el programa, este rompimiento se dio incluso al interior de la unidad familiar al ser la focalización por genero y edad de los miembros de la misma, lo que finalmente se observó en este programa paternalista y partidista fue una falta de comprensión tanto de la pobreza como de las características de las relaciones culturales al interior de las comunidades beneficiadas por parte de quienes generaron este programa, pues incluso desde el inicio de la focalización, comunidades enteras manifestaron que deberían incluirse todas las unidades familiares en el programa. *Plan Nacional de Desarrollo 1994/2000*

En marzo del 2001 el presidente Fox anunció la transformación de Progres a Oportunidades, aún cuando en el documento oficial y en todos los promocionales sí se menciona la parte social, el desarrollo humano y la corresponsabilidad, parte de la misma concepción neoliberal incluso uno de sus puntos básicos es la transparencia en la focalización, se señala además que se trata de impulsar la estrategia de superación de la pobreza extrema por el propio esfuerzo de las personas y las familias, es un compromiso con la superación individual de quienes se han quedado a la retaguardia por falta de oportunidades.

Sin embargo, para el buen funcionamiento del programa de Oportunidades al igual que en Progres a, no importa lo bien focalizadas que se encuentren las familias más pobres entre las pobres pues el mismo proceso de focalización conlleva errores de inclusión de los no pobres, al mismo tiempo que omite o excluye a familias pobres, este error de exclusión, mencionado por Amartya Sen desde 1995 al referirse a la tendencia de los gobiernos a focalizar la ayuda y analizado ampliamente por *Julio Boltvinik:31-61*; al evaluar el Programa Progres a, tiene graves consecuencias pues los daños que puede causar la espera de soluciones son irreversibles, basta observar las estadísticas de mortalidad infantil, desnutrición, mortalidad materna y las diferencias regionales en la esperanza de vida al nacer.

Mientras los programas sociales diseñados para erradicar la pobreza, partan de una lógica asistencialista que fomente la receptividad pasiva y la dependencia, y más aún que no solo ignore sino incluso bloquee el capital social y la riqueza de las comunidades desdeñando el aporte de la sociedad civil al desarrollo, difícilmente disminuirémos la brecha entre ricos y pobres, y no solo eso sino que se dará un estancamiento en el desarrollo y calidad de vida en las personas y comunidades. Si bien, las políticas nacionales para erradicar la pobreza en México en la práctica no fomentan el capital social, a nivel local sí hay muchos ejemplos donde las comunidades sin o con el apoyo de instituciones públicas han fortalecidos sus redes sociales en beneficio de la comunidad.

4.1 Programas sociales en las Comunidades Indígenas Yaquis

Algunos proyectos y programas de desarrollo; como agrícolas: tipos de cultivo, de ganadería, pesca; formas de asociación de los productores en esas comunidades, integración de nuevas tecnologías, créditos, y; el proyecto de castellanización, es decir la enseñanza del español en la comunidad yaqui, todos ellos durante los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976), Jose Lopez Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988), dirigidos a las Comunidades Indígenas han buscado el aumento de la producción agrícola y artesanal; han propuesto la mejoría de las formas de vida, como higiene y costumbres; han fomentado la educación en español y la enseñanza de los valores y la cultura nacional, sin considerar las particularidades culturales de estas comunidades, por lo que han resultado contraproducentes o rechazados por la propia etnia por no corresponder a sus necesidades e intereses.

Los momentos políticos clave de los años 90, fueron momentos que data de la historia que durante mas de 20 años atrás, es decir de los inicios de los años setentas, de presencia institucional se dio en las comunidades yaquis. Se presentaron ante el Congreso tres iniciativas para una reforma constitucional a favor de los derechos y las culturas indígenas, dos de ellas por parte de partidos políticos y una del gobierno, sin que se llegara a un consenso.

Todo ello debido a los programas gubernamentales y, que de una u otra manera han incidido en la transformación de la vida social y económica de estos pueblos indígenas; por mencionar: a) Acceso a servicios de salud; b) Electricidad, agua e instalación de aulas en algunas comunidades (escuelas), esto ha permitido una mejora en sus condiciones de vida, las cuales no se observa en campo.

Se reflejo la presencia de acciones de gobierno, mediante políticas asistencialistas de parte del Banco Rural, Instituto Nacional Indigenista y del Programa Nacional de Castellанизación, que bien como resultado se dio la formación de grupos con intereses ajenos a la etnia, sin embargo no es materia de nuestro estudio, esto último, sino mas bien como se ha venido dando línea desde la Federación de las acciones de gobiernos en esta comunidad y, en especifico a la de Torim.

Para ese entonces la distribución de las comunidades yaquis, estaba de la manera siguiente, y en donde participan las Comunidades que las integran; sus principales cabeceras, son donde se asientan sus gobernantes y formas de gobierno, que a su vez son reconocidos por las autoridades federales, estatales y municipales conformándose:

Tabla 12

Relación número de habitantes de las Comunidades Yaquis 1980

Comunidad	No. de Habitantes
Bácum	1,530
Belem	1,459
Cocorit	3,733
Huirivis	261
Potam	6,190
Rahum	302
Torim	1,638
Vicam	8,327
Total	23,440

Fuente: Programa Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui, 1983

Como se menciona con anterioridad, el día 1ro. de diciembre de 1988, en la toma de posesión del Lic. Carlos Salinas de Gortari, impulsa una nueva línea política

de atención hacia los pueblos indígenas a través de la creación del Programa Nacional de Solidaridad, cuyo eje pragmático concebía:

“El libre desarrollo de los pueblos indígenas de México y la corrección de la desigualdad” Instituto Nacional Indigenista, (INI) 1994:44

Entre los principios generales de acción, se encontraban los siguientes:

- 1) *Promover y dar servicio y apoyo a las iniciativas de los pueblos indígenas a fin de actualizar sus potencialidades y consolidar el carácter plural y diverso de nuestra nacionalidad;*
- 2) *Promover el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista;*
- 3) *La coordinación con las instituciones federales, estatales y municipales y de la sociedad, así como los organismos internacionales, con el propósito de ampliar la cobertura de atención hacia los pueblos indígenas, e involucrar a otras dependencias y sectores de la sociedad civil en el quehacer indigenista.*
INI(1994:34)

Derivado de lo anterior, se genera un fideicomiso y como fideicomitente el Gobierno del Estado de Sonora, de donde su compromiso surge en el Plan Estatal de Desarrollo, estrategias encaminadas a mejorar el bienestar social de sus habitantes, mediante una mayor y mejor prestación de los servicios públicos así como el fortalecimiento de una infraestructura básica y de apoyo para elevar su calidad de vida; todos ellos como acciones de gobierno en aras de mejora en las comunidades yaquis. También estas comunidades jugaron un papel de fideicomitentes, en donde las obras de esas acciones de las autoridades estatales, serian solo obras de interés social que ellos mismos seleccionaron para elevar su calidad de vida. Y para finalizar, dentro del mismo documento se le da reconocimiento como fideicomisarios a la población indígena de los ocho pueblos yaquis, para el beneficio de las obras de infraestructura básica y proyectos productivos y de desarrollo social.

Este fideicomiso, recibe diversos tipos de aportaciones, entre ellos de parte del gobierno del estado para programas de organización y capacitación, asistencia técnica agropecuaria, parcelas demostrativas, laboratorios de suelos, becas educativas, proyectos productivos y proyecto de mujeres; de parte de la federación programas económicos y sociales de parte de Secretaria de Salubridad y Asistencia, Secretaria de Desarrollo Social, Banco Rural, Secretaria de Agricultura y Ganadería; y desde luego el compromiso de los habitantes de las comunidades, como sus bienes de garantía, mano de obra y fondos creados por ellos mismos.

Sin embargo y, dentro de lo mencionado, se dieron a conocer otras acciones de gobierno y proyectos productivos, tales como:

- Desmontes de tierras y nivelaciones de predios;
- Granjas, porcinas, avícolas, bovinas y caprinas;
- Módulos apícolas y explotación de carbón vegetal, y;
- Actividades pesqueras, ostión, camarón y acuacultura.

Restor Rodriguez, (2007:127-128)

En relación a la participación de la mujer, en distintas acciones, se trabajo en tiendas de abasto, talleres de costura y confección de ropa tradicional, tortillerías y agricultura en pequeña escala; con el paso de los años, todo aquel esfuerzo, una vez mas no se ve reflejado en sus condiciones de mejorar su nivel y condiciones de vida de la comunidad.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995/2000, “La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones. La integración deberá realizarse de manera respetuosa y consensada, para que sean los propios pueblos indígenas quienes fijen ritmos. La educación, el empleo y el aumento en la productividad de las regiones indígenas son piezas esenciales para lograr esta meta. En este sentido, cobra especial relevancia que los indígenas puedan ejercer

irrestringidamente las libertades individuales. Será necesaria una revisión exhaustiva de la legislación vigente que pueda dar lugar a prácticas discriminatorias y violente la diversidad cultural del país. La relación del Estado con los grupos indígenas implica construir nuevos equilibrios políticos que incluyan a todos los actores nacionales. Dar forma y permanencia a una nueva alianza para el bienestar social demanda la incorporación de los indígenas al desarrollo nacional. El Plan considera fortalecer la participación democrática de los pueblos indígenas en la planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones, a partir del respeto a sus formas de organización social y tecnologías. Asimismo habrá que ampliar la coordinación entre las diferentes instancias y niveles de gobierno para garantizar el acceso expedito de los pueblos indígenas a la administración, impartición y procuración de justicia. Se propone construir una nueva relación entre la sociedad y los pueblos indígenas basada en el conocimiento, reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de la nación, y promover la participación de los pueblos indígenas en la planeación, definición, ejecución y administración de programas destinados a mejorar la salud, el bienestar social y la educación de sus propias comunidades”.

El artículo 22 de la Ley de Planeación determina; “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a los lineamientos que marca dicha Ley de Planeación. Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf. El PND indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes. En cumplimiento de esta disposición, a continuación se lista programa, relativo a las comunidades indígenas: Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios.

4.1.1 Evolución de las acciones de Gobierno en el periodo 1997-2003 y 2003-2009

Considerando las acciones del gobierno federal en el periodo 1994-2000, podemos contemplar que para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales e indígenas, refiere a la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y les brinde, al mismo tiempo, la oportunidad de incrementar su productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola y por consecuencia el indígena. La integración social se sustenta en una propiedad rural legalizada que puede ser objeto de inversiones productivas y punto de partida para impulsar acciones de participación social en programas gubernamentales.

Para incrementar la productividad del campo mexicano y apoyar la superación de la pobreza extrema, que afecta tan severamente al sector rural (indígena-campesino), son necesarias tres estrategias: a) Con la participación de la etnia, campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; b) Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al Artículo 27 constitucional; c) Apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva de este sector económico, y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

Posteriormente, durante el gobierno del Presidente C. Lic. Vicente Fox Quezada en el periodo 2000/2006, en relación a las acciones de la federación, podemos ver que estas, en las etnias van encaminadas hacia:

- a) Hacer incluyente la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres;

- b) Impulso a la mejora de calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones, aspectos que demandan un ya en la actualidad;
- c) Promover los aspectos relacionados a los servicios de salud, la educación y el desarrollo de los proyectos que les permita elevar sus ingresos y fuentes de empleo para una mejor condición de vida en sus comunidades;
- d) Hacerlos partícipes reales para la elección de los programas que desarrollen su capacidad productiva y los incorpore a la dinámica económica en su y la comunidad en la que se encuentran, participando en los tres niveles de gobierno. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*

De manera muy general, con la inclusión del programa oportunidades, este gobierno abrió las puertas para considerar, programas dirigidos a la población mediante la inclusión de las etnias en ellos, dando la oportunidad de aplicar recursos, grandes recursos económicos para el desarrollo, bienestar y crecimiento económico. Lo podemos apreciar en estas comunidades, (yaquis) sin embargo no ha sido suficiente, ya que las graficas anteriores, muestran que su mejora no va de la mano con la aplicación de estos programas.

Enseguida se mencionan programas que los gobiernos estatales, contemplaron hacia las comunidades yaquis, por mencionar los más relevantes, y; de ellos se esperaba un gran impacto:

- Salud y nutrición;

En relación a estas acciones, se mencionan las políticas de tipo comunitario pertinentes, de tal forma que permitiera evaluar los resultados y las repercusiones relativas a la salud nutricional; la vigilancia del seguimiento a la salud nutricional y sus determinantes para hacer las comparaciones y una evaluación periódica, que facilitara el reforzamiento de estos programas en la Comunidad. Una orientación a la Comunidad a través del centro de salud sobre las patologías

derivadas de la nutrición y, desde luego se pudo apreciar la posibilidad de desarrollar proyectos para el fomento de regímenes alimentarios saludables.

- Desarrollo productivo;

No hay auténtico desarrollo productivo sin innovación. Bajo la premisa anterior, se plantearon, según se desprende de los planes de desarrollo estatales de ambos periodos, el aumento de la producción agropecuaria en cantidad, calidad y valor agregado, en el marco de la sustentabilidad económica, social y ambiental, preservando los recursos naturales y promoviendo acciones para la adaptación al cambio climático, propendiendo al desarrollo rural con la participación de los actores en el territorio.

- Infraestructura;

Dentro de las acciones y programas relativos a este concepto, de acuerdo a la literatura existente se busco involucrar a la población en una actitud de cambio y el municipio como el promotor de gestiones para la mejora de infraestructura en la Comunidad, conjuntar esfuerzos para lograr una mejora de calidad de vida de los habitantes a través de los servicios, de planeación urbana, drenaje, red eléctrica, maximizando la utilización de los recursos.

- Educacion y capacitación;

Los programas educativos y la acción del gobierno, se muestra que los sistemas de enseñanza, respeten las culturas tan diversa en la Comunidad Yaqui, desgraciadamente, se aprecia una ausencia de materiales básicos y pedagógicos, lo que ha traído como consecuencia, ese rezago y estancamiento en el Índice relativo a la Educacion en la Comunidad de Torim.

- Cultura y recreación;

En el aspecto de la cultura indígena, se ha promovido y difunde sus tradiciones, leyendas e historias, tanto como sus festividades y quizás ello sigue siendo lo que

a pesar de la participación del gobierno en los programas relativos a la difusión para que sus usos y costumbres permanezcan, esta cultura en el caso de la Comunidad Yaqui, no se expande hacia el conocimiento del resto de la población.

- Mejora en su medio ambiente;

El manejo del medio ambiente es un foco que ha estado presente en muchas acciones del gobierno del estado, se puede ver en los planes estatales y municipales, sin embargo se muestra una ausencia precisa de un plan articulado donde se involucre a la población indígena hacia el cuidado y cumplimiento de los tramites de gestión ambiental, cumplimiento de la normatividad incluso para el y destino de basura en relleno sanitario. No olvidemos la importancia en esta como en muchas o todas las comunidades en México, la importancia que reviste la seguridad jurídica.

- Procuración de justicia y derechos humanos;

La política gubernamental se manifiesta en adelantos positivos en relación a la procuración de justicia y las normas en cuanto derechos humanos, sin embargo es claro que siguen enfrentando por parte del gobierno intromisión en sus derechos de tierras, despojos, marginación así como abusos por parte de las fuerzas militares y policiacas.

Tradicionalmente la relación de trabajo entre las distintas esferas de gobierno y las comunidades yaquis del Estado, ha sido con una orientación asistencialista, lo que ha provocado una actitud de dependencia mas que autodesarrollo; por lo que se puede observar en los programas de gobierno en estos periodos 1997/2003 y 2003/2009, como resultado; mas bien no se cuenta con un diagnostico situacional que arroje información clara, precisa de la situación en que se desarrollan estas comunidades.

Mas, podemos señalar, que se observa confrontación-división en su interior, desde luego por causas propias de su cultura, formas de gobierno e incluso hasta intereses ajenos, no se diga en los distintos centros de salud durante estos periodos en un abandono, por lo que hace falta una rehabilitación, mantenimiento y como consecuencia poca atención medica. Lo anterior refleja un índice de desarrollo humano muy debajo, en relación a los obtenidos en el Estado, como se muestra en tablas anteriores.

Se hablo de programas relativos a la construcción y mejoramiento de la vivienda, abatir los pisos de tierra, proveerlos de agua entubada y drenajes, que dieran un cambio de imagen en sus comunidades, todo ello respetando la función y el valor de los materiales y la distribución espacial de acuerdo a sus usos y costumbres. Programas relativos al fomento del autoempleo, creando unidades productivas en las áreas agrícolas, ganaderas y turísticas. El mejoramiento de la calidad de vida de la mujer indígena, refiriéndonos hablar en términos de condiciones de equidad.

4.2 De las Comunidades Indígenas Yaquis y el Índice de Desarrollo Humano

El objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades abiertas a la gente para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para participar en su entorno social. Lo que debe ser reiterado es que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos.

En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, las mercancías y servicios que consumen o sus percepciones de bienestar.

Por otra parte, en el concepto de desarrollo humano, juega un papel importante la noción de igualdad de oportunidades. No sólo se trata de que los individuos tengan al menos ciertas capacidades básicas sino que su potencial de ser personas llegue a ser similar entre ellos. Lo anterior no significa que alcancen la misma acumulación de activos, o idénticos ingresos, consumo o satisfacción.

Pese a los múltiples ángulos que presenta el concepto de desarrollo humano, es necesario y útil subrayar la importancia de algunas de las capacidades de los individuos en los esfuerzos por hacer operativo parte del contenido del concepto. Así, la perspectiva de una vida razonablemente larga, sin padecer enfermedades por lo general evitables, representa un elemento básico para permitir plantear un plan de vida. Por otra parte, la posibilidad de adquirir conocimientos elementales para articular las habilidades de reflexión y comprender el entorno en que se vive es esencial para que la gente pueda buscar un significado a su existencia. Finalmente, tener oportunidades de generar un ingreso es fundamental para disponer de bienes y servicios correspondientes a una vida decorosa y con experiencias placenteras.

Dentro del concepto de desarrollo humano es conveniente enfatizar las capacidades para vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y obtener un ingreso, pues sin ellas otras oportunidades de elección no estarían presentes. En este contexto, no es fundamental si los años de vida de la persona se convierten en un activo para trabajar o en tiempo libre, no interesa si los mayores conocimientos ligan o no a los individuos para ser más productivos, ni es importante si el ingreso se convierte en riqueza física y ahorro financiero o se consume por completo. El sentido de las capacidades básicas en el desarrollo humano es brindar libertad esencial a las personas; lo importante son los individuos y no los instrumentos relacionados con su libertad.

Medir el desarrollo humano en toda su complejidad sería algo imposible o inmanejable, por ello habría que ver, al buscar la información de las comunidades indígenas de todos y cada uno de los estados de la República Mexicana, luego en este caso en Sonora, enseguida con las Comunidades Yaquis y terminar con la comunidad de Torim; sin embargo en el punto posterior se tomara el caso de esta última Comunidad. La riqueza de la noción rebasa ampliamente las posibilidades de capturarla con los datos disponibles en cualquier país, pero incluso, aún contando

con ellos, involucraría tal cantidad de información que considerarla en su totalidad sería poco práctico. En realidad, toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto de origen, es una selección de algunos de sus elementos y un resumen de los mismos. El PNUD-México ha realizado mediciones del IDH a nivel municipal para los años 2000 y 2005, y continuamente conforme la información oficial lo permite realiza actualizaciones anuales a nivel estatal de este indicador. Sin embargo, hasta el momento no se habían hecho cálculos para la población indígena y no indígena; sólo podía tenerse un aproximado de este indicador por el porcentaje de población indígena en el estado o en el municipio, y con base en ello se había logrado inferir que entre mayor era el porcentaje de población indígena menor era el IDH.

El proyecto inicial de elaborar un índice de desarrollo humano para los pueblos indígenas, incluyendo las Comunidades Yaquis, fue concebido con la intención de proponer, por vez primera, un conjunto de indicadores que reflejaran las propias dinámicas de desarrollo de los pueblos indígenas. Además, éste debería atender las especificidades de sus sistemas de normas, valores y prácticas culturales, de tal manera que pudieran identificarse sus necesidades diferenciadas. Sin embargo, se tomó la decisión de elaborar un índice que fuera comparable con la metodología del PNUD y que permitiera reconocer las diferencias que existen en los niveles de desarrollo humano entre la población indígena y no indígena del país.

Así, el Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas, (IDH-PI), cumplió con el objetivo de que un instrumento de medición nacional e internacional considerara el carácter diverso de la nación mexicana sustentado en los pueblos indígenas.

En los últimos años se ha asumido que la información y el conocimiento específico sobre los sujetos de atención, son una base fundamental para la toma de decisiones para la política pública. Porque, cuando una realidad no se registra, no se

recupera; y queda entonces al margen de la evaluación y transformación en el sentido pertinente.

Si bien han existido evidencias de la gravedad del rezago de la población indígena, un ejemplo palpable es la etnia yaqui, ese Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México y el propio Índice ofrecen la posibilidad de conocer, con mayor precisión, las diferentes dimensiones que éste adquiere entre las localidades de sus ocho pueblos. Esta información debe permitir generar estrategias y nuevas formas de análisis e interlocución para solventar y corregir las desigualdades, independientemente de si la población indígena se encuentra en sus territorios ancestrales o si se ha movido de ellos hacia otros territorios.

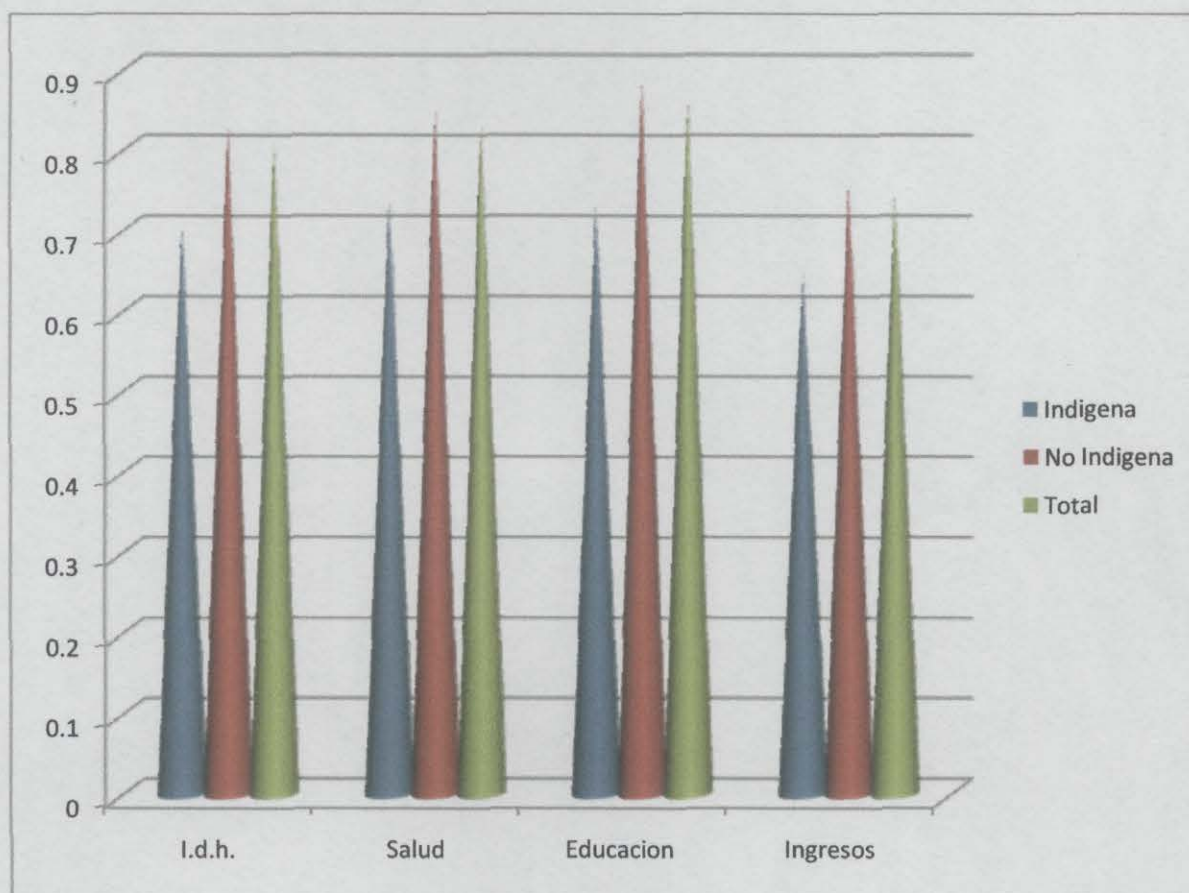
En el Índice de Desarrollo Humano de 2002 para México se incorporó la variable de desigualdad, con el fin de atender las limitaciones de las mediciones para tomar en cuenta las diferencias entre personas, grupos y territorios. Esta misma variable se utilizó para elaborar el IDH indígena.

La integración de esta variable ha contribuido a la discusión mundial sobre la medición del desarrollo humano y ha permitido detectar y reconocer la desigualdad en el desarrollo de las personas y establecer prioridades de atención.

En este sentido, una de las grandes virtudes de los indicadores contenidos en este índice son sus posibilidades de comparabilidad. En el contexto estatal, permiten percibir las brechas existentes en los niveles y ritmos de desarrollo humano entre sectores de la población yaqui y entre comunidades.

“Así, el Índice de Desarrollo Humano de la población indígena presenta una brecha del 11.2% con respecto al índice de la población no indígena. Esto significa que la población no indígena de Sonora registra un nivel de desarrollo humano 4 veces superior al de la población indígena.” www.undp.org.mx/desarrollohumano:78-80

Grafica 1 IDH de los Pueblos Indígenas, no Indígenas y Total



Concepto	Indígena	No Indígena	Total
I.d.h.	0.7057	0.8304	0.8144
Salud	0.7380	0.8491	0.8338
Educacion	0.7319	0.8841	0.8653
Ingresos	0.6471	0.7579	0.7441

PNUD (México) Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos Indígenas de México 2006 (Versión electrónica base 2000)

“El comportamiento del índice y sus componentes a lo largo del estado, y la desagregación de estos para población indígena y no indígena, permiten distinguir la existencia de dos ejes a partir de los cuales se configuran los escenarios de la

desigualdad: el lugar de residencia y la pertenencia étnica. Lo que resulta una constante es que el IDH de la población indígena es siempre menor al de la población no indígena.” www.undp.org.mx/desarrollohumano:80-82

Es necesario que la administración pública trabaje en conjunto para incrementar los niveles de desarrollo humano de los indígenas, especialmente en aquellas localidades y municipios menos desarrollados. Una de las posibilidades de este instrumento es que, incluso en los municipios con mayor desarrollo, se tome en cuenta a la población indígena que allí vive, y que en general presenta valores de desarrollo humano inferiores a los de la población no indígena.

El Índice de Desarrollo Humano para los Pueblos Indígenas permite, que la información elaborada de cada municipio y región, considere, por un lado, las inequidades que afectan particularmente a los pueblos indígenas y, por otro, su desagregación en los valores diferenciales entre los indígenas y los que no lo son.

4.2.1 Educación, Salud e Ingreso del periodo 1997-2009 de la Población en Torim

La educación es la base fundamental para el desarrollo humano de cualquier país, estado, municipio o localidad inclusive. ¿Qué pasa cuando ésta no alcanza los mínimos resultados que podrían esperarse?, o bien, ¿hasta dónde desde una localidad hasta un país puede mantener su crecimiento con fines de bienestar sin la participación de un sólido sistema educativo? La respuesta es obvia: una sociedad sin logros y avances educativos no tiene posibilidades de mantener altos niveles de desarrollo humano, y es esto lo que está ocurriendo por desgracia desde una localidad hasta o en el resto de nuestro país. Bajo esta premisa, los gobiernos del estado, en sus planes estatales de desarrollo, consideran que para combatir la pobreza, es importante trabajar coordinadamente y; promover programas relativos al fomento de la educación, aportando la infraestructura en las escuelas, dotando de

materiales y docentes que apoyen a estas comunidades, además de la capacitación de grupos indígenas que participen en el desarrollo de la Comunidad.

Haciendo un análisis de los efectos de estos programas, nos vamos a los diagnósticos hechos en la época, teniendo como resultado el analfabetismo, la deserción escolar, ausencia de apoyo para niños y jóvenes y ausencia de equipamiento escolar, entre otros. Por mencionar acciones en la comunidad, tenemos las propuestas en ambos periodos de gobierno, las siguientes en esta materia:

- Mantenimiento y mejoramiento de infraestructura educativa;

Con los programas de mantenimiento y mejora de la infraestructura educativa en esta Comunidad, se busco dotar a los estudiantes de un espacio seguro, funcional y confortable que cubriera las necesidades de la comunidad educativa, aunque pequeña, sin embargo es una comunidad. Se considero normal que, por el propio uso de los edificios, surjan problemas relacionados con la construcción, rehabilitación, adaptación, mantenimiento, planeación y seguridad de aulas, pasillos, escaleras, patios de recreo, cancha deportiva, sanitarios, biblioteca o bardas perimetrales, lo que en estas acciones, el Gobierno del Estado de Sonora, contemplo llevar a cabo, remodelación y mantenimiento preventivo y correctivo. La pregunta que surge, es si estas acciones, repercutieron en una mejoría en la Comunidad de Torim, sin embargo se refleja en la tabla relativa al índice Educacion, ya que aunque existe la literatura referente a llevar a cabo esas obras en la realidad no se tienen dichas acciones en su totalidad lo que como resultado tenemos, repercute de una u otra manera en el Índice en mención.

- Promoción artística y cultural;

El patrimonio cultural es lo que tenemos derecho a heredar de nuestros antecesores, por tanto nuestra obligación es conservarlo para las generaciones futuras. Las formas visibles de la cultura como monumentos, libros, obras de arte, expresiones musicales, danzas y trajes típicos, son únicos y la Comunidad

Yaqui no es la excepción, por ello las políticas públicas, y los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar su protección.

Las festividades que se llevan a cabo en la comunidad de Torim, son de gran relevancia, además de ser esta comunidad el centro ceremonial de la etnia, razón de mas para que esas acciones, debieran focalizarse, permitiendo que su cultura y patrimonio se conozca y los llevar a ofrecer un ingreso en la población por la afluencia de turismo cuya derrama económica pudiera elevar y mejorar su calidad de vida.

- Infraestructura deportiva en las escuelas;

En relación al punto en mención, dentro de los programas en el estado y municipio, se hicieron y presupuestaron las propuestas del gobierno en conjunto con la etnia que diera los espacios en las escuelas, de tal forma que a los jóvenes les permitiera sus actividades de esparcimiento y desarrollo deportivo. Los recursos, no reflejan las mejoras que plasmados en sus planes de gobierno, ofrezca a las juventudes los espacios por ellos requeridos.

- Apoyo de becas para jóvenes en Universidad;

Una opción que el gobierno en el estado ha promovido para que los niños y jóvenes hasta incluso la Universidad estudien, es que el gobierno implemento el programa de becas en el estado, este derivado del programa nacional de becas del gobierno federal e inmerso en los estados y municipios de todo el país. En esta comunidad se llevaron a cabo las convocatorias para la elección de habitantes en edad de estudio para cumplir con estos programas, teniendo resultados muy bajos como se aprecian en la tabla referida a educación.

En este sentido, se presenta en tabla, el comportamiento en la Comunidad de Torim, sobre los resultados del indicador Educación de los periodos 1990, 2000 y 2005, donde se aprecia los avances marginales bajos, en función a las acciones de gobierno durante los periodos del 1997-2009:

Tabla 13
Indicador Educación
Comunidad de Torim

Concepto/Año	1990/Población, 1035 hab.	2000/Población, 835 hab.	2005/Población, 755 hab.
Alfabeta	49.6%	53.4%	54.1%
Analfabeta	12.6%	11.6%	10.5%
S./Primaria	14.8%	14.2%	11.2%
P/Terminada	9.4%	11.1%	10.9%
S/Terminada	7.1%	8.9%	10.8%

Fuente: Elaboración propia con base: INEGI: XI y XII Censo general de población y vivienda, México 1990 y 2000

II Censo de población y vivienda, México 2005

S/Primaria...Sin primaria

P/Terminada...Primaria terminada

S/Terminada...Secundaria terminada

En el nivel educativo cuentan con escuelas de educación inicial o preescolar de carácter bilingüe, primaria y tele-secundaria, estas últimas no son bilingües dentro de la comunidad. De tal forma que de continuar con sus estudios, deberán trasladarse a la Comunidad de Vicam, que es el lugar donde existe la preparatoria y no digamos el nivel Universitario, teniendo que acudir a Cd. Obregón y/o Hermosillo, lugar este ultimo donde se concentra un grupo de jóvenes cursando sus estudios principalmente en las carreras de derecho, lenguas y áreas administrativas.

www.esonora.gob.mx/Plan Estatal de Desarrollo_2004-2009

Si tomamos los datos últimos del censo general y vivienda de los más de 113 millones de habitantes, 33 millones de 15 años o mayores no cuentan con los aprendizajes más elementales para enfrentar la dinámica de una sociedad que avanza, esto los reduce a la condición de pobres por ignorancia, con la única posibilidad de acceder a empleos mal pagados, o al subempleo informal, o a ser sujetos cautivos para engrosar las filas de la migración o de la delincuencia, por desesperación o abandono social, ahora bien se acentúa en las comunidades indígenas y todavía mayor en localidades como la sujeto de estudio.

Hablar de las comunidades indígenas y en específico de la población de Torim, vemos su comportamiento en los periodos 1997-2009, y sus acciones de gobierno dirigidos hacia esta Comunidad, que como premisa a nivel salud; que una de las principales demandas de la población indígena es diseñar una nueva política orientada específicamente hacia este grupo poblacional. Para responder a dicha demanda, la Secretaría de Salud creó la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas, la cual tiene como propósito lograr que los programas de salud que se orientan a toda la población alcancen con eficiencia y efectividad a la población indígena. En el gobierno del estado, se habla de tener-contar con una coordinación de mecanismos idóneos que permitan el acceso a programas de salud. Tratándose de las comunidades indígenas de la época que remitimos el estudio, se enfrenta a tres retos; el Sistema Nacional de Salud para alcanzar ciertas metas: la desigualdad en las condiciones de salud, los problemas de calidad de los servicios, y los problemas en materia de protección financiera.

En México, así como en el Estado de Sonora, ha habido un descenso sostenido de la mortalidad desde 1930; sin embargo, actualmente existe un diferencial muy importante en cuanto al riesgo de morir por ser indígena en comparación con la población general. En 1995 la esperanza de vida al nacimiento de los indígenas se calculaba en 69.5 años (67.6 para hombres y 71.5 para mujeres), mientras que para el resto de la población la cifra era de 73.7 años (71.4 y 76 respectivamente). Esta diferencia en la vida media equivale a un nivel de mortalidad 30 por ciento superior en los indígenas, siendo más marcada en las mujeres (36%) que en los hombres (25%).

También existen importantes diferencias en cuanto a las causas de mortalidad general. Mientras que las cinco principales causas en el estado de Sonora corresponden a enfermedades no transmisibles, en la mortalidad de Torim dos enfermedades infecciosas se mantienen dentro de las primeras causas de muerte: las

infecciones intestinales y la influenza y neumonía, incluso a la fecha, según resultados del último censo general de población y vivienda. El peso relativo de la mortalidad por enfermedades transmisibles en la población de Torim es de casi el doble (16%) que el estatal (9%). Los diferenciales más importantes en cuanto a causas de mortalidad se encuentran en la tuberculosis pulmonar, que es el doble de la estatal, y las diarreas y la mortalidad materna, tres veces más altas que a nivel estatal.

A la inversa, la mortalidad por enfermedades no transmisibles tales como diabetes mellitus, tumores malignos y enfermedades del corazón, representan la mitad de las observadas entre la población general. La ausencia de servicios públicos básicos, como son el agua entubada y no contar con drenaje, es de las grandes necesidades de esta comunidad y que se reflejan en sus resultados mencionados con anterioridad en cuanto a la salud. En la tabla 14 se muestran los datos, producto de los censos de población y de CONAPO, quienes han hecho estos levantamientos de información. Enseguida se ejemplifica el índice de salud de la Comunidad de Torim:

Tabla 14
Indicador Salud
Comunidad de Torim

Concepto/Año	1990/Población, 1035 hab.	2000/Población, 835 hab.	2005/Población, 755 hab.
A	25.7%	33%	55%
B	74%	66%	43%
C	0.2%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia con base: INEGI: XI y XII Censo general de población y vivienda, México 1990 y 2000

II Censo de población y vivienda, México 2005

- A) Servicios de salud en instituciones públicas/privadas*
- B) Sin servicios de salud en instituciones públicas/privadas*
- C) No especificaron*

Con relación a salud, diversas instituciones médicas brindan atención en este ramo como son el IMSS, el ISSSTE y las clínicas rurales de Secretaría de Salud, más sin embargo no es permanente, en Torim existe un pequeño centro de salud, mismo que no cubre las necesidades, el servicio es mínimo y raquítico, solo funcionan las

campañas de salud, si existe alguna emergencia deben acudir al poblado de Vicam para ser atendidos. Desde hace algunos años se ha acrecentado el alcoholismo y la drogadicción entre ellos, especialmente entre los hombres jóvenes.

Los padecimientos de los Yaquis no difieren mucho del resto de los grupos indígenas de Sonora y existe entre ellos una fuerte práctica de la medicina tradicional. Los curanderos y curanderas mantienen mucho respeto entre la población y algunas de ellas, a través de un programa del Instituto Mexicano del Seguro Social, han recibido entrenamiento para funcionar como parteras, con la asistencia de los médicos del IMSS.

“Se han realizado esfuerzos importantes para ampliar la infraestructura en salud para la población indígena. En 1991 existían 537 unidades médicas de primer nivel y cuatro de segundo nivel; en 1997 se elevó la cifra a 2 095 unidades de primer nivel y a 31 hospitales de segundo nivel. Aun así, actualmente se tiene un déficit en cuanto a disponibilidad de camas censables en áreas indígenas, ya que éstas sólo representan el 1.3 por ciento de las camas censables disponibles en el ámbito nacional”. Dirección General de Estadística e Informática. SSA Boletín de Información Estadística. Vol. 1 Recursos y Servicios No. 17, 1997.

Durante el sexenio 1988-1994, en el plano de la salud, a nivel nacional, las acciones preventivas más importantes consistieron en ampliar la cobertura de las campañas de vacunación y planificación familiar que desarrollan los organismos del sector salud, además de impulsar el mejoramiento de los niveles sanitarios de la población y de capacitarla para la prevención de enfermedades infecciosas. La medicina curativa también vio ampliarse considerablemente su infraestructura física, mediante la construcción de unidades médicas rurales de impacto regional y la construcción de hospitales regionales. Sin embargo, se trata de un rubro que demanda aún muchas acciones para abatir los grandes rezagos que en materia de mortalidad infantil y por enfermedades curables presentan los estados más pobres, particularmente en sus comunidades indígenas. Lo anterior sirvió de base para que en

el periodo 1997-2003, se tomara como referencia para plasmar las acciones del plan estatal de desarrollo en la materia y durante el periodo del 2003-2009, las acciones se focalizaron hacia la coordinación entre SSA, Capis y los responsables en la Comunidad de Torim, con el fin de llegar los beneficio del programa de salud Oportunidades, seguro popular y los programas relativo al paquete básico de salud al 100%, así como el equipamiento del centro de salud, en la comunidad.

Tomando el ingreso como otro de los indicadores del Índice de Desarrollo Humano, si nos remontamos a mediados de los años cincuenta hasta mediados de los setenta, el ingreso de la mayoría de la población creció de manera continua y con una inflación relativamente baja. En contraste, las crisis económicas recurrentes de los últimos 25 años mermaron considerablemente la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población económicamente activa; el ahorro acumulado perdió una parte considerable de su valor real y fue sensible la disminución patrimonial para extensos grupos de mexicanos; se agudizó la pérdida del empleo y el cierre de empresas o negocios familiares, y el elevado costo del crédito para financiar negocios pequeños restringió la iniciativa emprendedora.

Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No. 2003-6, Medición del Desarrollo Humano en México: Luis F. López-Calva, Lourdes Rodríguez-Chamussy y Miguel Székely Enero, 2004

En consecuencia, aumentó el número de mexicanos en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pues las comunidades con problemas de aislamiento geográfico o mínima escolaridad que crónicamente padecían esta situación, como son las indígenas, resultaron afectadas por la pobreza derivada de la contracción severa de los ingresos y pérdida patrimonial de otros grupos sociales.

PNUD (México) Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos Indígenas de México 2006 (Versión electrónica base 2000) pdf.

La apertura del comercio mundial, la liberalización de la inversión extranjera y la desregulación que fomentó la competencia y eliminó el proteccionismo, han ofrecido oportunidades de mejoramiento para grupos con determinadas características de educación, calificación laboral, edad y localización, aunque

también ha implicado desventajas o riesgos para otros, sea el caso de las comunidades indígenas, como se refleja en la de Torim. Todo lo anterior a pesar de grandes esfuerzos de las acciones del gobierno federal, por la búsqueda de generar una economía estable y propiciar un empleo mayormente remunerado.

Hablando del Estado de Sonora, durante los periodos 1997-2009, los programas de gobierno en las comunidades indígenas yaquis, se dirigieron al fomento del autoempleo mediante la creación de unidades productivas en las áreas de turismo, industrial, agrícola y ganadera, por ser en estas regiones las que mas oportunidad tiene.

En la comunidad de Torim, no fue la excepción, sin embargo en la tabla 15,16 y 17 se reflejan las condiciones reales de esta población.

Tabla 15
Indicador Ingreso PEA
Comunidad de Torim

PEA/Año	1990/Población, 1035	2000/Población, 835	2005/Población, 755
	hab.	hab.	hab.
Ocupada	265	213	175
Desocupada	197	96	106
No especifico	120	92	71

PEA...Población económicamente activa

Fuente: Elaboración propia con base: INEGI: XI y XII Censo general de población y vivienda, México 1990 y 2000
II Censo de población y vivienda, México 2005

La población económicamente activa (PEA) aumenta año tras año y en su crecimiento influye la evolución demográfica, sería una lógica, sin embargo no es el caso de la Comunidad; el comportamiento de la estructura productiva y los cambios en el mercado de trabajo. La dinámica que seguirá la PEA en cuanto a su volumen, composición y distribución geográfica dependería de la evolución de estos factores. Asimismo, las políticas laborales jugarán un papel fundamental en el equilibrio entre oferta y demanda de mano de obra. De esta manera, en la evolución de la PEA

convergen distintos aspectos: el crecimiento de las inversiones pública sobre todo y no así la privada, la evolución del ingreso, las posibilidades existentes para la ampliación del trabajo por cuenta propia, los niveles de escolaridad, la migración de la localidad, entre otros. Si bien la generación de puestos de trabajo en los próximos años dependerá del desempeño de nuestra economía y del alcance de los planes de desarrollo, la dinámica poblacional determinará también en buena medida la oferta de mano de obra.

Tabla 16
Sector económico por actividad
Comunidad de Torim

Actividad/año	1990/Población, 1035	2000/Población, 835	2005/Población, 755
	hab.	hab.	hab.
Primario	169	96	53
Secundario	20	68	59
Terciario	32	43	47
No-específico	44	6	16

Sector económico por actividad

Fuente: Elaboración propia con base: INEGI: XI y XII Censo general de población y vivienda, México 1990 y 2000

II Censo de población y vivienda, México 2005

Haciendo referencia a los planes de gobierno en el transcurso, del periodo sujeto de estudio, se observa que en este sector, se llevaron a cabo inversiones cuantiosas, como se ha mencionado anteriormente, a pesar de ello la tabla muestra lo contrario. En la Comunidad de Torim, vemos como opción que haciendo uso de recursos naturales y la cercanía al mar el posible detonante de crecimiento y desarrollo económico. Del sector secundario, en esta comunidad dado su espacio y localidad pequeña, solo vemos la presencia de un invernadero de pepino, como parte de acciones del gobierno del estado, ya que en el terciario, es donde se observa una ligera mejoría, ahora bien en el tercer sector, ha tomado mayor importancia, ya que de acuerdo a los programas en las comunidades indígenas, sería también un

detonante económico dado que tienen y cuentan con sus tradiciones, cultura, usos y costumbres. (Espectáculos, gastronomía, turismo, etc.,)

Tabla 17
PEA (Ingreso por trabajo)
Comunidad de Torim

PEA/Año	1990/Población, 1035 hab.	2000/Población, 835 hab.	2005/Población, 755 hab.
Sin ingresos	16	11	8
Menos de 1S.M.*	84	26	38
De 1 a 2 S.M.	89	122	82
Mas de 2 S.M.	54	50	38
No específico	22	4	9

PEA...Población económicamente activa

Fuente: Elaboración propia con base: INEGI: XI y XII Censo general de población y vivienda, México 1990 y 2000

II Censo de población y vivienda, México 2005

Los ingresos determinan las oportunidades personales y familiares de adquirir bienes y servicios considerados parte de la canasta básica. El salario debería cubrir las necesidades familiares de alimentación, educación, salud, vestido, vivienda, acceso a bienes culturales y esparcimiento. Una realidad dolorosa y evidente de los pueblos indígenas es su marginación y pobreza. En promedio, los indígenas son más pobres que el resto de los sonorenses y sus salarios, cuando los tienen, son más bajos. Las reformas económicas que se han impuesto en nuestro país, y que repercute en nuestro estado en los últimos 20 años, han afectado a los indígenas aún más que al resto de la población, reduciendo sus salarios y su bienestar, aunque ya eran el sector más vulnerable, todo ello han venido a ser en gran parte las propuestas de los gobiernos federales en sus planes de gobierno sexenales tanto del Presidente Ernesto Zedillo como del presidente Vicente Fox, sin dejar por otro lado en sus primeros tres años de gobierno del presidente Felipe Calderon, en donde se han y siguen proponiendo grandes reformas y estas al no ser avaladas por el congreso, el estancamiento económico y la desigualdad social se mira como en los resultados de

los índices de desarrollo humano, en donde la población no indígena muestra una posición mucho mejor que la no indígena.

Lo anterior, ocasiona la desigualdad y, se refiere a una distribución no equitativa de oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad. En la mayoría de los casos, la desigualdad social es la distribución asimétrica entre los hogares, clases sociales, género y razas de una sociedad, teniendo como resultado que haya quienes tienen más y quienes tienen menos. La desigualdad también es entendida como la imposibilidad de acceso a la distribución equitativa de los recursos de un país.

www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/desarrollo/

La desigualdad se manifiesta en problemas como el deterioro del ingreso, la depreciación del trabajo y la cobertura de los servicios sociales básicos. Además, se considera a la inequidad como la desigual distribución del gasto, propiedad, acceso a los bienes, poder político, derecho al trabajo y estatus; aunque, el ingreso es el eje de la desigualdad social, ya que es uno de los parámetros más importantes que se utilizan para medir la distribución y concentración de la riqueza.

Para entender el problema de la concentración de la renta es necesario conocer qué se entiende por ingreso. La definición del ingreso debe captar la capacidad real del gasto que tiene la unidad perceptora considerada, ya sea el individuo o el hogar en cada periodo de tiempo.

Retomando que los planes de gobierno y las acciones llevados a cabo en estos dos periodos 1997/2009, los resultados no manifiestan ni reflejan avances en los índices de educación, salud e ingreso, como en sus tablas lo observa en la Comunidad de Torim; mencionaremos que existen diversos modelos para implementar programas de bienestar social en las comunidades. Las metodologías varían de acuerdo con el enfoque y la formación de quienes los proponen.

No se debe convertir la planificación y el diseño de programas en propuestas empíricas, por el contrario, se debe considerar un enfoque profesional y multidisciplinario. La reflexión crítica y permanente es un elemento indispensable para el monitoreo y evaluación de los programas emprendidos. No existen recetas para la intervención ideal, pero en todos los casos hay que considerar el contexto social, cultural, político, religioso, económico, histórico, y geográfico. Ello implica tomar en cuenta especialmente la percepción de las familias, de la comunidad que son sujetos de la intervención y no solamente la percepción del agente externo, (gobierno) que puede desconocer los procesos del trabajo de la comunidad.

La participación comunitaria, es una propuesta, que en lo particular y por la estructura de esta comunidad, veo viable para tener éxito en todo y cada uno de posibles programas de desarrollo y crecimiento económico pudiera darse en Torim, y mencionaremos mas adelante ya que son propuestas locales. Se pueden capitalizar los elementos que llevaron al éxito otras actividades dentro de la comunidad (invernadero de pepino) por ejemplo pero la repetición o clonación de los procedimientos no siempre funciona, ya que se trata de procesos sociales y no de laboratorio.

Las propuestas de intervención que consideran la participación comunitaria y la vinculación interinstitucional exigen una estrategia local de acuerdo con el contexto y una visión de la realidad social como un todo. Es necesario priorizar la mirada y perspectiva de la comunidad desde su vivir cotidiano y no la necesidad organizacional del programa. También evitará la fragmentación de la realidad que frecuentemente hacen los programas que no toman en cuenta a la población objetivo. Dicha fragmentación ocurre cuando los objetivos tratan de institucionalizar las necesidades comunitarias y las metas están centradas en el planteamiento estadístico y no en las personas que conforman la población. La comunidad, las familias y las personas que forman parte de la población objetivo deben ser consideradas en el proceso de intervención como sujetos y no como objetos. Las personas deben ser

consideradas como beneficiarias del programa, como sujetos pensantes con sensaciones y necesidades particulares y no como objetos de intervención pasivos y receptores de la intencionalidad de las acciones gubernamentales. Es primordial lograr una relación horizontal entre la parte gubernamental y la comunidad, es decir, una relación de iguales en la que la participación es consciente y voluntaria y no manipulación. Ello exige eliminar la verticalidad de los programas por medio de acuerdos y compromisos de común acuerdo, valga su redundancia. La intervención debe tener un marco de respeto cultural (étnicos) que privilegie las percepciones de la comunidad y que integre la percepción institucional y la comunitaria por medio de una negociación de conocimiento de las partes sobre las acciones y planes gubernamentales a emprender.

La comunidad de Torim, a pesar de ser tan pequeña y estar ubicada en una región agrícola, forestal y ganadera por excelencia, está inmersa en una problemática social compleja incluyendo el deterioro ambiental que existe; están presentes situaciones como pobladores sumidos en el rentismo de la tierra, actividades agropecuarias con baja productividad, deterioro de los recursos naturales sobre todo la vegetación, baja escolaridad, emigración en baja escala, una marcada desorganización, la falta de visión a largo plazo así como la ausencia de un plan de desarrollo, son factores que impiden estar en mejores condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales. Lo anterior es producto de las políticas de desarrollo, desde mi punto de vista no focalizadas, pensando en que el modelo de desarrollo de afuera hacia adentro iba a ser efectivo, pero la realidad demuestra lo contrario y el enfrentarse a un entorno cada vez más competitivo, la comunidad de Torim como parte del sector rural tiene que buscar estrategias que le permitan optimizar mejor sus recursos naturales, humanos y sociales para ser más eficientes y que los pobladores, sobre todo para que los jóvenes tengan la oportunidad de empleo en la misma comunidad, para esto es necesario mucho esfuerzo para que la comunidad se organice y se prepare bajo la perspectiva de una nueva cultura de trabajo y con una visión de mas largo plazo. La localidad de Torim posee

situaciones de inconformidad que generan disturbio entre los habitantes, muchos de los problemas se encuentran muy perceptibles, y existen casos que tienen relación precisamente con las necesidades que requiere la población para llevar a cabo sus actividades diarias, como lo es la baja calidad y ausencia de agua entubada, caminos internos deteriorados, emigración en búsqueda de empleo, los estudiantes que se ven obligados a salir de Torim, siendo más crítico a nivel superior.

Ante esta situación se ven involucrados los aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, las cuales son las dimensiones básicas para el desarrollo sostenible y mediante la aplicación de ciertos métodos permiten conocer la situación actual de cada área de la sostenibilidad y esto permite plantear la siguiente interrogante, ¿qué nivel de sostenibilidad posee la comunidad de Torim?

De lo anterior desprendemos un aspecto relevante en cuanto a su desarrollo como una propuesta para esta comunidad;

Desarrollo; en aspectos como el económico, en lo social, en el aspecto ambiental y en el administrativo como comunidad a nivel local.

En el aspecto de desarrollo económico, es importante proveer de tecnología sobre todo de tipo agrícola, diversificación de actividades productivas potenciales, (cultivos de camarón, ostión y peces) que lleve a una mejoría de sus ingresos que los habitantes recibirían. Torim no cuenta con equipamiento industrial, solo unas cuantas familias cuentan con la maquinaria necesaria para trabajar sus tierras y manejo de ganado, sobre todo caprino. Se está trabajando actualmente en la creación de invernaderos, sin embargo solo cuentan con uno de pepino y trabajando en baja escala. Torim cuenta con algunos programas de apoyo, pero estos no son utilizados debidamente, ya que carecen de información, gestión, evaluación y seguimiento para poder utilizar estos recursos adecuadamente y los proyectos resulten beneficiosos. Se observa una actitud emprendedora por parte de la comunidad, más no con la visión de largo plazo, por parte de la misma.

En el aspecto de su desarrollo social, la comunidad de Torim, tiene una fortaleza que viene a ser su conservación de sus costumbres, siendo esta comunidad el eje central de la preservación de su cultura autóctona, fiestas tradicionales que realizan año con año, y; que dentro de la actividad y acción del gobierno a través de las instancias de cultura, se tiene la gran oportunidad de mayor promoción y difusión. Por otro lado observamos que se tiene una considerable debilidad ya que no logran retener a los profesionistas con los que cuenta la comunidad, debido a que no existen fuentes de empleo, los ingresos son bajos e insuficientes. Al igual que todas las comunidades de la etnia Yaqui, salvo los pueblos de Bécum, Vicam y Cocorit, a la comunidad de Torim, lo distingue la problemática de que se carece de servicios públicos, como agua potable, drenaje y alcantarillado, así como Internet, red telefónica y recolección de basura. Existe retraso, marginación, y pobreza hasta cierto nivel, como consecuencia de la ignorancia, lo vemos en el indicador de educación.

Respecto a su desarrollo ambiental, es difícil pensar en un desarrollo económico por no tener un acceso al agua utilizada para que se explote el desarrollo económico en las partes agrícolas, ganaderas, además que no se tiene una cultura ecológica para el cuidado de los recursos naturales con los que cuenta y no se tiene un ordenamiento ecológico adecuado, así mismos como normas ambientales e infraestructura ambiental. Los planes tendrían que ir dirigidos hacia ese ordenamiento que le permita un cambio de imagen a la comunidad, pero sobre todo el aprovechar esa oportunidad del manejo del mezquite por ser un árbol con grandes características y en mucho ayudaría ser una fuente de empleo por su conformación y propiedades, tales como alimentación del ganado doméstico, elaboración de carbón, flora para la explotación de abejas, extracción de gomas y material de vivienda. En estas zonas se ha considerado que el cultivo del mezquite representa una alternativa de desarrollo agropecuario y forestal que podría mejorar los niveles de vida del sector rural, mediante un sistema de producción sustentable.

Otro aspecto relevante es el desarrollo administrativo, como una propuesta en su comunidad que le permita una mejora en su manejo de recursos, captación de ingresos producto de sus impuestos, el seguimiento a sus programas de servicios a la comunidad, transparencia, eficiencia y profesionalización de los servicios públicos mediante un plan estratégico relativo a la gestión y al desarrollo local.

El desarrollo humano busca ampliar las opciones de la población, brindando las herramientas y oportunidades para que las personas elijan el tipo de vida que quieren llevar. La naturaleza y las aspiraciones de la población indígena yaqui (Torim) son comunes al resto de la población en Sonora en sus demandas de acceso a recursos y servicios, pero también exigen el reconocimiento de sus valores, sus instituciones y vivir sin perder el acceso a otras opciones que les resultan importantes. Por ello, las estrategias de desarrollo que consideren la diversidad étnica de la población deben estar fundamentadas en un mayor reconocimiento público, espacio y apoyo a las culturas de estos grupos. Las políticas de inclusión cultural así diseñadas permitirán la diversificación de las visiones y procesos de desarrollo y con ello ampliar las oportunidades de las personas para escoger el modo de vida que prefieran y considerar otras opciones.

CAPITULO 5. DISCUSION Y CONCLUSIONES

Desde los gobiernos 1991-1997 no se muestra un avance significativo en ninguno de los programas esquemáticos en la comunidad de Torim, tales como; sector productivo: ganado caprino no tuvo avances, apicultura y tilapia con una disminución en grandes dimensiones, además de las siembras de trigo, algodón, maíz, frijol y arroz, que representa de las grandes acciones de gobierno en el primer periodo, aunado a los programas de bienestar social y económicos comprometidos por la presidencia de México, mismos que sirvieron de base y plataforma para el periodo primero objeto de estudio de la presente investigación, es decir del 1997-2003 ¿por qué? Porque aun se dejan ver rezagos sociales en la etnia, por el contrario en un grupo reducido se observa un dispendio discrecional, abusando de las estructuras de promoción de organización y financiera, de los programas focalizados en grupos de control y no de apoyo generalizado de las comunidades yaquis; derivado de la llegada de oficinas gubernamentales, con el objeto de impulsar programas de desarrollo agrícola en la región, tales como la Comisión de Fomento Agrícola, el Ganadero, Educacion Publica, Salubridad, y; otros organismos de tipo financiero, originando con ello la agrupación de los grupos antes mencionados beneficiados, sin importar en el gran rezago del Índice de Desarrollo Humano del resto de la población indígena.

La acción de gobierno anterior, al implementar los programas de igual forma para campesinos y ejidatarios como para la población yaqui, fue cada vez mayor el rezago de esta última, y que a pesar de las acciones implementadas, se observa que su situación no ha variado.

Hay que reiterar que el papel protagónico de la política gubernamental federal y estatal, fue muy marcado durante los sexenios de Luis Echeverría (1970-1976), Jose Lopez Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988). Durante estas administraciones se promovieron y sentaron las bases para el establecimiento de

programas y acciones de tipo agropecuario, tipos de cultivo, de ganadería y pesca, impulso a la asociación de productores, nuevas tecnologías, crédito, etc., otro aspecto importante y fundamental fue, en el aspecto educativo, el Plan Nacional de Castellанизación, sin embargo este se centro en la formación de promotores y profesores, sin tener un impacto en la población, por la sencilla razón de que tuvieron mas interés en incorporarse a espacios de tipo político, económico y de poder, que de contribuir en el avance educativo de la población indígena, por todo lo mencionado se busco mas un control de la comunidad étnica, que del desarrollo y crecimiento económico, ya que como lo señalamos con anterioridad, sus indicadores de desarrollo humano han permanecido y permanecen como se observa en la tabla 16, relativa a la población económicamente activa y la tabla 18 relativa a los ingresos por números de salarios mínimos de dicha población.

Los resultados fueron totalmente opuestos a los ejes rectores de los planes estatales de desarrollo, ya que a pesar de que definieron acciones concretas en la Comunidad de Torim, no reflejaron efecto alguno y en ningún momento se vieron los resultados favorables a esta Comunidad, y; dado que los recursos se fueron burocratizando, de tal forma que el rezago se ve latente, incluso en la actualidad y eso lo podemos observar en la grafica relativa al indicador educación y el de ingreso así como la distribución de las percepciones, desde quienes no tienen o cuentan con ingresos hasta los que tienen de dos a mas salarios mínimos mensuales.

Dentro de los planes de gobierno, sobre todo el estatal, consideramos que una gran oportunidad de crecimiento y desarrollo económico, pudieran fortalecerse programas encaminados a la salud, alimentación y el acondicionamiento de escuelas y en general una transformación medular en las escuelas de la Comunidad, acompañado del aprovechamiento del patrimonio cultural que no dudamos en que todo ese acervo promueva el desarrollo económico, ya que hacer las festividades en sus hábitat, trae consigo el conocimiento de las poblaciones aledañas, el estado y la promoción turística, por estar prácticamente a filo y acceso de las vías de transito del

estado de Sonora lo que lo convierte en un promotor de la festividad y tradición Yaqui.

Un elemento que existe en esta Comunidad de Torim, es la presencia en abundancia y única a gran escala por su extensión el mezquite, que aunque se ha explotado, no ha habido una regulación, teniendo la gran oportunidad de uso en carbón, pero en la actualidad una demanda es la duela o piso de madera, alimento, gomas y usos medicinales lo que daría buenas fuentes de empleo y constancia, permanencia en lugar del éxodo de los jóvenes y futuros profesionistas indígenas para trabajar en su región, un desarrollo sustentable y sostenible.

Estas posibilidades de trabajo y desarrollo, impactarían en forma significativa en sus condiciones, nivel y calidad de vida, lo que representa un impacto del Índice de Desarrollo Humano, erradicación de la pobreza y mejora de su bienestar. Se necesita información cuantificable de los bienes y servicios que se producen en las instituciones públicas para medir el impacto de las políticas públicas, ello hace necesario medir la eficacia y la eficiencia de las acciones del Estado que se expresan en sus procesos productivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aguilar, L. (1993). *Antologías de Política Pública*, México, Porrúa. Varias Ediciones.

Aguilar, Genaro. (2000). "Desigualdad y Pobreza en México", Ed. Porrúa-UNAM

Albright, S.C. (2000), *VBA for Modelers: Developing Decision Support Systems Using Microsoft® Excel*, Editorial Duxbury Press.

Albuquerque, Francisco. (2003). "Cambio estructural, globalización y desarrollo" Ed. CEPAL/ILPES

Aldaz Hernandez, Huberto (2007) "La política indígena estatal en México". En: *Políticas Indígenas Estatales en los Andes y Mesoamérica*. Fundación Konrad Adenauer, Perú.

Banco Mundial, (2004) *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*.

Banco Mundial, (2005) "Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina" 1994-2004

Banco Mundial. (2007) "Factor de conversión de moneda local a dólares PPC de 2005". *World Development Indicators 2007*. Washington, DC: *The World Bank*.

Baker, Judy (2000): *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales*. Banco Mundial, Washington.

Boltvinik, Julio y Cortes, Fernando, (2000). "La identificación de los pobres en el Progreso", en Enrique Valencia et al. (coord.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, U de G, ITESO, Uia, pp. 31-61.

Briones, Guillermo. (1991) *Evaluación de programas sociales*. México: Trillas.

Briones, Guillermo. (1991) *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. 3. a Ed. México: Trillas, 291 p.

CEPAL (2004) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile.

Serie: Políticas Sociales, núm. 9

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Cardozo Brum, Myriam Irma. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México: Cámara de Diputados–Porrúa, México.*

Carrillo Trueba, César, *Pluriverso. (2006) Un ensayo sobre el conocimiento indígena contemporáneo*, unam-Programa México Nación Multicultural.

Cohen, E. y R. Franco. (1993) Evaluación de Proyectos Sociales. Editorial Siglo XXI, Madrid.

CTMP, 2005. “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”. En Székely, Miguel (Coord.) 2005. “Números que mueven al Mundo: La medición de la pobreza en México”. Capítulo 4. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, p. 107.

Chiquiar, Daniel. 2002. “Why Mexico’s regional income convergent broke down?” Mimeo. University of California, San Diego.

Comisión Coordinadora. Febrero 10 de 1994 ”Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui. Evaluación Global del Plan Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui”. 1989-1993.

Dávila, Enrique; Georgina Kessel y Santiago Levy. 2002. “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”. Economía mexicana. Nueva época. Segundo semestre 2002.

Davis, S. Landes (2003). “La riqueza y la pobreza de las Naciones”, Editorial Vergara.

Elbers, C., J. Lanjouw y P. Lanjouw. 2003. “Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality”, *Econometrica*, vol. 71, núm. 1, pp. 355-64.

Elder, Charles D. y Roger W, Cobb (1984), "Formación de la agenda", Problemas públicos y agenda de gobierno, Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Porrúa.

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000.

Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). (2005). Base de datos. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Esquivel Hernandez, Gerardo, Lopez-Calva, L.F. y Vélez Grajales, Roberto (2003). *Crecimiento económico, desarrollo humano y desigualdad regional en México 1950-2000*. Estudios sobre Desarrollo Humano. PNUD-México.

Esquivel, Gerardo, y Miguel Messmacher. 2002. "Sources of Regional (non) Convergence in Mexico". Mimeo. The World Bank.

Favila, Alfonso. (1978)." Las Tribus Yaquis en Sonora". Instituto Nacional Indigenista, México.

F. A. V. Hayek.(1980) "Un diálogo con el profesor Hayek" en: Diego Pizano S. (comp.) *Algunos creadores del pensamiento económico contemporáneo*. México, FCE, pág. 37

Furtado, Celso. (1986). "Teoría y política del desarrollo económico" Ed. Siglo XXI

Gobierno del Estado de Sonora, 2004

González, P. W. (2005). Propuesta Metodológica para el Análisis Estratégico Participativo de Desarrollo Local-Regional.

Hanson, Gordon. 2003. "What has happened to Wages in México since NAFTA?" Mimeo, documento no. W.9563. University of California: San Diego and NBER.

Hernandez Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar. (2006). "Metodología de la Investigación". Ed. Mc Graw Hill

Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, ini / pnud / Conapo, 2002.

INEGI. 2001. "XII Censo General de Población y Vivienda 2000". Consulta interactiva de datos. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en: [<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10252>]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2005. II Conteo de Población y Vivienda 2005. México.

Izaguirre, C., L. F. López-Calva y L. Rodríguez-Chamussy. (2005). "Actualización del mapa de pobreza de México, 2005", mimeo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/México.

López-Calva, Luis F., y Roberto Vélez-Grajales. (2002). "El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México". *Estudios sobre Desarrollo Humano* 2003-1, PNUD, México.

Lopez-Calva, L.F., L. Rodriguez-Chamussy y M. Székely. (2004 a). "Poniendo a los pobres en el mapa estimación de indicadores de bienestar a nivel municipal en México" Documento de investigación, SEDESOL México.

Lopez-Calva, L.F., L. Rodriguez-Chamussy y C. Rodriguez Garcia. (2004 b). "Indicadores de Desarrollo Humano a nivel municipal en México", Estudio sobre Desarrollo Humano, PNUD-México.

Lopez-Calva, Luis F., Rodriguez-Chamussy, Lourdes y Székely. (Enero 2004) Estudios sobre Desarrollo Humano PNUD México No. 2003-6, Medición del Desarrollo Humano en México

López-Calva, Luis Felipe, Álvaro Meléndez, Ericka G. Rascón, Lourdes Rodríguez-Chamussy y Miguel Székely (2005), *Poniendo al Ingreso de los Hogares en el Mapa de México*, México, PNUD-México /SEDESOL, (Documentos de Investigación).

Mapa de México, México, PNUD-México/SEDESOL, (Documentos de Investigación).

Mapas de pobreza por ingreso 2000. México, D.F. En:

http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2000

Medellín P. (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoening (1992), Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel.

México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2000)

Midgley, James, Social Development. (1995): The Developmental Perspective in Social Welfare, Londres, Sage.

Mojone, G. (1989), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

Navarrete Linares, Federico Dr. (2008), “Los Pueblos Indígenas de México” PNUD México.

Nussbaum M. y A. Sen (2000), “La Calidad de Vida”. Fondo de Cultura Económica. PNUD. (2003), Informe para la Republica Mexicana; IDH, por Entidad Federativa.

Panorama social de América Latina. (2006). CEPAL.

Pick, Susan y Sirkin, Jenna. (2011). “Pobreza: como romper el ciclo a partir del Desarrollo Humano” Ed. LIMUSA

PNUD. (2008). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. www.undp.org.mx/desarrollohumano.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1999. Informe sobre Desarrollo Humano 1999. España: Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD (México) Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos Indígenas de México 2006 (Versión electrónica base 2000) pdf.

Plan Estatal de Desarrollo Sonora_1998 – 2003

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Plan Estatal de Desarrollo Sonora_2004 – 2009

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000 – 2005. México. En: Artículo de la Revista A MÉRICA www.revistaamerika.deusto.es Volumen 2 Número 3 Junio 5 de 2009 <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/competividad/images/IDH%20Municipal%20en%20Mexico%202000-2005.pdf>

Programa Nacional de Salud 2001-2006, www.ssa.gob.mx

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006

Rally, Herman y Cobb, John. (1988). “Para el bien común” Ed. Fondo de Cultura Económica.

Ramírez Castañeda, Elisa, La educación indígena en México, unam-Programa México Nación Multicultural, 2006.

Restor Rodriguez, Maria Macrina, (2007) “La influencia de las instituciones y los programas gubernamentales en la división interna entre los Yaquis de Sonora” Tesis, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Roth, A. (2006), Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora.

Sen, Amartya. (1977). "Capital Humano y Capacidad Humana", en Cuadernos de Economía, Tomado de World Development, diciembre 1977, traducción de Clara Ramirez.

Sen, Amartya, (1998) "Capital humano y capacidad humana", Cuadernos de Economía, v. XVII, n. 29, Bogotá.

Sen, Amartya, (2000) *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, México.

Serrano, Claudia, (2005) *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL

Serrano Carreto, Enrique, Patricia Fernández Ham y Arnulfo Embriz Osorio, coords. Sierra, María Teresa, (2002) "Derecho indígena: herencias, construcciones y rupturas", en *La antropología sociocultural en el México del milenio. Búsquedas, encuentros y transiciones*, Guillermo de la Peña y Luis Vázquez León, coords., Fondo de Cultura Económica.

Stavenhagen, Rodolfo. (1988). "Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina" México, El Colegio de México.

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. INAP.

Székely, Miguel, Luis F. López-Calva, Álvaro Meléndez, Ericka G. Rascón y Lourdes Rodríguez-Chamussy (2005), *Poniendo a la Pobreza de Ingresos y a la Desigualdad en el mapa de México*. Economía Mexicana nueva época, vol. IV. num.2, segundo semestre.

Székely, M., L. F. López-Calva, Á. Meléndez, E. Rascón y L. Rodríguez-Chamussy. (2007), "Poniendo a la pobreza de ingresos y a la desigualdad en el mapa de México", *Economía mexicana, nueva época*, vol. X I, núm. 2, segundo semestre.

Tamayo Saenz, Manuel (1997), *El análisis de las políticas pública*. Madrid, Alianza editorial.

Tamayo T., Mario. (2004), “El proceso de la Investigación Científica” Ed. Limusa (Noriega Editores)

Tuirán, Alejandro y Patricia Fernández Ham. (2009), Desarrollo humano en los pueblos indígenas. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Von Hayek, F. A. (1946), “Camino de Servidumbre”, Presses universitaires de France, París, p. 37.

Warman, Arturo. (2003). “Los indios mexicanos en el umbral del milenio” Ed. Fondo de Cultura Económica.

Weiss, Carol. (1978), Investigación Evaluativa, México: Editorial Trillas.

REFERENCIAS ESTADISTICAS

Conapo (Consejo Nacional de Población) (2002), "Proyecciones de la Población de México, estados, municipios y localidades 2000-2030". México.

INEGI (Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática) 1995.

"Censo Nacional de Población y Vivienda" (1995). México.

"XII Censo General de Población y Vivienda, 2000". México.

"Producto Interno Bruto por entidad federativa, 2000". Banco de Información Económica. México.

PAGINAS WEB

www.cdi.gob.mx , Monografía Yaqui (7 de mayo 2009)

www.chapingo.mx/dicifo/demyc/idh/bases/memo/memoria.html.(4 octubre 2009)

www.undp.org.mx/desarrollohumano (6 de octubre 2009)

http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html (13 de octubre 2009)

www.undp.org.mx/desarrollohumano (6 de noviembre 2009)

http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categorias=MED_POBREZA,MED_POBREZA-mapas_2000 (18 de noviembre 2009)

http://www.Sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_ingresos.htm (23 de noviembre 2009)

www.coneval.gob.mx (23 de noviembre 2009)

www.eclac.org/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf (23 de noviembre 2009)

www.sedesol.gob.mx/.../Programa_para_el_Desarrollo_de_Pueblos (25 noviembre 2009)

<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/competividad/images/IDH%20Municipal%20en%20Mexico%202000-2005.pdf> (28 de noviembre 2009)

www.revistadesarrollohumano.org. (28 de noviembre 2009)

www.ssa.gob.mx (7 de febrero 2010)

<http://www.undp.org.mx> (16 de marzo 2010)

<http://www.cdi.gob.mx> (27 de marzo 2010)

www.alianzacivica.org.mx/guia_transparencia/Files/pdf/desarrollo/
(27 de marzo 2010)

www.haciendasonora.gob.mx/(27 de marzo 2010)

www.revistaamerika.deusto.es (9 abril de 2010)

www.undp.org.uy/(26 de julio de 2010)

www.red-vertice.com (2 de mayo 2011)

www.bicentenario.gob.mx/index.php (3 de mayo 2011)

[www.esonora.gob.mx/.../Plan Estatal de Desarrollo_2004-2009](http://www.esonora.gob.mx/.../Plan_Estatal_de_Desarrollo_2004-2009) (12 de junio 2011)

www.redpobreza.org.mx (15 de septiembre 2011)

www.ecoportat.net (9 de octubre 2011)

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf (4 de septiembre 2011)

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/mapas/mapas2000.es.do>
(13 diciembre 2011)

http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/informes/segundo/Doc_completo.pdf (14
de diciembre 2011)

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/22374/lcl2364e.pdf> (10 de febrero 2012)

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Variaciones en los indicadores empleados en el cálculo del IDH municipal.	22
Tabla 2. Mapa de Sonora	53
Tabla 3. Información Nacional	55
Tabla 4. Índice de Desarrollo Humano Salud Nacional	56
Tabla 5. Índice de Desarrollo Humano Educacion Nacional	57
Tabla 6. Índice de Desarrollo Humano Ingreso Nacional	59
Tabla 7. Información Estatal	60
Tabla 8. Índice de Desarrollo Humano Salud Estatal	60
Tabla 9. Índice de Desarrollo Humano Educacion Estatal	61
Tabla 10. Índice de Desarrollo Humano Ingreso Estatal	62
Tabla 11. Índice de Desarrollo Humano Torim	63
Tabla 12. Relación número de habitantes de las Comunidades Yaquis 1980	68
Tabla 13. Indicador Educacion, Comunidad de Torim	84
Tabla 14. Indicador Salud, Comunidad de Torim	86
Tabla 15. Indicador Ingreso, Comunidad de Torim	89
Tabla 16. Sector Económico por Actividad, Comunidad de Torim	90
Tabla 17. PEA (Ingreso por trabajo), Comunidad de Torim	91
Grafica 1. IDH de los Pueblos Indígenas, no Indígenas y Total a Nivel Nacional	80