

**Proyecto de Protección Social en México  
(FY2014)**

**Coordinación Nacional del Programa de  
Desarrollo Humano Oportunidades**

**Estrategia del Proyecto de Protección  
Social para la atención de los Pueblos  
Indígenas 2014-2018**

Agosto de 2014

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **CONTENIDO**

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
INTRODUCCIÓN .....	17
1. DIAGNÓSTICO SOBRE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LA ATENCIÓN DELPDHO .....	18
1.1 Antecedentes del PDHO .....	18
1.2 Breve panorama de la población indígena .....	21
1.2.1 La diversidad lingüística .....	23
1.2.2 El crecimiento demográfico .....	28
1.2.3 La clasificación de municipios y localidades indígenas .....	29
1.2.4 El grado de marginación y el tamaño de las localidades indígenas .....	31
1.2.5 Indicadores de pobreza y cohesión social de la población indígena .....	32
1.2.6 Características educativas de la población indígena .....	36
1.2.7 Situación de la población indígena en materia de salud, alimentación y nutrición .....	39
1.3 La atención de la población indígena en el PDHO .....	44
1.3.1 La cobertura del PDHO .....	44
1.3.2 La cobertura del PDHO en la población indígena .....	45
1.3.3 Los becarios y becarias del PDHO indígenas y el logro educativo .....	49
1.3.4 Situación en materia de salud, alimentación y nutrición de la población atendida por el PDHO .....	51
1.3.5 Barreras de la población indígena para ser atendida por el PDHO .....	53
2. JUSTIFICACIÓN .....	55
2.1 El enfoque del PDHO para la atención de la pobreza de los pueblos indígenas ....	55
2.2 Marco normativo .....	58
2.3 Política Operacional 4.10 Pueblos Indígenas del Banco Mundial .....	60
2.4 Planeación Nacional 2013 - 2018 .....	61
2.4.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018 .....	61
2.4.2 Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018 .....	64
2.4.3 Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEI) 2014-2018 .....	65
2.4.4 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) .....	66
2.4.5 Objetivos estratégicos del PDHO .....	68
2.4.6 Cambios en las ROP tendientes a la articulación de la política de desarrollo social .....	68
3. INTERVENCIONES DEL PDHO Y LA ESTRATEGIA DEL PROYECTO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 2014 – 2018 .....	71
3.1 Acciones generales y específicas del PDHO .....	71
3.2. Componente Educación .....	71
3.2.1 Apoyos para becas educativas y útiles escolares .....	72
3.2.2 Apoyo Jóvenes con Oportunidades .....	73
3.2.3 Apoyos para modalidades de formación para el trabajo .....	73

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

3.2.4 Articulación con programas de becas para educación superior .....	73
3.3 Componente Salud .....	74
3.3.1 Paquete Básico Generalizado de Salud .....	74
3.3.2 Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN) .....	75
3.3.3 Plan de Comunicación Indígena .....	77
3.4 Componente Alimentación .....	78
3.5. Articulación con oferta institucional de programas sociales federales .....	79
3.5.1 Programas de fomento productivo, bienestar económico y/o generación de ingreso .....	79
3.5.2 Programas de atención a población indígena .....	81
3.6. Fortalecimiento institucional .....	81
3.6.1 Plan de fortalecimiento comunitario, impulso productivo y desarrollo social en el PDHO .....	81
3.6.2 Fortalecimiento del Proyecto de Promotores Bilingües .....	82
3.7 Participación Social a través de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias .....	83
3.8 Quejas y denuncias .....	84
COMENTARIOS FINALES .....	86
GLOSARIO .....	87
ANEXOS .....	88
ANEXO 1 – Marco legal detallado .....	88
1. A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	88
1. B Instrumentos Jurídicos Internacionales .....	89
1.C Otros Instrumentos Jurídicos Nacionales .....	90
ANEXO 2 – Capacidades y reconocimiento como propuesta de enfoque para la atención de la pobreza de los pueblos indígenas. ....	93

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **Introducción**

El Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), en conjunto con el Banco Mundial (BM) han acordado desarrollar el denominado "Proyecto de Protección Social en México". Este proyecto tiene como objetivo principal que el BM apoye los esfuerzos del Gobierno de México para fortalecer su sistema de protección social, a través de mejorar la efectividad de su principal programa de asistencia social (el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, PDHO en adelante), la articulación de éste con el resto de la oferta institucional de programas sociales y productivos, y el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo social regional. Con ello, el Gobierno de la República pretende desarrollar una estrategia más integral en la atención a las familias en condición de pobreza, entre las que se encuentran las familias indígenas. La elaboración de la Estrategia del Proyecto de Protección forma parte de los compromisos asumidos por la CNPDHO como principal ejecutor del proyecto en mención, mismo que se enmarca en un nuevo contrato de préstamo a suscribirse entre el Gobierno de la República y el BM.

En este resumen se desarrollaron tres apartados. En el primero, se exponen los objetivos del PDHO; en el segundo, se describen las características de la cobertura del PDHO en la población indígena; y, en el tercer apartado se explican de manera general las intervenciones del programa a la población que atiende, incluida la indígena, así como las acciones específicas del PDHO de atención a población indígena beneficiaria y que componen propiamente Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018.

### **I. Desarrollo de capacidades básicas como propósito del PDHO**

El PDHO es un programa de transferencias condicionadas en efectivo que opera en México desde agosto de 1997<sup>1</sup>. El objetivo general del PDHO consiste en contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, al favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de los integrantes de los hogares que atiende. Para ello, entrega a la titular<sup>2</sup> de cada uno de los hogares que atiende un conjunto de apoyos monetarios<sup>3</sup> y en especie<sup>4</sup> así como el acceso a un paquete de servicios de salud de carácter preventivo. La asistencia regular a (i) la escuela<sup>5</sup>, por parte

---

<sup>1</sup> Hasta marzo de 2002 mantuvo su nombre anterior que era el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

<sup>2</sup> La titular es la representante de cada hogar ante el PDHO y también es quien recibe los apoyos monetarios y en especie que están dirigidos a cada miembro registrado del hogar.

<sup>3</sup> Los montos de los apoyos monetarios se ajustan periódicamente para mantener su valor real.

<sup>4</sup> Los apoyos en especie son (i) suplementos nutricionales para infantes mayores a los seis meses de edad y menores de cinco años de edad, mujeres embarazadas y/o en estado de lactancia; y, (ii) útiles escolares para un subconjunto del universo de becarios y becarias de educación básica y educación media superior.

<sup>5</sup> Esto es, a lo más tres inasistencias a la escuela por mes.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, y (ii) a las citas médicas programadas<sup>6</sup> y los talleres para el auto-cuidado de la salud<sup>7</sup> por parte de los integrantes elegibles para ello, actúan como las corresponsabilidades a cuyo cumplimiento está obligado el hogar para poder recibir las transferencias monetarias a las que tienen derecho.

En más del 95% de los hogares que el PDHO atiende, la madre es la titular de la familia ante el programa y constituye la vía para garantizar que (i) los beneficios que ofrece el PDHO los reciba la población al interior del hogar a quien están dirigidos; y, (ii) la gestión del programa por parte del hogar permita aprovechar al máximo los beneficios que éste ofrece a todos los integrantes. Para ello, el PDHO realiza bimestralmente sesiones de orientación con el 100% de las titulares. En estas sesiones, además de brindar información sobre la adecuada gestión de los apoyos que entrega el programa, también se orienta sobre las acciones de vinculación con la oferta institucional de programas sociales que la CNPDHO realiza a nivel nacional o local en favor de los hogares que atiende.

## **II. Características de la cobertura del PDHO en población indígena**

En relación con la cobertura territorial, al cierre de 2013 el PDHO alcanzó el 100.0, el 99.8 y el 56.2% de las 32 entidades federativas, los 2,454 municipios y las 187,938 localidades del país, respectivamente (ver tabla 1). Cabe señalar que del total de localidades cuyo índice de rezago social<sup>8</sup> es alto o muy alto y que además cuentan con acceso a servicios de salud y educación, el PDHO atiende a más del 80% de ellas.

En términos de hogares, que constituyen la unidad de atención del programa, entre 2000 y 2004 el PDHO experimentó un proceso de expansión hacia zonas semi-urbanas y urbanas que concluyó al cierre del ejercicio 2004 cuando el programa alcanzó la meta de 5 millones de familias atendidas, misma que se mantuvo por cinco años. Posteriormente, al cierre del ejercicio fiscal 2010 se registró otro crecimiento en el padrón de familias atendidas al alcanzarse la cifra de 5.8 millones. Finalmente, al cierre del ejercicio fiscal 2013<sup>9</sup>, el número de familias atendidas alcanzó la cifra de 5.9 millones y para el ejercicio 2014 se tiene la meta de atender a 6.1 millones.

En los 5.9 millones de hogares que fueron atendidos por el PDHO al cierre del ejercicio fiscal 2013<sup>10</sup>, sus 25.7 millones de integrantes asistieron de manera periódica a 16,720 unidades de salud y sus 5.9 millones de becarios y becarias de educación básica y Educación Media Superior (EMS)<sup>11</sup> registrados asistieron de manera regular a 128,403

<sup>6</sup> La frecuencia de las citas médicas es mayor para las mujeres en condición de embarazo y/o lactancia, y para los niños menores de dos años; mientras que para el resto de los integrantes del hogar la frecuencia es semestral.

<sup>7</sup> La asistencia a los talleres es obligatoria para todos los integrantes de 15 años en adelante y su frecuencia es mensual (zonas rurales) o cuatrimestral (zonas urbanas).

<sup>8</sup> El índice de rezago social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación (municipio o localidad) según las carencias sociales empleadas por el CONEVAL para la medición de la pobreza. Para mayor información, consultar: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

<sup>9</sup> En el PDHO, la información de cierre de ejercicio fiscal corresponde a información generada durante el bimestre septiembre - octubre de cada año y que, derivado del proceso operativo para certificar corresponsabilidades, se integra y se hace pública 70 días después.

<sup>10</sup> Cifra que corresponde al 20.8% del total de hogares en el país.

<sup>11</sup> Del total, el 49.0, 33.0 y 18.0% pertenecen a educación primaria, secundaria y EMS, respectivamente.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

escuelas en el país<sup>12</sup>. De los 25.7 millones de personas atendidas por el PDHO al cierre del ejercicio fiscal 2013, el 51.9% tenía 21 años o menos.

**Tabla 1. Cobertura del PDHO, 1997-2013.**

AÑO	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	HOGARES
1997	12	466	10,232	404,240
1998	30	1,681	38,441	1,505,706
1999	31	1,984	48,734	2,301,188
2000	31	2,166	53,232	2,476,430
2001	31	2,310	67,539	3,116,042
2002	31	2,354	70,520	4,240,000
2003	31	2,360	70,436	4,240,000
2004	31	2,429	82,973	5,000,000
2005	32	2,435	86,091	5,000,000
2006	32	2,441	92,672	5,000,000
2007	32	2,444	92,961	5,000,000
2008	32	2,445	95,819	5,049,206
2009	32	2,445	97,922	5,209,359
2010	32	2,445	97,053	5,818,954
2011	32	2,448	97,437	5,827,318
2012	32	2,449	105,588	5,845,056
2013	32	2,451	109,852	5,922,246

FUENTE: Sedesol (1999) y registros administrativos de la CNPDHO.

Aun cuando el PDHO no cuenta con una orientación específica para focalizar su atención en la población indígena, ésta se ve favorecida por los criterios territoriales y de medición de la pobreza que el programa utiliza. Lo anterior como resultado de la coincidencia entre los municipios/localidades de mayor marginación y pobreza con aquellas en los que la presencia indígena es predominante. A su vez, el modelo de focalización a nivel de hogar que lleva a cabo la CNPDHO, como parte del proceso de identificación de hogares elegibles para ser atendidos, permite clasificar hogares indígenas a partir de la información recolectada como parte de dicho proceso<sup>13</sup> y con base en los criterios establecidos para ello<sup>14</sup>.

A nivel territorial, de acuerdo con registros institucionales de la CNPDHO, el incremento en la cobertura en municipios con presencia indígena<sup>15</sup> entre los años 2000 y 2013 fue de

<sup>12</sup> 86,302 escuelas de educación primaria, 30,920 en educación secundaria y 11,181 a nivel de EMS.

<sup>13</sup> El cuestionario utilizado en 2013 por la CNPDHO para la identificación de los hogares elegibles se encuentra disponible aquí: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2260/ENCASEH\\_2013.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2260/ENCASEH_2013.pdf)

<sup>14</sup> Integrantes hablantes de alguna lengua indígena y/o auto-percepción como perteneciente a algún grupo indígena.

<sup>15</sup> La CDI clasificó a los municipios y localidades del país de acuerdo con la proporción y tamaño de la población indígena residente, de manera que se consideran indígenas aquellos que tienen 40% y más de población indígena.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

3.9 puntos porcentuales (pp), al pasar del 47.3 al 51.2 por ciento. Para el mismo periodo, el número total de localidades atendidas por el PDHO se incrementó al doble, mientras que en aquellas con población indígena el incremento fue del 79 por ciento. Lo anterior, debido a la mayor incidencia de la pobreza en zonas urbanas en esos años<sup>16</sup> y la ampliación de la cobertura del PDHO en estas zonas como respuesta a ello.

A nivel de hogares, en el año 2000 la cobertura del PDHO en población indígena fue el 31.5% del total de hogares atendidos. Posteriormente, esta proporción disminuyó hasta representar al cierre del ejercicio 2013 al 24.9% del total de la población atendida. Como sucedió con la proporción de localidades indígenas atendidas, la proporción de hogares indígenas atendidos disminuyó conforme el PDHO fue ampliando su cobertura hacia zonas semiurbanas y urbanas. De hecho, aunque se observa una disminución porcentual en la cobertura a la población indígena, en términos absolutos el número de hogares indígenas atendidos por el PDHO aumentó sustancialmente (89%) entre los años 2000 y 2013, al pasar de 780,289 a 1,475,089 hogares. Cabe destacar que es a partir del ejercicio fiscal 2010 que el PDHO atiende a más de 1.4 millones de hogares indígenas.

Al concentrar el análisis de cobertura en las entidades con mayor presencia de población indígena en México, se observa una coincide entre éstas con aquellas en las de mayor cobertura del PDHO. Tal es el caso de los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán. En conjunto, estas entidades concentran el 82.9% de la población indígena en el país y al 86.3% del total de los hogares indígenas registrados en el programa; es decir, a 1.2 millones del total de 1.4 millones de hogares (ver tabla 2).

**Tabla 2. Municipios, localidades y hogares atendidos por el PDHO en los diez estados de mayor presencia de población indígena, 2013.**

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL COBERTURA PDHO			COBERTURA POBLACIÓN INDÍGENA (ABSOLUTO)			COBERTURA POBLACIÓN INDÍGENA (%)		
	MUN	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES
Chiapas	118	8,824	622,709	95	3,535	249,207	80.5	40.1	40.0
Guerrero	81	5,545	389,802	57	1,296	102,750	70.4	23.4	26.4
Hidalgo	84	4,003	230,510	44	1,200	89,281	52.4	30.0	38.7
México	125	3774	462,465	31	354	68,505	24.8	9.4	14.8
Oaxaca	570	6,816	436,535	399	3,719	245,659	70.0	54.6	56.3
Puebla	217	4,892	485,250	117	1,527	140,187	53.9	31.2	28.9
Quintana Roo	9	586	60,241	9	277	25,745	100.0	47.3	42.7
SLP	5	4,929	209,906	30	1,256	62,353	51.7	25.5	29.7

<sup>16</sup> Según datos de Coneval, entre 2006 y 2012, la pobreza alimentaria por ingresos pasó de 10.7 a 16.6 por ciento. Datos disponibles aquí: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL COBERTURA PDHO			COBERTURA POBLACIÓN INDÍGENA (ABSOLUTO)			COBERTURA POBLACIÓN INDÍGENA (%)		
	MUN	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES
Veracruz	212	11,326	664,773	110	2293	158,919	51.9	20.2	23.9
Yucatán	106	1182	152,597	102	943	130,229	96.2	79.8	85.3
<b>10 entidades</b>	<b>1,580</b>	<b>51,877</b>	<b>3,714,788</b>	<b>994</b>	<b>16,400</b>	<b>1,272,835</b>	<b>62.9</b>	<b>31.6</b>	<b>34.3</b>
<b>NACIONAL</b>	<b>2,451</b>	<b>109,852</b>	<b>5,922,246</b>	<b>1,251</b>	<b>22,742</b>	<b>1,475,089</b>	<b>51.2</b>	<b>20.7</b>	<b>24.9</b>

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Catálogo de localidades Indígenas 2010 y registros administrativos de la CNPDHO.

### III. Intervenciones del PDHO y acciones dirigidas a la población indígena

Como se señaló con anterioridad, la orientación del PDHO no es específica hacia la población indígena, sino que se focaliza en aquella que tiene una condición de pobreza tal que le impide realizar las inversiones en capital humano en sus integrantes más jóvenes para que en éstos se vea interrumpido el ciclo intergeneracional de la pobreza. En particular, la población objetivo del PDHO son los hogares “cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”<sup>17</sup>. Dado el elevado porcentaje de población indígena que se encuentra en pobreza extrema<sup>18</sup> este grupo poblacional es relevante dentro de la población objetivo del PDHO. En este marco, la población indígena y no indígena tiene acceso sin distinción al conjunto de intervenciones que conforman los tres componentes del PDHO.

No obstante lo anterior, una de las principales barreras para que la población indígena no sólo acceda efectivamente a los beneficios del PDHO sino que realice una gestión eficiente durante su estancia en él es el lenguaje utilizado por el programa para comunicarse con este grupo poblacional y su falta de pertinencia cultural. La CNPDHO y el Sector Salud identifican la necesidad de brindar a la población indígena una atención específica, a partir de la situación de vulnerabilidad y precariedad que históricamente han vivido y por sus particularidades culturales, y por ello reconocen la importancia de valorar las lenguas indígenas y establecer comunicación a través de ellas. Otro aspecto que es de esencial importancia es la adecuada identificación de los hogares indígenas, para evitar los problemas de exclusión o inclusión injustificados. Se trata de un problema conceptual de fondo en el que SEDESOL, la CNPDHO y el CDI trabajarán conjuntamente en la elaboración de un protocolo común que permita establecer las

<sup>17</sup> Numeral 3.2 Población Objetivo del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014. Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2479/DOF%20-%20PDHO%20301213.pdf>

<sup>18</sup> 30.6% según la medición 2012 de pobreza multidimensional del Coneval.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

preguntas y criterios para la identificación de la población indígena a nivel hogar y/o individual<sup>19</sup>.

En este apartado se describe de manera general las intervenciones que el PDHO brinda al total de hogares que atiende. Posteriormente, se mencionan las intervenciones que están específicamente orientadas a ofrecer una atención pertinente a la población indígena y que constituyen propiamente la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018 de la CNPDHO.

***Los componentes de educación, salud y alimentación del PDHO***

Las intervenciones que constituyen el PDHO están distribuidas en tres componentes: educación, salud y alimentación. El objetivo del Componente Educación es fomentar la inscripción, la asistencia regular a la escuela y su terminación por parte de los niños, niñas y jóvenes de los hogares atendidos por el PDHO. Los apoyos que conforman este componente son monetarios (becas) y en especie (útiles escolares<sup>20</sup>). Los primeros se entregan con una frecuencia bimestral y los segundos con una frecuencia semestral. Adicionalmente, las becas educativas tienen un límite máximo de edad: para la educación básica, 18 años de edad; para la Educación Media Superior (EMS), 21 años de edad.

El monto de las becas es creciente conforme se avanza de grado y nivel y, a partir de la educación secundaria, el monto es mayor para mujeres que para hombres (ver tabla 3). Los montos mensuales que un hogar puede recibir por concepto de becas tienen un monto máximo que varía en función del nivel educativo en el que se encuentran los becarios(as) registrados en el hogar. Si éstos estudian a nivel de educación básica, el monto máximo corresponde a 1,265.00 pesos mensuales; mientras que si se encuentran en EMS, éste es de 2,320.00 pesos mensuales.

**Tabla 3. Montos mensuales de las becas educativas correspondientes al primer semestre de 2014.**

PRIMARIA	HOMBRES Y MUJERES
Primero y segundo *	\$165.00
Tercero	\$165.00
Cuarto	\$195.00
Quinto	\$250.00
Sexto	\$330.00

<sup>19</sup> Una sugerencia de la CDI es avanzar en la identificación de cada uno de los hogares indígenas, con base en la metodología de la CDI y los mecanismos de registro del PDHO.

<sup>20</sup> Para una proporción de becarios y becarias que varía en cada periodo de entrega, el apoyo para útiles escolares es de naturaleza monetaria.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

SECUNDARIA	HOMBRES	MUJERES
Primero	\$480.00	\$510.00
Segundo	\$510.00	\$565.00
Tercero	\$535.00	\$620.00
CENTRO DE ATENCIÓN MÚLTIPLE (CAM) LABORAL**	HOMBRES	MUJERES
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00
EMS	HOMBRES	MUJERES
Primero	\$810.00	\$930.00
Segundo	\$870.00	\$995.00
Tercero	\$925.00	\$1,055.00
EGRESADOS DE EMS	HOMBRES Y MUJERES	
Jóvenes con Oportunidades	\$4,599.00	

\*/ Sólo en localidades menores a 2,500 habitantes.\*\*/ Modalidad educativa de capacitación laboral dirigida a la población con discapacidad, discapacidad múltiple o trastornos graves del desarrollo. FUENTE: Reglas de Operación 2014 del PDHO.

El apoyo monetario *Jóvenes con Oportunidades* tiene como objetivos (i) incentivar la terminación de dicho nivel educativo y (ii) brindar liquidez al joven para las decisiones que tome respecto a su futuro inmediato, como hacer frente a los gastos asociados a su tránsito a la educación superior. A diferencia de las becas, este apoyo monetario se entrega una sola vez y de manera directa al becario o becaria que concluyó exitosamente sus estudios a nivel de EMS antes de cumplir los 22 años de edad. Este apoyo no entra en el cálculo de los montos máximos señalados en el párrafo anterior.

El Componente Salud tiene como objetivo brindar acceso gratuito a los integrantes del hogar a un paquete básico de acciones preventivas en salud acordes con el ciclo de vida de cada integrante. En el caso de las mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia y en los infantes a partir de los seis meses de edad y menores de cinco años, en este componente se le entrega a la madre de manera bimestral dosis de suplementos nutricionales<sup>21</sup>, además de las acciones periódicas de vigilancia y monitoreo nutricional. Además, como parte de este componente se entrega semestralmente un apoyo monetario

<sup>21</sup> En embarazadas y/o mujeres en lactancia, los suplementos se entregan en formato de pastilla (*Nutrivida Tabletas*); mientras que para los infantes, en función de su edad, se entregan polvo para preparar papilla (*Nutrisano*), polvo para preparar bebida láctea (*Bebida Láctea Nutrisano*) y/o micronutrientes en polvo (*Vitaniño*).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

a los adultos mayores<sup>22</sup> registrados en el hogar. El monto mensual de dicho apoyo es de 345.00 pesos por adulto mayor.

Por su parte, el Componente Alimentación consiste en la entrega bimestral a la titular de apoyos monetarios que buscan complementar el ingreso de los hogares para asegurar el acceso económico a alimentos. El monto mensual de dichos apoyos asciende a 445.00 pesos y dicho monto es independiente de la composición demográfica del hogar.

En síntesis, el diseño vigente del PDHO brinda a las nuevas generaciones de los hogares que al día de hoy están en pobreza un conjunto integral de intervenciones que buscan desarrollar sus capacidades en educación, salud y alimentación desde la gestación y hasta su juventud. Lo anterior, con el objeto de que, a diferencia de sus padres, las nuevas generaciones logren insertarse con mayor éxito al mercado laboral o desarrollar actividades productivas que les permitan generar ingresos de manera sostenida y suficiente para mejorar su bienestar y, eventualmente, salir de su condición de pobreza (ver figura 1).

Por último, cabe señalar que con objeto de (i) avanzar en conjunto con la Sedesol hacia la integración de los programas y acciones de desarrollo social con aquellas de fomento productivo y generación de ingreso y (ii) mejorar la efectividad de los programas sociales federales en el logro de sus objetivos, para el ejercicio fiscal 2014 se incorporó en las Reglas de Operación del PDHO un objetivo específico adicional. Éste consiste en "Promover que la población atendida acceda a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional"<sup>23</sup>. En línea con esta modificación en las Reglas de Operación del PDHO se incorporó un párrafo transversal en las reglas de operación de 29 programas sociales federales en las que se establece para cada uno de esos programas la atención prioritaria a las familias PDHO<sup>24</sup>.

---

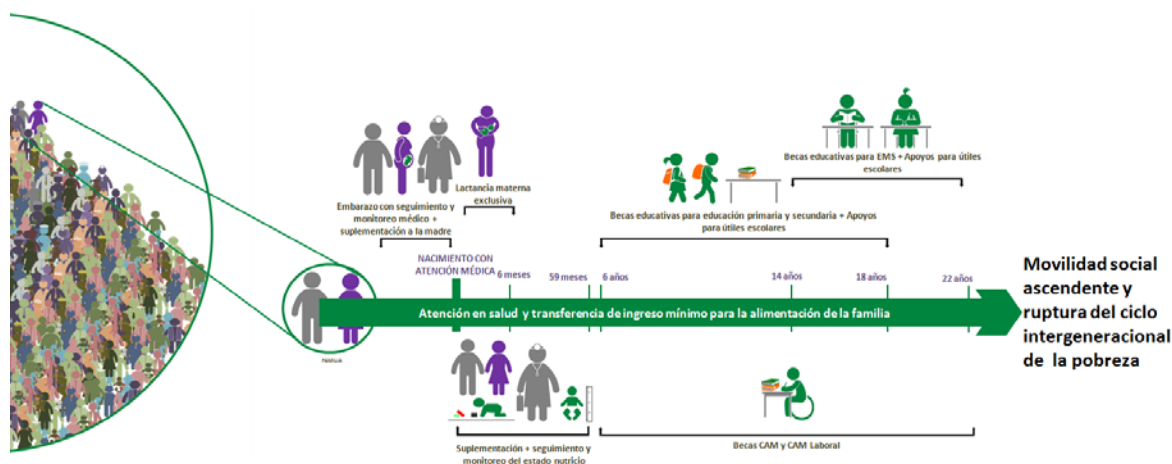
<sup>22</sup> Integrantes del hogar con 70 o más años de edad.

<sup>23</sup> Numeral 2.2 *Objetivos específicos* del Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014. Cabe señalar que al definirse de manera idéntica la población objetivo del PDHO y del PAL, esta modificación a las RO 2014 del PDHO también se realizó al PAL.

<sup>24</sup> En dicho párrafo transversal, también se incluyeron a las familias atendidas por el PAL.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

**Figura 1. Intervenciones del PDHO.**



FUENTE: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación 2014.

### ***Acciones específicas del PDHO para la población indígena***

Para el periodo 2014 - 2018, el PDHO planea dar continuidad a dos acciones específicamente orientadas a mejorar la pertinencia de la atención que se brinda a la población indígena. Las acciones en mención son el Plan de Comunicación Indígena (PCI), implementado por el Sector Salud bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), y el Fortalecimiento del Proyecto de Promotores Bilingües, implementado por la CNPDHO. A continuación se describen cada una de estas acciones.

#### ***Plan de Comunicación Indígena***

Una de las estrategias del Componente Salud del PDHO incluye la comunicación educativa, que tiene como fin fomentar y mejorar el auto cuidado de la salud y nutrición de las familias. Para ello se emplean tres modalidades: (i) capacitación para el auto cuidado de la salud; (ii) información, orientación y consejería individualizada; y, (iii) emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias conforme al sexo, la edad y el evento de vida de los integrantes de las familias. Como parte de estos últimos se realizan periódicamente los *Talleres comunitarios para el auto cuidado de la salud*.

Durante 2008 la CNPSS llevó a cabo la Estrategia de Fortalecimiento de los Talleres Comunitarios que buscó modificar y fortalecer su eficacia mediante nuevas estrategias pedagógicas y comunicativas, nuevos materiales y una nueva agenda temática. Como resultado de dicho esfuerzo se obtuvo el denominado Plan de Comunicación Indígena (PCI). El PCI tiene como objetivo fortalecer las actitudes y aptitudes de los integrantes de las familias atendidas por el PDHO en torno al auto cuidado de la salud. Lo anterior, bajo un esquema de sensibilidad intercultural, equidad y respeto a los usos y costumbres de la

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

población indígena. En específico, el PCI busca que este grupo poblacional tenga acceso a una estrategia de comunicación educativa para promover la salud mediante materiales didácticos en su propia lengua. Cabe mencionar que las secretarías de salud a nivel estatal son las responsables de la elaboración de materiales de conformidad a los criterios establecidos desde la CNPSS.

Entre los materiales que se han desarrollado destacan los siguientes:

- *Videos.* Embarazo, parto y puerperio; Conocer tu presión; Infecciones de transmisión sexual; Cuida tu forma de beber; Alimentación para menores de cinco años; Cuidados del recién nacido; Desarrollo infantil; Hipertensión arterial; Maternidad sin riesgo; Mortalidad infantil; Plan de emergencia obstétrica; y, Planificación familiar.
- *Trípticos.* Planificación familiar; Alimentación del menor de cinco años; y, Prevención de diarrea.
- *Audios.* Ayudar a las mujeres con complicaciones y problemas, durante el embarazo y el parto.

El PCI se ha implementado en más de 30 municipios de las entidades federativas participantes: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, y Yucatán. Los grupos de población indígena para los que se ha implementado el PCI son maya, tzotzil, tarahumara, tepehuanos, mazahuas, tlapanecos/mephaa, otomís, huicholes, coras, mixteca y náhuatl.

En 2010 se llevó a cabo la Evaluación del PCI<sup>25</sup>, que tuvo como objetivo determinar si los nuevos materiales de comunicación resultaban pertinentes y comprensibles y si transmitían mensajes apropiados relacionados con el auto cuidado de la salud de los hogares indígenas. Para ello se observó la elaboración de los materiales, los temas y mensajes transmitidos, la capacitación del personal y las experiencias, percepciones y opiniones de los beneficiarios y el personal de salud. La investigación se realizó en 13 entidades federativas, en 21 municipios y 27 localidades y 11 agrupaciones lingüísticas. Se realizaron 147 entrevistas a beneficiarios, 44 entrevistas a personal de salud, que en su mayoría son conductores de los talleres comunitarios de las unidades de salud, 13 a jefes jurisdiccionales y 2 a responsables federales de la CNPSS. Se revisaron 215 materiales que las entidades habían producido. A partir de los resultados y recomendaciones derivados de dicha evaluación, la CNPSS realizó diversas acciones para (i) mejorar el contenido y los mensajes de los materiales, y (ii) fortalecer la capacitación del personal de salud y comunitario conforme a la estrategia del PCI<sup>26</sup>.

Para el periodo 2014 - 2018, las acciones del PDHO en el marco del PCI están orientadas a ampliar el número lenguas indígenas en las que se elaboran los materiales.

---

<sup>25</sup> Bazán Levy, Lucía, 2010. *Informe final de la "Evaluación del PCI"*. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_informe\\_final\\_pci.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_informe_final_pci.pdf)

<sup>26</sup> Para mayor detalle consultar los aspectos susceptibles de mejora específicos comprometidos al respecto en el ejercicio fiscal 2012. Disponible aquí: [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/asm/2012/asm2012\\_doc\\_trabajo\\_pdho.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/asm/2012/asm2012_doc_trabajo_pdho.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

***Promotores Bilingües***

Este proyecto inició en el año 2008 y se enmarcó en una tendencia del PDHO por personalizar la atención y acercarse cada vez más a su población atendida. Se consideró que una condición necesaria para fomentar el desarrollo de capacidades en la población indígena que atiende el PDHO es que ésta pueda entender y dialogar con el programa en su lengua materna. La estrategia consistió en identificar, reclutar y certificar a personal de la CNPDHO hablante de una lengua indígena en el Estándar de Competencia (EDC) código E0079 y denominado *Atención en su lengua materna a población hablante de lenguas indígenas en programas sociales*<sup>27</sup>. Actualmente, la certificación del estándar de los candidatos la realizan el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER). De acuerdo con la descripción del EDC, su objetivo consiste en “traspasar las barreras lingüísticas y culturales en la función individual de referencia, con la finalidad de que éstas no sean impedimento para que personas hablantes de lenguas indígenas cumplan con los requisitos de programas sociales y accedan a ellos”. De esta manera, el EDC abarca tres funciones laborales: (i) la recolección de información en los hogares, (ii) la orientación a titulares, y (iii) la atención a las titulares en la realización de trámites o servicios.

El objetivo de las acciones para el fortalecimiento del proyecto Promotores Bilingües consiste en establecer mecanismos para asegurar la pertinencia de la operación de la CNPDHO en los procesos de consulta a la población indígena beneficiaria, el acercamiento de promotores bilingües y/o traductores en la prestación de servicio, y la difusión de información de lenguas indígenas, principalmente. En específico estas acciones tienen como objetivo crear estrategias para que el personal operativo bilingüe desarrolle y aplique sus capacidades de atención en las microzonas con alta concentración de población indígena. Adicionalmente, con la realización de estas acciones se busca promover la preservación y difusión de las lenguas maternas nacionales en apego al mandato constitucional y en cumplimiento a la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*<sup>28</sup>, así como al *Enfoque de Derechos* establecido en las propias Reglas de Operación del PDHO<sup>29</sup>.

En la tabla 4 se presentan las actividades del PDHO para el fortalecimiento del proyecto Promotores Bilingües así como su duración y participantes.

---

<sup>27</sup> El detalle del estándar es posible consultarlo aquí:

[http://www.conocer.gob.mx/index.php/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=11](http://www.conocer.gob.mx/index.php/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=11)

<sup>28</sup> En el Artículo 9 de esta Ley se establece “el derecho de todo mexicano a comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas las actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras”.

<sup>29</sup> En el numeral 12 de las Reglas de Operación se señala que “[...] el Programa fomentará la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y de los pueblos indígenas, contribuyendo a general conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena”.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

**Tabla 4. Actividades para el fortalecimiento del proyecto Promotores Bilingües, 2014 - 2018.**

ACTIVIDADES	INSTANCIAS RESPONSABLES	DURACIÓN ESTIMADA
Difundir la existencia de promotores bilingües a través de carteles en los espacios de atención del PDHO donde se cuente con personal hablante de lenguas indígenas (con leyendas tanto en español como en la lengua materna que digan por ejemplo: "Aquí te atendemos en lengua maya").	CNPDHO	12 meses
Actualizar y reeditar el material impreso y video grabado del PDHO en lenguas indígenas.	CNPDHO	12 meses
Gestionar el apoyo con otras instituciones para impartir videoconferencias de sensibilización en los temas de derechos de los Pueblos Indígenas, la diversidad y la no discriminación, con el propósito de brindar un trato digno a la ciudadanía.	CNPDHO, INALI, y CDI	3 meses

FUENTE: CNPDHO.

Por último, cabe señalar que este documento fue compartido con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con el objetivo de consultar su opinión sobre las acciones que conforman la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Cabe resaltar que las acciones de educación y salud que plantea dicha estrategia se insertan en los cinco temas que recibieron mayor número de propuestas de la Consulta sobre las Prioridades de las Comunidades Indígenas. Esta consulta se realizó para la construcción del PND 2013-2018 y del Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEI) 2014 - 2018, lo que constituye un importante respaldo social para la realización de la presente estrategia.

#### **IV. Referencias bibliográficas**

Bazán Levy, Lucía. 2010. *Informe final de la "Evaluación del PCI" 2010*. México. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_informe\\_final\\_pci.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_informe_final_pci.pdf)

CDI, 2010. *Catálogo de localidades Indígenas 2010*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México. Disponible en:

[http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2578:catálogo-de-localidades-indigenas-2010&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2578:catálogo-de-localidades-indigenas-2010&catid=38:indicadores-y-estadisticas&Itemid=54)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- Coneval, 2010. *Índice de Rezago social 2010*. México, presentación electrónica. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- Coneval, 2012. *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*. México. Disponible en: <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>
- INAP, 2011. *Informe de resultados del estudio y acompañamiento de los procesos operativos en el esquema de microzonas, 2011*. México. Disponible en: [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2011/pdho\\_2011\\_eval\\_op\\_microzonas\\_inap.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2011/pdho_2011_eval_op_microzonas_inap.pdf)
- México, 2012. *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígena, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003. Última reforma publicada DOF 09-04-2012*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>
- PDHO, 2011. *Resumen por entidad del Ejercicio Fiscal 2011*. México. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen\\_por\\_entidad\\_del\\_ejercicio\\_fiscal\\_2011](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen_por_entidad_del_ejercicio_fiscal_2011)
- PDHO, 2014. *Resumen por entidad del Ejercicio Fiscal 2014*. México. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen\\_por\\_entidad\\_del\\_ejercicio\\_fiscal\\_2014](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/resumen_por_entidad_del_ejercicio_fiscal_2014)
- Sedesol, 1999. *Más Oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances, 1999*. Secretaría de Desarrollo Social. Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs1999.php>
- Sedesol, 2012. *Aspectos susceptibles de mejora específicos comprometidos al respecto en el ejercicio fiscal 2012*. Documento de Trabajo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. México. Disponible en: [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/asm/2012/asm2012\\_doc\\_trabajo\\_pdho.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/asm/2012/asm2012_doc_trabajo_pdho.pdf)
- Sedesol, 2013. *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014*. Disponible en: <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContenido/2479/DOF%20-%20PDHO%20301213.pdf>
- SEP, 2010. *Estándar de Competencia en Atención en su lengua materna a población hablante de lenguas indígenas en programas sociales*, CONOCER, México. Disponible en: <http://www.conocer.gob.mx/seccionesExtras/reconocer/pdf/EC0079.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **INTRODUCCIÓN**

El Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (CNPDHO), y el Banco Mundial (BM) han acordado desarrollar en conjunto el denominado "Proyecto de Protección Social en México". Este proyecto tiene como objetivo principal que el BM apoye los esfuerzos del Gobierno de México de fortalecer su sistema de protección social, a través de mejorar la efectividad de su principal programa de asistencia social (el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, PDHO en adelante), la articulación de éste con el resto de la oferta institucional de programas sociales y productivos, y el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo social regional. Con ello, el Gobierno de la República pretende desarrollar una estrategia más integral en la atención a las familias en condición de pobreza, entre las que se encuentran las familias indígenas.

La elaboración de la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018 forma parte de los compromisos asumidos por la CNPDHO como principal ejecutor del proyecto en mención, mismo que se enmarca en un nuevo contrato de préstamo a suscribirse entre el Gobierno de la República y el BM. Dicho Plan se desprende de la Política Operacional 4.10 Pueblos Indígenas, que busca dar cumplimiento a la misión del BM de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible de este grupo social, históricamente vulnerable y excluido, atendiendo a las leyes, políticas y prácticas nacionales del país prestatario (México en este caso) y que la ejecución del proyecto a realizarse con el financiamiento del BM garantice el respeto absoluto a la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de estos pueblos.

Con base en lo señalado hasta el momento, el presente documento tiene como objetivo presentar las acciones que el PDHO en el ámbito de sus atribuciones dará continuidad para brindar una mejor atención a la población indígena en el desarrollo de sus capacidades básicas, estrategia que ha sido fundamental para el Gobierno de la República en la erradicación de la pobreza actual y futura. El documento está estructurado en tres capítulos: 1. Diagnóstico sobre la población indígena y la atención de PDHO, 2. Justificación y 3. Intervenciones del PDHO y la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018. El primero de ellos consiste en una breve caracterización de la situación de la población indígena en México y la atención que reciben por parte del PDHO. El segundo capítulo reúne los elementos conceptuales, jurídicos e institucionales que dan soporte a la Estrategia. El tercer capítulo describe los apoyos que el PDHO otorga a sus beneficiarios en general, así como los que en específico desarrolla para atender a la población indígena. Finalmente, se incluyen dos anexos: uno con el marco legal sobre derechos indígenas de forma más detallada, aplicable a México, y otro sobre una propuesta conceptual para la atención de la pobreza de los pueblos indígenas, que está planteada para ser discutida de manera más amplia y profunda.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **1. DIAGNÓSTICO SOBRE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LA ATENCIÓN DEL PDHO**

### **1.1 Antecedentes del PDHO**

La crisis económica de 1994-1995 agravó la situación de pobreza y desigualdad que ya se vivía en México, lo que demandó una respuesta efectiva por parte del Gobierno Federal para atender este problema y la magnitud que comenzó a adquirir. Una de las respuestas planteadas se presentó el 8 de agosto de 1997 cuando inició operaciones el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) como parte de una estrategia para superar la pobreza y combatir la marginación. Para el año 2002, Progresa dio lugar al PDHO, que constituyó el principal esfuerzo de la política social del Gobierno de la República para cumplir el objetivo de combate a la pobreza con intervenciones coordinadas en salud, educación y alimentación.

El modelo de atención de PDHO está orientado a favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias en condiciones de pobreza, mediante la entrega directa de apoyos económicos y estrategias específicas, con el fin último de contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. En el corto plazo, los recursos monetarios que el programa transfiere a las familias que atiende mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de éstas y, a mediano plazo, incentivan el desarrollo de capacidades en los integrantes más jóvenes de dichas familias al impulsar su asistencia regular a las unidades de salud y a la escuela. De hecho, esto último constituye las corresponsabilidades a cuyo cumplimiento está condicionada la entrega de los apoyos monetarios que el programa contempla.

Desde su inicio y hasta el año 2000, el PDHO se ha orientado hacia localidades rurales donde es más evidente la concentración de la pobreza, marginación y dispersión demográfica; Sin embargo, a partir del año 2001 se incluyeron áreas semiurbanas y en 2002 áreas urbanas con mayor peso demográfico. Al cierre del ejercicio 2013, el PDHO benefició a 5.9 millones de familias, teniendo presencia en las 32 entidades federativas, cubriendo el 100% de los municipios del país con énfasis en los más marginados.

En cuanto a sus objetivos, el objetivo general del PDHO es *contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del programa*<sup>30</sup>. Por su parte, los objetivos específicos del programa son:

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES (Catálogo

---

<sup>30</sup> Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014. Disponible en:

[http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/rop\\_opportunidades.pdf](http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_opportunidades.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

Universal de Servicios de Salud) a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- Otorgar apoyos educativos crecientes en primaria, secundaria y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación.
- Fomentar el compromiso con los objetivos del programa y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del programa.
- Promover que la población atendida acceda a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.
- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma.
- Potenciar los efectos del programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del programa.

Cabe destacar el objetivo específico asociado al impulso de la articulación de la población beneficiaria del PDHO con programas de fomento productivo y el relativo a la Cruzada Nacional contra el Hambre se incorporaron recientemente; en específico, en las Reglas de Operación (RO) correspondientes al ejercicio fiscal 2014.

En general, los apoyos que el programa entrega se pueden clasificar en dos: monetarios y en especie. Dentro de los apoyos monetarios están aquellos que buscan incentivar una mayor inversión en capital humano; en específico, las becas educativas cuyo monto se estableció para compensar total o parcialmente los costos de oportunidad asociados a la asistencia escolar de las niñas, niños y jóvenes. El monto de estos apoyos es variable en función del nivel educativo al que asiste el integrante en edad escolar de la familia y, a partir de la educación secundaria, de su sexo. Por otro lado, están los apoyos monetarios asociados a compensar el ingreso de los hogares, particularmente, en el rubro de alimentación. El monto de estos apoyos monetarios es fijo e independiente de la composición demográfica de la familia. Por último, están los apoyos monetarios dirigidos a integrantes específicos de la familia y que buscan compensar el ingreso de los hogares para que éstos brinden una mayor atención y cuidado de dichos integrantes. En cuanto a los apoyos en especie éstos se refieren principalmente a los suplementos nutricionales que entrega el Sector Salud a las mujeres embarazadas y/o en estado de lactancia así como a los infantes menores de cinco años de edad pero mayores a los seis meses de

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

edad. El detalle de los apoyos que entrega el PDHO a su población atendida se presenta en la tabla 1.1 a continuación.

**Tabla 1.1. Apoyos otorgados por el PDHO por Componente y monto, 2014.**

COMPONENTE		MONTO MENSUAL	
EDUCATIVO			
Primaria	Grado	Hombres	Mujeres
	Primero*	\$165.00	
	Segundo*	\$165.00	
	Tercero	\$165.00	
	Cuarto	\$195.00	
	Quinto	\$250.00	
	Sexto	\$330.00	
	Apoyo de Útiles Escolares	Al inicio del ciclo un monto de \$220.00 y para reposición de útiles un monto de \$110.00	
Secundaria	Grado	Hombres	Mujeres
	Primero	\$480.00	\$510.00
	Segundo	\$510.00	\$565.00
	Tercero	\$535.00	\$620.00
	Apoyo de Útiles Escolares	Al inicio del ciclo un monto de \$410.00	
CAM Laboral	Grado	Hombres	Mujeres
	Primero	\$810.00	\$930.00
	Segundo	\$870.00	\$995.00
	Tercero	\$925.00	\$1,055.00
	Apoyo de Útiles Escolares	Al inicio del ciclo un monto de \$415.00	
E M S	Grado	Hombres	Mujeres
	Primero	\$645.00	\$740.00
	Segundo	\$695.00	\$790.00
	Tercero	\$735.00	\$840.00
	Apoyo de Útiles Escolares	Al inicio del ciclo un monto de \$415.00	
ALIMENTARIO			
Alimentario		\$315.00	
Alimentario Complementario		\$130.00	
Infantil		\$115.00	
Adultos Mayores		\$345.00	
SALUD			
a. Paquete Básico Garantizado de Salud.			
b. Seguimiento nutricional y entrega de suplementos alimenticios.			
c. Talleres de autocuidado de la salud.			

\* Sólo en localidades menores a 2,500 habitantes. FUENTE: Acuerdo por el que se emiten las ROP del PDHO, para el ejercicio fiscal 2014. Publicado el 30 de diciembre de 2013. NOTA: Montos correspondientes el segundo semestre de 2013, estipulados en el mencionado Acuerdo.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

Cada uno de estos apoyos se encuentra sujeto a corresponsabilidades que deben atender los integrantes de la familia. El cumplimiento de éstas constituye el requisito indispensable para que la titular de la familia reciba los apoyos y permanezca en el programa. Las principales corresponsabilidades son las siguientes:

- Inscribir a las y los menores de 18 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que no hayan concluido la educación básica en las escuelas de primaria o secundaria autorizadas y apoyarlas (os) para que asistan en forma regular a clases, e inscribir a las y los jóvenes de hasta 22 años y once meses con necesidades educativas especiales en escuelas de educación especial.
- Inscribir a las y los jóvenes de hasta 21 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que hayan concluido la primaria y secundaria, en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlas (los) para que permanezcan en el sistema escolar.
- Registrarse oportunamente en la unidad de salud que les sea asignada al momento de incorporarse o cuando se les reasigne una unidad de salud.
- Todas las personas integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, incluyendo los adultos mayores.
- Participar en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud, de acuerdo al modelo rural o urbano del componente de salud que reciba la familia, preferentemente por parte del o la integrante de la familia beneficiaria de 15 hasta 60 años de edad que sea citado (a).

El PDHO durante sus casi 17 años en operación, ha sido uno de los programas del Gobierno de la República más evaluados, por lo que la cantidad de evidencia relacionada con la medición y análisis de sus resultados cuantitativos y cualitativos es abundante<sup>31</sup>. Si bien, desde su inicio, las evaluaciones externas se orientaron a la revisión de aspectos comunes en relación con los tres grandes componentes del programa, educación, salud y alimentación, también se han introducido una gran diversidad de temas relacionados indirectamente con éstos como el impacto en la fuerza laboral familiar y en la toma de decisiones de las mujeres así como el análisis para ciertos grupos específicos, como el indígena. Es preciso señalar que cuando las evaluaciones se han referido a los universos de población de menor tamaño y ubicación en zonas con alto grado de marginación, como es la población rural, es ineludible negar que se trate mayoritariamente de enclaves étnicos por antonomasia.

## **1.2 Breve panorama de la población indígena**

El concepto de la Nación Mexicana se ha constituido sobre la base de profundas raíces indígenas que a pesar de su paulatina disminución en número, mantiene una gran diversidad cultural. La forma que se ha convenido para dar cuenta de esa diversidad

---

<sup>31</sup> Se sugiere consultar la página web institucional de evaluación externa, disponible aquí:  
<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

cultural ha sido el registro de las diferentes lenguas indígenas y el número de sus hablantes, principalmente a través de los censos de población, que desde 1895 han mantenido el interés por conocer la evolución de esta población mexicana<sup>32</sup>. Desde ese año, se han experimentado diversas estrategias y métodos para cuantificar a la población indígena en México y, por lo general, se ha recurrido al criterio de hablantes de lengua indígena, con excepción de algunas décadas en que se utilizaron criterios subjetivos como el vestido y la alimentación.

A partir del censo de 1990, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recurrió al criterio de autoadscripción para mejorar la cuantificación de esta población. Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ha realizado estimaciones de población que intentan ir más allá de la simple conclusión de que los hablantes de lengua son los únicos que puedan ser considerados indígenas. La más reciente estimación realizada por la CDI sobre la población indígena se realizó a partir de las cifras del Censo de Población y Vivienda del año 2010<sup>33</sup>, donde se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes<sup>34</sup> declaró ser hablante de lengua indígena. Adicionalmente, en esta estimación, se incluyó a las personas (de tres o más años) que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de los antes mencionados hogares indígenas.

De acuerdo con la CDI, en 2010 cerca de 15.7 millones de la población de tres años o más se declaró indígena por autoadscripción, lo que equivale a 14.9% de la población total nacional<sup>35</sup>, poco menos de 7 millones. En el mismo rango de edad, el 6.6% de la población total nacional declaró ser hablante de alguna lengua indígena. La mayor presencia indígena se observó en el centro, sur y sureste del país; en particular, los estados de: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, México, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo y San Luis Potosí. En conjunto, estas diez entidades concentran el 82.9% de la población indígena en el país.

La tabla 1.2 muestra la presencia de los principales pueblos indígenas en las entidades del país. Cabe mencionar que las entidades de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no tienen población indígena ampliamente representativa.

---

<sup>32</sup> En este apartado, cuando las fuentes de información lo permiten, se presenta información desagregada para la población indígena.

<sup>33</sup> En las últimas décadas se ha registrado un creciente abandono de las lenguas autóctonas. Los últimos censos han adoptado en la temática ampliada la autoadscripción étnica como un criterio complementario para identificar a la población indígena. Con respecto del censo de 2000, el censo del 2010 tiene dos cambios importantes: el primero corresponde a la ampliación de la población de estudio, pues de captarse la información de las personas de 5 y más años de edad, ahora las preguntas se dirigen a la población de tres o más años; el segundo incorpora en la temática ampliada una pregunta sobre comprensión de habla indígena que por primera vez se incluye en un cuestionario censal y que permite registrar a la población que no habla alguna lengua indígena, pero sí la entiende. Ver: INEGI. 2011. *Síntesis metodológica y conceptual del Censo de Población y Vivienda 2010*. Pág. 23. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/sm\\_cpv2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/sm_cpv2010.pdf)

<sup>34</sup> Madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a) o suegro(a).

<sup>35</sup> La población total nacional establecida en el Censo 201 fue de 112'322,757 habitantes.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla 1.2. Pueblos indígenas por entidad federativa.**

ENTIDAD FEDERATIVA	PUEBLOINDÍGENA
Baja California	Cochimí, cucapá, kiliwa, kumiai y paipai
Campeche	Maya
Coahuila	Kikapú
Chiapas	Cakchiquel, chol, jacalteco, kanjobal, lacandón, mame, mochó, tojolabal, tzeltal (tseltal) , tzotzil (tsotsil) y zoque
Chihuahua	Guarijío, pima, tarahumara y tepehuán
Distrito Federal */	Maya, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, purépecha, tlapaneco, totonaco y zapoteco
Durango	Tepehuán
Guanajuato	Chichimeca jonaz
Guerrero	Amuzgo, mixteco, náhuatl y tlapaneco
Hidalgo	Náhuatl y otomí
Jalisco	Huichol
México	Mazahua, náhuatl y otomí
Michoacán	Mazahua, otomí y purépecha
Morelos	Náhuatl
Nayarit	Cora y huichol
Oaxaca	Amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcatéco, mazateco, mixe, mixteco, triqui y zapoteco
Puebla	Chocho, mixteco, náhuatl y totonaca
Querétaro	Otomí y pame
Quintana Roo	Maya
San Luis Potosí	Huasteco, náhuatl y pame
Sinaloa	Mayo
Sonora	Mayo, pápago, pima, seri y yaqui
Tabasco	Chontal y chol
Veracruz	Náhuatl, tepehua, popoluca y totonaca
Yucatán	Maya

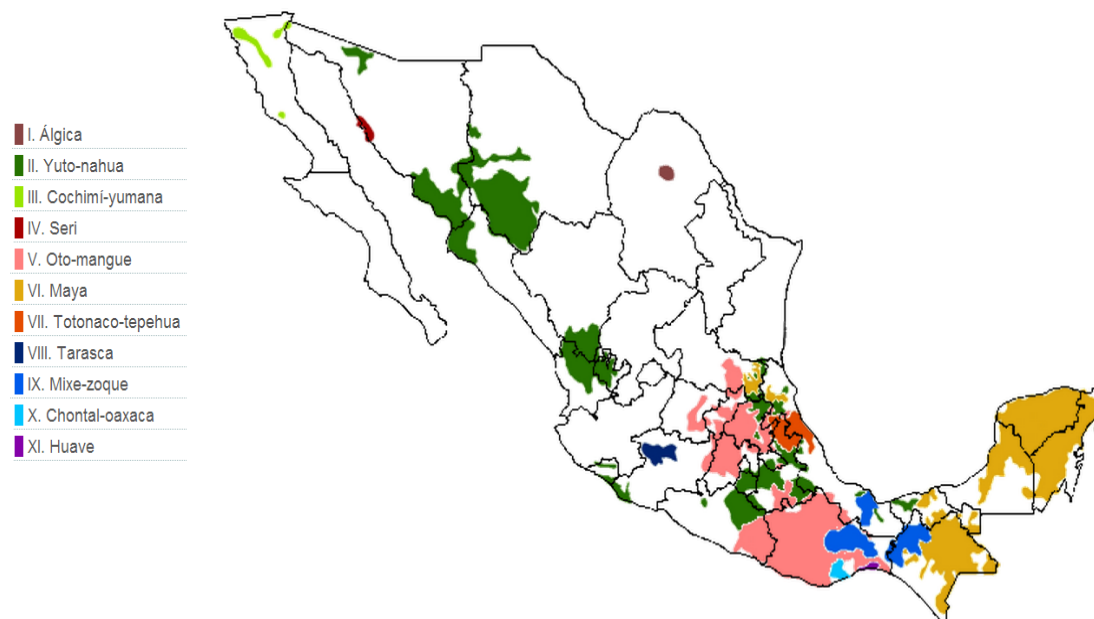
\*/ Se trata de los principales grupos indígenas migrantes establecidos en esa entidad. FUENTE: Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas (CDI). [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=758&Itemid=68](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=758&Itemid=68)  
Consulta realizada el 25 de marzo de 2014.

### 1.2.1 La diversidad lingüística

Una de las principales evidencias de la diversidad cultural en el país es la cantidad de lenguas indígenas que en él se hablan. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) refiere que en México la diversidad lingüística de origen indoamericano en México posee once familias, 68 agrupaciones y 364 variantes. La figura 1.1 muestra la distribución de las once familias lingüísticas y su concentración en las regiones centro y sur del país, con una marcada predominancia de tres familias. En específico, i) Maya, en la península de Yucatán, Chiapas y Tabasco; ii) Oto-mangue, en los estados de Oaxaca, Guerrero, México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz; y, iii) Yuto-nahua, en Nayarit, Chihuahua, Sonora, Durango, Jalisco, Sinaloa, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Figura 1.1. Familias lingüísticas en México.**



FUENTE: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), (2008). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Diario Oficial (Primera Sección), pág. 31.

Por agrupación lingüística, son cuatro las que tienen más de la mitad de las variantes: Náhuatl (30), Mixteco (81), Zapoteco (62) y Mazateco (16). Estas tres últimas pertenecientes a la familia Oto-Mangue y la primera a la Yuto-nahua, familias de las más importantes en términos de la cantidad de hablantes.

**Tabla 1.3. Diversidad lingüística, agrupaciones, familias y variantes lingüísticas, y entidades federativas con asentamientos históricos.**

AGRUPACIÓN LINGÜÍSTICA	FAMILIA LINGÜÍSTICA	VARIANTE LINGÜÍSTICA	ENTIDAD FEDERATIVA CON ASENTAMIENTOS HISTÓRICOS
Akateko	Maya	1	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Amuzgo	Oto-mangue	4	Guerrero y Oaxaca
Awakateko	Maya	1	Campeche
Ayapaneco	Mixe-zoque	1	Tabasco
Cora	Yuto-nahua	8	Nayarit y Durango
Cucapá	Cochimi-yumana	1	Baja California y Sonora
Cuicateco	Oto-mangue	3	Oaxaca
Chatino	Oto-mangue	6	Oaxaca
Chichimeco jonaz	Oto-mangue	1	Guanajuato
Chinanteco	Oto-mangue	11	Oaxaca y Veracruz
Chocholteco	Oto-mangue	3	Oaxaca
Chontal de Oaxaca	Chontal de Oaxaca	3	Oaxaca

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

AGRUPACIÓN LINGÜÍSTICA	FAMILIA LINGÜÍSTICA	VARIANTE LINGÜÍSTICA	ENTIDAD FEDERATIVA CON ASENTAMIENTOS HISTÓRICOS
Chontal de Tabasco	Maya	4	Tabasco
Chuj	Maya	1	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Ch'ol	Maya	2	Campeche, Chiapas y Tabasco
Guarijío	Yuto-nahua	2	Chihuahua y Sonora
Huasteco	Maya	3	San Luis Potosí y Veracruz
Huave	Huave	2	Oaxaca
Huichol	Yuto-nahua	4	Durango, Jalisco y Nayarit
Ixcateco	Oto-mangue	1	Oaxaca
Ixil	Maya	2	Campeche y Quintana Roo
Jakalteko	Maya	1	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Kaqchikel	Maya	1	Campeche y Quintana Roo
Kickapoo	Álgica	1	Coahuila
Kiliwa	Cochimí-yumana	1	Baja California
Kumiai	Cochimí-yumana	1	Baja California
ku'ahl	Cochimí-yumana	1	Baja California
K'iche'	Maya	3	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Lacandón	Maya	1	Chiapas
Mam	Maya	5	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Matlatzinca	Oto-mangue	1	México
Maya	Maya	1	Campeche, Quintana Roo y Yucatán
Mayo	Yuto-nahua	1	Sinaloa y Sonora
Mazahua	Oto-mangue	2	México y Michoacán
Mazateco	Oto-mangue	16	Oaxaca, Puebla y Veracruz
Mixe	Mixe-zoque	6	Oaxaca
Mixteco	Oto-mangue	81	Guerrero, Oaxaca y Puebla
Náhuatl	Yuto-nahua	30	Colima, Distrito Federal, Durango, México, Hidalgo, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz
Oluteco	Mixe-zoque	1	Veracruz
Otomí	Oto-mangue	9	México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.
Paipai	Cochimí-yumana	1	Baja California
Pame	Oto-mangue	2	San Luis Potosí
Pápago	Yuto-nahua	1	Sonora
Pima	Yuto-nahua	3	Chihuahua y Sonora
Popoloca	Oto-mangue	4	Puebla
Popoluca de la sierra	Mixe-zoque	1	Veracruz
Qato'k	Maya	2	Chiapas
Q'anjob'al	Maya	1	Campeche, Chiapas y Quintana Roo
Q'eqchi'	Maya	1	Campeche y Quintana Roo
Sayulteco	Mixe-zoque	1	Veracruz
Seri	Seri	1	Sonora
Tarahumara	Yuto-nahua	5	Chihuahua
Tarasco	Tarasca	1	Michoacán
Teko	Maya	1	Chiapas
Tepehua	Totonaco-tepehua	3	Hidalgo, Puebla y Veracruz
Tepehuano del norte	Yuto-nahua	1	Chihuahua
Tepehuano del sur	Yuto-nahua	3	Durango, Nayarit, Sinaloa y Zacatecas
Texistepequeño	Mixe-zoque	1	Veracruz

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

AGRUPACIÓN LINGÜÍSTICA	FAMILIA LINGÜÍSTICA	VARIANTE LINGÜÍSTICA	ENTIDAD FEDERATIVA CON ASENTAMIENTOS HISTÓRICOS
Tojolabal	Maya	1	Chiapas
Totonaco	Totonaco-tepehua	7	Puebla y Veracruz
Triqui	Oto-mangue	4	Oaxaca
Tlahuica	Oto-mangue	1	México
Tlapaneco	Oto-mangue	9	Guerrero
Tzeltal	Maya	4	Chiapas y Tabasco
Tsotsil	Maya	7	Chiapas
Yaqui	Yuto-nahua	1	Sonora
Zapoteco	Oto-mangue	62	Oaxaca
Zoque	Mixe-zoque	8	Chiapas y Oaxaca

FUENTE: Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) (2009). Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas Nacionales 2008-2012, INALI. Diario Oficial de la Federación, del 14 de enero de 2008.

De acuerdo a información censal que considera a la población de tres años o más de edad, las agrupaciones lingüísticas que mayor población hablante tienen son el Náhuatl, con 1'586,884 hablantes; Maya, con más de 796 mil; Mixteco, Tzeltal, Zapoteco y Tzotzil, con más de 400 mil hablantes cada uno. En conjunto, estas agrupaciones lingüísticas representan el 61.5% del total de la población hablante de lengua indígena. Las lenguas que tienen entre 100 mil y 200 mil hablantes son el Huasteco, Chinanteco, Mixe, Mazahua, Purépecha (Tarasco) y Tlapaneco, y en conjunto representan el 12.1% del total de la población indígena. En cambio, 21 agrupaciones lingüísticas no rebasan los mil hablantes y, por ello, son las que están en mayor peligro de desaparecer.

**Tabla 1.4. Distribución de la población indígena según la lengua indígena que habla.**

LENGUA INDÍGENA	POBLACIÓN INDÍGENA	%
Náhuatl	1,586,884	23.0
Maya	796,405	11.5
Mixteco	494,454	7.2
Tzeltal (Tzeltal)	474,298	6.9
Zapoteco	460,683	6.7
Tzotzil (Tsotsil)	429,168	6.2
Otomí	288,052	4.2
Totonaca (Totonaco)	250,252	3.6
Mazateco	230,124	3.3
Chol (Ch'ol)	222,051	3.2
Huasteco	166,952	2.4
Chinanteco	137,413	2.0
Mixe	136,736	2.0
Mazahua	136,717	2.0
Purépecha (Tarasco)	128,344	1.9
Tlapaneco	127,244	1.8
Tarahumara	89,503	1.3
Zoque	65,372	0.9
Tojolabal	54,201	0.8

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

LENGUA INDÍGENA	POBLACIÓN INDÍGENA	%
Amuzgo	53,122	0.8
Huichol	47,625	0.7
Chatino	47,327	0.7
Chontal	42,607	0.6
Popoluca	42,496	0.6
Mayo	39,759	0.6
Tepehuano	38,243	0.6
Triqui	27,137	0.4
Cora	21,445	0.3
Popoloca	18,485	0.3
Huave	18,264	0.3
Yaqui	17,592	0.3
Cuicateco	13,037	0.2
Pame	11,627	0.2
Mame (Mam)	10,467	0.2
Kanjobal (Q'anjob'al)	9,625	0.1
Tepehua	8,968	0.1
Chuj	2,632	0.0
Chichimeca jonaz	2,295	0.0
Guarijío	2,201	0.0
Aguacateco (Awakateko)	1,997	0.0
Tacuate	1,584	0.0
Kekchi (Q'eqchi')	1,279	0.0
Matlatzinca	1,106	0.0
Pima	867	0.0
Chocho (Chocholteco)	814	0.0
Seri	795	0.0
Ocuilteco (Tlahuica)	745	0.0
Jacalteco (Jakalteko)	602	0.0
Kikapú (Kickapoo)	446	0.0
Quiché (K'iche')	391	0.0
Kumiai	293	0.0
Paipai	200	0.0
Ixcateco	190	0.0
Pápago	161	0.0
Cucapá	145	0.0
Cakchiquel (Kaqchikel)	143	0.0
Motocintleco (Qato'k)	106	0.0
Cochimí	88	0.0
Ixil	83	0.0
Kiliwa	46	0.0
Lacandón	20	0.0
Solteco	10	0.0
Ayapaneco	4	0.0
Papabuco	2	0.0
Lengua indígena no especificada	150,454	2.2
Otras lenguas indígenas de México	147	0.0
Otras lenguas indígenas de América	837	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>6,913,362</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

## 1.2.2 El crecimiento demográfico

La tabla 1.5 presenta la tasa media de crecimiento anual para la población indígena en el país en el periodo 2000 – 2010. Como allí se observa, esta población tuvo en general un crecimiento anualizado del 0.9 por ciento. También se observa el crecimiento por entidad federativa, en donde las tasas más elevadas de crecimiento se presentaron en entidades que históricamente tienen una baja cantidad de población indígena<sup>36</sup>. En específico, los estados de Nuevo León (10.7%), Zacatecas (9.8%), Coahuila (7.3%), Baja California Sur (6.7%) y Aguascalientes (6.5%). Este ritmo de crecimiento puede explicarse por la migración de la población indígena hacia estas entidades.

Por su parte, en las entidades federativas con la mayor cantidad de población indígena<sup>37</sup> las tasas de crecimiento que se observan se deben a factores asociados a la migración. En específico, (i) a la migración centroamericana documentada que cada año ingresa para ocuparse en las fincas cafetaleras (Chiapas); o, (ii) la fuerte atracción que sigue ejerciendo la actividad turística (Guerrero y Quintana Roo). En ambos casos, el crecimiento social es más alto que el natural, por lo que la variable migratoria permanece como un factor que ha caracterizado el desarrollo demográfico de la población indígena en los últimos años.

**Tabla 1.5. Población indígena y tasa media de crecimiento anual (2000-2010), por entidad federativa.**

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN INDÍGENA		TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL 2000-2010
	2000	2010	
Aguascalientes	3,438	6,426	6.5%
Baja California	81,473	89,663	1.0%
Baja California Sur	11,396	21,749	6.7%
Campeche	185,711	181,805	-0.2%
Coahuila	7,268	14,638	7.3%
Colima	5,927	8,435	3.6%
Chiapas	1,115,386	1,511,015	3.1%
Chihuahua	135,869	158,527	1.6%
Distrito Federal	338,775	300,138	-1.2%
Durango	39,140	44,722	1.3%
Guanajuato	26,414	34,639	2.7%
Guerrero	526,062	635,620	1.9%
Hidalgo	546,029	575,161	0.5%
Jalisco	73,458	96,373	2.8%
México	938,134	985,690	0.5%
Michoacán	198,259	213,478	0.7%
Morelos	71,188	70,393	-0.1%
Nayarit	54,383	72,348	2.9%
Nuevo León	29,602	81,909	10.7%

<sup>36</sup> Menos de 82 mil habitantes indígenas.

<sup>37</sup> Más de 400 mil habitantes indígenas.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN INDÍGENA		TASAMEDIADECRECI MIENTOANUAL 2000-2010
	2000	2010	
Oaxaca	1,644,104	1,719,464	0.4%
Puebla	955,314	1,018,397	0.6%
Querétaro	47,322	56,664	1.8%
Quintana Roo	343,145	404,292	1.7%
San Luis Potosí	348,192	361,653	0.4%
Sinaloa	86,744	53,215	-4.8%
Sonora	124,463	130,448	0.5%
Tabasco	130,527	120,635	-0.8%
Tamaulipas	41,524	59,713	3.7%
Tlaxcala	71,858	72,270	0.1%
Veracruz	1,055,550	1,037,424	-0.2%
Yucatán	980,243	985,549	0.1%
Zacatecas	3,964	10,109	9.8%
<b>TOTAL</b>	<b>10,220,862</b>	<b>11,132,562</b>	<b>0.9%</b>

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades indígenas* 2000-2010.

### 1.2.3 La clasificación de municipios y localidades indígenas

La CDI clasifica a los municipios y las localidades a partir de la proporción y el tamaño de la población indígena residente. Esta tipología permite clasificar a los municipios en:

- i. Indígenas, con 40% o más de población indígena;
- ii. Con presencia de población indígena, es decir, con menos de 40% de población indígena pero más de 5,000 indígenas así como municipios con presencia importante de hablantes de lengua minoritaria; y,
- iii. Con población indígena dispersa, esto es, con menos de 40% de población indígena.

Los municipios considerados como indígenas representan la cuarta parte de los municipios del país (25.4 por ciento). En ellos reside el 58.4% de la población indígena, esto es, aproximadamente 6.5 millones de personas. Por su parte, en los municipios con presencia indígena (9.7%) se ubica el 32.7% de esta población (ver tabla 1.6).

**Tabla 1.6. Clasificación de los municipios según la proporción de población indígena.**

TIPO DE MUNICIPIO	MUNICIPIOS		POBLACIÓN TOTAL NACIONAL		POBLACIÓN INDÍGENA	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Indígena (40% y más de población indígena)	624	25.4	8,614,079	7.7	6,500,722	58.4
Con presencia de población indígena	239	9.7	59,706,935	53.2	3,644,105	32.7
Con población indígena dispersa	1,561	63.6	43,975,087	39.1	987,735	8.9

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

TIPO DE MUNICIPIO	MUNICIPIOS		POBLACIÓN TOTAL NACIONAL		POBLACIÓN INDÍGENA	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Sin población indígena	32	1.3	40,437	0.0	0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>2,456</b>	<b>100.0</b>	<b>112,336,538</b>	<b>100.0</b>	<b>11,132,562</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010*.

Respecto a las localidades, la CDI las clasifica en tres tipos con base en la proporción de población indígena en cada una de las comunidades. Los tipos de localidad y criterios de clasificación son los siguientes:

- i. Indígenas, aquellas con el 40% o más de población indígena;
- ii. De interés, localidades con menos de 40.0% de población indígena y más de 150 indígenas; y,
- iii. Menores de 40%, localidades con menos de 40.0% de población indígena y menos de 150 indígenas.

En términos de localidades, la población indígena reside en 64,172 de las que las clasificadas como indígenas representan un poco más de la mitad del total (53.4%) y en ellas se ubican dos tercios de la población indígena (67.6 por ciento). Destacan las localidades de interés, cuya proporción es menor (3.3%) pero el número de indígenas que viven en ellas es poco más de una cuarta parte de la población indígena total (27.7 por ciento). (Ver tabla 1.7).

**Tabla 1.7. Clasificación de las localidades según la proporción de población indígena.**

TIPO DE LOCALIDAD	LOCALIDADES		POBLACIÓN TOTAL*		POBLACIÓN INDÍGENA	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Indígenas</b>	34,263	53.4%	8,921,318	8.5%	7,530,553	67.6%
<b>Interés</b>	2,118	3.3%	73,830,942	70.4%	3,084,093	27.7%
<b>Menores de 40%</b>	27,791	43.3%	22,058,863	21.0%	517,916	4.7%
<b>Total</b>	64,172	100.0%	104,811,123	100.0%	11,132,562	100.0%

\*/ Cabe aclarar que la población total difiere a la mostrada en la tabla 1.25, debido a que se ha considerado en el análisis únicamente a la población de las localidades en donde hay al menos una persona indígena (64,172), quedando fuera aquellas localidades sin población indígena, presentándose de esta manera una diferencia de 7.5 millones de personas.

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010*.

Con base en esta clasificación, en los siguientes apartados se incluyen datos de interés sobre la población indígena.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

#### 1.2.4 El grado de marginación y el tamaño de las localidades indígenas

La tabla 1.8 muestra la distribución de la población indígena por el grado de marginación y el tamaño de localidad. En ella se observa que este grupo poblacional mantiene una tendencia hacia la concentración en las localidades menores de 10 mil habitantes, con un 70.4% del total. Sin embargo, destaca que el 9.4% de esta población reside en las grandes ciudades mayores a 500 mil habitantes. Respecto al grado de marginación, el 70.1% de las personas indígenas vive en localidades con muy alto y alto grado de marginación.

En general, al observar a la población por ambas categorías territoriales, grado de marginación y tamaño, resulta que dos tercios (64.8%) de la población indígena reside en comunidades pequeñas (menores a 10 mil habitantes.) con alto y muy alto grado de marginación. En particular, al analizar los resultados por grado de marginación se observa que del universo de localidades con "muy alta marginación", el 13.2% de la población vive en localidades rurales menores a 1,500 habitantes; de las localidades con "alta marginación", su población reside principalmente en localidades rurales (36.8%). Sin embargo, se observa una excepción a la tendencia de residir en el medio rural: el 10.8% de la población indígena se asienta en localidades con un grado de marginación "muy bajo" y con un tamaño superior a 100 mil habitantes. En este caso, se trata de población indígena en localidades grandes donde tienen relativamente poco peso específico, pero en número absolutos es una población considerable.

**Tabla 1.8. Población indígena por grado de marginación, según tamaño de localidad.**

Tamaño localidad	Grado de Marginación										Total	
	Muy Alto		Alto		Medio		Bajo		Muy Bajo			
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Hasta 99	260,013	2.3	158,828	1.4	4,873	0.0	2,102	0.0	1,148	0.0	486,579	4.4
100 a 499	647,235	5.8	1,371,657	12.3	34,926	0.3	7,587	0.1	2,613	0.0	2,065,314	18.6
500 a 1,499	472,463	4.2	1,839,125	16.5	99,833	0.9	26,571	0.2	5,492	0.0	2,444,377	22.0
1,500 a 2,499	104,642	0.9	731,344	6.6	55,327	0.5	19,125	0.2	6,209	0.1	917,375	8.2
2,500 a 4,999	88,340	0.8	918,898	8.3	79,025	0.7	44,691	0.4	10,400	0.1	1,141,372	10.3
5,000 a 9,999	22,618	0.2	597,502	5.4	87,168	0.8	62,591	0.6	16,577	0.1	786,456	7.1
10,000 a 14,999	13,290	0.1	228,785	2.1	68,581	0.6	43,606	0.4	9,141	0.1	363,556	3.3
15,000 a 49,999	-	0.0	344,561	3.1	213,043	1.9	162,530	1.5	40,138	0.4	760,272	6.8
50,000 a 99,999	-	0.0	-	0.0	141,538	1.3	125,558	1.1	21,820	0.2	288,916	2.6
100,000 a 499,999	-	0.0	-	0.0	125,497	1.1	284,972	2.6	419,430	3.8	829,899	7.5
500,000 a 999,999	-	0.0	-	0.0	58,137	0.5	201,677	1.8	400,716	3.6	660,530	5.9
1,000,000 o más	-	0.0	-	0.0	-	0.0	7,172	0.1	380,744	3.4	387,916	3.5
TOTAL	1,608,601	14.4	6,190,700	55.6	967,948	8.7	988,182	8.9	1,314,428	11.8	11,132,562	100.0

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades indígenas 2010*. Utiliza del Consejo Nacional de Población (CONAPO) el *Índice de marginación por localidad 2010*. NOTA: En la presente tabla no se presentan los resultados de las localidades para las que no se tiene información sobre su grado de marginación.

Por su parte, en la tabla 1.9 se presenta la misma información que en la tabla 1.8 sólo que acotada exclusivamente a las localidades indígenas. En dicha tabla se observa que la presencia indígena está estrechamente ligada a un número elevado de pequeñas localidades rurales con muy alto o alto grado de marginación (65 por ciento). También destaca que el 32.3% son localidades en las que no se puede calcular el grado de marginación (información no presentada) por haberse definido censalmente como

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

localidades confidenciales. El resto de las localidades sólo representó el 2.6% del total. Adicionalmente se aprecia que no hay localidades consideradas como indígenas mayores a 500 mil habitantes.

**Tabla 1.9. Localidades indígenas por grado de marginación y tamaño de localidad.**

TAMAÑO LOCALIDAD	POP INDÍGENA	GRADO DE MARGINACIÓN										TOTAL	
		MUY ALTO		ALTO		MEDIO		BAJO		MUY BAJO			
		ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Hasta 99	443,655	7,081	20.7	3,391	9.9	112	0.3	47	0.1	33	0.1	21,731	63.4
100 a 499	1,861,607	3,056	8.9	5,442	15.9	99	0.3	9	0	2	0	8,615	25.1
500 a 1,499	2,173,157	598	1.7	2,267	6.6	92	0.3	16	0	0	0	2,973	8.7
1,500 a 2,499	769,970	57	0.2	393	1.1	11	0	4	0	0	0	465	1.4
2,500 a 4,999	947,410	26	0.1	280	0.8	12	0	4	0	0	0	322	0.9
5,000 a 9,999	583,516	4	0	96	0.3	7	0	2	0	0	0	109	0.3
10,000 a 14,999	225,269	1	0	20	0.1	3	0	0	0	0	0	24	0.1
15,000 a 49,999	358,193	0	0	15	0	4	0	2	0	0	0	21	0.1
50,000 a 99,999	96,549	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	0
100,000 a 499,999	71,227	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
500,000 a 999,999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1,000,000 o más	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7.530.553	10.823	31.6	11.904	34.7	342	1.0	85	0.2	35	0.1	34.263	100.0

FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades indígenas 2010*. Utiliza del Consejo Nacional de Población (CONAPO) e *Índice de marginación por localidad 2010*.

## 1.2.5 Indicadores de pobreza y cohesión social de la población indígena

### *Indicadores de pobreza*

De conformidad con la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México<sup>38</sup> desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la población en condición de pobreza se define como aquella que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas<sup>39</sup>. Con base en esta definición, entre 2010 y 2012 la población indígena en condición de pobreza disminuyó de 8.5 a 8.2 millones de personas. Como porcentaje del total de la población indígena, en 2010 el 74.8% estaba en situación de pobreza, mientras que en 2012 bajó a 72.3 por ciento. A su vez, en el mismo periodo, el número de carencias promedio de la población indígena en situación de pobreza se redujo de 3.4 a 3.

En cuanto a la población en pobreza extrema, la metodología de Coneval la define como la condición en que una persona tienen tres o más carencias sociales y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, esto es, un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica. Entre 2010 y 2012, la población indígena en situación de pobreza extrema pasó de 4.3 a 3.5 millones de personas, lo que representa una disminución de 19.2% en dicho periodo. En términos relativos, en 2010 el 37.8% del total

<sup>38</sup> Disponible aquí:

[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES/PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES/PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

<sup>39</sup> El valor de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo están disponibles aquí:

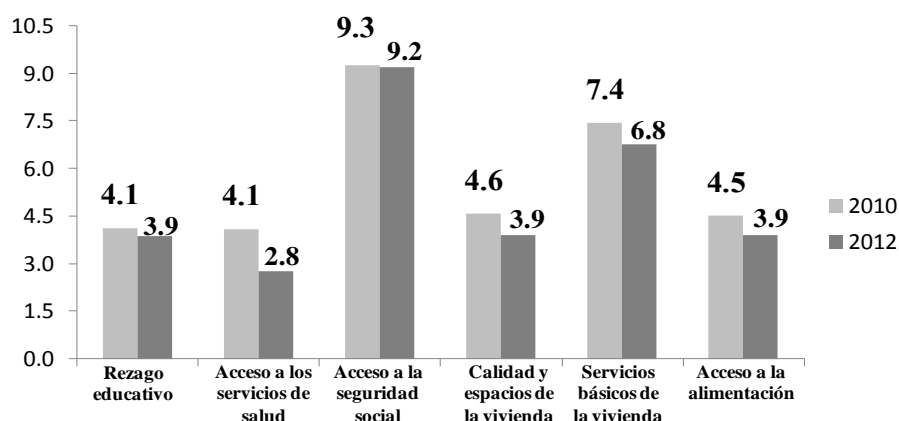
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

de la población indígena se encontraba en pobreza extrema, mientras que en 2012 esta proporción disminuyó a 30.6 por ciento. Durante ese periodo, el número promedio de carencias sociales de esta población se redujo de 4.0 a 3.8

En cuanto a la condición de vulnerabilidad, Coneval define a una persona como vulnerable por carencia social si tiene al menos una carencia y un ingreso superior a la línea de bienestar. En 2010 el 18.9% de la población indígena (2.1 millones de personas) era vulnerable por carencia social; mientras que, en 2012 esta población aumentó al 20.3% (2.3 millones de personas) del total de la población indígena. En 2012, la carencia por acceso a la seguridad social es la que más padeció la población indígena al afectar al 81.0% del total. Las carencias que se presentaron en menor medida en esta población fueron la falta de acceso a los servicios de salud (34.1%) y la carencia por acceso a la alimentación (34.4 por ciento). Por su parte, en el periodo 2010 - 2012 se registró una disminución en el número de personas que padecen alguna de las carencias sociales consideradas por el Coneval. La carencia por acceso a los servicios de salud fue la que registró la mayor caída, con una disminución del 32 por ciento. (Ver gráfico 1.1)

**Gráfico 1.1. Carencias sociales de la población indígena, millones de personas 2010 – 2012.**



FUENTE: Elaboración propia con base en indicadores de pobreza, Coneval 2012.

### ***Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)***

Por último se presenta la información del ITLP<sup>40</sup> para las entidades federativas con mayor presencia de población indígena en México. Este índice muestra la tendencia del porcentaje de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral. Si el valor del índice aumenta, significa que también lo hace el porcentaje de personas que no pueden comprar la canasta alimentaria con su ingreso laboral. La tabla 1.10 presenta la información del ITLP observada en el cuarto trimestre de los años 2010 y

<sup>40</sup> La fuente de información para elaborar el ITLP es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que genera el INEGI. En sentido estricto, el ITLP no constituye una medición de pobreza pues no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones que la medición oficial de la pobreza establece.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

2013, además del cambio porcentual entre ambos años. De acuerdo con los datos, el valor del índice en todas las entidades, con excepción de Veracruz, aumentó entre 2010 y 2013.

**Tabla 1.10. Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) en las entidades con mayor población indígena.**

ESTADO	ITLP (TRIMESTRE IV,2010)	ITLP (TRIMESTRE IV, 2013)	VARIACIÓN PORCENTUAL
Yucatán	0.9889	1.0345	4.6
Oaxaca	1.0211	1.1127	9.0
Chiapas	1.0323	1.0602	2.7
Quintana Roo	1.0595	1.2843	21.2
México	1.0041	1.2072	20.2
Hidalgo	0.9591	0.9913	3.4
Guerrero	1.0490	1.0811	3.1
Puebla	0.9795	1.0604	8.3
San Luis Potosí	1.0665	1.0806	1.3
Veracruz	1.0729	1.0500	-2.1

FUENTE: Coneval, 2013.

### ***Indicadores de cohesión social***

En la Ley General de Desarrollo Social se establece que la medición de la pobreza debe tomar en cuenta el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación, y el grado de cohesión social. Para la medición de esta última dimensión, el Coneval utiliza los indicadores Coeficiente de Gini, Razón de ingreso, y Grado de polarización social. Estos indicadores ayudan a conocer el nivel de desigualdad económica y social de la población a nivel nacional, estatal y municipal, así como indicadores de redes de apoyo e intercambio social a nivel estatal. Con ello se busca aproximar al nivel de equidad y solidaridad que existe en una sociedad.

En lo que respecta al Coeficiente de Gini, de acuerdo con los datos presentados en la tabla 1.11, las entidades federativas más desiguales en 2010 fueron Chiapas, Veracruz y Guerrero; mientras que, aquellas con mejor distribución del ingreso de la población fueron Yucatán, Hidalgo y México. Las entidades federativas que mejoraron en mayor medida su posición en 2010 respecto al coeficiente registrado en 2008 fueron Hidalgo, México y Yucatán. Aquel que más empeoró su posición respecto a 2008 fue Veracruz al aumentar su Coeficiente de Gini en casi 8 por ciento.

Para conocer la brecha que existe entre los ingresos de las personas en pobreza extrema respecto al de las personas no pobres y no vulnerables se utiliza la Razón de ingreso. Este indicador se construye dividiendo el ingreso promedio de la población en pobreza extrema entre el ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable. De acuerdo

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

con los datos de la tabla 1.11, en 2010 el ingreso promedio de la población más pobre del estado de Yucatán fue 0.11 veces (o el 11%) del ingreso promedio de la población no pobre y no vulnerable en este estado. Yucatán, el estado con la mayor proporción de población indígena, es también el estado con el valor más alto en el indicador Razón de ingreso.

**Tabla 1.11. Indicadores de cohesión social en las entidades con mayor población indígena.**

ENTIDAD FEDERATIVA	COEFICIENTE DE GINI		RAZÓN DE INGRESO	
	2008	2010	2008	2010
Yucatán	0.487	0.462	0.09	0.11
Oaxaca	0.508	0.511	0.09	0.08
Chiapas	0.557	0.541	0.07	0.08
Quintana Roo	0.502	0.475	0.08	0.08
México	0.426	0.468	0.12	0.11
Hidalgo	0.491	0.465	0.09	0.10
Guerrero	0.539	0.514	0.07	0.08
Puebla	0.476	0.482	0.09	0.09
San Luis Potosí	0.503	0.508	0.08	0.08
Veracruz	0.495	0.534	0.07	0.08
<b>NACIONAL</b>	<b>0.506</b>	<b>0.509</b>	<b>0.08</b>	<b>0.08</b>

FUENTE: Coneval, 2010.

En lo que respecta al indicador Grado de polarización social, a través de él se miden las diferencias que existen entre las condiciones de vida de la población que vive en un mismo municipio o en una misma entidad. Para ello, el indicador utiliza la información del Índice de Marginación que calcula el Consejo Nacional de Población (CONAPO). El grado de cohesión social se determina a partir del grado de polarización, es decir, se considera de alta cohesión social a los estados con polo derecho (de baja marginación) o sin polo y de baja cohesión social a los estados polarizados o con polo izquierdo (de alta marginación). De acuerdo con la tabla 1.12, dentro de las entidades federativas con mayor proporción de población indígena en 2010, Guerrero fue la única entidad polarizada y con baja cohesión social del país. Los estados restantes, presentaron una alta cohesión social.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

**Tabla 1.12. Indicadores de cohesión social en las entidades con mayor población indígena.**

ENTIDAD FEDERATIVA	GRADODEPOLARIZACIÓN SOCIAL <sup>41</sup>	GRADODECOHESIÓN SOCIAL
Yucatán	Sin polo	Alta cohesión social
Oaxaca	Sin polo	Alta cohesión social
Chiapas	Sin polo	Alta cohesión social
Quintana Roo	Polo de baja marginación	Alta cohesión social
México	Polo de baja marginación	Alta cohesión social
Hidalgo	Sin polo	Alta cohesión social
Guerrero	Polarizado	Baja cohesión social
Puebla	Sin polo	Alta cohesión social
San Luis Potosí	Sin polo	Alta cohesión social
Veracruz	Sin polo	Alta cohesión social

FUENTE: Coneval, 2010.

### 1.2.6 Características educativas de la población indígena

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (en adelante, Censo 2010), la proporción de analfabetas entre la población indígena es mayor a la observada en la población no indígena para todos los rangos de edad. También, es de destacar que dichas diferencias entre ambos grupos se incrementan con la edad. A manera de ejemplo, los años promedio de escolaridad de los indígenas hablantes de lengua, los indígenas auto adscritos y de los no indígenas es de 5.1, 7.9 y 9 años<sup>42</sup>.

En la tabla 1.13 se presentan datos para la población indígena de 15 años y más respecto al grado de estudios alcanzado. Se observa que a nivel nacional, el grado promedio de escolaridad de esta población es de 5.1, mientras que el 26% es analfabeto. De las entidades federativas con la mayor población indígena, sólo Quintana Roo tiene 6 grados de escolaridad promedio, es decir, cuentan con la primaria completa. En Guerrero se observa el menor grado de escolaridad promedio (4.3) y casi el 40% de su población indígena de 15 años y más es analfabeto.

<sup>41</sup> Se clasifican los estados en: (i) *Polarizados*: Menos de 20% de la población en municipios con grado de marginación "Medio" y cada extremo ("Alto" y "Muy alto" y "Bajo" y "Muy bajo") con más de 30%; (ii) *Polo izquierdo (de alta marginación)*: Más de 70% de la población en municipios con grado de marginación "Alto" y "Muy alto"; (iii) *Polo derecho (de baja marginación)*: Más de 70% de la población en municipios con grado de marginación "Bajo" y "Muy bajo"; y, (iv) *Sin polo*: Se excluye a las entidades polarizadas, no polarizadas con polo izquierdo y no polarizadas con polo derecho.

<sup>42</sup> Cámara de Diputados y CESOP, 2011. *Situación de los Indígenas. Número 16*. Disponible en Internet: [www3.diputados.gob.mx/cámara/.../Carpeta16\\_Situacion\\_indigenas.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/cámara/.../Carpeta16_Situacion_indigenas.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla 1.13. Indicadores educativos en las entidades con mayor población indígena, 2010.**

ENTIDAD	POBLACIÓN TOTAL DE 15 AÑOS Y MÁS	POBLACIÓN TOTAL ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MÁS		GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD
		TOTAL	% DEL TOTAL DE LA ENTIDAD	
Yucatán	485,093	102,215	21.1	5.1
Oaxaca	927,647	263,167	28.4	5.0
Chiapas	832,935	273,691	32.9	4.6
Quintana Roo	186,892	25,487	13.6	6.4
México	383,584	75,878	19.8	5.3
Hidalgo	281,013	79,156	28.2	5.4
Guerrero	305,347	121,378	39.8	4.3
Puebla	496,546	149,557	30.1	4.6
San Luis Potosí	188,858	37,352	19.8	5.8
Veracruz	506,815	160,700	31.7	4.6
<b>NACIONAL</b>	<b>5,423,762</b>	<b>1,451,367</b>	<b>26.8</b>	<b>5.1</b>

FUENTE: Breve panorama educativo de la población indígena, Instituto Nacional de Evaluación Indígena (INEE) 2013.

Entre los infantes de 6 a 11 años el 92% asisten a la escuela primaria, misma que disminuye a 85% al pasar al nivel de secundaria. La asistencia continúa disminuyendo en las y los jóvenes de 15 a 17 años, quienes están en edad de asistir a la educación media superior (EMS). De éstos, sólo el 52% asiste a este nivel educativo. Por su parte, entre las y los jóvenes adultos de 18 - 24 años, sólo el 17% asiste a la educación superior (ver tabla 1.14).

**Tabla 1.14. Asistencia de la población indígena en edad normativa para la educación básica, media superior y superior, 2010.**

EDAD	TOTAL		ASISTENCIA	INASISTENCIA
6 a 11 años	785,541	100.0%	92.6%	7.0%
12 a 14 años	415,778	100.0%	85.2%	14.8%
15 a 17 años	421,657	100.0%	52.2%	47.6%
18 a 24 años	903,412	100.0%	17.2%	82.3%

FUENTE: Breve panorama educativo de la población indígena, INEE 2013.

También los datos muestran que los menores de familias indígenas no terminan la educación básica obligatoria en la edad normativa planteada para ello. Por ejemplo, en 2010 del total de infantes entre 12 y 14, el 53% tenía la primaria completa y solo el 37% entre las y los jóvenes de 15 a 17 años contaba con la escuela a nivel secundaria concluida. Adicionalmente, no todos los infantes y jóvenes continúan con sus estudios.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

De los infantes con primaria terminada, sólo el 86% asistía a la secundaria; mientras que de las y los jóvenes con secundaria concluida, sólo el 58% continuó con sus estudios de EMS.

**Tabla 1.15. Porcentaje de la población indígena en edad escolar y con el antecedente para cursar la educación secundaria y media superior, 2010.**

NIVEL EDUCATIVO Y EDAD	EN EDAD ESCOLAR	POBLACIÓN CON EL ANTECEDENTE PARA CURSAR EL NIVEL		% DE LA POBLACIÓN CON EL ANTECEDENTE PARA CURSAR EL NIVEL
		TOTAL	TASA DE ASISTENCIA	
Secundaria (12 a 14 años)	415,778	220,153	86.4%	52.9%
Media superior (15 a 17 años)	417,784	155,183	58.4%	37.1%

FUENTE: Breve panorama educativo de la población indígena, INEE 2013.

Otro problema que presentan los infantes que pertenecen a familias indígenas es el rezago en el tránsito escolar de los alumnos. De acuerdo con el INEE, once de cada 100 alumnos de primarias indígenas y 20 de cada 100 en secundaria comunitarias indígenas se encuentran desfasados dos o más años respecto de la edad en la que idealmente deberían cursar el grado. En las escuelas indígenas, en promedio, el egreso oportuno de primaria es del 61% para las tres generaciones presentadas en la tabla. Por otro lado, en las escuelas generales el promedio de egreso oportuno es de 80 por ciento. (Ver tabla 1.16)

**Tabla 1.16. Egreso oportuno en educación primaria por cada mil alumnos de la generación escolar, por tipo de servicio educativo.**

CICLO ESCOLAR	TIPO DE SERVICIO	EGRESO TOTAL	EGRESO OPORTUNO	
			TOTAL	% DE EGRESO TOTAL
2002-2003/2009-2010	Total	901	700	77.7
	General	914	724	79.2
	Indígena	803	476	59.3
2003-2004/2010-2011	Total	916	724	79.0
	General	927	746	80.5
	Indígena	820	499	60.9
2004-2005/2011-2012	Total	928	745	80.3
	General	938	766	81.7
	Indígena	840	528	62.9

FUENTE: Breve Panorama Educativo de la Población Indígena, INEE 2013.

En lo que respecta al logro educativo en la población indígena, los resultados del Examen de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) del INEE muestra que los alumnos de

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

primarias indígenas tienen el mayor rezago en el aprendizaje. En ello se observa que en 2009 el 43% de estudiantes de sexto de primaria obtuvieron un nivel de logro por debajo del básico en español, mientras que en matemáticas los alumnos con un nivel por debajo del básico representaron casi el 34 por ciento. En contraste, sólo 10% de los alumnos de sexto de primaria en escuelas urbanas públicas obtuvieron un nivel por debajo del básico en ambas pruebas (ver tabla 1.17).

**Tabla 1.17. Porcentaje de estudiantes que obtienen el nivel de logro por debajo del básico en la prueba EXCALE.**

ESTRATOESCOLAR	6° DE PRIMARIA (DATOS PARA 2009)		ESTRATOESCOLAR	3° DE SECUNDARIA (DATOS PARA 2008)	
	ESPAÑOL	MATEMÁTICAS		ESPAÑOL	MATEMÁTICAS
Urbana pública	10.0%	10.0%	General	34.7%	50.5%
Rural pública	20.0%	15.7%	Técnica	33.7%	54.0%
Educación indígena	43.6%	33.9%	Telesecundaria	50.1%	62.1%
Educación privada <sup>a</sup>	1.6%	2.4%	Privada	11.9%	24.5%
<b>NACIONAL</b>	<b>41.1%</b>	<b>12.3%</b>	<b>NACIONAL</b>	<b>35.9%</b>	<b>51.9%</b>

<sup>a</sup> Datos para 2007. FUENTE: Breve panorama educativo de la población indígena, INEE 2013.

En todas las evaluaciones de logro académico realizadas por el INEE, las asignaturas evaluadas y los grados escolares evaluados, los infantes que asisten a las escuelas indígenas se encuentran por debajo de los niveles de aprendizaje de todos los demás tipos de escuela<sup>43</sup>. Es preciso señalar que las evaluaciones a los infantes se hacen en español. No obstante, es relevante contar con información sobre los indicadores de desarrollo educativo que refieran a la condición indígena, incorporen una mejor conceptualización de lo que es ser indígena y defina los contenidos educativos con la participación de los propios indígenas. En síntesis, especialistas en la materia indican que se requiere atender la situación educativa de este grupo poblacional, y en general la de desarrollo, desde la diversidad cultural y lingüística del país.

### **1.2.7 Situación de la población indígena en materia de salud, alimentación y nutrición**

La situación de salud de los indígenas en México se ha caracterizado por su elevada vulnerabilidad y exposición a riesgos, en condiciones de inequidad social que reducen su capacidad de respuesta para movilizar recursos ante problemas de salud. Un análisis realizado con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) presenta

<sup>43</sup>Schmelkes, Sylvia. 2013. "Educación y pueblos indígenas: problemas de medición". *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 4, núm. 1, enero-abril. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE\\_08/RDE\\_08\\_Art1.html](http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/RDE_08_Art1.html)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

información sobre las condiciones de la población indígena para el periodo 2006-2012<sup>44</sup>, y compara los resultados observados en la población no indígena con fines de ubicar las brechas que existen entre ambos grupos poblacionales<sup>45</sup>. Para un conjunto más amplio de variables, los análisis realizados con la información más reciente de la Ensanut no cuentan con ese nivel de desagregación.

En cuanto a la cobertura de salud, en 2006 el 64.9% de la población indígena no tenían cobertura; para 2012, el 22.1% se encontraba en esta situación. Una potencial explicación de esta notable disminución es el incremento de 47.9% en la cobertura del Seguro Popular entre la población indígena (tabla 1.18). En cuanto al acceso a la prueba de Papanicolaou, cuatro de cada diez mujeres indígenas se lo realizaron y esta proporción se mantuvo entre 2006 y 2012. Sin embargo, entre las no indígenas hubo un incremento de 7.8 por ciento.

**Tabla 1.18. Características de porcentaje de cobertura de protección social en salud, 2006 y 2012.**

INSTITUCIÓN	2006		2012	
	INDÍGENA	NO INDÍGENA	INDÍGENA	NO INDÍGENA
Sin protección social	64.9	51.2	22.1	21.09
IMSS	13.6	29.4	10.6	34.7
ISSSTE	2.3	5.4	4.0	6.3
Pemex	0.08	0.43	0.18	0.043
Sedena o Semar	0.3	0.34	0.2	0.3
Seguro Popular	14	10	61.9	35.7
Privado	0.2	0.99	0.08	0.4
Otro	3.8	1.6	0.5	0.6
No sabe/No contesta	0.4	0.2	0.09	0.15

FUENTE: Leyva-Flores, R. *et al.* (2013), Cuadro 1, página S125.

En cuanto a la condición de salud, “los indígenas reportan con menor frecuencia problemas de salud respecto a los no indígenas en ambos años (10 frente a 12% en 2006 y 11 frente a 15% en 2012)”<sup>46</sup>. Por otra parte, en ambos años la utilización de servicios ambulatorios de salud fue menor en los indígenas respecto a los no indígenas. (Ver tabla 1.19)

<sup>44</sup>Leyva-Flores, René *et al.* 2013. “Inequidad persistente en salud y acceso a los servicios para los pueblos indígenas de México, 2006-2012”. *Salud Pública de México*, vol. 55, Suplemento 2 de 2013, págs.: S123-S128. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002843>

<sup>45</sup>El análisis se realizó a partir de información de la ENSANUT 2006 y de la 2012; Leyva-Flores *et al.* (2013), hicieron “un análisis secundario de los datos que consistió en una comparación descriptiva de medias y proporciones de las condiciones de vida, nivel socioeconómico, condición de salud y acceso a servicios de salud entre la población indígena y no indígena”.

<sup>46</sup>Leyva-Flores, René *et al.* 2013: S125-S126.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

En la atención del parto en hospitales, en las mujeres indígenas se observa un incremento de 12.6%; sin embargo, este porcentaje es menor que entre no indígenas, donde nueve de diez partos son atendidos en hospitales. Por su parte, en el Informe 2010 del Índice de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas (IDHPI) se refiere que el problema de mortalidad materna en la población indígena es notable, ya que *“el riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio se triplica en los municipios que son mayoritariamente indígenas (70% o más de población indígena)”*<sup>47</sup>. Así mismo se calcula que existen 30 defunciones por cada 10 mil nacimientos en zonas mayoritariamente indígenas. Entre las principales causas de mortalidad materna se encuentra la tardía atención al embarazo ya que el 17.6% de las mujeres embarazadas habitantes de municipios con predominancia indígena iniciaron control prenatal hasta el quinto mes de gestación y 89% asistieron a tres o menos controles. Por su parte, en la población no indígena sólo el 80% comienza tardíamente su atención y 8.7% después del quinto mes.

**Tabla 1.19. Porcentaje de utilización de servicios de salud por población indígena y no indígena, 2006-2012.**

SERVICIOS DE SALUD	2006		2012	
	INDÍGENA	NO INDÍGENA	INDÍGENA	NO INDÍGENA
Utilización de servicios ambulatorios de salud	7.1	8.8	6.4	9.2
Mujeres de 20 a 65 años con PAP en el último año	40	36.8	41.4	44.6
Partos atendidos en hospital	63.8	93.3	76.4	93.9
Adultos de 60 años o más vacunados contra influenza	42.6	43.6	65.4	57.3
Hombres de 60 años o más con antígeno prostático	1.7	4.9	5.8	9.8
Adultos con diagnóstico de diabetes	5.1	7.4	8	9.3

PAP = Prueba de Papanicolaou. FUENTE: Leyva-Flores, R. et al. (2013), Cuadro 2, página S127.

De conformidad con lo reportado en la Ensanut 2012, la proporción de hogares con percepción de seguridad alimentaria en el ámbito nacional fue de 30.0 por ciento<sup>48</sup>. El 70.0% de los hogares se clasificaron en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria: 41.6% en inseguridad leve, 17.7% en inseguridad moderada y 10.5% en inseguridad severa. En el ámbito rural, el 80.8% de los hogares se clasificaron en algún nivel de inseguridad alimentaria: 45.2, 22.4 y 13.0% en inseguridad leve, moderada y severa, respectivamente. La mayor prevalencia de percepción de inseguridad alimentaria en hogares fue en la región sur (76.2%): 42.1, 21.5 y 12.4% con inseguridad leve,

<sup>47</sup> Programa de Desarrollo Humano para el Desarrollo, 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México. Pág. 66. Disponible en:

[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe\\_Completo.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Informe_Completo.pdf)

<sup>48</sup> El indicador de inseguridad alimentaria moderada y severa ha sido incorporado en la medición de la pobreza en México, porque permite definir los grupos de población que se encuentran en pobreza de ingresos y que además se perciben como carentes en el cumplimiento de uno de sus derechos sociales fundamentales: la alimentación.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

moderada y severa, respectivamente. Por su parte, la región con menor prevalencia de percepción de inseguridad alimentaria fue la norte (65.2%): 40.0, 15.3 y 9.7 con inseguridad leve, moderada y severa, respectivamente.

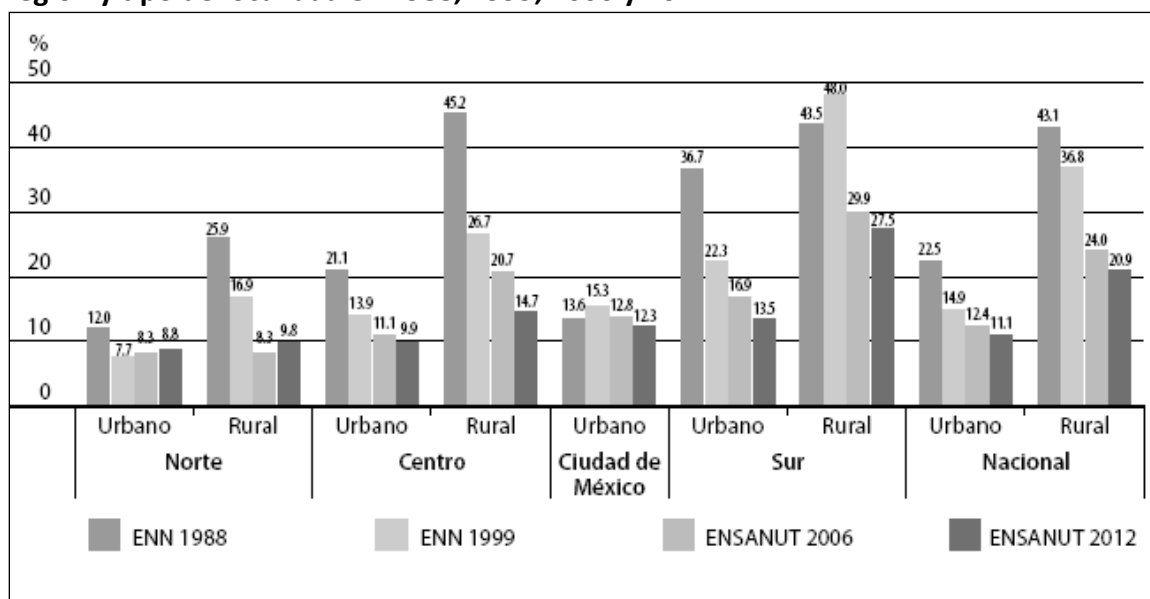
En materia de alimentación y nutrición se presentan comparaciones entre resultados obtenidos como parte de la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) 1988, ENN 1999, Ensanut 2006 y Ensanut 2012. En lo que se refiere a los tres principales indicadores de estado nutricional en menores de cinco años se estima que para 2012 en todo el país, 2.8% de los menores de cinco años presentan bajo peso, 13.6% muestran baja talla y 1.6% desnutrición aguda (emaciación). De estos tres resultados, aquel que continua representando un problema de salud pública es el indicador de baja talla para la edad o desnutrición crónica. Las mayores prevalencias de baja talla se ubican en el sur del país (19.2%), en donde las localidades rurales presentan la mayor prevalencia (27.5%) al ubicarse 13.9 puntos porcentuales (pp) arriba del promedio nacional (13.6 por ciento). Entre 2006 y 2012, el descenso observado en la prevalencia de baja talla en las localidades rurales del sur representa un avance de 2.4 pp en seis años. La comparación en el periodo amplio de 1988 a 2012 se puede observar en gráfico 1.2.

La prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de cinco años ha registrado un ligero ascenso a lo largo del tiempo, casi 2 pp de 1988 a 2012, al pasar de 7.8 a 9.7%, respectivamente. El principal aumento se registra en la región norte del país, donde se observa para 2012 una prevalencia de 12%, que representa 2.3 pp arriba del promedio nacional.

En lo que respecta a la anemia en infantes en edad preescolar, los datos de la Ensanut 2012 muestran que la prevalencia nacional de anemia fue de 23.3 por ciento. La mayor prevalencia de anemia se observó en los niños de 12 a 23 meses de edad en comparación con otros grupos de mayor edad, y ésta tendió a ser mayor en los varones (24.4%) que en las mujeres (22.1%). En el ámbito rural, la prevalencia no fue estadísticamente diferente de la de los niños del área urbana (25.2 vs 22.6%, respectivamente). Los varones del área rural (27%) tuvieron mayor prevalencia de anemia que los del área urbana (23.4%); y, entre mujeres, no hubo diferencias en el ámbito rural y urbano. En lo que respecta al comportamiento histórico del indicador, en los últimos 13 años (1999-2012) la prevalencia de anemia en preescolares del área rural disminuyó 8.9 y 7.9 pp en el ámbito rural y urbano, respectivamente. La mayor disminución se observó en las niñas del área rural, con 11.3 pp menos en 2012 en relación con lo observado en la ENN 99.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

**Gráfico 1.2. Comparativo de prevalencia de baja talla en menores de cinco años por región y tipo de localidad en 1988, 1999, 2006 y 2012.**



FUENTE: México, ENSANUT 2012.

En los infantes en edad escolar la prevalencia de anemia no fue estadísticamente diferente entre el ámbito urbano y el rural: 9.7 y 11%, respectivamente. Tampoco se observaron diferencias en la prevalencia de anemia por sexo al interior de cada ámbito. En los últimos 13 años, la prevalencia disminuyó 7.8 y 5.3 pp en el ámbito rural y el urbano, respectivamente. Al analizar por regiones, la prevalencia de anemia en infantes en edad escolar no tuvo diferencias estadísticamente significativas entre las cuatro regiones consideradas (norte, centro, Ciudad de México y sur). La prevalencia de anemia en la zona norte fue de 11%; Centro, 8.7%; Ciudad de México, 9.6%; y, Región Sur, 10.9 por ciento. Al estratificar por grupo de edad, la mayor prevalencia de anemia se observó en el grupo de niños de cinco años.

En materia de prácticas de alimentación infantil, los resultados de la Ensanut 2012 indican que las prácticas de lactancia están muy por debajo de la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), respecto a lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida del infante<sup>49</sup>. De acuerdo con dichos datos, poco más de un tercio de los niños son puestos al seno en la primera hora de vida, el 14.4% de los infantes de seis meses de edad reciben lactancia materna exclusiva y la mediana de la duración de lactancia materna es de 10.2 meses. Al analizar el periodo 2006 - 2012 se observan cambios drásticos en la lactancia materna exclusiva, el más preocupante es el deterioro en los menores de seis meses. La disminución en el ámbito nacional fue de casi 8 pp al pasar del 22.3 al 14.4%, mientras que en el medio rural fue mucho más grave, al bajar a la mitad al pasar del 36.9 al 18.5 por ciento.

<sup>49</sup> Para mayor información, consultar [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/WHA54/sa54id4.pdf?ua=1](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA54/sa54id4.pdf?ua=1)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

A diferencia de las prácticas de lactancia, las de alimentación complementaria en general se acercan más a las recomendaciones de la OMS. En general se observan diferencias en las prácticas de lactancia por área urbana/rural, con prácticas generalmente mejores en el medio rural que en el urbano.

En lo que respecta a las mujeres embarazadas, los grupos con mayor prevalencia de anemia fueron el de 12 - 19 años (19.6%) y el de 30 - 39 años (19.0%); en las mujeres no embarazadas, los grupos más afectados por la anemia fueron los de 40 - 49 años (16.2%) y el de 30 - 39 años (13.3%). En el periodo 1999 - 2012, la disminución en la prevalencia de anemia ha sido mayor en las mujeres embarazadas de las áreas urbanas (15.3 pp) que en aquellas que habitan en áreas rurales (8.9 pp).

### **1.3 La atención de la población indígena en el PDHO**

El informe de la Ensanut 2012 plantea que alrededor del 39.9% de los hogares en todo el país reciben beneficios de uno o más programas sociales. La proporción de hogares con beneficios es mayor en la región sur del país que en la región norte (49 vs 25 por ciento). El 32.3% de los hogares en el ámbito urbano cuentan con beneficios de algún programa de ayuda alimentaria, mientras que en el ámbito rural el porcentaje es del 68 por ciento. Con base en esta fuente de información, el programa social federal con mayor cobertura en el país es el PDHO que beneficia a 18.8% de los hogares. En el ámbito rural, el PDHO es el programa que cubre el mayor porcentaje de hogares (49.7%) seguido por el de Pensión para Adultos Mayores (23.1%) y el Programa de Desayunos Escolares (21.4 por ciento). Aunque el PDHO no establece una orientación específica para la población indígena, en el levantamiento de la información socioeconómica de los hogares, sí tiene un peso importante la identificación de esta población. Más aún, los resultados muestran que las regiones de mayor pobreza y marginación coinciden con las zonas de presencia indígena predominante.

#### **1.3.1 La cobertura del PDHO**

En los tres primeros años de operación del programa, entonces bajo el nombre de Progresá, la cobertura se amplió de 300 mil familias concentradas en las áreas rurales de la Región Sur del país a 2.3 millones de hogares beneficiarios. Para el año 2004 el programa alcanzó la meta de 5 millones y es a partir del año 2006 que el número de localidades atendidas superan las 90 mil (ver tabla 1.20). Para el año 2010 se beneficiaron a 5.8 millones de hogares y para el cierre de 2013, el programa alcanzó una cobertura de 5.9 millones de hogares distribuidos en más de 109 mil localidades. Se espera que para el cierre del ejercicio fiscal de 2014 la cobertura sea de 6.1 millones de hogares.

**Tabla 1.20 Cobertura del PDHO, 1997-2013.**

<b>AÑO</b>	<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>MUNICIPIOS</b>	<b>LOCALIDADES</b>	<b>HOGARES</b>
1997	12	466	10,232	404,240
1998	30	1,681	38,441	1,505,706

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

AÑO	ENTIDADES FEDERATIVAS	MUNICIPIOS	LOCALIDADES	HOGARES
1999	31	1,984	48,734	2,301,188
2000	31	2,166	53,232	2,476,430
2001	31	2,310	67,539	3,116,042
2002	31	2,354	70,520	4,240,000
2003	31	2,360	70,436	4,240,000
2004	31	2,429	82,973	5,000,000
2005	32	2,435	86,091	5,000,000
2006	32	2,441	92,672	5,000,000
2007	32	2,444	92,961	5,000,000
2008	32	2,445	95,819	5,049,206
2009	32	2,445	97,922	5,209,359
2010	32	2,445	97,053	5,818,954
2011	32	2,448	97,437	5,827,318
2012	32	2,449	105,588	5,845,056
2013	32	2,451	109,852	5,922,246

FUENTES: Progres (1999). *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros Avances*. 1999e información institucional de la CNPDHO.

### 1.3.2 La cobertura del PDHO en la población indígena

A dos años de su inicio, el programa contaba con una presencia indígena importante en su cobertura. La primera evaluación de resultados del programa evidenció que al menos en el 30% de las localidades existía un hogar encabezado por hablantes de lengua indígena; y en algunos casos como Campeche, Puebla, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán ese porcentaje se incrementaba a 50% o más. Incluso, en estas últimas cuatro entidades federativas, el 50% de las localidades atendidas tenían más del 80% de hogares encabezados por un jefe de familia indígena<sup>50</sup>. Posteriormente y de acuerdo con los registros institucionales del programa, entre los años 2000 y 2013 el incremento en la cobertura del PDHO en municipios con presencia indígena fue de 3.9 pp; es decir, pasó del 47.3% en el año 2000 al 51.2% en el 2013, conservando de esta manera un crecimiento constante, aunque relativamente bajo durante este periodo. (Ver tabla 1.21)

**Tabla 1.21. Cobertura del PDHO en municipios con presencia indígena, 2000-2013.**

AÑO	MUNICIPIOS EN EL PDHO		PORCENTAJE
	TOTAL	INDÍGENAS <sup>*/</sup>	
2000	2,166	1,024	47.3
2001	2,310	1,126	48.7
2002	2,354	1,143	48.6
2003	2,360	1,141	48.3
2004	2,429	1,200	49.4
2005	2,435	1,218	50.0
2006	2,441	1,247	51.1
2007	2,444	1,248	51.1

<sup>50</sup>Progres, 1999. *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, 1999. Secretaría de Desarrollo Social. México. Pág. 113. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999\\_libro\\_evaluacion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

AÑO	MUNICIPIOS EN EL PDHO		PORCENTAJE
	TOTAL	INDÍGENAS <sup>*/</sup>	
2008	2,445	1,263	51.7
2009	2,445	1,273	52.1
2010	2,445	1,269	51.9
2011	2,448	1,275	52.1
2012	2,449	1,259	51.5
2013	2,451	1,251	51.2

<sup>\*/</sup> Municipios con el 40% y más de la población indígena. FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010* e información institucional de la CNPDHO.

En el mismo periodo, el número total de localidades incorporadas al PDHO se incrementó el doble, mientras que en el caso de las localidades con familias indígenas el incremento fue del 79 por ciento. Por ello, la cobertura en población indígena en términos de localidades se vio disminuida al pasar de un 23.9% en el año 2000 al 20.7% en el año 2013. Una de las principales razones que explica este comportamiento es la ampliación del programa a las zonas urbanas entre los años 2004 y 2005. En la tabla 1.22 se puede observar que de las 34,263 localidades indígenas en el país identificadas por la CDI, el PDHO tiene una cobertura en el 66.4% de ellas (22,742).

**Tabla 1.22. Cobertura del PDHO en localidades con presencia indígena, 2000-2013.**

AÑO	LOCALIDADES ATENDIDAS POR EL PDHO		% DE LOCALIDADES INDÍGENAS ATENDIDAS
	TOTAL	INDÍGENAS <sup>*/</sup>	
2000	53,232	12,702	23.9
2001	67,533	14,830	22.0
2002	70,520	14,962	21.2
2003	70,436	14,949	21.2
2004	82,973	16,118	19.4
2005	86,091	16,558	19.2
2006	92,672	17,737	19.1
2007	92,961	18,770	20.2
2008	95,819	19,343	20.2
2009	97,922	19,457	19.9
2010	97,053	19,500	20.1
2011	97,437	19,632	20.1
2012	105,588	21,175	20.1
2013	109,852	22,742	20.7

<sup>\*/</sup> Localidades indígenas, con el 40% y más de la población indígena. FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010*. E información institucional del PDHO.

Por el tamaño de localidad, es en aquellas localidades indígenas menores a los 100 habitantes donde se observa la menor proporción en la cobertura (47.9 por ciento). En particular, aquellas con grados de marginación bajo y muy bajo y las localidades sin grado de marginación (sin dato), que dado su tamaño, estas últimas no son atendidas por el PDHO al no cumplir con los criterios de elegibilidad del programa referentes al acceso a los servicios educativos y de salud. En cambio, a partir de las localidades mayores a los 1,500 habitantes el PDHO presenta una cobertura muy cercana al 100 por ciento. De

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

acuerdo con el grado de marginación, los mayores porcentajes de cobertura del programa se observan en los grados de marginación alto (93.2%), medio (86.3%) y muy alto (81.4 por ciento). (Ver tabla 1.23).

**Tabla 1.23. Cobertura del PDHO en localidades indígenas, por grado de marginación y según tamaño de localidad.**

TAMAÑO DE LOCALIDAD (HAB)	GRADO DE MARGINACIÓN												TOTAL	
	MUYALTO		ALTO		MEDIO		BAJO		MUY BAJO		SIN DATO			
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
Hasta 99	5,160	72.9	2,675	78.9	67	59.8	14	29.8	12	36.4	2,480	22.4	10,408	47.9
100 a 499	2,961	96.9	5,361	98.5	98	99.0	9	100	2	100	3	42.9	8,434	97.9
500 a 1,499	597	99.8	2,253	99.4	91	98.9	15	93.8	0	0	0	0	2,956	99.4
1,500 a 2,499	57	100	393	100	11	100	4	100	0	0	0	0	465	100
2,500 a 4,999	26	100	280	100	12	100	4	100	0	0	0	0	322	100
5,000 a 9,999	4	100	96	100	7	100	2	100	0	0	0	0	109	100
10,000 a 14,999	1	100	20	100	3	100			0	0	0	0	24	100
15,000 a 49,999	0	0	15	100	4	100	2	100	0	0	0	0	21	100
50,000 a 99,999	0	0	0	0	1	100	1	100	0	0	0	0	2	100
100,000 a 499,999	0	0	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0	1	100
TOTAL	8,806	81.4	11,093	93.2	295	86.3	51	60.0	14	40.0	2,483	22.4	22,742	66.4

FUENTES: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades indígenas 2010*, el *Índice de marginación por localidad 2010* Consejo Nacional de Población (CONAPO), e información institucional de la CNPDHO.

En términos de hogares, la CNPDHO estima que la cobertura del programa de hogares indígenas para el año 2000 fue del 31.5% del total de los hogares que atendió en ese año. Esta proporción disminuyó con el tiempo, para representar al 24.9% en el 2013. Como sucede con la proporción de localidades indígenas atendidas, las proporciones de los hogares indígenas disminuyeron conforme el PDHO amplió su cobertura a zonas semiurbanas y urbanas. De hecho, aunque hay una disminución porcentual de hogares atendidos, en términos absolutos la cantidad de hogares indígenas atendidos por el PDHO aumentó notablemente en un 89% entre los años 2000 y 2013. Cabe señalar que es a partir del año 2010 que el programa rebasó la cifra de 1.4 millones de hogares indígenas atendidos (ver tabla 1.24). De esta manera, es preciso resaltar que uno de los avances más importantes del PDHO es que ha logrado atender una alta proporción de localidades eminentemente indígenas y de los hogares indígenas en pobreza de esas localidades.

**Tabla 1.24. Cobertura del PDHO en hogares indígenas, 2000-2013.**

AÑO	TOTAL DE HOGARES BENEFICIARIOS	HOGARES INDÍGENAS* / BENEFICIARIOS	HOGARES INDÍGENAS BENEFICIARIOS (% DEL TOTAL)
2000	2,476,430	780,289	31.5
2001	3,116,042	897,992	28.8
2002	4,240,000	1,128,527	26.6
2003	4,240,000	1,141,546	26.9
2004	5,000,000	1,239,243	24.8
2005	5,000,000	1,236,671	24.7
2006	5,000,000	1,253,049	25.1
2007	5,000,000	1,308,098	26.2

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

AÑO	TOTAL DE HOGARES BENEFICIARIOS	HOGARES INDÍGENAS* / BENEFICIARIOS	HOGARES INDÍGENAS BENEFICIARIOS (% DEL TOTAL)
2008	5,049,206	1,320,502	26.4
2009	5,209,359	1,330,296	25.5
2010	5,818,954	1,456,715	25.0
2011	5,827,318	1,477,831	25.4
2012	5,845,056	1,448,659	24.8
2013	5,922,246	1,475,089	24.9

\*/ Total de hogares beneficiarios del PDHO en localidades indígenas. FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010* e información institucional del PDHO.

Considerando a las diez entidades federativas con una elevada presencia indígena en su población, en la actualidad existe un número importante de hogares indígenas que son atendidos por el PDHO. En específico, en estas entidades federativas el PDHO atiende a 1.2 millones de hogares indígenas, cifra que corresponde al 86.3% de los 1.4 millones de hogares indígenas que en total atiende el programa en todo el país. En este aspecto, las entidades federativas que más destacan en términos de la proporción de su población indígena atendida respecto del total son Yucatán (85.3%), Oaxaca (56.3%), Quintana Roo (42.7%) y Chiapas (40.0%). En relación a la cobertura municipal, sobresalen las entidades de Quintana Roo con el 100% de sus municipios atendidos; Yucatán, con el 96.2%; Chiapas, con 80.5%; y, Oaxaca, con el 70.4 por ciento. En términos absolutos, las entidades federativas con la mayor cantidad de hogares atendidos en el PDHO son Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, quienes tienen entre 140 mil y 250 mil hogares que, en conjunto, representan el 53.8% del total de hogares indígenas atendidos por el PDHO.

**Tabla 1.25. Municipios, localidades y hogares atendidos por el PDHO en las diez entidades federativas con mayor presencia de población indígena, 2013.**

ENTIDADES FEDERATIVAS	TOTAL ATENDIDOS			TOTAL INDÍGENAS ATENDIDOS* /			% INDÍGENAS ATENDIDOS		
	MUN.	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES	MUN	LOCS	HOGARES
Chiapas	118	8,824	622,709	95	3,535	249,207	80.5	40.1	40.0
Guerrero	81	5,545	389,802	57	1,296	102,750	70.4	23.4	26.4
Hidalgo	84	4,003	230,510	44	1,200	89,281	52.4	30.0	38.7
México	125	3,774	462,465	31	354	68,505	24.8	9.4	14.8
Oaxaca	570	6,816	436,535	399	3,719	245,659	70.0	54.6	56.3
Puebla	217	4,892	485,250	117	1,527	140,187	53.9	31.2	28.9
Quintana Roo	9	586	60,241	9	277	25,745	100.0	47.3	42.7
San Luis Potosí	58	4,929	209,906	30	1,256	62,353	51.7	25.5	29.7
Veracruz	212	11,326	664,773	110	2,293	158,919	51.9	20.2	23.9
Yucatán	106	1,182	152,597	102	943	130,229	96.2	79.8	85.3
<b>TOTAL</b>	<b>1,580</b>	<b>51,877</b>	<b>3,714,788</b>	<b>994</b>	<b>16,400</b>	<b>1,272,835</b>	<b>62.9</b>	<b>31.6</b>	<b>34.3</b>
<b>NACIONAL</b>	<b>2,451</b>	<b>109,852</b>	<b>5,922,246</b>	<b>1,251</b>	<b>22,742</b>	<b>1,475,089</b>	<b>51.2</b>	<b>20.7</b>	<b>24.9</b>

\*/ Total de municipios, localidades y beneficiarios del PDHO en localidades indígenas (con más del 40% de la población indígena). FUENTE: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). *Catálogo de localidades Indígenas 2010*. E información institucional del PDHO.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

### 1.3.3 Los becarios y becarias del PDHO indígenas y el logro educativo

En el diseño del PDHO la dimensión educativa es de suma relevancia pues las variables asociadas a ella sintetizan logros alcanzados en las el resto de las dimensiones relevantes para el programa (salud-nutrición y alimentación). Desde el año 2007 la cobertura del programa se ha mantenido por arriba de los 5 millones de becarios, pero es en el año 2011 cuando alcanza la cifra más alta, con 6 millones de becarios y becarias. No obstante lo anterior, la relación uno a uno entre número de hogares atendidos y número de becarios y becarias se ha mantenido estable en el tiempo.

En 2011 el 53.1% de los becarios y becarias activos cursaban la primaria y de éstos, el 30.4% eran de origen indígenas<sup>51</sup>. Para el año 2013, la cobertura de becarios indígenas disminuyó al ubicarse en 27.6%, aunque el mayor porcentaje se presentó en el nivel de primaria (31.7%), seguido por la secundaria (23.9%) y la EMS (23.3 por ciento). (Ver tabla 1.26)

**Tabla 1.26. Becarios indígenas por nivel educativo, 2007-2013.**

Año	Becarios (as) primaria			Secundaria			EMS			Total		
	Activos	Indígena	%	Activos	Indígena	%	Activos	Indígena	%	Activos	Indígena	%
<b>2007</b>	2,611,180	713,466	27.3	1,784,431	438,215	24.6	777,074	189,456	24.4	5,172,685	1,341,137	25.9
<b>2008</b>	2,507,601	686,854	27.4	1,754,441	437,381	24.9	780,086	191,558	24.6	5,042,128	1,315,793	26.1
<b>2009</b>	2,543,546	702,051	27.6	1,760,099	439,457	25.0	835,895	205,357	24.6	5,139,540	1,346,865	26.2
<b>2010</b>	2,507,790	707,228	28.2	1,771,719	434,116	24.5	893,045	212,694	23.8	5,172,554	1,354,038	26.2
<b>2011*</b>	3,200,470	971,762	30.4	1,829,620	442,207	24.2	992,817	232,237	23.4	6,022,907	1,646,206	27.3
<b>2012</b>	2,964,092	956,029	32.3	1,843,056	450,044	24.4	980,706	235,807	24.0	5,787,854	1,641,880	28.4
<b>2013<sup>&amp;</sup></b>	2,909,121	922,575	31.7	1,976,128	471,584	23.9	1,057,494	246,333	23.3	5,942,743	1,640,492	27.6

\* A partir del año 2011, se entregaron becas en primer y segundo grado de primaria en localidades menores a 2,500 habitantes.<sup>&</sup>  
 Cifras al cierre del bimestre septiembre – octubre 2013. FUENTE: PDHO, Sistema de Información Estadística (SIE).

En cuanto a resultados de logro educativo en la población indígena, a continuación se presenta la comparación en los resultados obtenidos en la prueba Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) tanto de becarios(as) del PDHO como de no becarios(as) en la medición correspondiente al ciclo escolar 2011-2012 para las pruebas de español y matemáticas en sexto grado de educación primaria. En la tabla 1.27 se presentan las diferencias en el puntaje obtenido en la pruebas de matemáticas y español entre becarios y no becarios por modalidad educativa. En lo que respecta a los resultados en matemáticas, éstos son favorables al grupo de no becarios en todas las modalidades con excepción de la modalidad CONAFE donde se observa una ligera

<sup>51</sup>Se consideraron indígenas al total de los becarios originarios de las localidades indígenas (con más del 40% de la población indígena).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

diferencia a favor de los becarios de 5.13 puntos. En la modalidad indígena, los no becarios obtuvieron un resultado mayor en 14 puntos en comparación con los becarios, y la modalidad que obtuvo la peor diferencia en contra de los becarios es la denominada “Particular” con una brecha de 83 puntos a favor de los no becarios.

En lo que respecta a los resultados en la prueba de español, nuevamente la modalidad CONAFE fue en la única en la que los becarios obtuvieron una ventaja de 5.8 puntos respecto de los no becarios. En el resto de las modalidades, los no becarios tienen un mejor puntaje que los becarios, y la brecha en la modalidad indígena es de 20 puntos entre no becarios y becarios.

**Tabla 1.27. Puntajes promedio de becarios y no becarios en matemáticas y español de 6º de primaria, ENLACE 2012, por modalidad educativa.**

MODALIDAD EDUCATIVA	GRUPO	MATEMÁTICAS			ESPAÑOL		
		TOTALINDIVIDUOS	PUNTAJEPROMEDIO	DIFENMEDIAS	TOTALINDIVIDUOS	PUNTAJEPROMEDIO	DIFENMEDIAS
CONAFE	NB	13,052	467.27	-5.13*	12,989	445.09	-5.8**
	B	1,813	472.40		1,810	450.88	
General	NB	1,281,456	569.21	23.04***	1,267,083	547.73	34.31***
	B	389,853	546.17		387,004	513.42	
Indígena	NB	13,339	502.69	14.85***	13,243	477.28	20.59***
	B	46,379	487.84		46,127	456.69	
Particular	NB	172,613	627.23	83.26***	171,409	627.02	98.02***
	B	1,426	543.97		1,410	529.01	

\* Significativo al 90% de confianza; \*\* Significativo al 95% de confianza; \*\*\* Significativo al 99% de confianza. NB: No becario. B: Becarios. FUENTE: CNPDHO. *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE entre 2008 y 2012 en educación básica y media superior. Documento interno (preliminar), 2013.*

A nivel secundaria se puede apreciar que las diferencias en el puntaje obtenido en la prueba de matemáticas entre becarios y no becarios son favorables para el grupo de no becarios en todas las modalidades, con excepción de la modalidad Telesecundaria. En esta última, se observa una ligera diferencia a favor de los becarios de cerca de 8 puntos. En las modalidades de Secundaria General y Secundaria Técnica los no becarios obtuvieron un resultado promedio mayor en 15 puntos en comparación a los becarios. La modalidad que obtuvo mayor diferencia en contra de los becarios es la Secundaria Particular, con una brecha de 79 puntos a favor de los no becarios.

En la prueba de español se observa que, en todas las modalidades de secundaria, los no becarios obtuvieron un puntaje promedio mayor respecto de los becarios. La menor diferencia se presenta en la modalidad Telesecundaria; mientras que la brecha más grande nuevamente está en la modalidad Particular, donde la diferencia es de 92 puntos a favor de los no becarios.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla 1.28. Puntajes promedio de becarios y no becarios en matemáticas y español de 3º de secundaria, ENLACE 2012, por modalidad educativa.**

MODALIDADE UCATIVA	GRUPO	MATEMÁTICAS			ESPAÑOL		
		TOTALINDIVI DUOS	PUNTAJEP ROMEDIO	DIF ENMEDI	TOTALINDIVID UOS	PUNTAJEP MEDIO	DIFENME DIAS
CONAFE	NB	545,625	529.31	15.19***	541,365	496.45	30.70***
	B	119,987	514.12		119,607	465.75	
Particular	NB	133,420	601.71	79.14***	132,912	573.01	92.85***
	B	1,111	522.57		1,116	480.16	
Técnica	NB	313,129	525.63	15.05***	310,215	496.25	36.42***
	B	86,334	510.58		85,746	459.84	
Telesecundaria	NB	105,772	553.38	-7.88***	105,793	476.80	7.95***
	B	181,579	561.25		181,541	468.85	

\*\*\* Significativo al 99% de confianza. NB: No becario. B: Becarios. FUENTE: CNPDHO. *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE entre 2008 y 2012 en educación básica y media superior. Documento interno (preliminar), 2013.*

#### **1.3.4 Situación en materia de salud, alimentación y nutrición de la población atendida por el PDHO**

En esta sección se revisa la situación de salud, nutrición y alimentación de la población atendida por el programa mediante los datos e indicadores provenientes de la sobre muestra de la población PDHO en la Ensanut 2012. La información se presenta para infantes menores de cinco años, infantes en edad escolar y mujeres, quienes constituyen los grupos poblacionales al interior del hogar más relevantes para el logro de los objetivos del programa y para quienes existen acciones específicas. En este ejercicio no se cuenta con información desagregada para población indígena/no indígena por lo que la referencia a este grupo poblacional se hace de manera indirecta a través de la desagregación urbano/rural, principalmente.

Respecto a la afiliación a servicios de salud, ésta fue reportada en el 18.1% de los hogares PDHO, siendo el Seguro Popular la institución con mayor reporte de afiliación (70%), seguida del IMSS (10.2 por ciento). En materia de salud de los infantes menores de cinco años, el 90.0% de ellos reportaron haber recibido las vacunas Triple Viral (SRP) y Pentavalente; en el caso de la vacuna contra la tuberculosis (BCG), los porcentajes observados tanto para población PDHO como no PDHO son de alrededor del 97 por ciento. Para el mismo grupo etario, el porcentaje de infantes que presentaron diarrea aguda o infecciones respiratorias agudas (IRA) fue de 11.3y 42.8%, respectivamente.

En cuanto al estado nutricional de los infantes menores de cinco años de edad, la prevalencia de bajo peso observada fue de 4.3%, siendo la mayor prevalencia aquella en los menores de 23 meses de edad. Respecto a la baja talla para la edad o desnutrición crónica infantil, ésta se observó en el 21.4% de los infantes, siendo la mayor en los menores de 23 meses

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

de edad (23.5 por ciento). En el indicador de bajo peso para la talla (emaciación), la prevalencia observada fue muy baja, tan sólo de 1.9 por ciento. Al analizar los resultados desagregando por el ámbito de residencia se observa lo siguiente. En el indicador de bajo peso, las zonas urbanas presentan una prevalencias de 3.0% contra 5.4% en las zonas rurales. En baja talla para la edad, las prevalencias son de 15.7 y 26% en zonas urbanas y rurales, respectivamente. Al comparar resultados de la Ensanut 2006 y la de 2012 en la población PDHO, se encontró que la prevalencia de baja talla tuvo una disminución generalizada, aunque fue heterogénea por región y para zonas urbanas y rurales. En zonas rurales, se observan descensos importantes en términos absolutos y relativos, por ejemplo, para la región norte (6.2 pp y 34.4 por ciento), y para la región centro (16.3 y 53.1 por ciento). Mientras que los descensos en la zona sur, la de las mayores prevalencias en 2006, fueron los más bajos (6.1 pp y 15.6 por ciento).

En cuanto al sobrepeso y la obesidad en infantes menores de cinco años, se encontró una prevalencia combinada de riesgo de sobrepeso y de sobrepeso y obesidad del 30.3 por ciento. Al separarlas, la prevalencias de riesgo de sobrepeso fue de 21.5% y la de sobrepeso del 8.8 por ciento. Para este mismo grupo etario, la prevalencia de anemia fue de 25.1%, y la mayor prevalencia se observó en los menores de dos años (41.5 por ciento). Por su parte, en el 10.9% de los infantes en edad escolar se observó la prevalencia de anemia.

En cuanto al consumo de los suplementos nutricionales en la población infantil, en la sobremuestra del PDHO en la Ensanut 2012 se observó que del total de infantes menores de cinco años que están en vigilancia nutricional, el 35.6% recibe el suplemento para niños Nutrisano, Vitaniño o Nutricrece; de ellos, el 92.3% consume el suplemento regularmente; y, el 28% de los infantes elegibles para recibir Nutrisano lo consumió en las 24 horas previas a la encuesta. Al diferenciar la información por ámbito de residencia, este porcentaje es mayor en el medio rural que en el urbano (30.5 vs 24 por ciento).

En relación a la alimentación de los infantes en edad preescolar, los alimentos de mayor presencia reportados en la dieta son las bebidas azucaradas industrializadas. La leche Liconsa tuvo una presencia media entre los infantes PDHO y alta entre los no PDHO. Respecto a las prácticas de alimentación infantil, en general se observa que la lactancia materna tiende a ser mejor en la población PDHO que en la no PDHO. Por el contrario, las prevalencias de prácticas de alimentación complementaria adecuada tienden a ser menores en la población PDHO. Por ejemplo, la duración mediana de la lactancia materna a escala nacional es mayor en la población PDHO (14.6 meses) que en la no PDHO (8.8 meses).

En cuanto a la diversidad de la dieta, poco más del 50% de infantes PDHO menores de cinco años de edad se concentraron en la categoría de diversidad media en comparación con las categorías de diversidad de la dieta (DD) baja y alta. Entre las mujeres no embarazadas beneficiarias de la zona urbana se observó en promedio una mayor diversidad con una media de 15.2 grupos, que aquellas del área rural con una media de 13.3 grupos.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

El 19.8% de las mujeres PDHO de 12 a 19 años de edad presentó sobrepeso y el 6.1% obesidad; para las mujeres adultas la prevalencia de sobrepeso fue de 37.8% y de 35.4% para obesidad. La prevalencia nacional de anemia en mujeres no embarazadas de 12 a 49 años de edad beneficiarias, fue de 12.3% mientras que en el grupo de no beneficiarias, la prevalencia fue del 12.9%. En el grupo de embarazadas, la prevalencia de anemia fue de 22.4% y en las mujeres ésta alcanzó al 19.5 por ciento del total. Entre el 2006 y el 2012 se observó la siguiente disminución en la prevalencia de anemia de mujeres PDHO: 4.1, 2.7 y 3.2 pp en las no embarazadas, en las embarazadas y en las lactantes, respectivamente. El 50.2% de las mujeres PDHO embarazadas y el 48.4% lactantes de 12 a 49 años de edad y que se encuentran en vigilancia nutricional, reciben algún suplemento alimenticio (Nutrívita o Vitávita).

En cuanto a salud reproductiva, el 80.9% de las mujeres adultas de 20 a 49 años del PDHO se atendieron su último parto en una institución especializada, la mayoría de las mujeres reportó haber tenido un parto normal (vaginal), yal 51.0% de las mujeres se les ofreció un método anticonceptivo después de su último embarazo.

Por último, en lo que se refiere al indicador de inseguridad alimentaria, éste fue de 85.4% en los hogares PDHO. La distribución de los hogares por tipo de inseguridad alimentaria fue la siguiente: 45.3% en inseguridad leve, 24.3% en inseguridad moderada y 15.8% en inseguridad alimentaria severa.

### **1.3.5 Barreras de la población indígena para ser atendida por el PDHO**

Las evaluaciones externas realizadas al PDHO han mostrado cambios y efectos importantes en la vida de los beneficiarios, incluyendo a la población indígena tanto rural como urbana<sup>52</sup>. Un número importante de los indicadores de nutrición, salud y alimentación tienden a mostrar mejores resultados a mayor permanencia de los beneficiarios en el programa. A pesar de ello, el programa enfrenta diversos obstáculos estructurales que le impiden alcanzar plenamente su objetivo general y que tienen que ver con los factores referidos como supuestos en el Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa<sup>53</sup> y que se refieren, específicamente, a la generación de un mayor número de empleos y la capacidad de generar condiciones macro económicas estables que favorezcan el crecimiento económico a tasas mayores a las observadas hasta el momento.

La operación y atención que el programa proporciona ha mejorado a través del tiempo. No obstante existen retos importantes en ambas áreas, mismos que están vinculados con la necesidad de ofrecer información más comprensible a la población atendida sobre la

---

<sup>52</sup> Campos Bolaño, Pilar. 2012. *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2007-2008 del Programa Oportunidades*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_doc\\_compilatorio2008.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_doc_compilatorio2008.pdf)

De la Peña, Guillermo (Coord.). 2012. *Perfil de la población indígena del Programa Oportunidades en zonas urbanas*. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_perfil\\_indigena\\_zonas\\_urbanas.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_perfil_indigena_zonas_urbanas.pdf)

<sup>53</sup> Disponible aquí:

[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/matriz/mir2014/resumen\\_narrativo\\_2014\\_s072.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/matriz/mir2014/resumen_narrativo_2014_s072.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

operación y funcionamiento del programa, particularmente en las zonas indígenas; la implementación de mecanismos más sencillos y ágiles para la resolución de trámites; medios para denuncias más expeditas; facilidades para el cumplimiento de las corresponsabilidades, principalmente en salud; generar las condiciones para que todos los niños y jóvenes de los hogares, que cumplan con los requisitos de edad, estudien y reciban la beca; y, la opción de contar con modalidades flexibles para el retiro de los apoyos.

Por otra parte, aunque el PDHO dispone de una metodología adecuada para la identificación de su población objetivo, es fundamental trabajar en la adecuada identificación de los hogares indígenas, para identificar con mayor precisión a este grupo poblacional e implementar con mayor eficacia las actividades diseñadas para él. Se trata de un problema conceptual de fondo que afecta tanto el conocimiento que se tiene sobre esta población como de la apropiada cobertura de atención que les deben proporcionar los programas sociales. Para hacer frente a dicha situación, SEDESOL y CDI trabajarán en la elaboración de un protocolo común que permita establecer las preguntas y criterios para la identificación de los hogares indígenas<sup>54</sup>.

Asimismo, el PDHO ha reconocido la necesidad de brindar una atención específica a la población indígena, por la situación de vulnerabilidad y precariedad que históricamente han vivido así como por sus particularidades culturales. En este sentido, de acuerdo con evaluadores externos del PDHO es esencial que se amplíe la cobertura del PDHO en los lugares habitados por la población indígena; se valoren sus lenguajes, se les atienda a través de ellos, y se disponga de indicadores apropiados para este grupo de la población. En conjunto se trata de aspectos que no han dejado de ser atendidos por el PDHO, y que se encuentran en proceso de ampliación, fortalecimiento y mejor vinculación interinstitucional.

---

<sup>54</sup> Una sugerencia de la CDI es avanzar en la identificación de cada uno de los hogares indígenas, con base en la metodología de la CDI y los mecanismos de registro del PDHO.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **2. JUSTIFICACIÓN**

### **2.1 El enfoque del PDHO para la atención de la pobreza de los pueblos indígenas**

Desde sus orígenes como Progresá, el PDHO ha concebido a la pobreza como un fenómeno multidimensional y cuyas causas fundamentales se interrelacionan estrechamente. Esta concepción también toma como referencia los planteamientos de Amartya Sen; en particular “como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos” (2000: 114)<sup>55</sup>. En el enfoque de Desarrollo de Capacidades de Sen algunas de las categorías más importantes son:

- Las capacidades. Expresan la libertad del individuo para realizar el tipo de vida que considera valioso, su “habilidad” para convertir sus derechos en libertades reales. El nivel de capacidades que pueda alcanzarse depende de los individuos como agentes<sup>56</sup> y del contexto económico, sociopolítico, cultural y ambiental en que se insertan las personas.
- Los funcionamientos. “...representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección”, y “...la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos...” (Sen, s.f.)<sup>57</sup>. Los funcionamientos pueden clasificarse en elementales y complejos. Los primeros se refieren a aspectos básicos como tener una buena nutrición, salud, vivienda, entre otras; los segundos, comprenden la integración social, la autorrealización, la incidencia en la vida política, entre otros (Ibídem). La valoración de los funcionamientos depende de los individuos así como del contexto y en la atención a grupos de población en pobreza puede avanzarse si se destaca un relativamente pequeño número de funcionamientos importantes y de capacidades básicas o elementales (Ibídem), sin que ello excluya la posibilidad de hacer avances progresivos hacia otros funcionamientos más complejos. Además, “(e)l pasaje de capacidades a funcionamientos alcanzados requiere de un acto de elección del sujeto, y estas preferencias para tomar ciertos funcionamientos, según Sen, se ven influidas y moldeadas por el entorno social” (Fascioli, 2011: 68)<sup>58</sup>.
- Las realizaciones. Éstas pueden ser tanto actividades como estados de existencia o de ser, que en su conjunto conforman el vector de realizaciones, y que una

---

<sup>55</sup> Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires. Editorial Planeta. Pags. 114-141.

<sup>56</sup> El agente es: “...la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos independientemente de que los evaluemos o no también en función de otros criterios externos” (Sen, 2000: 35).

<sup>57</sup> Sen, Amartya (s.f.). *Capacidad y Bienestar*. Disponible en Internet: [http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad\\_y\\_bienestar.htm](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm)

<sup>58</sup> Fascioli Álvarez, Ana. 2011. “Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento”. *ARETÉ, Revista de Filosofía*, vol. XXIII, No 1, pp. 53-77. Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arete/article/view/447/439>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- persona considera valiosas según sus prioridades, gustos e ingresos (Gallego, s.f.: 13)<sup>59</sup>.
- Los derechos. Es esencial que las capacidades de las personas les permitan convertir sus derechos en libertades reales, de manera "...que las personas tienen derecho a ser libres para acceder a los procesos políticos, sociales y económicos y de esta forma poder potenciar sus capacidades" (Ibidem: 14). Por otro lado, es mejor que los derechos humanos se entiendan como una serie de demandas éticas sin identificarse necesariamente con el derecho positivo. Cabe decir que: "Un mundo con derechos es aquel en el cual las personas, en cuanto portadoras presentes o futuras, se respetan a sí mismas y son respetadas por los demás" (Dieterlen, s.f.: 127)<sup>60</sup>. El respeto y el autorrespeto son elementos esenciales para la atención de la pobreza, como se verá más adelante.
  - La libertad. Se refiere tanto a los procesos de toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados valorados (Sen, 1999)<sup>61</sup>, algunas de las libertades pueden ser las que se implican en los procesos políticos, sociales y económicos.

Para Gallego (s.f.: 14), otra categoría que se considera importante en el análisis de la pobreza son los rasgos sociales, que aunque Sen no la hace explícita en su teoría, puede deducirse de sus planteamientos, "...y en ella se recogen preocupaciones de género, composición étnica y sobre la estructura familiar. Estos rasgos son importantes porque permiten reconocer la vulnerabilidad de ciertos grupos, para los cuales deben ser prioritarios los planes y las políticas públicas de reducción de la pobreza".

Un punto medular de la teoría de Sen es la discusión sobre las capacidades básicas, pues se consideran indispensables para construir la vida que las personas valoran y con ello estimular el desarrollo humano. No obstante, se trata de un tema sobre el cual este autor ha preferido no hacer una acotación, pues considera que cada sociedad las define según sus rasgos y necesidades particulares. Sin embargo, Martha Nussbaum, alumna de Sen, ha realizado una lista de las capacidades básicas, que incluye ser capaz de vivir una vida humana completa de extensión normal; tener buena salud; tener experiencias placenteras; utilizar todos los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento; vincularse a cosas y personas, sentir gratitud y amor; planificar la propia vida de manera crítica; vivir para y con otros, así como con el resto del mundo natural; reír, jugar y disfrutar de actividades recreativas; y vivir la propia vida en el contexto del cual se es integrante (en Fascioli, 2011).

Por su parte, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las capacidades básicas necesarias para el desarrollo humano son:

- Disfrutar una vida larga y saludable
- Haber sido educado

<sup>59</sup> Gallego Duque, Liliana María. s.f. *Acercamiento al problema social de la pobreza. De las nociones de pobreza a los mecanismos causales*. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/revistraso/article/viewFile/5277/4638>

<sup>60</sup> Dieterlen, Paulette (s.f.). "Derechos de los pobres y obligaciones para con ellos". Disponible en: [http://132.248.9.9/libroe\\_2007/1059531/A11.pdf](http://132.248.9.9/libroe_2007/1059531/A11.pdf)

<sup>61</sup> Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Planeta.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- Tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente
- Tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad

Para el PDHO, desde sus inicios como Progresas, entiende como capacidades básicas aquellas que permiten al individuo generar oportunidades para mejorar su vida en los diferentes ámbitos que la integran, como pueden ser el social, el político y el económico. Asimismo, considera que debe haber complementariedad entre las capacidades básicas de educación, salud y alimentación para que se favorezca la adquisición de habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente (Poder Ejecutivo Federal, s.f.: 28-29<sup>62</sup>; Conprogresas, 1999: 13)<sup>63</sup>. Hasta la fecha, el PDHO se ha concentrado en el desarrollo de las capacidades básicas de educación, salud y alimentación por ser cruciales para atender las necesidades esenciales de la vida. De acuerdo con Doyal, las dos necesidades esenciales fundamentales de los seres humanos son la salud y la autonomía personal (1994: 235-236, citado por Dieterlen, 1998: 136)<sup>64</sup> y el PDHO brinda herramientas para atender “la necesidad de salud proporcionando un paquete básico de servicios de salud [...] y atacando la desnutrición. También pretende satisfacer la necesidad de autonomía fomentando la educación primaria y secundaria mediante la distribución de becas escolares. Por último, proporciona un apoyo monetario para que las familias mejoren sus habilidades de consumo utilizando su facultad de elección” (Dieterlen, 1998: 141).

Estas consideraciones se mantienen después de 17 años de la creación del programa, como parte de la justificación de los esfuerzos del Ejecutivo Federal para fomentar el aumento de las capacidades básicas de la población en condiciones de pobreza extrema, a fin de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y se incorpora la vinculación a las actividades relacionadas con la generación de ingreso y empleo (Sedesol, 2014)<sup>65</sup>. Cabe decir que Sen considera la generación de ingresos propios como una capacidad que aumenta la agencia y la expansión de la libertad de las personas (Sen, 2000, citado por Muñoz, 2010: 71)<sup>66</sup>.

Es preciso hacer énfasis en que, tanto desde el punto de vista de Sen como del de Nussbaum el concepto de capacidad incluye dos componentes:

1. La posibilidad o potencialidad de ser o hacer y,
2. El entorno material y social apropiado para la realización de tal posibilidad o potencialidad.

---

<sup>62</sup> Poder Ejecutivo Federal, s.f. *Progresas. Programa de Educación, Salud y Alimentación*.

<sup>63</sup> Conprogresas, 1999. *Lineamientos generales para la operación del Progresas*. México.

<sup>64</sup> Dieterlen, Paulette. 1998. “PROGRESA y la atención a las necesidades básicas”. *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social*. Memoria del seminario. México. CIESAS. Progresas.

<sup>65</sup> Sedesol. *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014*. Disponible en:

[http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/rop\\_opportunidades.pdf](http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_opportunidades.pdf)

<sup>66</sup> Muñoz Rodríguez, Carolina et. al. 2010. “Pobreza real y desarrollo de capacidades en mujeres indígenas de la Sierra Negra de Puebla”. *Revista de Estudios de Género. La Ventana*, vol. IV, núm. 31. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México. Consultado el 14 de agosto de 2012 en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=88415215005>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

De acuerdo con lo dicho, el Desarrollo Humano incluye considerar integralmente seis factores principales<sup>67</sup>:

- Equidad. Igualdad de oportunidades para todos; especial énfasis se pone en la equidad del Desarrollo Humano entre hombres y mujeres, diversos grupos sociales, y territorial.
- Potenciación. Libertad de la personas para incidir, en su calidad de sujetos del desarrollo, en las decisiones que afectan sus vidas.
- Cooperación. Participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.
- Sustentabilidad. Satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de las generaciones futuras.
- Seguridad. Ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura con la confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.
- Productividad. Participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado.

Idealmente, la acción pública debe considerar estos factores en las acciones y estrategias de política social y económica, pues, de acuerdo con Sen, constituyen rasgos del entorno social que permiten el paso de los funcionamientos al desarrollo de capacidades.

El desarrollo humano como objetivo de la política pública de combate a la pobreza necesita como medio un proceso integral de acompañamiento hacia la población objetivo, sobre todo de aquella más vulnerable. La vinculación interinstitucional en general y de manera específica la que se establezca entre la CNPDHO y la CDI puede ofrecer mayores elementos para avanzar en ese sentido.

## **2.2 Marco normativo**

Son diversos los instrumentos jurídicos que desde mediados del siglo pasado se han desarrollado entorno al reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Se han logrado notables avances en la materia, tanto en el ámbito internacional, como en el nacional y el local. En México existen diversas normas al respecto; algunas de ellas se incluyen de manera detallada (pero no exhaustiva) en el anexo 1. A continuación se mencionan aquellas que sirven de referente contextual y de orientación general para el PDHO, así como otras más específicas (ver tabla 2.1). Las de carácter internacional han sido reconocidas y ratificadas por nuestro país.

---

<sup>67</sup> El Desarrollo Humano, ¿qué es? Ver: <http://www.desarrollohumano.cl/idhc/wwwroot/que/conceptos.htm>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla 2.1. Instrumentos jurídicos y/o normativos sobre los derechos indígenas en México.**

<b>INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ONU: Declaración Universal de los Derechos Humanos.</li> <li>■ OIT: Convenio 169 de la OIT.</li> <li>■ ONU: Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</li> <li>■ Política operativa del BID sobre pueblos indígenas.</li> </ul>	
<b>INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y/O NORMATIVOS NACIONALES</b>	
<b>Generales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>■ Ley General de Desarrollo Social</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 – 2018.</li> <li>■ Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013 – 2018.</li> <li>■ ROP del PDHO 2104.</li> <li>■ Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.</li> </ul>
<b>Educación y lengua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.</li> <li>■ Ley General de Educación.</li> <li>■ ROP del Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI) para el ejercicio fiscal 2014.</li> <li>■ ROP del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2014.</li> </ul>
<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley General de Salud.</li> </ul>
<b>Bienestar económico, generación de ingresos y/o productividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ROP del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PMPPI) para el ejercicio fiscal 2014.</li> <li>■ ROP de diferentes programas federales para atender de manera prioritaria a la población beneficiaria del PDHO y del PAL: Programa para Mejoramiento de la producción y Productividad Indígena (CDI); Programa de Fomento a la Agricultura (SAGARPA); Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (SAGARPA); Programa Integral de Desarrollo Rural (SAGARPA); Fondo Nacional Emprendedor (SE), entre otros.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración CNPDHO-DGIGAE-DEEE.

De acuerdo con los objetivos y acciones del PDHO, cabe destacar la LGDS que tiene por objeto establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; y establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social. En su Artículo 3, la LGDS indica que la Política Nacional de Desarrollo Social se sujetará a diferentes principios, entre ellos a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. Otro principio que resulta fundamental para la atención de sus beneficiarios es el de Integralidad, definido como “...la articulación y

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social”. Asimismo, en el Artículo 14 establece que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir “...la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”. Aspectos que en su conjunto orientan las acciones del PDHO.

Aún cuando es posible reconocer los logros obtenidos, el camino para avanzar en la construcción y aplicación de un marco jurídico más apropiado para la atención de los pueblos indígenas que son beneficiarios del PDHO es una actividad permanente.

### **2.3 Política Operacional 4.10 Pueblos Indígenas del Banco Mundial**

Con el fin de dar cumplimiento a la misión del Banco Mundial (BM) de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, la política operacional de salvaguarda para pueblos indígenas pretende asegurar que en el marco de las leyes, políticas y prácticas nacionales del país prestatario, la ejecución del proyecto con financiamiento del BM garantice el respeto absoluto a la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de estos pueblos. Lo anterior, debido a la vulnerabilidad que resulta de las injusticias históricas que han vivido. Para tal efecto, la Política Operacional 4.10 establece para proyectos de este tipo la necesidad de determinar la presencia de pueblos indígenas en la zona; la identificación de posibles efectos positivos o negativos y, en su caso, establecer estrategias alternativas viables; y la celebración de consultas previas, libres e informadas con los pueblos indígenas involucrados. Todo lo anterior con el fin de determinar si las comunidades y pueblos indígenas implicados brindan amplio apoyo a la ejecución del proyecto.

Asimismo, esta clase de proyectos deben ser culturalmente apropiados a los pueblos indígenas e inclusivos desde el punto de vista intergeneracional y de género. Cabe decir que esto último es coincidente con las bases conceptuales y operativas del PDHO. La Política Operacional 4.10 indica en particular los procedimientos para llevar a cabo los estudios preliminares; la evaluación social y, en su caso, la consulta; el diseño de un plan para pueblos indígenas y la difusión de la información generada. Las consideraciones especiales que esta Política Operacional, tales como el uso, manejo o explotación de tierras y recursos naturales o culturales, así como los desplazamientos o reacomodos poblacionales en el contexto del PDHO, no tienen aplicación, toda vez que no incluye actividades que pudieran generar impactos medioambientales o poblacionales de esa índole.

En el caso particular del PDHO, la Política de Salvaguarda tiene consideraciones particulares que deben ser tomadas en cuenta:

- Es un programa que tiene 17 años en operación, por lo que sus efectos positivos o negativos son demostrables de facto y no como posibilidades con cierta frecuencia.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- Existen evidencias de la presencia de comunidades indígenas en el ámbito del programa, lo que se está documentando es su magnitud.
- El programa cuenta con diversos mecanismos para conocer la percepción de la población beneficiaria, incluida la indígena, sobre los beneficios que han recibido del proyecto, que incluyen evaluaciones externas realizadas por instituciones nacionales e internacionales de prestigio, los instrumentos de contraloría social aplicados para garantizar la transparencia y rendición de cuentas, así como las medidas para captar las quejas y sugerencias de la población beneficiaria y la ciudadanía en general.
- La participación de la población en el esquema de operación ha sido una de sus principales fortalezas no sólo para el éxito del programa, sino para asegurar su aceptación.

La Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018 que se presenta en este documento fue preparado en conformidad a la Política Operacional del Banco Mundial y el Proyecto de Protección Social en México (FY2014), no tendrá impacto negativo en poblaciones indígenas o en sus tierras. Asimismo, la Estrategia ha sido preparada para asegurar beneficios culturalmente apropiados para la población indígena beneficiaria del PDHO.

## **2.4 Planeación Nacional 2013 - 2018**

### **2.4.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 - 2018**

El PND 2013-2018<sup>68</sup> tiene como gran objetivo el incrementar la productividad del país para llevar a México a su máximo potencial. Por lo dicho orienta la actuación gubernamental entorno a cinco ejes o metas nacionales: 1. México en paz; 2. México incluyente; 3. México con educación de calidad; 4. México próspero; y 5. México con responsabilidad global. Asimismo, incluye tres estrategias transversales: (i) Democratizar la Productividad, (ii) Gobierno Cercano y (iii) Perspectiva de Género (ver figura 2.1). Los objetivos de las metas nacionales son los siguientes:

1. México en paz. Garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de la población.
2. México incluyente. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo con ello las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en la políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.
3. México con educación de calidad. Garantizar el desarrollo integral de todos los mexicanos y con ello contar con un capital humano que sea fuente de innovación y conduzca a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.

---

<sup>68</sup> Ver: <http://pnd.gob.mx/>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

4. México próspero. Promover el crecimiento sostenido de la productividad en un contexto de estabilidad económica e igualdad de oportunidades.
5. México con responsabilidad global. Generar una actuación global al servicio de las mejores causas de la humanidad y que incorpore la realidad nacional y nuestras prioridades internas, indicadas en las Metas Nacionales.

**Figura 2.1. Metas y estrategias del PND.**



En el marco de las atribuciones del PDHO, los tres primeros ejes son de mayor relevancia para la atención de las necesidades de los pueblos indígenas (ver tabla 2.2).

**Tabla 2.2. Ejes del PND 2013 – 2018 relevantes para el PDHO.**

OBJETIVO	ESTRATEGIA	LÍNEA DE ACCIÓN
<b>Eje 1. México en Paz:</b>		
1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática	1.1.4. Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar un “Acuerdo Nacional para el Bienestar, el Respeto y el Progreso de los Pueblos Indígenas de México”, que contemple los instrumentos necesarios para su implementación.</li> </ul>
	1.1.5. Promover una nueva política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo ordenado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar políticas públicas que permitan la inclusión de los pueblos indígenas en los medios de comunicación, y considerarlos en el desarrollo de los Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</li> </ul>
<b>Eje 2. México Incluyente:</b>		
2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente.</li> <li>Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su</li> </ul>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

OBJETIVO	ESTRATEGIA	LÍNEA DE ACCIÓN
	derechos.	<p>patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas en la planeación y gestión de su propio desarrollo comunitario, asegurando el respeto a sus derechos y formas de vida.</li> <li>• Promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, a través de la implementación de acciones orientadas a la capacitación, desarrollo de proyectos productivos y la comercialización de los productos generados que vaya en línea con su cultura y valores.</li> <li>• Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.</li> <li>• Impulsar políticas para el aprovechamiento sustentable y sostenible de los recursos naturales existentes en las regiones indígenas y para la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, aprovechando sus conocimientos tradicionales.</li> <li>• Impulsar acciones que garanticen los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional.</li> </ul>
<b>Eje 3. México con educación de calidad:</b>		
3.2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.	3.2.1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas.</li> </ul>

FUENTE: PND 2013-2018.

Para atender los problemas de desigualdad, discriminación y carencias que han vivido los pueblos indígenas, y derivado de las consultas a estas comunidades, se requiere una política adecuada para la acción indígena que sea "...concebida desde la interculturalidad y el diálogo entre todos los pueblos originarios, donde la diversidad sea motivo de armonía, respeto, igualdad y justicia, y en la que se escuchen las necesidades de este sector de la población. De lo contrario, se corre el riesgo de implementar políticas de tutelaje y asistencialismo que poco ayuden al desarrollo integral de los pueblos indígenas" (PND, 2013-2018: 46).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

#### **2.4.2 Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) 2013-2018**

La presente administración tiene como prioridad atender los rezagos sociales de toda la población, particularmente de aquellos que con mayor rigor sufren la pobreza: mujeres, personas indígenas, niñas y niños, jóvenes, personas con discapacidad y personas adultas mayores<sup>69</sup>. Desde el Sector Desarrollo Social se busca construir un México Incluyente, con el cual se garanticen los satisfactores mínimos para tener una vida digna, pero sobre todo generar las condiciones y herramientas que de manera duradera construyan el bienestar de toda la población. En ello, el PDHO inscribe sus acciones en el Objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) que se refiere a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación.

El enfoque de la política social de nueva generación para Pueblos Indígenas parte de reconocer las condiciones de marginación y pobreza en que han vivido los pueblos indígenas, así como la diversidad cultural y lingüística y los usos y costumbres que los caracterizan. En un marco de igualdad e interculturalidad donde se respeten los derechos e identidad de los pueblos indígenas, las acciones gubernamentales que se emprendan buscan generar condiciones sociales y económicas dignas para ellos, así como propiciar la autogestión de sus procesos de desarrollo, basados en la sustentabilidad, integralidad y participación activa.

Al respecto, en el PSDS 2013 – 2018 se definen un conjunto de acciones a implementar:

1. Fomentar la participación activa de los pueblos y comunidades indígenas en la identificación y planeación de acciones concretas que contribuyan al desarrollo sustentable de sus comunidades.
2. Promover que los pueblos y comunidades indígenas accedan a los programas sociales en igualdad de oportunidades, contribuyendo al cumplimiento efectivo de sus derechos sociales.
3. Vincular las capacidades productivas y de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas con los programas sociales para que puedan contar con mayores opciones de generación de ingresos.
4. Garantizar el diseño y operación de los programas sociales bajo un enfoque de derechos y de respeto a la diversidad cultural, contribuyendo a la preservación de las culturas indígenas y sus formas tradicionales de organización.
5. Generar mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender la problemática de discriminación y exclusión social que afecta a los pueblos y comunidades indígenas, impidiéndoles el acceso al desarrollo social y económico.

---

<sup>69</sup> Ver:

[http://www.Sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa\\_Sectorial\\_Desarrollo\\_Social\\_2013\\_2018.pdf](http://www.Sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

6. Generar esquemas de atención específica que permitan garantizar de manera efectiva y expedita el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en particular los relacionados a la alimentación, salud y educación.

Cabe destacar que el PSDS 2013 – 2018 tiene como estrategias transversales la perspectiva de género; la promoción y difusión de los derechos humanos; los derechos sociales y desarrollo de capacidades; la productividad e ingresos; y la inclusión. En todos estos casos se busca atender a la situación de las mujeres y niñas indígenas.

#### **2.4.3 Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEI) 2014-2018**

El PEI es el instrumento de política pública del Gobierno de la República que orienta las acciones del gobierno federal para la promoción del desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el cual se establecen *los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades y hacer realidad un país donde se asegure el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos.*

El PEI señala que **la visión** *que el Gobierno Federal tiene para el horizonte sexenal es que los pueblos y comunidades indígenas vivan en condiciones sociales y económicas dignas, dentro de un marco de igualdad e interculturalidad.* La estructura de los objetivos y estrategias del PEI pueden verse en la figura 2.2. Destacan los objetivos dos, cuatro y cinco por su coincidencia con los que persigue el PDHO, así como las estrategias que se derivan de ellos.

En su conjunto, con estas estrategias el Gobierno de la República impulsa políticas públicas culturalmente pertinentes hacia los pueblos y comunidades indígenas, es decir, *que respetan sus derechos y su identidad, que propician la participación y la autogestión de sus procesos de desarrollo.*

*“La política hacia el sector se caracteriza por promover la transversalidad y la integralidad de las propuestas y acciones de política pública.*

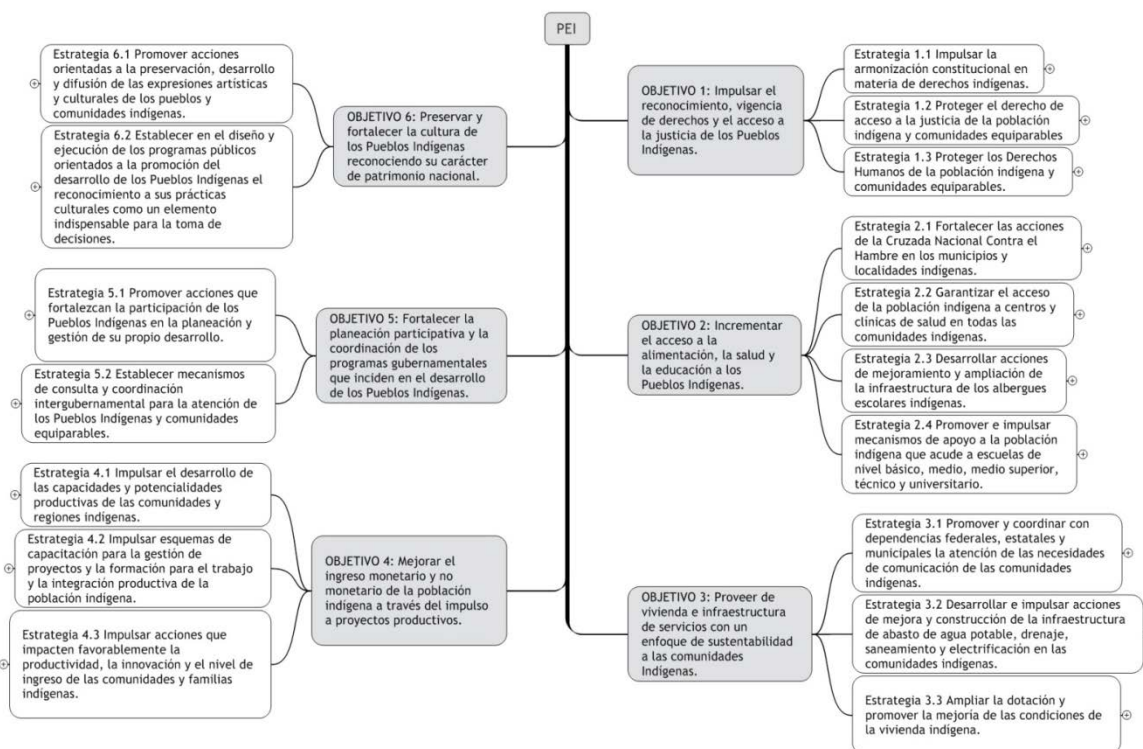
*El Gobierno de la República se plantea impulsar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades. Esto es una política social de nueva generación, enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos que contribuya a cerrar las brechas sociales. Esto implica hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, a través del acceso a: servicios básicos, agua potable, drenaje y saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna.*

*Este objetivo es más relevante cuando se refiere a la población indígena, de ahí que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tiene la responsabilidad de orientar eficazmente, las políticas, los programas y proyectos,*

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
**Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los**  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

*del gobierno hacia la promoción del desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas*<sup>70</sup>.

**Figura 2.2. Estructura de objetivos y estrategias del PEI.**



FUENTE: Dirección General de Planeación y Consulta, CDI. Elaborado con base en el PEI 2014-2018.

La CDI es responsable de promover con las dependencias y organismos participantes en el PEI la instrumentación de sus estrategias y líneas de acción, así como de dar seguimiento e informar sobre los avances y resultados. Con la vinculación y sinergias entre la CDI y el PDHO, dicho compromiso encuentra un terreno más propicio para su eficaz cumplimiento.

#### **2.4.4 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNcH)**

La Cruzada Nacional Contra el Hambre<sup>71</sup> es una estrategia transversal de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que pretende garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.01 millones de mexicanos que actualmente viven en condición de pobreza extrema, así como contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

De manera específica, los objetivos de la CNcH son:

<sup>70</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Diario Oficial, miércoles 30 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/programa-especial-de-los-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

<sup>71</sup> Ver: <http://www.Sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TodoSobreLaCruzada>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.
- Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios
- Promover la participación comunitaria.

Por su parte, los ejes estratégicos que considera la CNcH son:

- Ingreso, con acciones de empleo y programas de transferencias.
- Aumento de la oferta de alimentos, con apoyos a la producción rural y la economía campesina.
- Acceso a los alimentos, con el fortalecimiento de las redes de abasto populares y fomento a cocinas comunitarias, comedores populares, cupones de alimentos y la entrega de despensas.
- Inclusión productiva, con capacitación, microcréditos productivos y a grupos prioritarios como indígenas y mujeres, e impulso al emprendimiento.
- Movilización y contraloría social, con esquemas de transparencia y rendición de cuentas que definan de forma clara responsabilidades de los actores involucrados.

La CNcH funciona por medio de programas previamente existentes en distintas secretarías de Estado: Abasto de Leche, Abasto Rural; Apoyo Alimentario; Escuelas de tiempo completo; Sustentabilidad de los recursos naturales; Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura; Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural; Atención a familias y población vulnerable; Caravanas de la salud; PDHO; entre otros.

La CNcH busca apoyar la integración y ordenamiento de diferentes procesos de planeación participativa con carácter microrregional o municipal, lo que favorece la estructuración de estas acciones en un solo instrumento que le dé un marco de planeación local a las acciones, proyectos e inversiones.

En el marco de esta estrategia se identificaron 400 municipios prioritarios con una población de 3.67 millones de potenciales beneficiarios, sobre todo en las áreas rurales. Más del 50% de estos municipios son indígenas y se ubican, principalmente, en las entidades federativas de Oaxaca y Chiapas. Es fundamental el impulso a la productividad vinculada, en primera instancia, con garantizar la seguridad alimentaria de la población indígena y el desarrollo de proyectos de gestión propia.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

#### **2.4.5 Objetivos estratégicos del PDHO**

La CNPDHO, que es la unidad administrativa responsable de la operación del PDHO se ha planteado la siguiente visión y misión en el contexto de las metas y objetivos de planeación nacional.

- Visión. Hacia 2030, concebimos un México Incluyente, a un país en su máximo potencial y a una sociedad en la que todos los mexicanos tienen acceso efectivo a los derechos que nos otorga la Constitución.
- Misión. Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza y a mejorar la calidad de vida de las familias con carencias, mediante el fortalecimiento del desarrollo de las capacidades básicas y productivas de sus integrantes.

Con base en lo señalado hasta el momento, la CNPDHO impulsa un conjunto de ajustes al diseño y la operación del PDHO que tienen por objeto lo siguiente:

- Fortalecer sus tres componentes originales mediante la revisión a profundidad del alcance y magnitud de los acciones y apoyos que entregan a la población atendida y, en su caso, el ajuste de éstos o la incorporación de nuevas intervenciones;
- Fortalecer las acciones de participación social, en línea con lo que se establezca en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre;
- Incorporar como parte integral de su diseño la realización de acciones de articulación y coordinación con la oferta institucional de programas y acciones de política social que complementen el objetivo general del programa, particularmente aquellas relacionadas con el fomento productivo, bienestar económico y empleabilidad de las personas.

En el marco de la *Estrategia* que se presenta en este documento, este último párrafo necesita examinarse de manera particular a la luz de las acciones que realiza la CDI, donde destacan los procesos de planeación y gestión territorial existentes en las regiones indígenas. A la fecha se cuenta con más de 300 procesos de planeación en donde la participación ha permitido obtener instrumentos de gestión sobre las necesidades más sentidas de la población indígena, con un enfoque integral, que considera 5 ejes de desarrollo: Económico, Social, Ambiental, Derechos y Cultura, en donde la articulación entre la oferta institucional y la demanda de apoyos, cobra sentido.

#### **2.4.6 Cambios en las ROP tendientes a la articulación de la política de desarrollo social**

La articulación de la política de desarrollo social ha requerido de algunas modificaciones en las Reglas de Operación (RO) 2014, tanto del PDHO como de otros programas sociales federales del Gobierno de la República. Entre los cambios a las RO 2014 del PDHO están las siguientes:

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

1. Para alinear las metas del programa con los de la estrategia de la CNcH para alcanzar los objetivos institucionales, se adicionaron los siguientes objetivos específicos:
  - Promover que la población atendida acceda a la oferta institucional de programas sociales federales que incrementen sus capacidades productivas o mejoren el bienestar económico de las familias y sus integrantes, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.
  - Establecer la instrumentación de la CNcH como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma.
2. Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la CNcH, en el numeral 3.1.1 Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre se incluyó que “...se deberán identificar las acciones con las que el PDHO contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, así como también se deberá propiciar la coordinación necesaria con las acciones de otros programas federales cuya implementación conjunta potencie el impacto de las intervenciones”.
3. En el numeral 3.5.1. Componente Educación se agregó: “...En lo que respecta a las y los jóvenes que concluyen la secundaria y/o el bachillerato, mediante la acreditación a través del reconocimiento de saberes adquiridos, se les podrá otorgar un apoyo monetario a la certificación de dichos niveles...  
El programa facilitará al becario la vinculación con organismos, instituciones, entidades y dependencias públicas y privadas con programas de becas”.
4. En la Tercera Previsión se incorporó: “La Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, conjuntamente con las instancias competentes en la materia, fortalecerá durante el ejercicio fiscal 2014 el módulo de Desarrollo Infantil Temprano, el cual deberá ser presentado para el análisis del Comité Técnico de la Coordinación Nacional con objeto de que éste determine su viabilidad y en su caso, los términos de su implementación”.

Por otra parte, como resultado de la discusión y el análisis de las propuestas de vinculación entre el PDHO y el PAL con otros programas sociales, en las RO de 29 programas sociales federales se incorporó un párrafo transversal en el que se establece la atención prioritaria que estos programas darán a las familias o individuos que están siendo atendidos por el PDHO o por el PAL. Dicho párrafo dice lo siguiente:

Se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes de hogares del padrón de beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y del Programa de Apoyo Alimentario para su atención por parte del programa. Para este criterio, el componente podrá brindar asesoría para el diseño del proyecto.

Las modificaciones a las ROP son la primera etapa para formalizar la vinculación entre programas sociales a través del marco normativo. Además, es el punto de partida de una agenda de trabajo permanente entre Sedesol, la CNPDHO y las dependencias que tienen a su cargo los programas sociales con los que se llevará a cabo la vinculación. Con ello se

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

podrán realizar acciones que concreten las modificaciones en RO y que cumplan el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias del PDHO, entre ellas, las indígenas.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

### **3. INTERVENCIONES DEL PDHO Y LA ESTRATEGIA DEL PROYECTO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 2014 – 2018**

#### **3.1 Acciones generales y específicas del PDHO**

El PDHO es un instrumento del Gobierno de la República para incidir en la reproducción de la pobreza a nivel nacional. Por ello, si bien el programa es sensible a las condiciones de la población de origen indígena y realiza algunas acciones dirigidas específicamente a este grupo poblacional, su estrategia de combate a la reproducción de la pobreza es general para toda la población que presenta el problema. No obstante, en el marco de esta Estrategia hay que destacar las acciones específicas que se desarrollarán para atender a las y los beneficiarios del PDHO de origen indígena, mismas que más adelante se detallarán. Estas acciones son:

- Plan de Comunicación Indígena (PCI), a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud. Se describe en el apartado 3.3.3 de este Plan.
- Fortalecimiento del proyecto de promotores bilingües, a cargo de la Dirección General de Atención y Operación (DGAO) de la CNPDHO. Se describe en el apartado 3.6.2 de este Plan.

En los apartados siguientes se describen las diversas actividades que realiza el PDHO para toda la población que atiende, incluyendo a la de origen indígena, que como se señaló en el capítulo 1, corresponde al 25% del total de hogares atendidos.

#### **3.2. Componente Educación**

Las acciones del PDHO están orientadas a “apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de las hijas e hijos de las familias beneficiarias”<sup>72</sup>. Para tal efecto se otorgan becas educativas y apoyos monetarios para la adquisición de útiles escolares. Un potencial cambio en este componente que se ha planteado en las RO 2014 consiste en que las y los jóvenes que concluyen la secundaria y/o el bachillerato mediante la acreditación a través del reconocimiento de saberes adquiridos, obtengan un apoyo monetario para la certificación de dichos niveles. También se ha planteado la posibilidad de otorgar un apoyo de transporte a las becarias y becarios de EMS.

Es relevante mencionar que, con base en resultados de evaluación externa en población indígena y no indígena del programa, este “ha contribuido a cerrar dos brechas importantes en escolaridad: étnica y de género. Así, la prolongación de las trayectorias

---

<sup>72</sup>SEDESOL. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014. Disponible en:  
[http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/rop\\_opportunidades.pdf](http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_opportunidades.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

educativas es mayor entre indígenas que entre no indígenas y entre mujeres que entre hombres”<sup>73</sup>.

A continuación se describen los diferentes apoyos que en materia de educación brinda el PDHO a sus beneficiarios, así como las acciones de articulación con otras instancias educativas para coadyuvar en el mejoramiento de las capacidades de los becarios del programa.

### **3.2.1 Apoyos para becas educativas y útiles escolares**

A cada niña, niño y/o joven menor de 18 años, integrante de familias beneficiarias del programa, inscrito en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, puede otorgársele una beca educativa. De igual forma pueden ser receptores de becas las y los jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritas(os) en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral). Adicionalmente en localidades menores de 2,500 habitantes, se contempla el otorgamiento de becas educativas a las y los menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria<sup>74</sup>.

Para la EMS, el rango de edad para asignar becas es de entre 14 y 21 años a las y los jóvenes inscritos en escuelas de modalidad escolarizada. Cabe mencionar que dentro de las innovaciones que el PDHO impulsa está el entregar apoyos monetarios para aquellos jóvenes que cursen y/o concluyan la EMS en modalidades no escolarizadas. Al respecto, en las RO 2014 se planteó la posibilidad de que “en escuelas de modalidad no escolarizada de educación media superior, la beca es un apoyo monetario único que se podrá entregar por asignatura o módulo acreditado”

Las becarias y becarios de primaria, secundaria, educación especial y CAM Laboral, reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar o un paquete de éstos. Posteriormente, a las y los becarios y becarias de primaria, junto con las becas del segundo bimestre del ciclo se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, de acuerdo a lo que se establezca en las RO vigentes del programa.

Por su parte, las becarias y becarios de EMS reciben un apoyo monetario anual único para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo monetario se entrega junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar. Cabe mencionar que la entrega del apoyo para útiles escolares se realiza únicamente para las becarias y becarios inscritas(os) en escuelas de modalidad escolarizada.

---

<sup>73</sup> Agudo Sanchíz, Alejandro. 2008. “¿Cómo se explica el impacto educativo del PDHO? Actores, factores y procesos”. En: *Evaluación externa del PDHO 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo III, El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación*. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008\\_tomo\\_iii\\_calidad\\_servicios\\_educacion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_tomo_iii_calidad_servicios_educacion.pdf)

<sup>74</sup> En el marco de la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas, 2014-2015, es fundamental considerar la complementariedad o duplicidad de los apoyos que ofrecen el PDHO y la CDI. Por ejemplo, la CDI proporciona apoyos alimentarios y de hospedaje para que los niños y niñas puedan mantenerse en los albergues, lo cual constituye una excelente complementariedad con las becas educativas que ofrece el PDHO.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

### **3.2.2 Apoyo Jóvenes con Oportunidades**

El programa incentiva a sus beneficiarios y beneficiarias a que terminen la EMS antes de cumplir los 22 años, para lo cual les otorga un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión. A diferencia del resto de los apoyos monetarios que el PDHO contempla, el apoyo Jóvenes con Oportunidades se entrega de manera directa al joven que concluyó el nivel de EMS antes de la fecha límite establecida para ello.

### **3.2.3 Apoyos para modalidades de formación para el trabajo**

En las RO 2014, se estableció la posibilidad de que la CNPDHO, en colaboración con el sector educativo y las instancias competentes, elabore una propuesta para que las y los integrantes de familias atendidas por el PDHO puedan recibir un apoyo monetario para la inscripción y/o conclusión de cursos de capacitación laboral o de formación para el trabajo.

### **3.2.4 Articulación con programas de becas para educación superior**

Desde el 2003 el PDHO y el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes), ahora la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES), han trabajado de manera conjunta en la coordinación de acciones para beneficiar con apoyos de becas educativas a los integrantes de las familias PDHO que concluyeron la EMS y buscan continuar con sus estudios en nivel superior. Desde entonces, en las RO del Programa de Becas para la Educación Superior se estableció el acceso preferencial a los ex-becarios del PDHO. En el año 2013, la CNBES reafirmó su compromiso de conjuntar esfuerzos con del PDHO al incluir en las ROP 2013 el siguiente apartado:

Los aspirantes que cumplan con los requisitos establecidos serán seleccionados primordialmente en función de su necesidad económica. Cuando el número de solicitudes de beca no pueda ser atendido con los recursos disponibles, los aspirantes serán seleccionados en función de los siguientes criterios (...) Provenir de hogares que se encuentren en el padrón de beneficiarios del PDHO<sup>75</sup>.

De acuerdo con los datos que presenta la tabla 3.1, en el ciclo escolar 2003-2004 el número de becarios y becarias del PDHO en EMS que concluyeron el ciclo escolar sumó 120,257, de los que solo el 6% recibió beca Pronabes. Gracias al avance en la colaboración entre el PDHO y CNBES, con el paso de los años, el número de becas otorgadas a exbecarios y ex becarias del PDHO se ha incrementado. Para el ciclo escolar 2012-2013, de los becarios y becarias del PDHO en EMS que concluyeron el ciclo escolar (249,639), el 20% recibió beca Pronabes. Respecto del total de becas Pronabes otorgadas, los exbecarios y ex becarias del PDHO han aumentado su presencia en el padrón de Pronabes. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2003-2004 los exbecarios y ex becarias del PDHO representaron un 5.9% del total de becas Pronabes otorgadas, mientras que en el ciclo escolar 2012-2013 representaron casi el 30 por ciento.

---

<sup>75</sup> Numeral 4.4.1 Criterios de Selección de las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento 2013 (Pronabes).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

**Tabla 3.1. Vinculación PDHO – CNBES en cifras.**

CICLOESCOLAR	TOTAL BECAS PRONABES (A)	BECARIOS PDHO EN EMS CONCLUYEN CICLO ESCOLAR (B)	BECAS PRONABES OTORGA DASAEX-BECARIOS PDHO (C)	(B/A)	(C/B)	(C/A)
2003-2004	122,642	120,257	7,251	98.1%	6.0%	5.9%
2004-2005	137,852	145,854	12,024	105.8%	8.2%	8.7%
2005-2006	161,787	158,906	13,801	98.2%	8.7%	8.5%
2006-2007	183,042	175,662	27,333	96.0%	15.6%	14.9%
2007-2008	231,727	185,288	36,941	80.0%	19.9%	15.9%
2008-2009	207,385	186,970	45,523	90.2%	24.3%	22.0%
2009-2010	302,671	200,962	47,562	66.4%	23.7%	15.7%
2010-2011	309,290	221,534	56,600	71.6%	25.5%	18.3%
2011-2012	320,828	218,856	62,545	68.2%	28.6%	19.5%
2012-2013	336,690	249,639	68,181	74.1%	27.3%	20.3%

FUENTE: Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior y PDHO.

Para continuar con los resultados positivos de la colaboración entre la CNPDHO y la CNBES, se estudió la posibilidad de incrementar el acceso de los ex-becarios del PDHO que concluyeran sus estudios en el nivel medio superior a las becas que les permitan continuar con sus estudios en el nivel superior. Por tal motivo ambas instituciones establecieron la “Beca SEP-Oportunidades de Educación Superior”, que otorgará una cuota de becas de educación superior exclusiva para exbecarios y ex becarias del PDHO a partir del ciclo escolar 2014-2015. En esta acción, destaca que entre los criterios de priorización para la asignación de las becas, está el que el o la aplicante provenga de alguna comunidad indígena<sup>76</sup>.

### 3.3 Componente Salud

#### 3.3.1 Paquete Básico Generalizado de Salud

Conforme a sus RO 2014, el Componente Salud del PDHO proporciona de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGS) que está conformado por acciones de salud preventiva, con base en las Cartillas Nacionales de Salud así como la edad, sexo y evento de vida de cada integrante de la familia PDHO. Con el PBGS se garantiza en los grupos poblacionales acciones de promoción de la salud, nutrición, prevención y control de enfermedades, detección de enfermedades y orientación en salud reproductiva. Cabe señalar que a partir de 2013 comenzó un proceso de migración

<sup>76</sup> Es conveniente que entre la CDI y la CNPDHO se establezcan mecanismos de coordinación de las acciones correspondientes a la entrega de becas de nivel superior, con el fin de buscar complementariedad entre los apoyos.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

progresiva de las acciones del PBGS a las 27 intervenciones de salud pública que conforman el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES).

De manera más específica, el PBGS actualmente incluye lo siguiente:

- Saneamiento básico a nivel familiar y comunitario: cinco acciones que buscan fomentar la educación para la salud, higiene del agua, alimentos y ambiental, y acciones que favorezcan los entornos saludables.
- Servicios que incluyen planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido, vigilancia de la nutrición y el crecimiento y desarrollo infantil; inmunizaciones, manejo de casos de diarrea en el hogar; tratamiento antiparasitario a las familias; manejo de infecciones respiratorias agudas; prevención y control de la tuberculosis pulmonar; prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus; prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud; y prevención y detección del cáncer cérvico uterino.

Por su parte, las intervenciones contempladas del CAUSES para atender a la población beneficiaria incluyen: vacunación para menores de 14 años, adolescentes adultos y adultos mayores; acciones preventivas para recién nacido, menores de cinco y nueve años, detección precoz de los trastornos de la conducta alimentaria; acciones preventivas para adolescentes de 10 a 19 años; acciones preventivas para la mujer de 20 a 59 años; acciones preventivas para el hombre de 20 a 59 años; examen médico completo para mujeres de 40 a 59 años; para hombres de 40 a 59 años; prevención y atención de la violencia familiar y de género, acciones preventivas para el adulto mayor de 60 años en adelante; y otras acciones de promoción a la salud y prevención de riesgos.

### **3.3.2 Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsIAN)**

En 2008 la Secretaría de Salud, por medio de un Consejo Consultivo, presentó ante la CNPDHO la Estrategia Integral de Apoyo a la Nutrición (EsIAN) dirigida a la población beneficiaria del programa, en específico a menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes. Las acciones claves de la EsIAN incluyen (i) equipamiento de las unidades de salud con material e instrumentos de monitoreo a la salud y nutrición; (ii) capacitación y comunicación para difundir y fortalecer prácticas de lactancia materna, alimentación saludable y alimentación complementaria en los grupos prioritarios de atención; y (iii) distribución de suplementos nutricionales.

La EsIAN busca promover acciones para mejorar la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas y los niños menores de cinco años de edad beneficiarios del PDHO. Mediante acciones como la prevención y tratamiento de anemia, el seguimiento al crecimiento en talla y peso y la promoción de la lactancia materna y la alimentación adecuada se busca disminuir la anemia, mejorar el crecimiento, y disminuir la morbilidad, el sobrepeso y la obesidad. En específico, las acciones de la EsIAN consisten en lo siguiente:

- 1) Estrategia de comunicación y capacitación.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- a. Comunicación. Consiste en medios y materiales de comunicación interpersonal para mejorar la calidad de la información proporcionada por personal de salud y apoyo comunitario a la población beneficiaria. El objetivo es modificar los conocimientos, actitudes y prácticas de dicho personal en relación a los temas de embarazo saludable y alimentación infantil. Para ello se han diseñado, elaborado y validado diversos materiales de comunicación para las actividades de sensibilización, capacitación y actualización de los proveedores de servicios de salud.
  - b. Capacitación. Los contenidos de la capacitación del personal de salud incluyeron la información y las recomendaciones a promover, así como las habilidades de comunicación necesarias en la transmisión de conocimientos y destrezas para lograr que las madres valoraran los beneficios de los temas y entendieran y aplicaran las recomendaciones actualizadas.
- 2) Equipamiento de unidades. Se busca la dotación en las unidades de salud de equipo para la evaluación del estado nutricional de mujeres y niños (báscula infantil, infantómetro, báscula de adulto, estadiómetro y cinta métrica) y para la prevención y diagnóstico de la anemia (contenedores rígidos punzo-cortantes, fotómetro portátil para hemoglobina y cubeta para la determinación de la hemoglobina capilar). Así mismo se busca proveer con equipo audiovisual (TV y DVD) en la unidad de salud a fin de promocionar la alimentación saludable.
- 3) Nuevos suplementos. La EsIAN incluye un nuevo esquema de distribución de suplementos para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia que contienen micronutrientes en polvo adecuados con base a las principales deficiencias en la población. Actualmente, se entregan los siguientes suplementos en el área urbana: Nutrivida para mujeres en embarazo y lactancia y Vitaniño para menores de 6 a 59 meses de edad. En el área rural se reparte Nutrivida a mujeres embarazadas y en lactancia, Vitaniño y Nutrisano para los menores de 6 a 11 meses, Vitaniño y Bebida láctea para niños y niñas de 12 a 23 meses y Vitaniño para menores de 24 a 59 meses.

A partir de abril 2013 el Comité Técnico de la CNDHO la EsIAN acordó implementar a nivel nacional, con prioridad en los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, por lo que se ha contemplado, además del nuevo modelo de supervisión capacitante, expandir el equipamiento de las unidades de salud y la distribución del nuevo esquema de suplementación. Paralelamente, se plantea una nueva agenda de evaluación por parte de la CNDHO que, en un primer momento, dará seguimiento a la estrategia de capacitación.

Cabe decir que para la CDI la EsIAN representa un modelo integral y con una excelente base médica y nutricional, que puede aumentar su eficacia con el apoyo de la red de Promotores Alimentarios en las zonas indígenas del CDI. Sin duda, éste es un aspecto en el que se pueden aprovechar las complementariedades y sinergias de las estrategias de ambas instituciones.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

### **3.3.3 Plan de Comunicación Indígena**

Una de las estrategias del Componente Salud incluye la comunicación educativa a fin de fomentar y mejorar el autocuidado de la salud y nutrición de las familias beneficiarias. Lo anterior, mediante tres modalidades: (i) capacitación para el autocuidado de la salud; (ii) información, orientación y consejería individualizada; y, (iii) emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias conforme a sexo, edad y evento de vida. Dentro de éstos se realizan periódicamente los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud. En este marco, durante 2008 la CNPSS llevó a cabo la Estrategia de Fortalecimiento de los Talleres Comunitarios que buscó modificar y fortalecer su eficacia mediante nuevas estrategias pedagógicas y comunicativas, nuevos materiales y una nueva agenda temática. Fruto de este esfuerzo es el Plan de Comunicación Indígena (PCI).

El PCI tiene como objetivo fortalecer las actitudes y aptitudes de los integrantes de los hogares atendidos por el PDHO en torno al autocuidado de la salud, bajo un esquema de sensibilidad intercultural, equidad y respeto a sus usos y costumbres. En específico se busca que la población indígena tenga acceso a una estrategia de comunicación educativa para promover la salud mediante materiales didácticos en su propia lengua. Conforme al *Manual para la elaboración del PCI*<sup>77</sup>, hacia 2010, el PCI había integrado a 12 entidades con 11 lenguas indígenas. Cabe mencionar que las secretarías de salud a nivel estatal son las responsables de la elaboración de materiales conforme a lo establecido en dicho manual.

Actualmente, el PCI se ha desarrollado en más de 30 municipios de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, y Yucatán. La población a la que se encuentran dirigida los materiales pertenecen a los grupos indígenas maya, tzotzil, tarahumara, tepehuanos, mazahuas, tlapanecos/mephaa, otomís, huicholes, coras, mixteca y náhuatl. Entre los materiales que se han desarrollado destacan los videos, audios, carteles y tarjetas elaborados conforme al Manual y con la selección de temas de los responsables de salud estatales:

- Videos: Embarazo, parto y puerperio; Conocer tu presión, Infecciones de transmisión sexual, Cuida tu forma de beber, Alimentación para menores de 5 años, Cuidados del recién nacido, Desarrollo infantil, Hipertensión arterial, Maternidad sin riesgo, Mortalidad infantil, Plan de emergencia obstétrica, Planificación familiar.
- Trípticos: Planificación familiar, Alimentación del menor de 5 años, Prevención de diarrea,
- Audios: “Ayudar a las mujeres con complicaciones y problemas, durante el embarazo y el parto”

Respecto a la evaluación externa del PCI, en 2010 se llevó a cabo una evaluación de tipo cualitativa<sup>78</sup>, que tuvo como objetivo conocer si los nuevos materiales de comunicación

<sup>77</sup> Secretaría de Salud, 2008. *Manual para la elaboración del Plan de Comunicación Indígena*. Disponible en [http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/images/contenidos/Oportunidades/Archivos/PLAN\\_comunicacion\\_INDIGENA.pdf](http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/images/contenidos/Oportunidades/Archivos/PLAN_comunicacion_INDIGENA.pdf)

<sup>78</sup> Bazán Levy, Lucía. 2010. *Informe final de la “Evaluación del PCI” 2010*. Disponible en [http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_informe\\_final\\_pci.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_informe_final_pci.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

resultaban pertinentes y comprensibles y si transmitían mensajes apropiados relacionados con el autocuidado de la salud de los hogares beneficiarios indígenas. Para ello se observó la elaboración de los materiales, los temas y mensajes transmitidos, la capacitación del personal y las experiencias, percepciones y opiniones de los beneficiarios y el personal de salud.

Las actividades se desarrollaron en 27 localidades de 21 municipios en 13 entidades federativas y con 11 agrupaciones lingüísticas. Se realizaron 147 entrevistas a integrantes del PDHO y 44 entrevistas a personal de salud, quienes en su mayoría eran conductores de los talleres comunitarios de las unidades de salud, 13 a jefes jurisdiccionales y dos a responsables federales de la CNPSS.

Se revisaron 215 materiales que las entidades habían producido. En términos generales, la evaluación externa consideró que los videos son instrumentos idóneos para la transmisión de mensajes y hábitos a la población destinataria ya que son regularmente vistos en las unidades de salud fijas y son utilizados en algunas sesiones de talleres. Por su parte, los carteles fueron considerados como una forma atractiva de transmitir mensajes, aunque de pronta caducidad ya que se deterioran en su exposición pública o doméstica. Las tarjetas presentaron un uso heterogéneo pero fueron consideradas como importantes para reforzar los mensajes difundidos en la clínica. Finalmente, las cápsulas de audio fueron poco reconocidas pero, también con un alto impacto en sus mensajes.

Entre las principales recomendaciones se encuentra incorporar con mayor fortaleza el aspecto intercultural en el contenido de los materiales, flexibilizando la postura institucional y permitiendo la entrada de mensajes de la medicina comunitaria. Así mismo, la evaluación externa sugirió incorporar en el diseño la visión del personal de salud comunitario (promotores, enfermeras, médicos) y fortalecer la capacitación hacia el objetivo del PCI y no sólo a las características de los materiales. Para reforzar las acciones incluidas en el PCI, las áreas de comunicación intercultural y el Sistema de Radiodifusoras de la CDI podrían tener una participación relevante.

### **3.4 Componente Alimentación**

En las RO 2014 del PDHO se establece el otorgamiento de apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, “para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía mejorar su estado de nutrición, mediante una alimentación correcta”<sup>79</sup>. Estos apoyos son los siguientes: Apoyo Alimentario; Apoyo Alimentario Complementario, que tiene el propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos; y, Apoyo Infantil, que está dispuesto para fortalecer el desarrollo de cada niña o niño de 0 a 9 años perteneciente a las familias beneficiarias.

---

<sup>79</sup>SEDESOL. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014. Disponible en:  
[http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/rop\\_opportunidades.pdf](http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_opportunidades.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

Entre los diversos ejercicios de evaluación externa del PDHO se ha indagado el impacto de éste sobre el consumo e inversión de las familias beneficiarias, tanto en zonas rurales<sup>80</sup> como urbanas<sup>81</sup>. Los resultados del estudio para zonas rurales mostraron que el PDHO incrementó el consumo en alimentos per cápita de la población beneficiaria. De manera estimada, se tiene que la distribución de esta mejora en el consumo de alimentos proviene en un 75.5% de una mejora del ingreso que directamente se usó para comprar alimentos, y un 24.5% es el resultado del aumento en la producción para autoconsumo. Se observó que el programa no sólo logró aumentar el gasto monetario en alimentos de las familias, sino que también aumentó la producción para autoconsumo (derivado posiblemente de la inversión en algún bien productivo). El rubro de autoconsumo es importante para las zonas con alta marginación ya que genera beneficios a las familias más allá del gasto que ejercen.

Al realizar el análisis únicamente con los hogares beneficiarios indígenas, en consumo se obtuvieron, en general, resultados muy similares pero en mayor magnitud. Esto se puede explicar por dos premisas: a) De entre la población que atiende el programa desde 1999 o antes, la población indígena constituye el grupo más pobre; es decir, los niveles de pobreza de la población indígena son mayores a los de la población en general; y b) Mientras menor sea el nivel de ingreso (mayor grado de pobreza), mayor parece ser el efecto del programa. Por esta razón, los beneficios que generó el programa en la población indígena, fueron de más del doble en comparación con los de la población beneficiaria en general. De esta mejora en el consumo, poco menos de la mitad correspondió a consumo en alimentos. En cuanto a su distribución, los datos no resultaron ser concluyentes, pero la mejor estimación indicó que un 80% se realizó mediante gasto directo en alimentos y solamente un 20% provino de autoconsumo.

### **3.5. Articulación con oferta institucional de programas sociales federales**

Para articular la política de desarrollo social, en el ejercicio fiscal 2014 se realizaron un conjunto de modificaciones a las RO del PDHO y del PAL así como en 29 programas sociales federales del Gobierno de la República, donde la mitad tienen el objetivo de mejorar el bienestar económico y la generación de ingresos. En los siguientes apartados se describe de manera general cómo se ha dado la articulación con los programas sociales federales.

#### **3.5.1 Programas de fomento productivo, bienestar económico y/o generación de ingreso**

El impulso de acciones para el desarrollo de capacidades productivas de los integrantes de hogares atendidos por el PDHO encuentra su justificación en diversos referentes que

---

<sup>80</sup> Arroyo Ortiz, Juan Pablo y cols. 2008. *Estudio sobre los efectos de Oportunidades a diez años de intervención, en el consumo e inversión de las familias beneficiarias en zonas rurales, con base en la encuesta de evaluación de los hogares rurales 2007*. Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008\\_consumo\\_inversion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_consumo_inversion.pdf)

<sup>81</sup> Sánchez, Armando 2011. *Resultados de Oportunidades en aspectos sociales*. Disponible en: [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_mp\\_aspectos\\_sociales\\_educ\\_urbano.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_mp_aspectos_sociales_educ_urbano.pdf)

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

plantean la estrecha relación entre el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición, y el trabajo, sea a través de empleos formales o de actividades generadoras de ingresos (empleo no formal), como el único camino para la reducción de la pobreza en las personas y hogares vulnerables. Una visión integral que incorpore el desarrollo de capacidades promovido por el PDHO y el ingreso por trabajo, promovería el desarrollo humano integral de los beneficiarios, y brindaría una plataforma para la sostenibilidad de éstos posteriormente a su egreso o salida del PDHO.

**Tabla 3.2. Programas y acciones sociales federales con los que es factible realizar la vinculación del lado de la oferta de trabajo.**

PROGRAMA	SECRETARÍA
Formación y certificación para el trabajo	SEP
Normalización y certificación en competencias laborales	SEP
Sistema Nacional de Educación a Distancia	SEP
Programa de Impulso para el Empleo de Jóvenes y Grupos en Desventaja (SNE)	STPS
Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo	INEA
Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras	Sedesol

FUENTE: Elaboración propia con base en ROP 2013 de los programas incluidos.

**Tabla 3.3. Programas federales con los que es factible realizar la vinculación con intervenciones de fomento productivo, generación de ingreso y/o generación de ingreso.**

PROGRAMA	SECRETARÍA
Programa de Opciones Productivas	Sedesol
Programa de Empleo Temporal (PET). Apoyos para la ejecución de proyectos	Sedesol
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SEDATU
Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	SEDATU
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	SEDATU
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	CDI
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI
Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)	SE
Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM)	SE
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	SE
Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO Productivo	SAGARPA
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	SAGARPA
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos. Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación	SAGARPA
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	SAGARPA

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

PROGRAMA	SECRETARÍA
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	SAGARPA
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	SAGARPA
Programa Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)	SAGARPA
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	SEMARNAT

FUENTE: Elaboración propia con base en ROP 2013 de los programas incluidos.

### **3.5.2 Programas de atención a población indígena**

De acuerdo con el marco normativo actual y las prioridades del Gobierno de la República, un aspecto que requiere particular atención es el impulso a la productividad de las personas y hogares en situación de pobreza. Para la población indígena esto requiere, en primera instancia, el garantizar su seguridad alimentaria. Se trata de una situación en la que, en algún momento, la CNPDHO y la CDI podrían examinar posibilidades de articulaciones concretas. No obstante, a continuación se presentan dos programas sociales de la CDI que han incorporado en sus Reglas de Operación 2014 un párrafo de atención prioritaria a la población PDHO y que por esta razón, existe un marco normativo formalizado para la articulación de las acciones.

#### ***Programa de Apoyo a la Educación Indígena de la CDI***

El programa apoya la permanencia en la educación de niñas, niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas públicas, a través de modelos diferenciados de atención, con Albergues y Comedores Escolares Indígenas y Comunitarios. Atenderá prioritariamente las solicitudes de integrantes de hogares beneficiarios del PDHO y/o PAL. Se podrá canalizar a este programa a los becarios y becarias indígenas.

#### ***Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena de la CDI***

El objetivo del programa es mejorar los ingresos de la población indígena atendida a través del apoyo a proyectos productivos y desarrollo de capacidades. Tiene cobertura en los municipios y localidades con 40% o más de población indígena. Otorga tres tipos de apoyo: Mujer Indígena, Turismo de Naturaleza y Proyectos Productivos Comunitarios. Podrá atender a la población indígena que quiera iniciar un proyecto productivo aún sin tener experiencia organizativa previa.

### **3.6. Fortalecimiento institucional**

#### **3.6.1 Plan de fortalecimiento comunitario, impulso productivo y desarrollo social en el PDHO**

Con el objeto de que las familias atendidas por el PDHO accedan a la oferta institucional de programas sociales federales que complementan los objetivos del programa, la CNPDHO ha iniciado un proceso de fortalecimiento de su estructura operativa en cada una de las Delegaciones Estatales. Lo anterior, para contar con elementos que

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

sensibilicen a las familias beneficiarias, generen movilidad social, otorguen el oportuno seguimiento a las acciones realizadas para generar proyectos productivos o de desarrollo social. A la fecha, la CNPDHO ha incorporado las siguientes figuras:

- 1) Un Jefe de Planeación y Proyectos Productivos por cada una de las Delegaciones Estatales de Oportunidades (32 jefes).
- 2) Un enlace de Fortalecimiento Comunitario por cada una de las Unidades de Atención Regional del país (206 nuevos enlaces)
- 3) Se renueva la Red Social de Oportunidades, con la conformación, renovación y actualización de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias.

### **3.6.2 Fortalecimiento del Proyecto de Promotores Bilingües**

Las actividades tendientes a mejorar la atención a la población indígena beneficiaria del PDHO, identificadas por la DGAO como áreas de intervención, se llevarán a cabo mediante el fortalecimiento del Proyecto de Promotores Bilingües. El propósito del Fortalecimiento del Proyecto de Promotores Bilingües es promover la preservación y difusión de las lenguas maternas nacionales en apego al mandato Constitucional y en cumplimiento de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Artículo 9, en la que se establece “el derecho de todo mexicano a comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas las actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras”. En este sentido, el Artículo 7 de la misma ley determina que “las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública”.

Sumado a lo anterior, las RO 2014 del PDHO en su numeral 12, “Enfoque de Derechos”, señalan que “[...] el Programa fomentará la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y de los pueblos indígenas, contribuyendo a general conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena”. Es por ello que entre los objetivos del Plan de Atención a la Población Indígena del PDHO está: “Establecer mecanismos para asegurar la pertinencia indígena de la operación del Programa en los procesos de consulta de la población indígena beneficiaria, en el acercamiento de promotores bilingües y/o traductores en la prestación de servicio, en la difusión de información de lenguas indígenas, entre otras”.

El objetivo del Proyecto de Promotores Bilingües tiene como objetivo crear estrategias para que el personal operativo bilingüe desarrolle y aplique sus capacidades de atención en las microzonas con alta concentración de población indígena. Las actividades a realizar para este proyecto y que corresponden a este objetivo se presentan en la tabla 3.4.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla 3.4. Actividades para el fortalecimiento de Proyecto de Promotores Bilingües.**

ACTIVIDADES	INSTANCIASRESPONSABLES	DURACIÓNESTIMADA
Difundir la existencia de Promotores Bilingües a través de carteles en los espacios de atención del programa donde se cuente con personal hablante de lenguas indígenas (con leyendas tanto en español como en la lengua materna que digan por ejemplo: “Aquí te atendemos en lengua maya”).	CNPDHO	12 meses
Actualizar y reeditar el material impreso y videograbado del programa en lenguas indígenas	CNPDHO	12 meses
Gestionar el apoyo con otras instituciones para impartir videoconferencias de sensibilización en los temas de Derechos de los Pueblos Indígenas, la diversidad y la no discriminación, con el propósito de brindar un trato digno a la ciudadanía.	CNPDHO, INALI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	3 meses

Fuente: CNPDHO.

Las actividades comprendidas en este proyecto tendrán un impacto favorable en la estructura organizacional, toda vez que al mejorar la calidad de la atención, con personal capacitado y sensibilizado para atender a la población en su lengua materna, se logra una reducción de tiempos y costos en la realización de trámites al tener una comunicación más comprensible y por lo mismo, fluida, con la población indígena beneficiaria.

### **3.7 Participación Social a través de los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias**

Los Comités de Promoción Comunitaria son instancias de organización social, conformados por un grupo de vocales, quienes son elegidas(os) por las y los titulares de las familias atendidas por el PDHO para representar las(os) y colaborar en el desarrollo de su propia comunidad a través de acciones de difusión de información y de participación social, para el bienestar de la población beneficiaria. Los Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitarias se rigen por actividades que buscan alternativas para promover la justicia y la igualdad social por medio de acciones de sensibilización y educación social, las cuales fortalecen la Contraloría Social al contribuir a la vigilancia y denuncia ciudadana, así como la colaboración en las acciones de capacitación que el programa brinda, que fortalecen los lazos comunitarios y dotan a la población beneficiaria de herramientas necesarias para la mejora de sus condiciones de vida<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> La CDI considera necesario que a través de estas instancias se den a conocer aspectos básicos sobre la planeación comunitaria y participativa, como elemento informativo para la población indígena beneficiaria de Oportunidades.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

### **3.8 Quejas y denuncias**

Las familias atendidas por el programa tienen diversos derechos, entre los que se encuentra el recibir atención oportuna a sus solicitudes, de derecho de audiencia, desahogado mediante el procedimiento administrativo, así como quejas y sugerencias. Esto también puede fortalecer el desarrollo de capacidades: expresar la opinión personal y participar en las decisiones de la comunidad y la definición de sus necesidades. Las quejas y denuncias relacionadas a la operación del PDHO se canalizan a las instancias competentes, de acuerdo con las disposiciones jurídicas, administrativas y reglamentarias que son aplicables a cada caso.

La CNPDHO y los sectores, en apego a los lineamientos y criterios que define la Secretaría de la Función Pública (SFP), desarrollan acciones que buscan garantizar la atención oportuna y eficiente de las quejas, denuncias, inconformidades, peticiones o sugerencias que expongan las familias beneficiarias y la ciudadanía en general. La población indígena, por cuestiones educativas, culturales y lingüísticas, requiere ser apoyada en esta labor por personal del PDHO, que muestra otro aspecto de la relevancia que tienen los promotores bilingües y el apoyo institucional que se requiere para fortalecer esta figura.

Los y las titulares beneficiarias, los Comités de Promoción Comunitaria del PDHO y la ciudadanía en general pueden presentar quejas, denuncias, peticiones e inconformidades ante las instancias correspondientes o directamente al programa, sobre cualquier hecho, acto u omisión que genere o pueda producir daños al ejercicio de sus derechos establecidos en las RO o bien vulneren sus disposiciones y demás normas. Se tendrá que seguir los procedimientos necesarios, incluyendo el derecho de audiencia. Para presentar cualquier petición ciudadana al respecto, las RO contemplan diversas instancias y mecanismos para la población beneficiaria y la ciudadanía en general, como puede verse a continuación.

#### ***A. Instancias***

La demanda ciudadana es atendida por un Sistema de Atención a la Población, que es operado por los Órganos de Control de las entidades federativas y la SFP, con la participación de los Órganos Internos de Control de la CNPDHO, de Salud, el IMSS Oportunidades, la SEP, el CONAFE y la Sedesol en los ámbitos federal y de las entidades federativas, según sea el caso.

#### ***B. Mecanismos***

Medios electrónicos:

- El correo electrónico de la CNPDHO ([atención@oportunidades.gob.mx](mailto:atención@oportunidades.gob.mx)) o del Órgano Interno de Control en la CNPDHO ([quejas@oportunidades.gob.mx](mailto:quejas@oportunidades.gob.mx) y [quejas.oic@oportunidades.gob.mx](mailto:quejas.oic@oportunidades.gob.mx)).
- La página en Internet del PDHO ([www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)), de Sedesol (<http://www.Sedesol.gob.mx/>) o de la SFP (<http://www.funcionpublica.gob.mx/>).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- Las direcciones electrónicas disponibles para tal efecto en las Delegaciones Estatales de la CNPDHO.

Escrito libre donde se exponga el motivo de la comunicación con la información indispensable que permita dar el curso legal correspondiente al caso y entregarlo en:

- Buzones fijos que se encuentren instalados en las Presidencias Municipales u otro orden de gobierno equivalente;
- Buzones móviles ubicados temporalmente en los Puntos de Entrega de Apoyos y Mesas de Atención;
- Reuniones de los Comités de Promoción Comunitaria;
- Oficinas de la CNPDHO, la Secretaría de la Función Pública, la Sedesol o el Órgano Interno de Control en la Coordinación Nacional.
- Oficinas de los Órganos Estatales de Control ante la Contraloría Interna de la institución de adscripción de la o del servidor público denunciado o responsable de proporcionar el beneficio o servicio público dentro del programa, en cualquiera de sus componentes.
- Mesas de Atención, Unidades de Atención Regional, las Delegaciones Estatales de la CNPDHO.

Por teléfono a la CNPDHO, Órgano Interno en la CNPDHO, en Atención Ciudadana de Sedesol, SFP o a los números de los sistemas similares que operen en cada entidad federativa bajo la dirección de cada Órgano de Control de la misma o de las Delegaciones Estatales de la CNPDHO.

Personalmente en:

- Las Oficinas del Órgano de Control de la entidad federativa ante la Contraloría Interna de la institución de adscripción del servidor público denunciado o responsable de proporcionar el beneficio o servicio público dentro del programa, en cualquiera de sus componentes.
- Las Mesas de Atención, Unidades de Atención Regional, y Delegaciones Estatales de la CNPDHO y Oficinas Centrales de la CNPDHO.
- Las Oficinas de la SFP o Sedesol.
- Las Oficinas Órgano Interno de Control en la CNPDHO.

El PDHO cuenta con mecanismos e instrumentos que permiten conocer el desarrollo e impacto que el programa ha tenido desde la perspectiva de sus beneficiarios, ya que se monitorea periódicamente su percepción sobre la calidad y oportunidad en la entrega de apoyos y prestación de servicios, así como el cumplimiento de los procedimientos normativos con fines de transparencia y rendición de cuentas.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **COMENTARIOS FINALES**

En este documento se han presentado algunas de las características más importantes de los pueblos indígenas de México; se describieron las acciones que efectúa el PDHO, diferenciando aquellas que realiza de manera general para su población beneficiaria, de las que corresponden de manera particular para la población indígena beneficiaria, siendo éstas las que conforman la Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los Pueblos Indígenas 2014-2018. En su conjunto es necesario considerar a ambas, ya que aproximadamente un cuarto de la población beneficiaria del programa es indígena.

Asimismo, es factible que este documento se actualice durante el período 2014-2018, como resultado de los acuerdos intersectoriales que logren concretarse, los cuales requieren de tiempo y concertaciones, tanto en el ámbito de las dependencias gubernamentales como al interior de la CNPDHO.

Para el PDHO, el marco de sus atribuciones, lo esencial es y ha sido diseñar e implementar las mejores intervenciones y apoyos posibles para atender las necesidades de su población beneficiaria en general y, de manera particular, de sus beneficiarios indígenas. En este caso es fundamental el uso de las lenguas indígenas para mejorar la comunicación con estos grupos de la población, retomar su cosmovisión e impulsar una vinculación intercultural. Tarea sobre la cual el programa reconoce que tiene aún mucho camino por avanzar.

De acuerdo con el marco normativo actual y las prioridades del Gobierno de la República, un aspecto que requiere particular atención es el impulso a la productividad de las personas y hogares en situación de pobreza y que para la población indígena esto requiere, en primera instancia, el garantizar su seguridad alimentaria. Se trata de una situación en la que, en algún momento, la CNPDHO y la CDI podrían examinar posibilidades de articulaciones concretas.

Por último, cabe resaltar que el PDHO constituye el principal programa social en el país para atender la reproducción de la pobreza en términos de su amplia cobertura y penetración territorial. Lo anterior, hace del PDHO una plataforma ideal para fortalecer las acciones de integralidad, coordinación y articulación de una política social que tenga como fin la constitución de un sistema de protección social. Adicionalmente, en este marco, la población indígena es un grupo cuya atención es prioritaria y a la que el PDHO atiende en gran medida, lo que abona en la relevancia que el PDHO tiene para la construcción de un sistema de protección social que contribuya al bienestar de todos los mexicanos, sin distinción alguna.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **GLOSARIO**

CAUSES:	Catálogo Universal de Servicios de Salud.
CDI:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
Coneval:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CNPDHO:	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
DGAO:	Dirección General de Atención y Operación, CNPDHO.
DGCV:	Dirección General de Coordinación y Vinculación, CNPDHO.
DGIGAE:	Dirección General de Información Geoestadística, Análisis y Evaluación, CNPDHO.
DIT:	Desarrollo Infantil Temprano.
EMS:	Educación Media Superior.
ENSANUT:	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
EsIAN:	Estrategia Integral de Atención a la Nutrición.
ENLACE:	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.
ITLP:	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza.
IDHPI:	Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas.
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INEE:	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
LGDS:	Ley General de Desarrollo Social.
PCI:	Plan de Comunicación Indígena.
PAL:	Programa de Apoyo Alimentario.
PDHO:	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
POP:	Programa de Opciones Productivas.
PSDS:	Programa Sectorial de Desarrollo Social.
ROP:	Reglas de Operación.
SEDATU:	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Sedesol:	Secretaría de Desarrollo Social.
SE:	Secretaría de Economía.
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
STPS:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1 – Marco legal detallado**

#### **1. A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>83</sup>**

Artículo 1.- “(...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Artículo 2.- Incluye un apartado B, cuyo objetivo es el de garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades y obliga a la Federación, a los Estados y a los Municipios a diseñar e instrumentar políticas orientadas a apoyar este desarrollo. Entre otros temas se encuentran:

- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; así como establecer un sistema de becas para estudiantes indígenas en todos los niveles.
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Artículo 4.- Reconoce la pluriculturalidad de la nación mexicana y contempla la obligación de proteger y promover las características distintivas de los pueblos indígenas y garantizar su acceso a la jurisdicción del Estado. Las entidades federativas incluidas en el proyecto que se apegaron al Artículo 4º en su propia legislación son Jalisco, Nayarit, Sinaloa, Durango y Veracruz. Adicionalmente ocho entidades federativas han realizado adecuaciones legales con base en las reformas constitucionales con las cuales se establecen las bases para una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en general”. Con relación a los estados en los que tendrá lugar el proyecto se encuentran Tabasco, Durango, Jalisco y Puebla.

---

<sup>83</sup> Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

A partir de dichas reformas a la Constitución, se han realizado adecuaciones legales importantes en diversas entidades federativas, con las cuales se establecen las bases para una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad en general.

La reforma Constitucional actual prescribe que las Legislaturas de los Estados deberán establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en la legislación de cada entidad. Para ello es necesaria la formulación de Leyes Reglamentarias en materia de Derechos y Cultura Indígena<sup>84</sup>.

## **1. B Instrumentos Jurídicos Internacionales**

B.1.1 La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, que reseña los derechos y garantías mínimos que deben ser respetados a todos los individuos por los Estados nacionales.

B.1.2 El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven, y fue ratificado por el gobierno mexicano en agosto de 1990

B.1.3 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>85</sup>.

Artículo 14.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y manejar sus propias escuelas y sistemas educativos. Las personas indígenas, particularmente los niños, tienen el mismo derecho que cualquier otro niño a ir a la escuela y no pueden ser excluidos por ser indígenas. Esto significa que los gobiernos deben asegurar que los pueblos indígenas – particularmente los niños – que vivan dentro o fuera de sus comunidades obtengan los mismos beneficios del sistema educativo que los otros, en una forma que respete las culturas, idiomas y derechos indígenas”.

Artículo 18.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a tomar parte en la toma de decisiones en todas las cuestiones que los afecten. Esto incluye el derecho de los pueblos indígenas a elegir quién los representa y a que se respeten los procesos indígenas de toma de decisiones”.

Artículo 21.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a mejorar su bienestar económico y social, y los gobiernos emprenderán acciones para ayudar en esto a los pueblos indígenas, con atención particular a los derechos de los indígenas ancianos, mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidades”.

---

<sup>84</sup> Entre los estados que han emitido leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura indígena se encuentran Quintana Roo, Oaxaca; Quintana Roo, Chiapas, Campeche, Estado de México, San Luis Potosí, Nayarit, San Luis Potosí, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Durango y Yucatán.

<sup>85</sup> Artículos tomados de *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para adolescentes indígenas* (2013). UNICEF. Nueva York. Disponible en Internet: <http://www.unicef.org/spanish/policyanalysis/files/UNDrip-ProductV9a-Web-SP2-Reader.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

Artículo 23.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus prioridades y direcciones para el desarrollo de sus comunidades. Los gobiernos apoyarán a los pueblos indígenas para que manejen sus propias organizaciones y servicios, y para que decidan por sí mismos los temas que afectan su salud, vivienda y otras cuestiones”.

Artículo 24.- “Los pueblos indígenas tienen derecho a usar las medicinas y prácticas de salud tradicionales que les resultan adecuadas. Tienen derecho a tener acceso a asistencia médica y a servicios sociales (por ejemplo, obtener asistencia durante embarazos, ir al médico o trabajador social u obtener ayuda con alimentos y vivienda) sin discriminación. Los individuos indígenas tienen el mismo derecho a la salud que tienen todos los demás, y los gobiernos deben dar los pasos necesarios para realizar este derecho”.

### **1.C Otros Instrumentos Jurídicos Nacionales**

#### Ley General de Desarrollo Social<sup>86</sup>

Tiene por objeto establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; y establecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

En su Artículo 3 indica que la Política Nacional de Desarrollo Social se sujetará a diferentes principios, entre ellos a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. Otro principio que resulta fundamental es el de Integralidad, definido como la “...la articulación y complementariedad de programas y acciones que conjuntan los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social”. Asimismo, en el Artículo 14 establece que la Política nacional de Desarrollo Social debe incluir “...la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación”.

#### Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>87</sup>

Artículo 7.- “Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública”.

Artículo 9.- “Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras”.

---

<sup>86</sup> Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

<sup>87</sup> Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

Ley General de Educación

Artículo 7, fracción IV.- “Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español”.

Artículo 33.-“...las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias.../Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades”.

Artículo 38.- “La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios”.

A.3.4 Ley General de Salud<sup>88</sup>

Artículo 3o.- Entre los aspectos que forman la materia de salubridad general se encuentran: la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables y el programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 6o, IV bis.- “Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social”.

Artículo 77 bis 1.- “Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social”.

Artículo 93.- “La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, promoverá el establecimiento de un sistema de enseñanza continua en materia de salud.

De la misma manera reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de la medicina tradicional indígena. Los programas de prestación de la salud, de atención primaria que se desarrollan en comunidades indígenas, deberán adaptarse a su estructura social y administrativa, así como su concepción de la salud y de la relación del paciente con el médico, respetando siempre sus derechos humanos”.

Artículo 113.- “La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, y con la colaboración

---

<sup>88</sup> Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

de las dependencias y entidades del sector salud, formulará, propondrá y desarrollará programas de educación para la salud, procurando optimizar los recursos y alcanzar una cobertura total de la población.

Tratándose de las comunidades indígenas, los programas a los que se refiere el párrafo anterior, deberán difundirse en español y la lengua o lenguas indígenas que correspondan”.

RO 2014 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades<sup>89</sup>

12. Enfoque de Derechos“(…) el Programa fomentará la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las personas con discapacidad, personas adultas mayores y de los pueblos indígenas, contribuyendo a generar conocimiento y acciones que potencien su desarrollo integral e inclusión plena”.

RO del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PMPPI) para el ejercicio fiscal 2014<sup>90</sup>

El PMPPI “...unifica las actividades de la CDI en materia productiva, con el propósito de obtener un marco normativo simplificado que permita a la población objetivo identificar con mayor precisión los apoyos enfocados al desarrollo productivo”. Asimismo, se acompañará de acciones de capacitación y asistencia técnica y se integrarán el manejo y conservación de los recursos naturales en zonas indígenas con el fin de lograr acciones productivas sustentables y responsables con el medio ambiente. El PMPPI se orienta “al desarrollo de proyectos productivos sostenibles y sustentables, con pertinencia cultural, con equidad de género y con pleno respeto a los valores de los pueblos indígenas”. Dentro de los criterios de selección de la población a atender (numeral 4), se establece que se dará prioridad a los proyectos que cuenten con la participación de integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios del PDHO y del Programa de Apoyo, siendo posible la asesoría para el diseño del proyecto por parte del PMPPI.

---

<sup>89</sup> Disponible en Internet: [http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas\\_Operacion/2014/rop\\_oportunidades.pdf](http://www.normateca.Sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2014/rop_oportunidades.pdf)  
<sup>90</sup> Ver: <http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/cdi-reglas-de-operacion-2014-PMPPI-dof-27.12.13.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

**ANEXO 2 – Capacidades y reconocimiento como propuesta de enfoque para la atención de la pobreza de los pueblos indígenas.**

Para evaluar situaciones de pobreza y proponer estrategias para superarla, se considera sugerente complementar el enfoque de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum (visto en el apartado 2.1) con la teoría del reconocimiento de Axel Honneth (1992, 1997) como propone Fascioli (s.f. y 2011)<sup>91</sup>, pues se considera que la operación conjunta de ambas teorías ofrece en un marco teórico más pertinente. Desde la perspectiva del PDHO podría ofrecer elementos relevantes adicionales para mejorar la atención de su población beneficiaria, particularmente de los Pueblos Indígenas, ya que la teoría del reconocimiento busca dar cuenta de cómo los otros inciden estructuralmente en nuestra capacidad misma de realizar opciones (Fascioli, s.f.).

Axel Honneth (1997)<sup>92</sup> examina la relación del reconocimiento (intersubjetivo) recíproco en la que todo sujeto puede saberse confirmado como una persona que se distingue de los demás por cualidades o capacidades específicas, lo cual está ligado a la formación de la identidad del sujeto y sobre todo a la reproducción de la vida social, en este caso debido a que los sujetos sólo pueden alcanzar una autorrealización práctica (autoconfianza, autorespeto y autoestima) si aprenden a concebirse a partir de la perspectiva normativa de sus compañeros de interacción, los cuales son sus destinatarios sociales.

Asimismo, el reconocimiento (institucional y cultural) es el concepto más pertinente para “...desentrañar las experiencias sociales de injusticia en su conjunto, y entre ellas, la pobreza. Gran parte de los cambios sociales son impulsados por las luchas moralmente motivadas de grupos sociales, que pretenden lograr un mayor reconocimiento institucional y cultural de algún aspecto clave de su identidad” (Honneth, 1997: 205, en Fascioli, s.f.).

Esto lleva a Honneth a entender la justicia social de manera amplia, “...como garantía de las condiciones sociales para el reconocimiento mutuo. La justicia social tiene que ver con cómo están constituidas las prácticas sociales y la calidad de las formas de reconocimiento presentes en ellas” (Ibídem).

Las formas básicas de reconocimiento recíproco que se dan en la vida social son (Honneth, 1997):

- El amor (la dedicación emocional) presente en las relaciones primarias, de amor o de amistad y donde se busca la cercanía, bienestar e independencia del otro, pero también la propia.
- El Derecho (el reconocimiento jurídico), con el cual los miembros de una sociedad se reconocen y valoran como personas libres e iguales. La perspectiva

---

<sup>91</sup> Fascioli Álvarez, Ana. s.f. *Pobreza: ausencia de capacidades y reconocimiento*. Ponencia resultado del Proyecto de Iniciación a la Investigación “Justicia y reconocimiento. Un sujeto de reconocimiento recíproco para el enfoque de las capacidades”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República de Uruguay entre abril 2007 y marzo 2009. Disponible en: <http://www.fhuce.edu.uy/jornadas/IIJornadasInvestigacion/PONENCIAS/FASCIOLI.PDF>

<sup>92</sup> Honneth, Axel. 1997. *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona. Crítica, Grijalbo Mondadori. Disponible en: <http://filosinsentido.files.wordpress.com/2013/06/73040182-honneth-a-la-lucha-por-el-reconocimiento.pdf>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

normativa de los otros nos permite entendernos como sujetos de derechos y deberes, lo que significa tener la capacidad abstracta de poder orientarse respecto de normas morales y la capacidad concreta de merecer la medida necesaria en nivel social de vida, siendo fundamentales las relaciones de respeto universal por la autonomía individual y dignidad humana, orientadas por los derechos liberales de libertad, políticos de representación y sociales de bienestar.

- La solidaridad (la adhesión solidaria), que es un tipo de relación de interacción en la cual los sujetos se conceden de forma simétrica una valoración social sobre sus cualidades y facultades concretas ligadas a modos de vida que los diferencian entre sí. Genera la participación activa en el desarrollo de las cualidades que nos resultan extrañas debido a los objetivos que se tienen en común con los otros.

Las formas básicas de reconocimiento (amor, derecho y solidaridad) son el núcleo normativo de la concepción de justicia social según Honneth ya que definen las condiciones intersubjetivas que aseguran la integridad personal de todos los sujetos (Fascioli, s.f.). Pueden conjugarse con los distintos estadios de la autorrealización práctica de los sujetos y tienen como punto de partida la identificación de los aspectos que lesionan o destruyen dichos estadios:

- La experiencia intersubjetiva del amor permite a los sujetos construir y mantener una confianza elemental en sí mismos (autoconfianza), esto es una relación sustentada en la seguridad emocional, así como en la exteriorización de las propias necesidades y sentimientos. Constituye la base para el desarrollo del autorespeto (Honneth, 1997).
- Tener derechos representa poder establecer intensiones socialmente aceptadas, lo que le proporciona al sujeto singular la oportunidad de una actividad legítima, en vinculación con la cual él puede adquirir conciencia de que cuenta con el respeto de los demás y con ello se propicia la formación del autorespeto del sujeto (Ibídem).
- Las relaciones sociales de solidaridad, permiten “...que todo sujeto, sin escalonamientos... (tenga) la oportunidad de sentirse en sus propias operaciones y capacidades como valioso para la sociedad” (1997: 159. Paréntesis agregado), lo cual permite construir y sostener nuestra autoestima (Ibídem).

Ahora bien, la autoconfianza, el autorespeto y la autoestima son las llaves que abren, despliegan y sustentan nuestra autonomía personal. La autonomía del sujeto es justamente lo que a Fascioli (s.f. y 2011) le interesa destacar de la teoría de Honneth ya que es el horizonte normativo que comparte con el enfoque de capacidades de Sen en la evaluación de la justicia social.

La autonomía personal “...supone, por un lado, la autodeterminación del sujeto en la construcción y persecución de un plan racional de vida libremente elegido, y por otro, el necesario reconocimiento de los otros –en tanto sujetos– y por tanto de la necesidad de una igual consideración” (Fascioli, 2011: 64-65).

Tanto para Sen como para Honneth “...la justicia de una sociedad se mide de acuerdo con el nivel de autonomía que garantiza a todos sus ciudadanos: si todos tienen la misma

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

oportunidad de autorealización de su identidad personal (Honneth) o de llevar adelante la vida que tienen razones para valorar (Sen)”, aunque para este autor dicha oportunidad es garantizada por el desarrollo de ciertas capacidades básicas de los sujetos y para aquel se consigue garantizando la calidad en las relaciones de reconocimiento recíproco donde participan los sujetos (Ibídem: 65) y que son aquellas que mencionamos en párrafos anteriores.

De manera que la combinación del enfoque de capacidades y el de reconocimiento implica considerar “...que cada capacidad está comprometida con los tres niveles o contextos de reconocimiento que ha señalado Honneth: un contexto afectivo-vincular, un contexto jurídico y un contexto simbólico-cultural-, y que cada una se expande o restringe de acuerdo al apoyo que encuentra en ellos... Los casos de pobreza no sólo serán evaluados en cuanto a cuántas capacidades están ausentes, sino también en relación a cuántos niveles de reconocimiento están comprometidos en cada capacidad” (Fascioli, s.f.).

“Si aceptamos que cada capacidad está comprometida con diferentes niveles de reconocimiento y el progreso en cada uno de estos niveles supone una expansión de la autonomía, cada capacidad en sí misma, se vuelve “expandible” bajo el enfoque de Honneth. Esto constituye un aporte interesante al enfoque de capacidades, que ha hablado de eliminación de la pobreza como desarrollo de capacidades, pero no ha profundizado en cómo se expande o restringe cada capacidad en sí misma” (Ibídem).

Se trata de conjugar ambos enfoques asociando cada capacidad con cada uno de los niveles o contextos de reconocimiento, ya que cada capacidad se expande o restringe de acuerdo con los apoyos que se encuentra en todos ellos, no es suficiente una única esfera de reconocimiento (Fascioli, 2011). “Por ejemplo, ‘ser capaz de expresar la propia opinión’ implica un contexto afectivo-vincular en que el sujeto sea consultado, escuchado y valorado... en la toma de decisiones familiares; implica un Estado de derecho que garantice, formal y realmente, la libertad de expresión de los ciudadanos; y la existencia de relaciones sociales de respeto que aseguren que uno no será despreciado o humillado por plantear sus puntos de vista discrepantes” (Ibídem: 73).

En el ámbito de sus atribuciones, el reconocimiento jurídico y la solidaridad serían formas de reconocimiento particularmente relevantes para el PDHO, no obstante hay un posible margen de incidencia en el amor, con la implementación de intervenciones en el Desarrollo Infantil Temprano, DIT (ver tabla A.2.1). En conjunto, se trata de un terreno sobre el cual explorar el desarrollo de las capacidades básicas de su población beneficiaria, sobre todo de los pueblos indígenas que han enfrentado severos y complejos problemas de pobreza, explotación, exclusión, injusticia y vulnerabilidad, de las formas de maltrato y de falta de justicia social que examina Axel Honneth (1997).

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
**Pueblos Indígenas, 2014-2018**

**Tabla A.2.1 Elementos básicos de referencia para la atención de los beneficiarios del PDHO.**

FORMAS DE RECONOCIMIENTO	RELACIONES PRIMARIAS (AMOR Y AMISTAD)	RELACIONES DE DERECHO (DERECHOS)	COMUNIDAD DE VALOR (SOLIDARIDAD)
<b>Autorrealización práctica</b>	Autoconfianza	Autorespeto	Autoestima
<b>Formas de menosprecio</b>	Maltrato, violencia y violación	Desposesión de derechos y exclusión	Indignidad e injuria
<b>Se requiere</b>	Integridad física	Integridad social	<<Honor>>, dignidad
<b>Contextos</b>	Afectivo-vincular	Jurídico	Simbólico-cultural
<b>Tipo de capacidades</b>	Gozar de buena salud; Adecuada nutrición y cuidado; Ser capaz de participar en las decisiones de la comunidad; Expresar la opinión personal; Generar ingresos propios; Vivir la propia vida en el contexto del cual se es integrante.		
<b>Funcionamientos valiosos</b>	Estar bien nutrido No sufrir enfermedades Estar alfabetizado Participar en la vida de la comunidad Libertad para realizar la vida que se valora		
<b>Intervenciones del PDHO</b>	*Desarrollo Infantil Temprano	Derecho a la: * Alimentación * Educación * Generación de ingresos * Lengua materna * Nutrición * Salud	*Comités de Promoción Comunitaria y Vocales Unitaria
↓ <b>LOGRAR UNA MAYOR AUTONOMÍA DEL SUJETO</b>			

FUENTE: Elaboración con base en Honneth (1997) y Fascioli (2011).

Ambas teorías necesitan atenderse desde la interculturalidad, el cual es un concepto que se refiere a la interacción entre grupos y personas que pertenecen a culturas diferentes. Según Schmelkes (2009)<sup>93</sup>, el interculturalismo supone que:

- Las relaciones interculturales deben establecerse en un ámbito de igualdad, respeto y enriquecimiento mutuo.
- Se admite el derecho a la diferencia y todas las culturas se consideran igualmente dignas y valiosas.
- No hay lugar para las asimetrías de ningún tipo.

Una mayor interculturalidad es la base para una auténtica democracia, pues ésta tiene como fundamento el pluralismo y la pluriculturalidad y supone tolerancia, respeto y justicia para todas las personas y grupos de una sociedad (Ibídem).

Asimismo, para Schmelkes (2008)<sup>94</sup>, el interculturalismo se presenta como:

<sup>93</sup>Schmelkes del Valle, Sylvia. 2009. "Interculturalidad, democracia y formación valoral en México". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 11, núm. 2, pp. 1-10. México. Universidad Autónoma de Baja California. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15512151003>

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
***Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los***  
***Pueblos Indígenas, 2014-2018***

- Un proyecto social.
- Una postura filosófica y ética.
- Una actitud cotidiana ante la vida.

Es, “...Una alternativa para repensar y reorganizar el orden social porque insiste en la interacción justa entre las culturas y las lenguas como figuras del mundo” (Villoro, 1993. En Schmelkes: 2008: 22), lo cual precisa de conocimiento, reconocimiento, valoración y aprecio de la diversidad cultural, étnica y lingüística de nuestro país (esto es, del *otro*). El interculturalismo también constituye una preocupación tanto del actual Gobierno de la República como de diversos sectores de la sociedad nacional e internacional.

En su conjunto, la perspectiva aquí presentada es consistente con el hecho de que México se reconoce como una nación que “...tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (CPEUM, art. 2).

Ahora bien, para una mayor claridad del enfoque combinado que hemos propuesto en este apartado, es indispensable indicar que en relación con el PDHO se ha definido como “hogares indígenas” a aquellos que, según las encuestas del mismo, incluyen al menos un hablante de alguna lengua indígena y al “individuo indígena” como la persona que forma parte de ese hogar, hable o no hable el idioma<sup>95</sup>.

Por su parte, la CDI, y como ya lo señalamos con anterioridad, considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o algunos de los ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)] declaro ser hablante de lengua indígena<sup>96</sup>.

Mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 2º: “...los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Cabe decir que la utilizada por el programa es una definición muy limitada, particularmente en el ámbito urbano, porque además se ha documentado que aunque una persona no hable el idioma indígena materno esto no implica que carezca de elementos de identidad y cultura indígenas<sup>97</sup>.

Por lo anterior, se requiere ir realizando cambios tanto en el terreno conceptual como en el operativo, para incluir de manera más clara, precisa y equitativa a la población indígena beneficiaria del PDHO. Este es un paso indispensable para el desarrollo de sus capacidades básicas y las formas de reconocimiento que estas precisan.

---

<sup>94</sup> Schmelkes del Valle, Sylvia (coord.). 2008. *El enfoque intercultural en educación. Orientaciones para maestros de primaria*. México. Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, SEP. Disponible en:

[http://www2.sep.mx/info\\_dgose/textos\\_digitales/archivos/cd1/orientaciones.pdf](http://www2.sep.mx/info_dgose/textos_digitales/archivos/cd1/orientaciones.pdf)

<sup>95</sup> De la Peña, Guillermo (coord.). 2012. *Perfil de la población indígena beneficiaria del PDHO en zonas urbanas*. México. Secretaría de Desarrollo Social. Pág. 19. Disponible en:

[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010\\_perfil\\_indigen\\_zonas\\_urbanas.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2010/2010_perfil_indigen_zonas_urbanas.pdf)

<sup>96</sup> Ver: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&id=38&Itemid=54](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54)

<sup>97</sup> De la Peña, 2012.

**Proyecto de Protección Social en México (FY2014)**  
**Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**  
*Estrategia del Proyecto de Protección Social para la atención de los*  
*Pueblos Indígenas, 2014-2018*

Queda como tarea buscar los anclajes relevantes de los elementos conceptuales aquí presentados con el marco jurídico sobre los derechos indígenas y la planeación nacional vistos en el capítulo dos. Asimismo, se precisa de una discusión más amplia y profunda sobre las ideas que inicialmente se han planteado, de tal manera que puedan construirse de manera concertada formas más pertinentes de atender la situación de pobreza de los pueblos indígenas.