

ESTUDIOS Y COMENTARIOS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEABILIDAD JUVENIL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

EXPERIENCIA DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS
PARA DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA
DEL PAPALOAPAN (MÉXICO)



Este proyecto cuenta
con el apoyo financiero
de la Unión Europea



Políticas públicas de empleabilidad juvenil y desarrollo económico local

Experiencia de la Mancomunidad de Municipios para
Desarrollo Integral de la Cuenca del Papaloapan (México)

© UIM

ISBN: 978-84-120411-7-0

Dep. Legal: GR 2002-2023

Imprime: Imprenta Ideal. Granada

Printed in Spain Impreso en España

Equipo de investigación

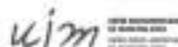
Dra. Ana Beatriz Lira Rocas
Coordinadora

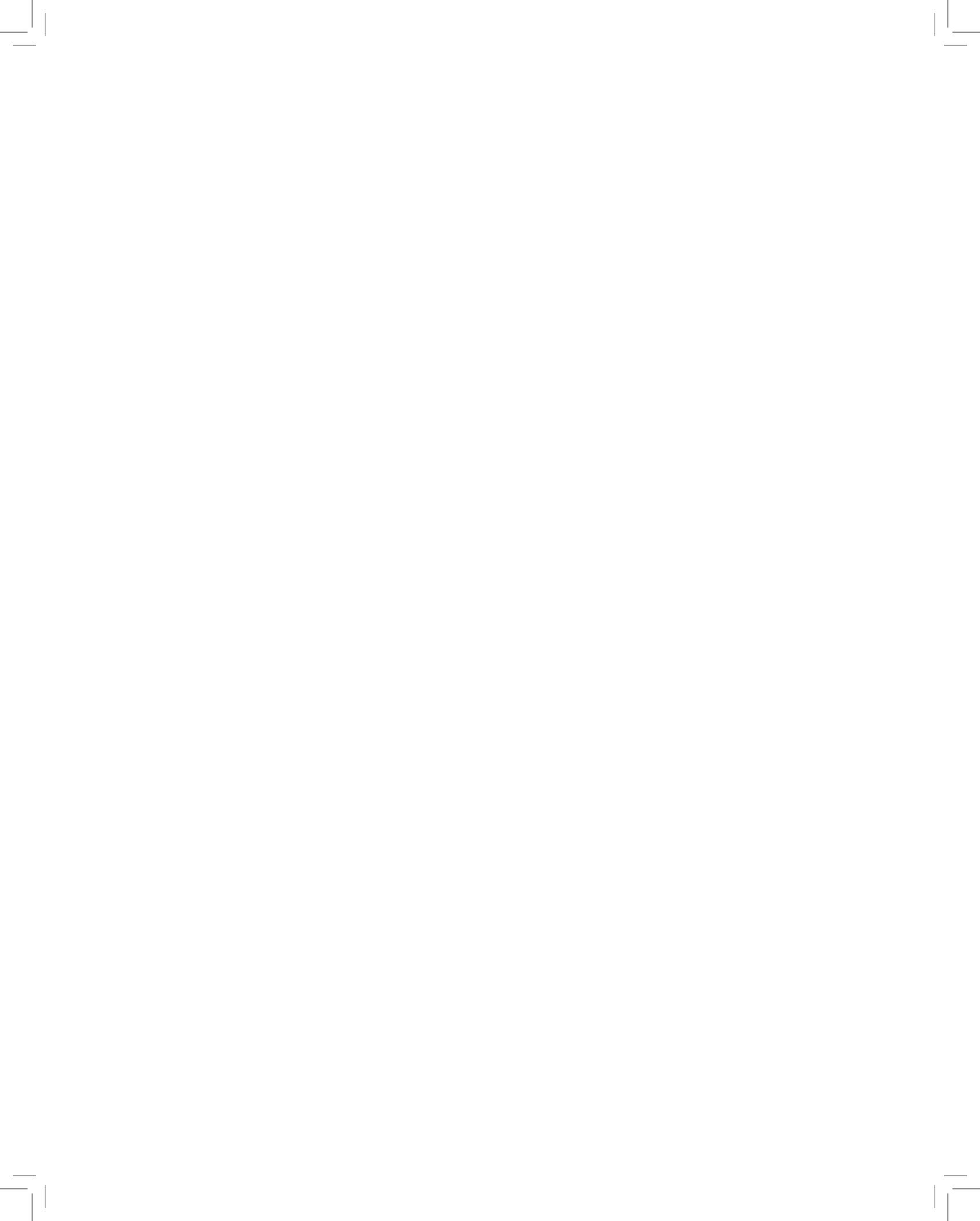
Mtra. Rebeca Saraí Melo García
Dra. Juana Elisa Escalante Vega
Dr. José Alfredo Gómez Reyes
Colaboradores

“El presente estudio ha sido elaborado con financiamiento de la Unión Europea, a través del proyecto JZA y publicado con financiación de la Excma. Diputación de Jaén y de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Las opiniones y contenido del mismo es responsabilidad exclusiva del autor/a, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea”



Este proyecto cuenta
con el apoyo financiero
de la Unión Europea





ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y SIGLAS	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. LOS DIAGNÓSTICOS	16
1.1 Georreferenciación	17
1.2 Playa Vicente	17
1.2.1 Composición general de la población.....	17
1.2.2 Escolaridad	18
1.2.3 Población económicamente activa.....	19
1.2.4 Población no económicamente activa.....	21
1.2.5 Unidades económicas	22
1.2.6 Servicios de salud	23
1.3 José Azueta	24
1.3.1 Composición general de la población.....	24
1.3.2 Escolaridad	25
1.3.3 Población económicamente activa.....	25
1.3.4 Población no económicamente activa.....	27
1.3.5 Unidades económicas	28
1.3.6 Servicios de salud	28
1.4 Isla	29
1.4.1 Composición general de la población.....	29
1.4.2 Escolaridad	30
1.4.3 Población económicamente activa.....	31
1.4.4 Población no económicamente activa.....	33
1.4.5 Unidades económicas	34
1.4.6 Servicios de salud	34
1.5 Juan Rodríguez Clara	35
1.5.1 Composición general de la población.....	35
1.5.2 Escolaridad	36
1.5.3 Población económicamente activa.....	36
1.5.5 Población no económicamente activa.....	37
1.5.6 Unidades económicas	39
1.5.6 Servicios de salud	39
1.6 San Juan Evangelista	40
1.6.1 Composición general de la población.....	40
1.6.2 Escolaridad	41
1.6.3 Población económicamente activa.....	42
1.6.4 Población no económicamente activa.....	44

1.6.5 Unidades económicas	45
1.6.6 Servicios de salud	46
1.7 Santiago Sochiapan.....	46
1.7.1 Composición general de la población.....	46
1.7.2 Escolaridad	48
1.7.3 Población económicamente activa.....	49
1.7.4 Población no económicamente activa.....	50
1.7.5 Unidades económicas	51
1.7.6 Servicios de salud	51
1.8 San Juan Lalana	51
1.8.1 composición general de la población.....	51
1.8.2 Escolaridad	53
1.8.3 Población económicamente activa.....	54
1.8.4 Población no económicamente activa.....	55
1.8.5 Unidades económicas	55
1.8.6 Servicios de salud	55
1.9 Santiago Yaveo	56
1.9.1 Composición general de la población.....	57
1.9.2 Escolaridad	58
1.9.3 Población económicamente activa.....	58
1.9.4 Población no económicamente activa.....	59
1.9.5 Unidades económicas	60
1.9.6 Servicios de salud	60
1.10 Loma Bonita	61
1.10.1 Composición general de la población.....	61
1.10.2 Escolaridad	62
1.10.3 Población económicamente activa.....	63
1.10.4 Población no económicamente activa.....	64
1.10.5 Unidades económicas	65
1.10.6 Servicios de salud	65
1.11 Similitudes y diferencias significativas.....	66
1.11.1 Población total	67
1.11.2 Población afrodescendiente	67
1.11.3 Hablantes de lenguas indígenas	67
1.11.4 Nivel de escolaridad.....	68
1.11.5 Embarazo juvenil	69
1.11.6 Población económicamente activa.....	70
1.11.7 Población ocupada de acuerdo con el sector	71
1.11.8 Población no económicamente activa según división ocupacional	71
1.11.9 Unidades económicas	72
1.11.10 El trabajo informal en los estados objetivo.....	73

1.11.11 Servicios de salud	75
1.11.12 Impacto covid-19 en el mercado laboral.....	76
1.11.13 Asistencialismo	80
1.11.14 Pobreza juvenil	82
CAPÍTULO 2. ORIGEN Y FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA METODOLOGÍA APLICADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA.....	84
2.1 La elección de la MML para el diseño y construcción de esta PP.	89
CAPÍTULO 3. PERSPECTIVA TEÓRICA DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA.....	90
3.1 El concepto de desarrollo	91
3.1.1 El desarrollo humano y su índice	92
3.1.2 El desarrollo sostenible.....	93
3.1.3 El enfoque de capacidades.....	96
3.2 Concepto de género.....	97
3.3 Indigenismo y afrodescendencia.....	98
CAPÍTULO 4. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA MML.....	100
4.1 Definición de actores estratégicos.....	101
4.1.1 Los beneficiarios directos	103
4.1.2 Los beneficiarios indirectos	104
4.1.3 Las potenciales resistencias	105
4.1.4 Los actores indiferentes	105
4.2 Resultados del árbol de efectos	106
4.3 Resultados del árbol de causas	113
4.4 El árbol de problemas.....	118
4.5 La transformación al árbol de objetivos.....	121
4.6 La definición de acciones.....	123
4.7 La construcción de la matriz de marco lógico, una articulación de indicado- res y medios de verificación.....	128
CAPÍTULO 5. LA OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	131
5.1 Alineación a los planes de desarrollo nacional, estatales y municipales con ejes rectores de la PP.....	139
5.2 Propuesta de cronograma	141
REFERENCIAS.....	146
ANEXO I.....	153
ANEXO II.....	165



ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CADH	Convención Americana de los Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONE-VAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DENUE	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DH	Desarrollo Humano
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
MML	Metodología del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PEA	Población Económicamente Activa
PEMEX	Petróleos de México
PIB	Producto Interno Bruto
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNEA	Población No Económicamente Activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Política Pública
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
TIL	Tasa de informalidad laboral

TOSI	Tasa de Ocupación en el Sector Informal
UE	Unidades Económicas
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas

INTRODUCCIÓN

La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), ha venido construyendo redes de cooperación en los ámbitos municipales de Iberoamérica desde 1990; colaboraciones que han sido instrumentadas a través de mecanismos diversos de capacitación, profesionalización y soportes de diferente naturaleza, siempre desde un enfoque de gobernanza democrática, impulsando con ello, por distintas rutas, la mejora en la gestión de los gobiernos locales. Considerada como una Asociación Internacional para el Desarrollo, resulta coherente su vinculación a los procesos de cooperación que la Unión Europea lleva a cabo en diferentes partes del mundo, se convierte en un vehículo ideal para ello.

En esta lógica se inscribe el proyecto Juventud Zapoteca en Acción: integración socioeconómica con un enfoque de derecho, un enfoque diferencial y la mejora de la gobernanza local, mismo que identifica, a lo largo de su gestión, la necesidad de crear una política pública para fomentar la empleabilidad juvenil y el desarrollo económico local, enfocada en los derechos de los jóvenes y la población vulnerable en el territorio objetivo.

De la planeación estratégica en las acciones de gobierno depende buena parte de su éxito, por ello cobra especial relevancia diseñar y construir políticas que verdaderamente respondan a la realidad local y respeten, desde su diseño, una óptica de derechos de todo tipo, así como se alineen a la planeación de los gobiernos municipal, estatal y federal, de tal forma que las resistencias a vencer sean mínimas y las contribuciones se maximicen.

Queda claro que el abordaje obligado es una perspectiva de los derechos humanos, los derechos indígenas, de género, derechos de las y los jóvenes, en el marco de la legislación nacional y de los tratados internacionales signados por México, todo ello no solo como un tema discursivo, sino con propuestas de acción y programas, que garanticen en todo momento el pleno goce de sus derechos fundamentales, pues se parte de la obligación primigenia que tiene el Estado frente a ellos, sin perder de vista que en una sociedad democrática, todos los actores -y más la sociedad civil organizada-, son pieza fundamental en la coyuntura y sobre todo en las propuestas, en este caso a través de la visión y acción de las Políticas Públicas¹.

Estas estrategias públicas buscan materializar, en acciones y productos concretos, en favor de las y los jóvenes, el respeto y la promoción irrestricta de cada uno de sus Derechos Humanos reconocidos en el marco jurídico mexicano, siempre desde una pers-

¹ Baños Rivas y Saltalamacchia Zicardi, Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México, p. 16.

pectiva pro-persona, esto es, la búsqueda, interpretación y aplicación de lo más favorable a su dignidad humana².

Dicho lo anterior, la construcción de una política pública de empleabilidad debe realizarse de la mano de los actores estratégicos resultantes, de manera que, a futuro, sea impulsada por ellos mismos. La alianza entre los sectores público, privado y social resulta una condición *sine qua non* de éxito.

Se trata de un proyecto que, desde el diagnóstico, visibiliza e impulsa la igualdad de oportunidades entre jóvenes mujeres, hombres, comunidad LGBTQ+, indígenas, afrodescendientes y personas en el rango de edad que presenten precariedad económica, de tal manera que contribuya a la búsqueda por un desarrollo con características de equidad, justicia y sostenibilidad para el conjunto de la región.

En consecuencia, sabedores que toda política pública tiene como columna vertebral la Ley, la presente propuesta sugiere que lo aquí plasmado puede ser iniciativa de otras que se requieran darle continuidad y que se consoliden no solo en su región, sino en todo el país, pues los municipios estudiados, son una muestra de la realidad que vive México.

Todo ello conservando idea de bondad, de solidaridad en la sociedad, de tal manera que, demostrando nuestra responsabilidad colectiva, sea posible asumir conductas y estrategias que conduzcan, mediante el ejercicio de esta Política Pública (PP), a acciones de permanente corresponsabilidad y a lograr el propósito central de esta construcción que, si bien se circunscribe al marco de un proyecto más amplio, *Juventud Zapoteca en Acción: Integración socioeconómica con un enfoque de derechos, un enfoque diferencial y la mejora de la gobernanza local*; define como objetivo general, “elaborar una política pública para fomentar la empleabilidad juvenil y el desarrollo económico local, enfocada en los derechos de los jóvenes y la población vulnerable en el territorio de la mancomunidad, para el desarrollo integral de la cuenca del Papaloapan para el periodo. 2022-2030 dentro del marco del proyecto Juventud Zapoteca en Acción. Utilizando una metodología participativa e incluyente”.

En términos específicos, ofrece tres planteamientos: antes que nada, construir un diagnóstico de cada municipio y un comparativo regional para conocer las potencialidades y limitantes. Segundo, definir las posturas teórico-metodológicas que sostienen esta propuesta de política pública. Tercero, aplicar la Metodología de Marco Lógico (MML) para construir la política pública que resulte alineada a los planes municipales, estatales y federal. Cuarto y último, proponer una hoja de ruta para su puesta en marcha.

² Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con lo cual, el lector encontrará un capitulado que ordenadamente lo guía desde el conocimiento de la mancomunidad, las características individuales y regionales, las coincidencias y particularidades que deben tenerse en cuenta para la suma de los esfuerzos. Esta información fundamental es verificada y retroalimentada mediante el trabajo de campo y nos permite conocer retos y potencialidades, conflictos estructurales y los problemas de coyuntura, a contemplar.

Posteriormente, se define la metodología que se usará para diseñar y construir la PP y, de esta manera, avanzar a las posturas teóricas a partir de las cuales se conciben ideas para sostener propuestas. Una PP con enfoque de derechos merece una consideración especial al definir el concepto de desarrollo en torno al cual gira, la noción de género, tal como indigenismo y afrodescendencia de tal manera que se mantenga la coherencia a lo largo del documento.

Con los resultados de la aplicación metodológica, se elaboraron una serie de propuestas realistas, basadas no en el ejercicio presupuestal de los municipios pertenecientes a la mancomunidad, sino en la gestión, la formación de capital humano y la creación de condiciones para la inversión, es decir, para la ampliación del mercado interno, en este caso, local, que, por ende, dará lugar a la creación de empleo.

Se trata de un proyecto que respeta todos los ordenamientos jurídicos aplicables, con especial atención a los derechos humanos y en consonancia con la planeación municipal, estatal y federal, correspondiente.

Todo ello de la mano con una comunidad altamente participativa, que aportó al grupo de trabajo un gran conocimiento muy valioso para comprender la naturaleza de su gente, su idiosincrasia, sus aspiraciones, así como los retos más urgentes a atender. La generosidad de la gente de la mancomunidad permitió que este proyecto sea profundamente colectivo y, sin duda, genera fuertes expectativas de éxito.

La gente de la Cuenca del Papaloapan es heredera de la abundancia, de abuelos y abuelas valientes y emprendedores, de ganaderos muy exitosos, de agricultores que exploraron la exportación en su tiempo y trajeron mucha riqueza a la región. Se trata de encontrar el camino de regreso a la prodigalidad, la cual se hace presente a lo largo y ancho de esa tierra, en la biodiversidad, en la multiculturalidad, en la fuerza de su pueblo, que requiere reconstruir un tejido social que otrora le sostuvo e impulsó.

CAPÍTULO I. LOS DIAGNÓSTICOS

La cuenca del Papaloapan georreferencia de esta PP, se conforma de 22 municipios veracruzanos y 20 oaxaqueños, de los cuales, para fines de este proyecto, se seleccionaron seis de Veracruz: Playa Vicente, José Azueta, Isla, Juan Rodríguez Clara, San Juan Evangelista, Santiago Sochiapan; y tres de Oaxaca: San Juan Lalana, Santiago Yaveo, Loma Bonita.

En general, se trata de una zona que presenta retos significativos en varios rubros y, paradójicamente, una biodiversidad y multiculturalidad abundante.

Pese a estas grandes riquezas otrora partícipes del crecimiento nacional, hoy se trata de márgenes económicamente deprimidos, con una transferencia disminuida de recursos públicos en materia de infraestructura que ha venido desincentivando la inversión privada y su consecuente creación del empleo. Es un área expulsora y no receptora³ de población, sobre todo de jóvenes que no encuentran oportunidades de educación, de trabajo de calidad, desarrollo profesional y personal.

La población total de los municipios objetivo asciende a 254,419 habitantes, de los cuales 55784, están en el rango de entre 15 y 29 años; es este segmento el objeto de la construcción de la PP requerida. Ahora bien, el promedio de escolaridad de la población general es de 6.62 años de estudio, es decir, escasamente la educación primaria⁴. Este último dato nos habla de una media marcadamente inferior a la nacional⁵, por lo tanto, de un capital humano poco formado, cuyas habilidades productivas presentan un reto sustantivo para lograr trabajo de calidad.

Por otro lado, la seguridad pública en el país atraviesa por momentos particularmente graves y la región no es la excepción, los resultados de ello inciden negativamente en la vida social limitando el desarrollo en todos sus sentidos, pues propician una degradación de amplio espectro, incluso natural.

La sociedad en su conjunto padece estas condiciones, no obstante, para los jóvenes implica la vulneración del derecho al desarrollo de sus capacidades básicas⁶. Siendo víctimas de la pobreza, inseguridad, degradación social y ambiental que nublan sus oportunidades. Aunado a lo anterior, este segmento de edad se considera de alto riesgo ante su posible incursión a los grupos ilegales.

³ <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#tabMCcollapse-Indicadores>

⁴ Sumatoria con información de INEGI, Censo 2020.

⁵ En México, la población de 15 años y más asistió a la escuela en promedio 9.2 años de su vida, siendo el promedio de escolaridad mayor entre los hombres que entre las mujeres (9.3 y 9.0 años respectivamente), lo cual equivale a la educación básica terminada.

⁶ Para fines de este trabajo compartimos la óptica de Martha Nussbaum y sus 10 capacidades básica de desarrollo

1.1. GEORREFERENCIACIÓN

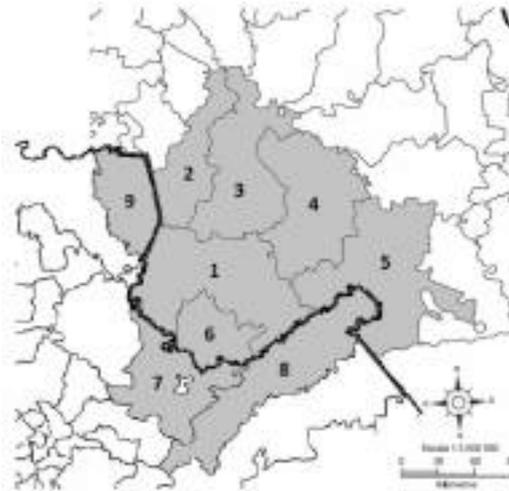
En la siguiente imagen podemos observar la georreferenciación del territorio objetivo de esta política pública:

Estado de Veracruz:

1. Playa Vicente
2. José Azueta
3. Isla
4. Juan Rodríguez
5. San Juan Evangelista
6. Santiago Sochiapan

Estado de Oaxaca:

7. San Juan Lalana
8. Santiago Yaveo
9. Loma Bonita



Parte sustantiva de todo proyecto público tiene que ver con la construcción de diagnósticos correctos que nos permitan conocer la realidad local desde los estudios de gabinete para ser corroborada con el estudio de campo. A continuación, se presentan los particulares y el comparativo general.

1.2. PLAYA VICENTE

Se encuentra ubicado en la zona sur del estado de Veracruz, colinda al norte con el estado de Oaxaca y los municipios de José Azueta, Isla y Juan Rodríguez Clara; al este con los municipios de Juan Rodríguez Clara, San Juan Evangelista y el estado de Oaxaca; al sur y al oeste con el estado de Oaxaca y el municipio de Santiago Sochiapan. El municipio tiene 370 localidades rurales y 4 urbanas.

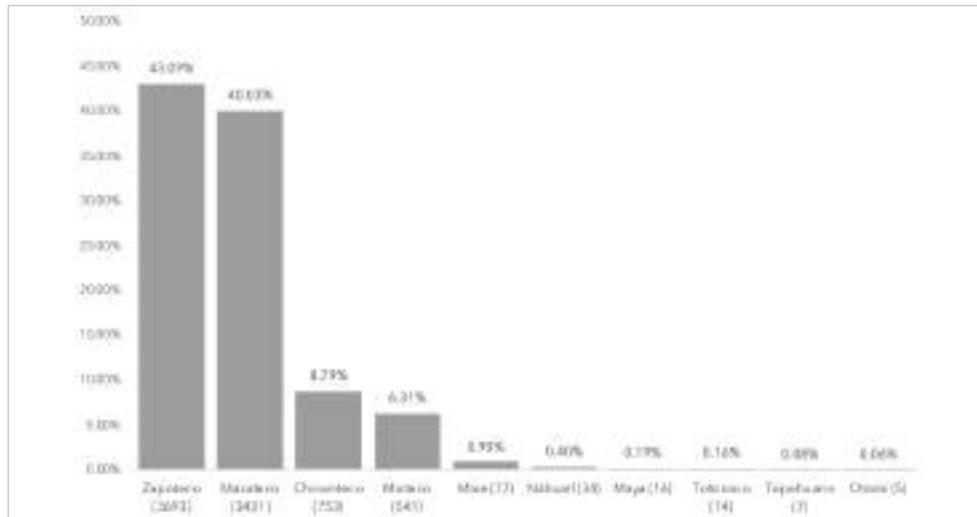
1.2.1. Composición general de la población

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2020, el municipio contaba con un total de 39,327 habitantes, de las cuales el 52.08% son mujeres y 47.91% hombres. Considerando el rango de edad de interés en esta investigación, la población de 15 a 29 años representa el 20.81% de la población total, es decir, 8186 personas.

En otro aspecto demográfico, podemos distinguir que la población que se identifica como afrodescendiente representa el 10.14% (3,989 personas).

Otra característica destacada de la población de Playa Vicente es su diversidad lingüística, con presencia de aproximadamente 10 lenguas diferentes. Se estima que alrededor de 8571 personas, -lo que equivale al 21.82% de la población total-, son hablantes de alguna de ellas. Entre los idiomas más comunes, con más de 3000 hablantes, se encuentran el zapoteco y el mazateco. En contrario, tenemos al chinanteco y el mixteco con menos de 1000 hablantes. Las lenguas con menos de 100 son el mixe, náhuatl, maya, totonaco, tepehuano y otomí (figura 1).

Figura 1. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Playa Vicente



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023).

1.2.2 Escolaridad

De acuerdo con la figura 2, se destaca el nivel de escolaridad en el municipio de Playa Vicente. El 65% de la población ha completado la educación básica, es decir, han cursado, preescolar, primaria y la secundaria. Por otro lado, solo el 5.23% de la población, equivalente a 2058 personas, ha finalizado estudios superiores. El 12.61% de la población, correspondiente a 4958 personas menciona no contar con ningún tipo de escolaridad.

Figura 2. Nivel de escolaridad, Playa Vicente

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020).

Es importante destacar que esta falta de escolaridad no implica necesariamente analfabetismo; sin embargo, resulta relevante que el porcentaje de este es cercano, alcanzando un 10.37% de la población total.

1.2.3. Población Económicamente Activa

En este apartado se considera la distribución de la población de acuerdo con su condición de económicamente activa o no, esta primera representa el 47.73% respecto de la población total, lo que equivale a 18564 personas que están en edad de trabajar que han desempeñado o buscado alguna actividad económica; mientras que la no activa corresponde a un 29.90% (11,760 personas), es decir, son aquellas que tienen 15 años o más y que no trabajaron ni buscaron un empleo.

La Población Económicamente Activa (PEA) representa una proporción considerable, lo que indica la existencia de un grupo significativo de personas involucradas en actividades económicas. Por otro lado, la población no activa también presenta un número relevante, ya que comprende a aquellos que no están actualmente participando en el mercado laboral.

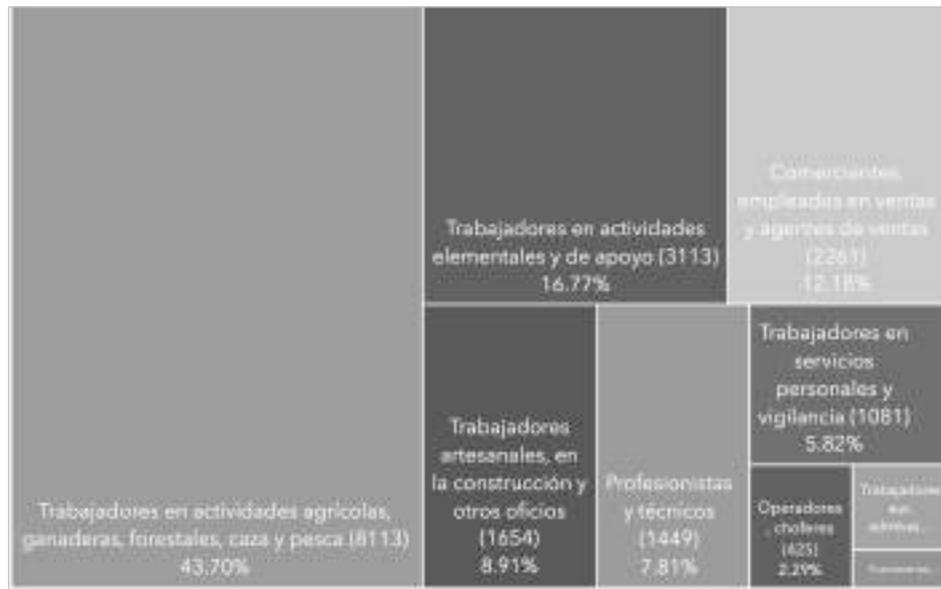
Una vez definida la PEA, esta a su vez, se subdivide en PEA ocupada y desocupada, de acuerdo con el INEGI, la primera refiere a todas las personas en edad de trabajar que realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora; mientras que la desocupada es, como su nombre lo indica, personas de 15 y más años que buscaron trabajo. En el municipio de Playa Vicente, el porcentaje de PEA ocupada es casi del 98.89%, un

total de 18564 personas. La PEA desocupada solo representa el 1.11% de la PEA total, es decir, unas 208 personas que no están laborando.

En la distribución de la PEA ocupada por sector económico, es el primario el que tiene un mayor porcentaje, con un 49.1% del total, alrededor de 9115 personas desempeñan alguna actividad relacionada con la agricultura, ganadería, entre otras; en segundo lugar, el sector terciario absorbe un 40.7% (7556 personas) de la PEA ocupada total.

Aunado a lo anterior, y como se puede observar en la figura 3, la concentración mayor de PEA ocupada se encuentra en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca; seguido de trabajadores en actividades elementales de apoyo (que se refiere a aquellos que fungen como peones, ayudantes de carga, limpiadores, asistentes, entre otros); mientras que los comerciantes, empleados y agentes de ventas ocupan el tercer lugar en ocupaciones.

Figura 3. PEA ocupada por división ocupacional, Playa Vicente

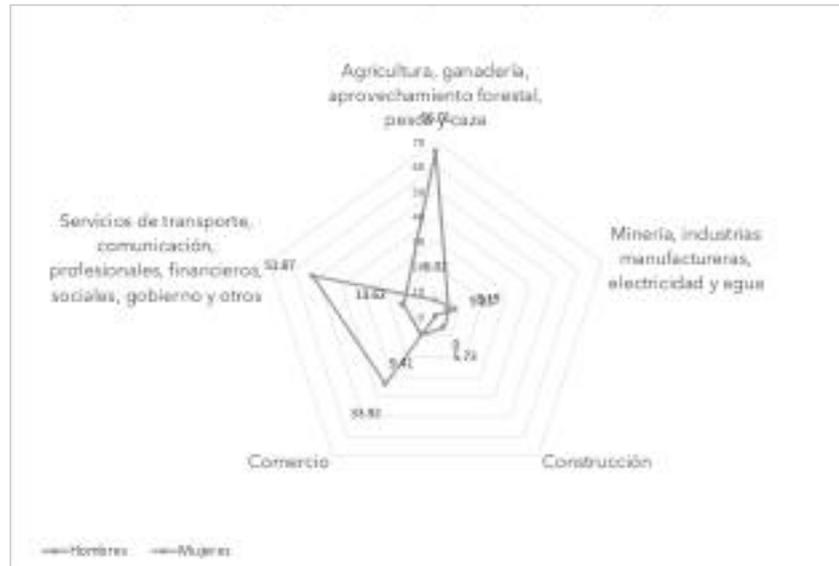


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

En la figura 4, se muestra la distribución de la PEA ocupada por sector de actividad y sexo. Esto proporciona una visión más amplia de las actividades económicas que muestran diferencias en función del género de la población. Se observa una marcada disparidad entre las actividades relacionadas con la agricultura y ganadería, en comparación con el comercio y los servicios. En esta figura vemos como en las actividades agrícolas y ganaderas, se registra una mayor participación de hombres, representando un 66.01%

de la PEA ocupada total. Por otro lado, las actividades de servicios y comercio están predominantemente ejercidas por mujeres, con un 51.87% y un 33.92% de la PEA ocupada respectivamente. Es importante destacar que no se reporta la presencia de mujeres labo- rando en el sector de la construcción.

Figura 4. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Playa Vicente



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Estos datos evidencian las diferencias de género en la distribución ocupacional en Playa Vicente. Las actividades agrícolas y ganaderas están más dominadas por hombres, mientras que las mujeres tienen una presencia significativa en los sectores de servicios y comercio. Estas disparidades pueden ser resultado de diversos factores socioculturales y de acceso a oportunidades laborales.

1.2.4. Población No Económicamente Activa

Por su parte, la Población No Económicamente Activa (PNEA), que representa el 29.90% respecto de la población total, conformada por 11760 personas, que, como se ha mencionado anteriormente, se encuentran en edad de trabajar, pero no realizan alguna actividad económica, se distribuye como se muestra en la figura 5, siendo la ocupación con un mayor porcentaje de población la que corresponde a los quehaceres del hogar, con un 56.51% (6645 personas que se dedican a esto), seguido de aquellos que están estudiando, con un 24.37% (2866); como tercer grupo, se encuentran los incapacitados permanentes con un 8.35% (982 personas).

Figura 5. PNEA por actividad, Playa Vicente

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.2.5. Unidades Económicas

En el municipio de Playa Vicente, las ocupaciones relacionadas con la agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca destacan como la principal actividad económica, seguida de cerca por las vinculadas con el sector de servicios. En este último, se circunscribe la distribución de las Unidades Económicas (UE), que son establecimientos que realizan producción y/o comercialización de bienes y servicios, es decir, aquellos que van desde una pequeña tienda hasta una fábrica de dimensiones mayores, y que se encuentran asentados, ya sea de manera permanente o fija, siendo en el municipio de Playa Vicente, un total de 1855 (anexo 1).

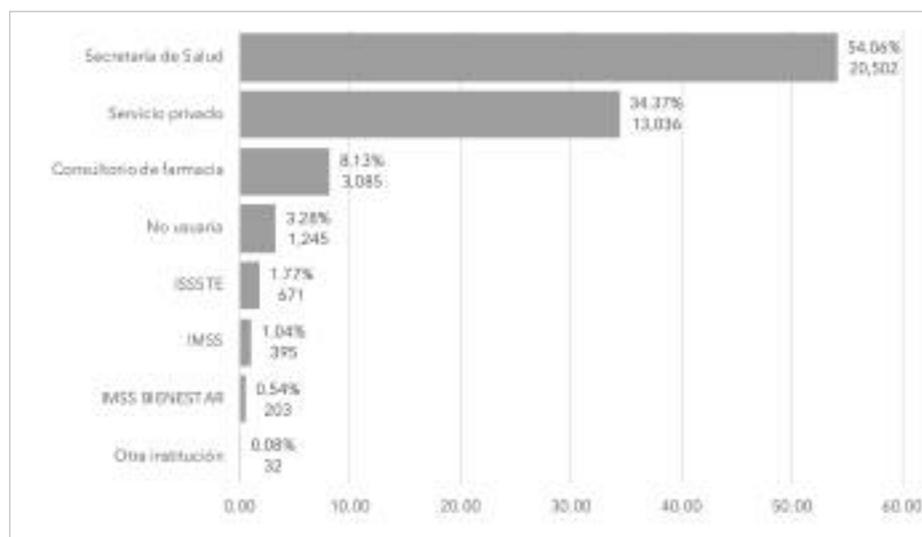
Con base en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), en Playa Vicente, las que destacan son aquellas que se encuentran dentro del ámbito de los servicios, como el comercio al por menor, que incluyen aquellas tiendas, supermercados, farmacias, entre otros minoristas, con un 45.12%, en total 837 unidades económicas; seguida por la clasificación de otros servicios excepto actividades gubernamentales, que representa el 15.09% del total, aproximadamente 280 unidades y, en tercer lugar, los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, los cuales suman un total de 234 UE, lo que significa un 12.61%. Estos datos resaltan la importancia de la agricultura y los servicios en la economía de Playa Vicente.

1.2.6. Servicios de Salud

Es importante hacer mención acerca de los servicios de salud a los que tienen acceso los habitantes del municipio. Con base en el Censo de Población y Vivienda (2020), en la figura 6 se observa que la Secretaría de Salud (SSA), que incluye Centros de Salud, Hospitales Civiles, Seguro Popular o el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)⁷, son las instituciones con mayor número de usuarios, con el 54.06%, esto es más de 20 mil personas usuarias; en segundo lugar, se encuentra el servicio privado, con alrededor de 13 mil usuarios; mientras que el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) solo concentran un poco más del 1% de los usuarios, es decir, 671 y 395 personas respectivamente.

Estas cifras aportan una visión general respecto de las instituciones de salud que se encuentran en el municipio de estudio, así mismo, se puede conjeturar una relación con la población en condición económica de formalidad o no, debido al acceso que guardan con el ISSSTE e IMSS.

Figura 6. Población usuaria según institución, Playa Vicente



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

* Centros de Salud, Hospitales de la SSA, Seguro Popular o el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)

Nota: la suma de los totales es mayor al 100% debido a que la población puede usar más de una institución.

⁷ Actualmente el INSABI no se encuentra activo, sin embargo, se menciona ya que al momento del levantamiento del censo estaba vigente.

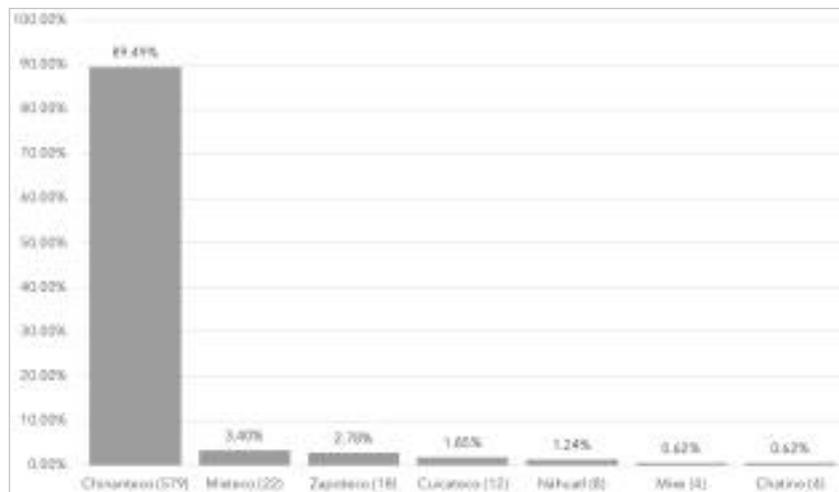
1.3. JOSÉ AZUETA

Este municipio se ubica en la zona sur del estado de Veracruz, colindando al norte con los municipios de Chacaltianguis, Carlos A. Carrillo, Amatlán, Tlacotalpan e Isla; al este y sur con el municipio de Isla; y solamente al sur, con Playa Vicente, así como con el estado de Oaxaca. Con un total de 190 localidades rurales y 2 consideradas urbanas.

1.3.1. Composición general de la población

Con base en el Censo Nacional de Población 2020, el municipio de José Azueta tiene una población total de 22709 habitantes, de los cuáles 11773 son mujeres, lo que equivale al 50.96% del total; mientras que la población masculina representa el 49.04%, siendo un total de 11136 hombres. Por su parte, la población que va de los 15 a los 29 años, interés en esta investigación, presenta una situación similar, respecto de la composición según sexo, es decir, las mujeres son las que tienen un mayor porcentaje de presencia en la población en comparación con los hombres; para este rango un total de 2491 mujeres (52%) y 2283 hombres (48%). En el municipio de José Azueta, existen alrededor de 1207 personas que se consideran afrodescendientes, lo que corresponde a un 5.32%. Por otra parte, se puede identificar que, con base en la figura 7, en el municipio de José Azueta, existen al menos 7 lenguas indígenas, un aproximado de 647 personas hablantes, en su mayoría se concentran en el Chinanteco, con el 89.49% respecto del total de hablantes, es decir, 579 personas. El restante, se dividen en mixteco, zapoteco, cuicateco, náhuatl, mixe y chatino, cada uno de ellos con un porcentaje de hablantes menor al 3.5%, lo que equivale a menos de 22 personas hablantes.

Figura 7. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, José Azueta



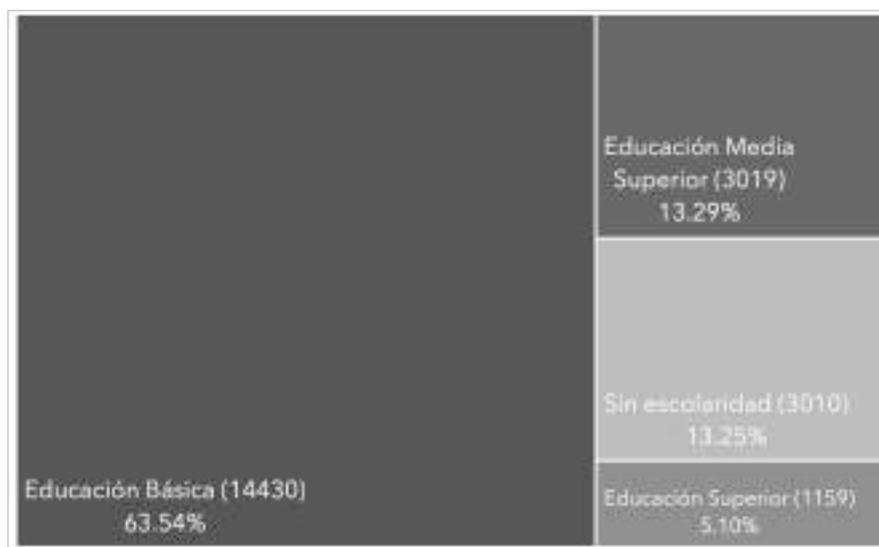
Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.3.2. Escolaridad

En la figura 8, se representa la población con base en el nivel de escolaridad, con la finalidad de conocer el grado máximo de estudios de los habitantes del municipio. En este sentido, se concluye que un 63.54% de la población total, cuenta con educación básica, esto es, que al menos 14430 personas han culminado la educación primaria y secundaria; mientras que 3019 personas han continuado hasta la educación media superior o preparatoria, lo que significa un 13.29% respecto del total.

Un porcentaje del 5.10% (1159) cuentan con educación superior. Así mismo, es importante enfatizar acerca de la proporción de población que no cuenta con escolaridad, siendo un 13.25% de esta, un estimado de 3010 habitantes; este porcentaje, si bien no implica que no sepan leer o escribir, en este caso podría inferirse que sí, debido a que el porcentaje de analfabetismo es del 13.31% respecto de la población total, esta diferencia reside en aquellas personas que no quisieron contestar o no especificaron su nivel de estudios.

Figura 8. Nivel de escolaridad, José Azueta



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

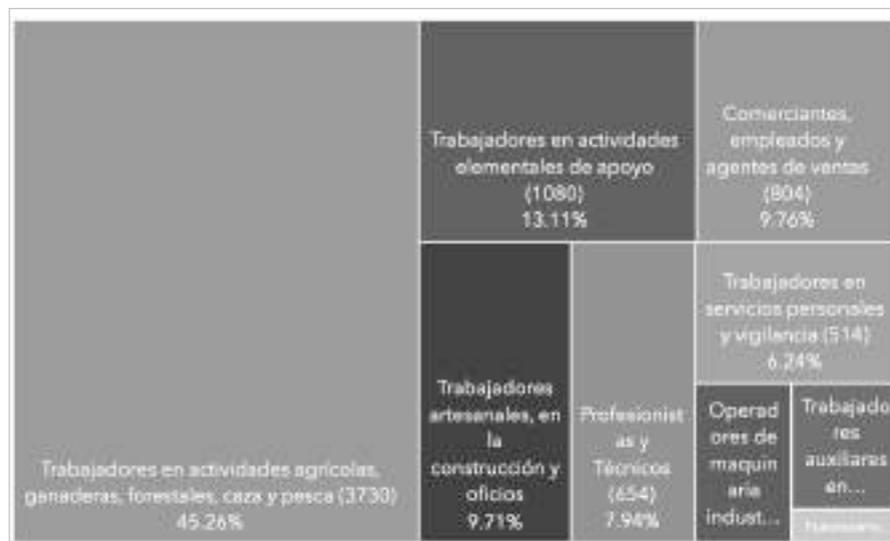
1.3.3. Población Económicamente Activa

Tomando en consideración a la población desde la perspectiva de si participan o no en el mercado laboral, se encuentra que el 48% de esta forma parte de la Población Económicamente Activa, casi 10931 personas que se encuentran en edad de trabajar y desempeñan alguna actividad económica; mientras que el 32% (alrededor de 7140 personas)

se ubica como No Activa. Como se mencionó, la PEA se subdivide en dos categorías, es decir, los ocupados y no ocupados; que es la proporción de población disponible que se encuentra trabajando o no. En este sentido, se asevera que la PEA ocupada supera el 99% de la PEA total, y los desocupados no alcanzan el 1% restante. En cifras absolutas, esto es aproximadamente 10823 habitantes que se encuentran realizando alguna actividad productiva, y solo 108 se encuentran en situación de desocupados.

Tomando en cuenta su distribución por sector de actividad, se especifica que, es el sector primario, el que absorbe la mayor parte de la fuerza laboral del municipio de José Azueta, con un 51% respecto de la PEA ocupada total, esto es 5498 habitantes; mientras que el sector terciario ocupa el segundo lugar en población ocupada, con un 35% (3842 personas). En tercer lugar, el sector secundario solo representa el 13% del total, con 1385 personas que se emplean en este ámbito. Aunado a lo anterior, es importante revisar la PEA ocupada de acuerdo con su división ocupacional, es decir, en que actividades se desempeña la mayoría. Se ha establecido anteriormente que, es el sector primario el que concentra mayor porcentaje de PEA ocupada, en la figura 9 se remarca este aspecto, pero enfatizando desde la ocupación principal, la cual es la que corresponde a los trabajadores en actividades agrícolas, con un 45.26%, alrededor de 3730 personas; seguida de trabajadores en actividades elementales de apoyo, con un 13.11% de la población (1080 habitantes), que pueden o no estar vinculadas con la agricultura, ya que en esta clasificación se incluyen peones y/o cargadores, así como ayudantes varios.

Figura 9. PEA ocupada por división ocupacional, José Azueta



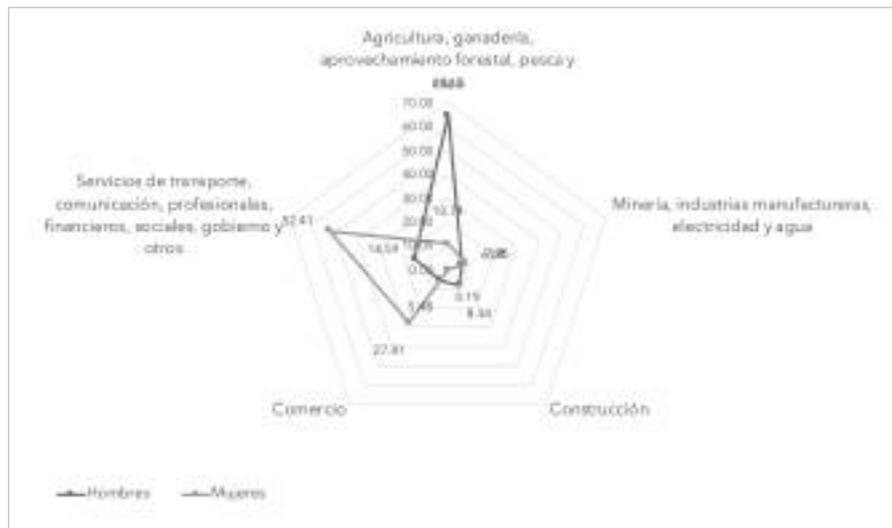
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Teniendo en consideración solo la PEA ocupada por sector de actividad económica, pero con base en la división por el sexo, se puede apreciar la diferencia entre las actividades económicas que desempeñan las mujeres en comparación con los hombres.

Para los hombres, destaca su presencia en las actividades relacionadas con el sector primario, con un 64.62% de participación respecto de la PEA ocupada total de hombres; en contraste con las mujeres que, tienen un mayor porcentaje en los servicios (transporte, comunicación, profesionales, financieros, entre otros), con un porcentaje de 52.41% de la PEA ocupada total de mujeres. En segundo lugar, para los hombres, lo ocupan los servicios (14.59%); mientras que para las mujeres son las actividades relacionadas con el comercio (27.81%).

En la figura 10 se muestra el polígono en el cual se pueden observar los “picos” correspondientes a la actividad que más absorbe mano de obra con base en el sexo, la diferencias entre los trabajos llevados a cabo por hombres y mujeres.

Figura 10. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, José Azueta



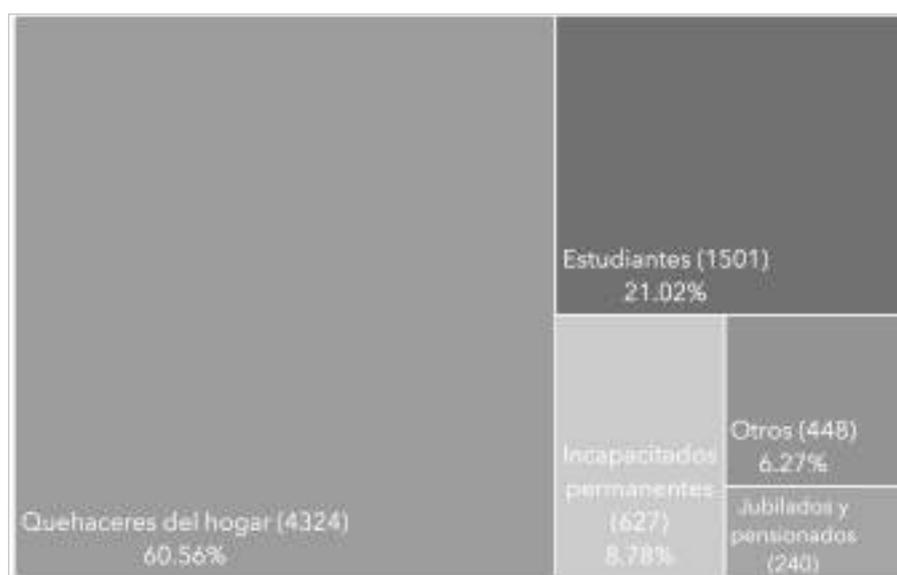
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.3.4. Población No Económicamente Activa

La PNEA está compuesta por personas que se encuentran en edad de trabajar, sin embargo, desempeñan otra actividad que no genera bienes o servicios o que han salido del mercado laboral, entre las que destacan, la realización de quehaceres del hogar y lo estudiantes.

Para el municipio de José Azueta (Ver figura 11), estas son las principales categorías en las que se divide esta población, con un aproximado de 4324 personas que se dedican a labores del hogar (60.56%); mientras que los estudiantes representan un 21.01% de esta, lo que corresponde a unas 1501 personas. El porcentaje restante se divide en personas que se encuentran discapacitadas permanentemente, así como jubilados y pensionados.

Figura 11. PNEA por actividad, José Azueta



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.3.5. Unidades económicas

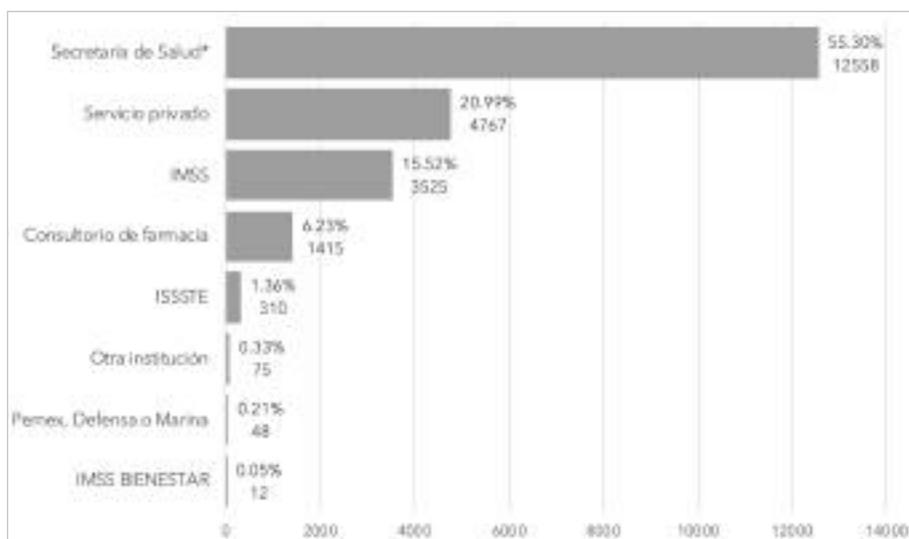
Si bien se ha establecido que las principales actividades económicas en el municipio de José Azueta son aquellas relacionadas con el sector primario, respecto de las unidades económicas existentes en el municipio, el comportamiento es diferente, siendo un total de 574 (Ver anexo 2), que en su mayoría están dirigidas al sector servicios, como el comercio al por menor, los servicios de alojamiento temporal y preparación de bebidas y otros servicios exceptuando actividades gubernamentales.

1.3.6. Servicios de Salud

Finalmente, en la figura 12, se considera la distribución de la población con base en su condición de usuaria de alguna institución de salud, siendo las que integran la Secretaría de Salud, las que concentran poco más de la mitad, con 55.30%; enseguida se ubica el servicio privado que absorbe el 20.99%; por su parte, el IMSS representa el 15.55%. Con

usuarios menores al 10%, se encuentran los consultorios de farmacia, el ISSSTE, los servicios de salud proporcionados por Petróleos Mexicanos (PEMEX), Defensa o la Marina.

Figura 12. Población usuaria según institución, José Azueta



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.4. ISLA

Se encuentra ubicado en la zona sur del Estado de Veracruz. Colinda al norte con los municipios de José Azueta, Tlacotalpan y Santiago Tuxtla; al este con Hueyapan de Ocampo; al sur con los municipios de Juan Rodríguez Clara y Playa Vicente; al oeste con este último y José Azueta. Contabiliza un total de 450 localidades rurales y 1 urbana.

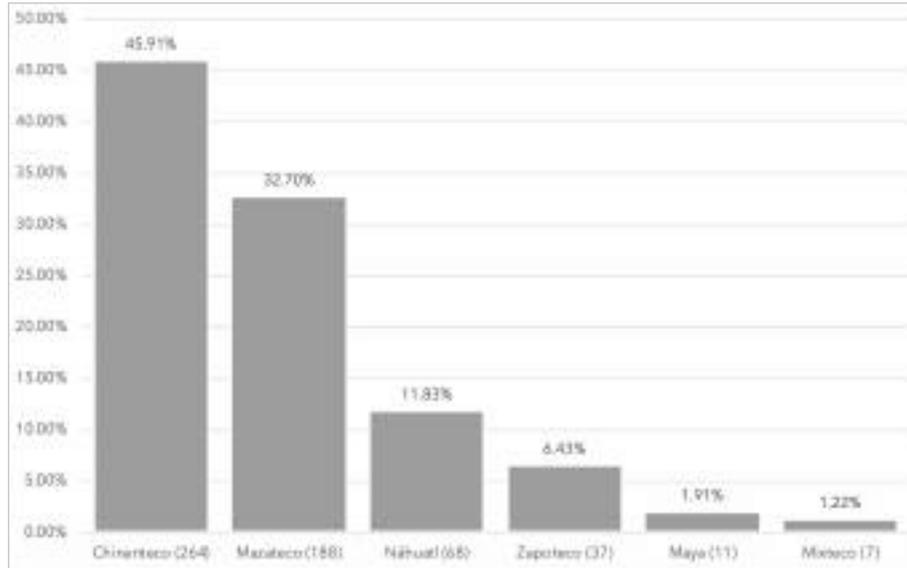
1.4.1. Composición general de la población

El municipio de Isla cuenta con un total de 42807 habitantes, de la cual el 52% son mujeres, mientras que el 48% restante la componen los hombres, 22092 y 20715 personas respectivamente. En concordancia con estas proporciones, la población de 15 a 29 años se comporta de manera similar, las mujeres representan el 51% de esta población, un total de 4962; el otro 49% es la población masculina, es decir, 4703 hombres.

Respecto de la presencia de población afrodescendiente, en el municipio de Isla, esta representa el 5% de la población total, esto es un aproximado de 2210 personas, lo que nos indica que una parte considerable de la población se considera dentro de esta categoría.

Así mismo, en la figura 13 se puede identificar la presencia de diferentes lenguas indígenas principalmente el chinanteco, que cuenta con alrededor de 264 hablantes, seguido del mazateco con 188 personas; en menor medida, con menos de 100 hablantes, se encuentra el náhuatl (68), el maya (11) y el mixteco (7).

Figura 13. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Isla



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.4.2. Escolaridad

En el municipio de Isla, Ver., como se puede apreciar en la figura 14, la educación básica, que comprende desde preescolar hasta secundaria, es el nivel de escolaridad que mayormente tiene la población, es decir, el 62.52% (26761 personas) de la población total ha cursado o culminado alguno de los grados básicos; mientras que tan solo el 13.91% (5953) cuenta con educación media superior (bachillerato).

Por su parte, el 11.95% (5125 habitantes) reporta no contar con algún tipo de escolaridad. Solo el 7.01% (2999) mencionan haber terminado educación superior, que en este caso puede ser licenciatura o algún posgrado. La tasa de analfabetismo en el municipio es de 8.22% respecto de la población total.

Figura 14. Nivel de escolaridad, Isla

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.4.3. Población Económicamente Activa

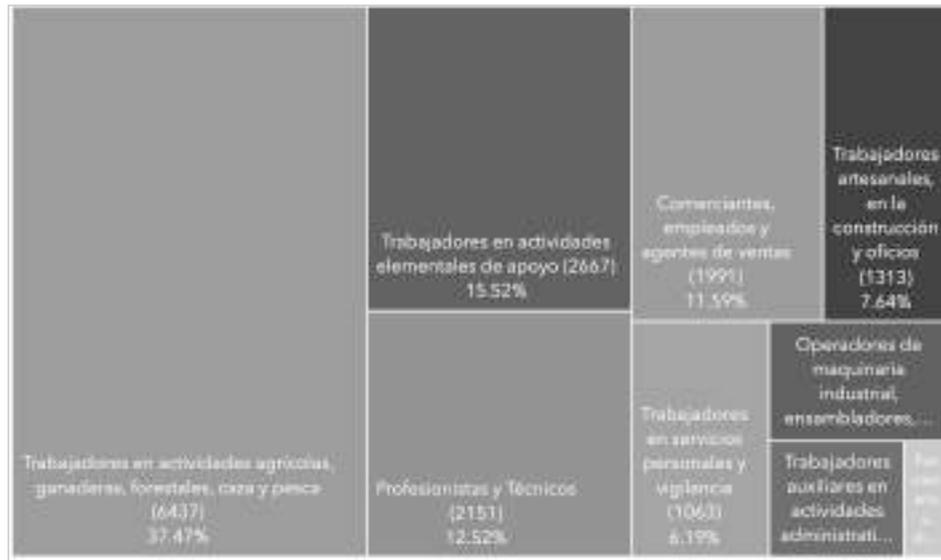
A continuación, se presenta la composición del mercado laboral en el municipio de Isla con la finalidad de conocer las principales actividades y ámbitos económicos en los que se inserta la población en edad de trabajar. En este sentido, se divide la población total en económicamente activa y no activa, siendo la primera la que absorbe un total de 51.24%, aproximadamente 21,936 personas que se encuentran en esta condición. En contraparte, la población no económicamente activa concentra un total de 28.27% de la población total, lo que se traduce en un estimado de 12100 personas, que se dedican a actividades tales como quehaceres del hogar, estudiantes o jubilados y pensionados.

En el municipio de Isla, la PEA ocupada de acuerdo con la clasificación de ocupada y desocupada, es del 99.33% para la primera, aproximadamente 21790 personas que se encuentran realizando una actividad económica. Por otro lado, la PEA desocupada solo considera al 0.67% de la PEA total, lo que representa a 146 personas que no están trabajando.

Asimismo, en la clasificación de PEA ocupada, de acuerdo con el sector en el que está inserta, con base en los datos del Censo de Población y Vivienda (2020), el sector terciario es el que engloba la mayor parte, con un 45.7% de la población ocupada (9958 habitantes), sin embargo, el sector primario, varía en muy poco al de los servicios, ya que capta un 43.8% de esta población (9544 trabajadores). Estos datos evidencian la importancia de ambos ámbitos dentro de la economía del municipio.

A fin de dilucidar más a fondo esta concentración, en la figura 15 se presenta la PEA ocupada según la división ocupacional, si bien se aprecia que los trabajadores en actividades agrícolas representan una parte considerable, las actividades o labores relacionadas con los servicios, son las que tienen mayores subdivisiones, es decir, se contemplan desde los profesionistas y técnicos, comerciantes, empleados y agentes de ventas, trabajadores en servicios profesionales, e incluso los auxiliares y funcionarios, directores y jefes.

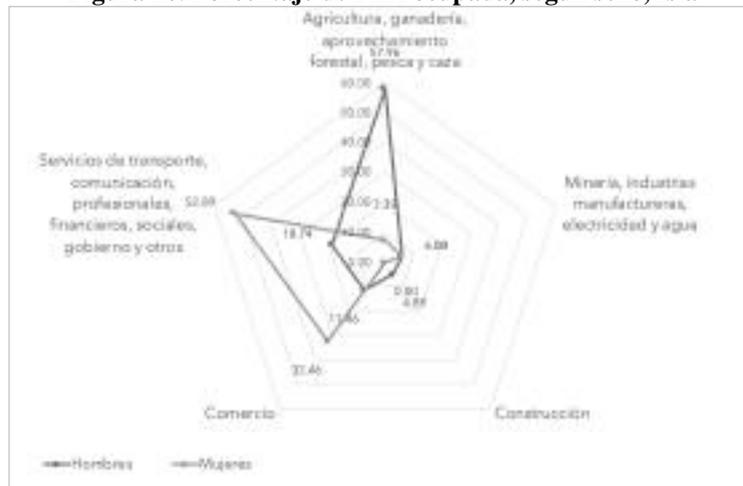
Figura 15. PEA ocupada por división ocupacional, Isla



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Otro aspecto importante de contemplar es la discrepancia de la PEA ocupada cuando se considera desde el punto de vista del sexo, en la figura 16 se demuestra la tendencia de hombres y mujeres respecto del sector en el que se encuentran, los “picos” indican las actividades con mayor concentración de PEA ocupada según sexo. Para los hombres, el sector en el que mayormente se concentran es la agricultura, ganadería, pesca, entre otros, con un 57.96%; seguido de los servicios, con un 18.74%. En contraposición con las mujeres que, son los servicios y el comercio en los que se encuentra el mayor porcentaje de ellas, con un 52.89% y 32.46% respectivamente.

Figura 16. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Isla

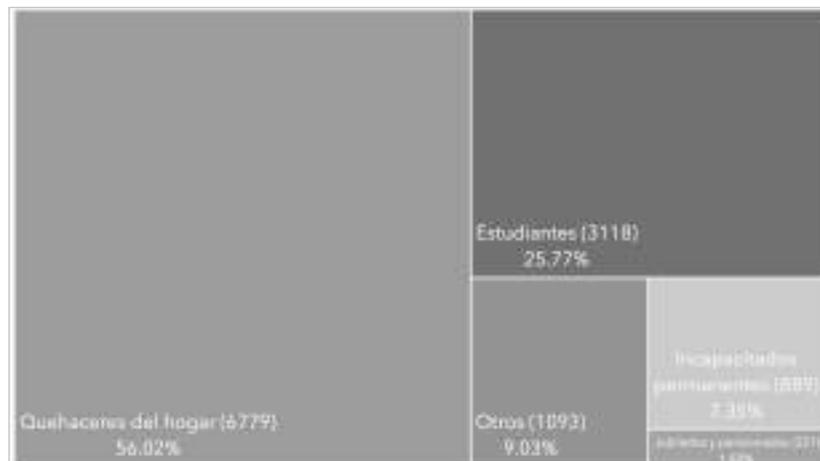


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.4.4. Población No Económicamente Activa

Por su parte, la Población No Económicamente Activa (Ver figura 17), se subdivide en aquellas actividades que no se consideran generadoras de bienes y servicios, en la cual, los quehaceres del hogar son los que contienen más de la mitad de esta población, con un 56.02%, mientras que los estudiantes con un 25.77% ocupan el segundo lugar. En esta clasificación también se consideran a los incapacitados permanentes y los jubilados o pensionados.

Figura 17. PNEA por actividad, Isla



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

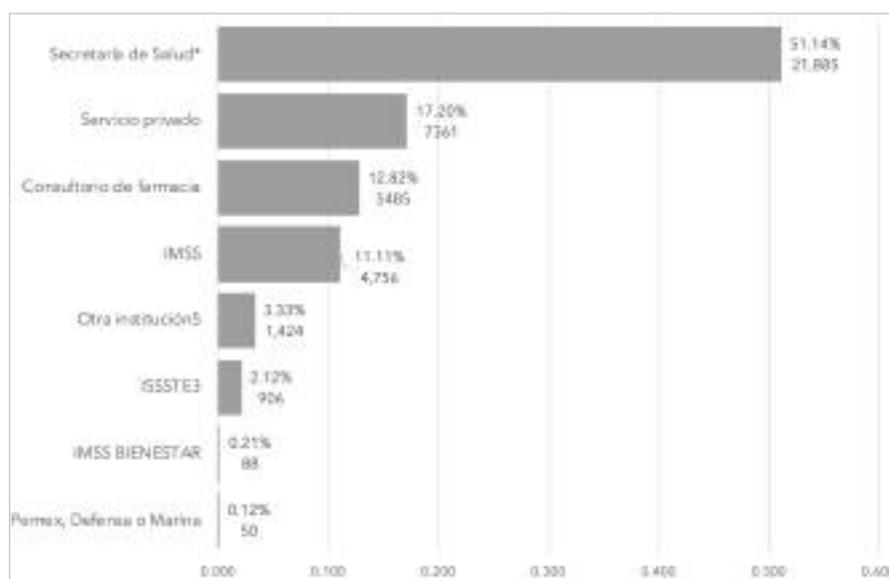
1.4.5. Unidades económicas

El municipio de Isla, cuenta con un total de 2069 unidades económicas (Ver anexo 3), en las que destacan las relacionadas con el sector servicios, que como se pudo observar en figuras anteriores, es el sector económico principal en el municipio, con un total de 39.92% (826 unidades económicas), así como, las relacionadas con otros servicios excepto actividades gubernamentales con un 17.06% (353 unidades), en tercer lugar, se encuentran las orientadas a servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos, con un 13.73% (284 UE).

1.4.6. Servicios de Salud

En adición a lo mencionado anteriormente, en la figura 18 se muestra la distribución de la población usuaria con base en las instituciones de salud, destacando los Centros de Salud, Hospitales, Seguro Popular e INSABI que forman parte de la oferta de la Secretaría de Salud en esta materia, con un 51.14%, en segundo lugar, se encuentra el sector privado, con el 17.20%, seguido de los consultorios de farmacia con el 12.82%, por debajo de estos se ubica el IMSS e ISSSTE, con el 11.11% y el 2.12%, respectivamente.

Figura 18. Población usuaria según institución, Isla



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.5. JUAN RODRÍGUEZ CLARA

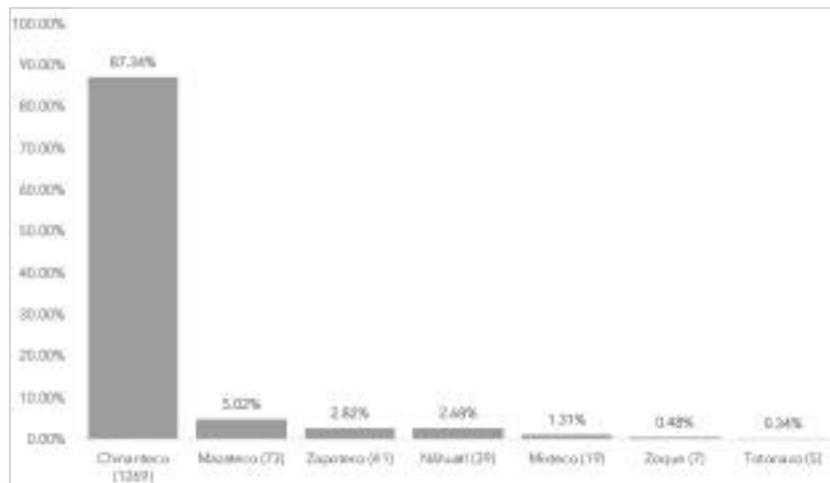
Se encuentra localizado en el suroeste del estado de Veracruz. Colinda al norte con los municipios de Isla, Hueyapan de Ocampo y Acayucan; al este con los municipios de Acayucan y San Juan Evangelista; al sur con los municipios de San Juan Evangelista y Playa Vicente; al oeste con este último e Isla. Cuenta con 265 localidades rurales y 2 urbanas.

1.5.1. Composición general de la población

La población del municipio de Juan Rodríguez Clara, que es de un total de 38367 habitantes, de acuerdo con cifras de INEGI, está integrada en más de la mitad por mujeres, con un 51.29% (19677) respecto de la población total; por su parte, la población masculina conforma el 48.71% (18690) restante. Al respecto de la población que comprende de los 15 a los 29 años, nuevamente las mujeres superan la mitad de la población, con un 51.66% (4385), mientras que los hombres alcanzan el 48.34% (4103) de este subconjunto. Una de las características de la población que se considera resaltar, es la proporción de población afrodescendiente presente, para el municipio de Juan Rodríguez Clara, este porcentaje es relativamente pequeño, ya que representa menos del 1%, es decir, un aproximado de 238 personas que se identifican como parte de esta población.

Con respecto a la diversidad de lenguas indígenas que se hablan en el municipio, destacan al menos 7, preponderando el chinanteco con un total de 1269 hablantes, es decir, un 87.34%. El porcentaje restante se distribuye entre el mazateco, zapoteco, náhuatl, mixteco, zoque y totonaco (Ver figura 19).

Figura 19. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Juan Rodríguez Clara



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.5.2. Escolaridad

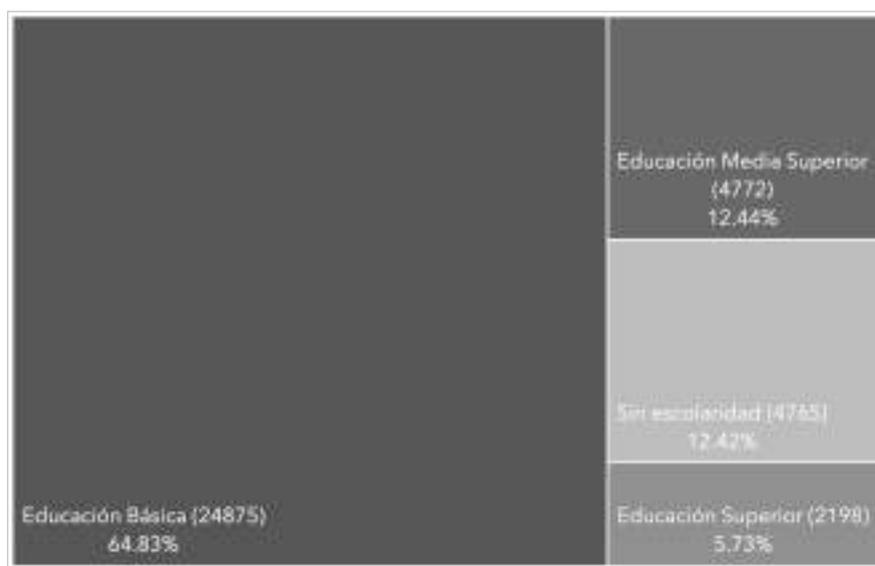
En el municipio de Juan Rodríguez Clara, se registra que más del 64.83% de la población ha podido culminar la educación básica (Ver figura 20), lo que equivale a 24875 personas que cuentan con al menos este nivel de escolaridad.

Por otra parte, el 12.44% (4772 personas) han podido acceder a la educación media superior o bachillerato.

En cuanto a la educación superior, incluyendo licenciatura y/o posgrados, sólo el 5.73% (2198 habitantes) han cursado estudios más allá del nivel básico o medio superior.

Así mismo, se percibe el porcentaje de población que no cuenta con educación formal, es decir, el 12.42% correspondiente a 4765 personas reportan no tener ningún grado de escolaridad, este porcentaje guarda relación con el de analfabetismo, que es del 9.36% de la población total.

Figura 20. Nivel de escolaridad, Juan Rodríguez Clara



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

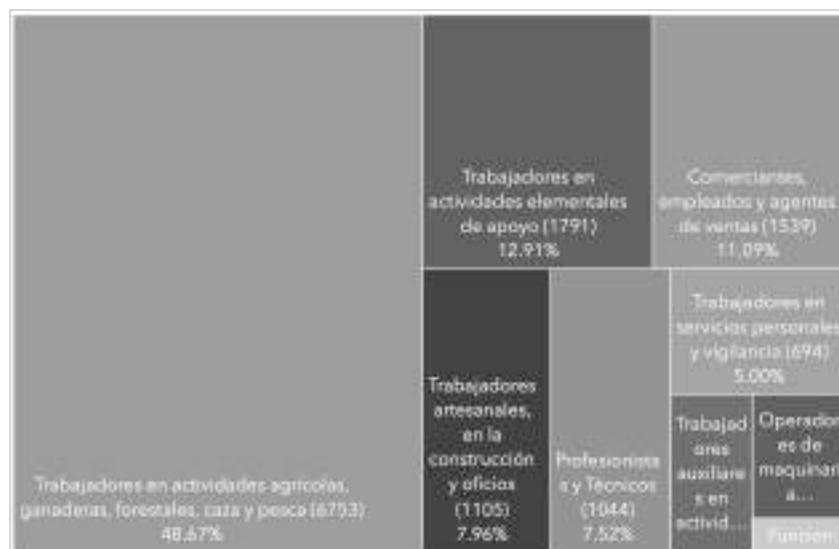
1.5.3. Población Económicamente Activa

En este apartado se examina la organización de la población desde su condición de empleabilidad, es decir, si forman parte de la PEA o la PNEA. Con base en los datos

de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2022, se demuestra que, en el municipio de Juan Rodríguez Clara, el 46% de su población, se encuentra en edad de trabajar y se dedica o emplea en una actividad económica que genera bienes o servicios, lo que es igual a 17649 personas activas en el mercado laboral. En contraposición con el 33.11% respecto de la población total, que no participa económicamente, lo que es un estimado de 12702 habitantes.

En este sentido, la PEA se divide en dos subclasificaciones, que son la PEA ocupada y la PEA desocupada, respecto de la primera, son aquellas personas en edad de trabajar que tienen un vínculo laboral, con un 98.92% (17459 personas) en consideración de la PEA total; por lo que la PEA desocupada concentra solo el 1.08% del total, es decir, solo 190 personas no contaban con un trabajo. Tomando en consideración el sector en el que se desenvuelven la PEA ocupada en los tres grandes grupos de actividad, se puede constatar, que más de la mitad de la población ocupada se desempeña en el ámbito primario. El segundo lugar en absorber más PEA ocupada es el sector terciario, con un 37.12% equiparable a 6469 personas, y en el que se encuentran ocupaciones como los servicios y el comercio. Para ampliar lo anteriormente mencionado, en la figura 21, se clasifica la PEA ocupada con base en la división ocupacional que reportan, en la cual se reitera la importancia y participación de la población activa en el sector primario, ya que un 48.67% (6753 personas) se desempeñan como trabajadores en actividades agrícolas. En complemento, se encuentran los trabajadores en actividades elementales de apoyo, en la cual se incluyen los cargadores y peones. Finalmente, se observan los empleos orientados a los servicios, que van desde los comerciantes, agentes de ventas, profesionistas, técnicos, servicios de vigilancia, auxiliares administrativos, entre otros.

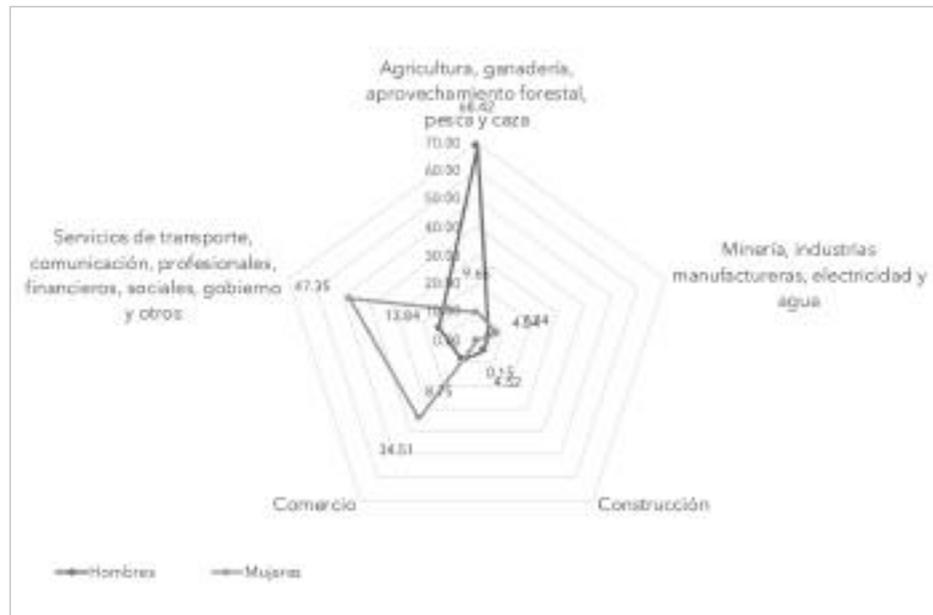
Figura 21. PEA ocupada por división ocupacional, Juan Rodríguez Clara



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Siguiendo la línea de la distribución de la PEA ocupada en el municipio de Juan Rodríguez Clara, y a fin de tener en cuenta la mecánica de la población en este sentido, en la figura 22, se pone en evidencia las diferencias por sexo en las actividades que desempeñan, se ve claramente que los vértices mayormente pronunciados corresponden a la tendencia de la población por dicha actividad, demostrando la significancia y disparidades entre hombres y mujeres, es decir, los hombres en su mayoría se insertan en las actividades relacionadas con la agricultura y ganadería, para este municipio el 68.42%; mientras que las mujeres lo hacen en aquellas que se orientan a los servicios y el comercio, con un 47.35% y 34.51% respectivamente.

Figura 22. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Juan Rodríguez Clara

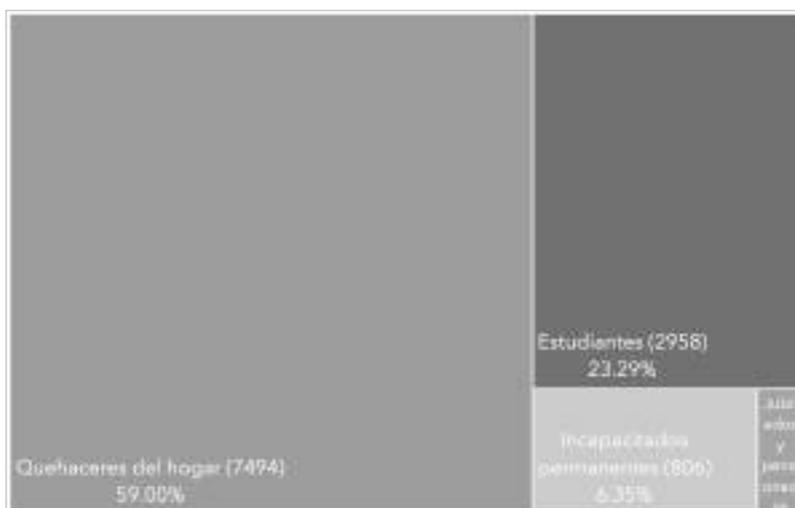


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.5.5. Población No Económicamente Activa

Dentro de la PNEA, las personas que realizan quehaceres del hogar representan el mayor porcentaje de esta población, con un 59%, un aproximado de 7494 habitantes, esto por encima de los estudiantes que son el 23.29%, lo que equivale a 2958 personas. A su vez, se contemplan los incapacitados permanentes, con un 6.35% y a los jubilados o pensionados con el 1.42%.

Figura 23. PNEA por actividad, Juan Rodríguez Clara



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.5.6. Unidades económicas

En otra característica sobresaliente del municipio de Juan Rodríguez Clara, es la presencia de unidades económicas, que son aquellos establecimientos que ofrecen o producen bienes o servicios (Ver anexo 4).

Es importante aclarar que, si bien el sector primario es el principal dentro del municipio, respecto de las unidades económicas prevalecen en su mayoría las orientadas al ámbito de los servicios.

El municipio cuenta con un total de 1486 UE, resaltando las dedicadas al comercio al por menor, teniendo un 42.40% de presencia respecto del total, alrededor de 630 establecimientos.

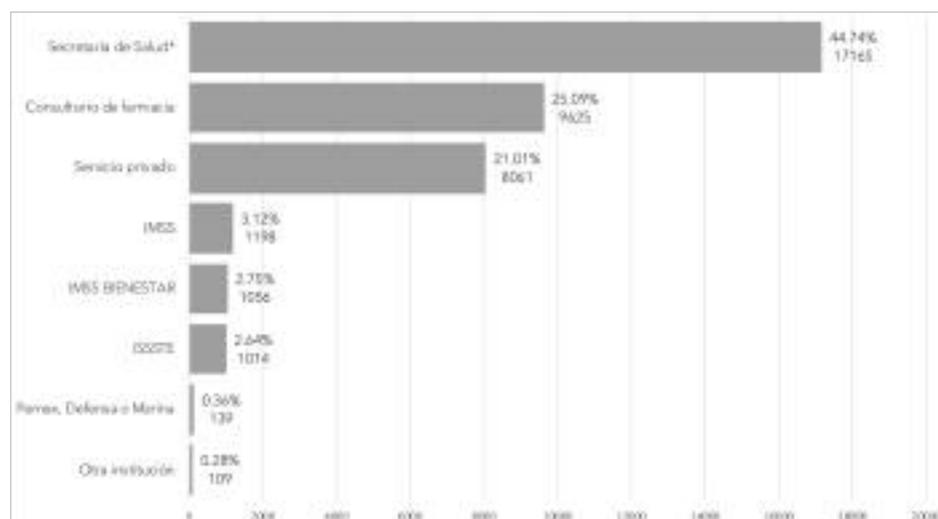
Aunado a lo anterior, se encuentran las de otros servicios excepto actividades gubernamentales (17.29% que es igual a 257 unidades) y los de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (16.02% correspondiente a 238 establecimientos).

1.5.7. Servicios de Salud

Es esencial destacar la disponibilidad de servicios de salud en el municipio de Juan Rodríguez Clara y el acceso que tienen los habitantes a los mismos. Con relación a este

aspecto, en la figura 24 se puede visualizar la distribución de usuarios de distintos servicios de salud. Siendo los pertenecientes a la Secretaría de Salud el servicio con la mayor cantidad de usuarios, representando el 44.74%, es decir, más de 17 mil personas utilizan este servicio. En segundo lugar, se encuentra consultorios de farmacia, con aproximadamente 9 mil usuarios. Por otro lado, tanto el ISSSTE como el IMSS, en conjunto, concentran poco menos del 6% de los usuarios, con 1014 y 1198 personas respectivamente.

Figura 24. Población usuaria según institución, Juan Rodríguez Clara



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.6. SAN JUAN EVANGELISTA

Se encuentra ubicado en la zona sur del Estado de Veracruz. Colinda al norte con los municipios de Juan Rodríguez Clara, Acayucan y Sayula de Alemán; al este y sur con Sayula de Alemán además de Jesús Carranza y el estado de Oaxaca; al oeste con Playa Vicente y Juan Rodríguez Clara. Tiene un total de 327 localidades rurales y 3 urbanas.

1.6.1. Composición general de la población

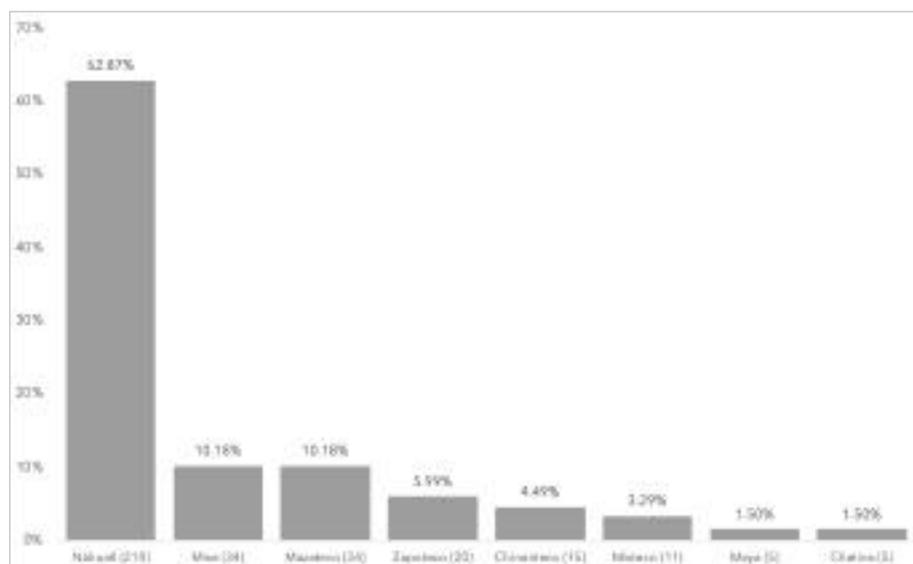
Desde el punto de vista demográfico el municipio de San Juan Evangelista revela una distribución poblacional equilibrada en términos de género. De acuerdo con los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda (2020), tiene una población total de 32631 personas; las mujeres representan más de la mitad de la población total, con un 50.97% (16633 personas), mientras que los hombres constituyen el 49.03% (15998 personas) restante. Dentro del rango de edades comprendido entre los 15 y los 29 años, nuevamente

se observa una prevalencia de la población femenina. En este subconjunto, las mujeres representan un porcentaje del 51.66% (4,385 personas), superando ligeramente a los hombres, quienes constituyen el 48.34% (4,103 personas) restante.

En este municipio también se puede encontrar población que se considera afrodescendiente, sin embargo, el porcentaje no es muy alto, éste ronda el 1.62% de la población total, que son alrededor de 527 personas en todo el municipio.

Tal como en los municipios anteriores, existe una gama diversa de lenguas indígenas que los habitantes hablan, aunque esta no es considerable, ya que representa el 1.02% respecto de la población total (Ver figura 25). El náhuatl es el que mayor número de hablantes tiene, con un total de 210 personas (62.87%); las lenguas restantes, cuentan con menos de 50 hablantes, tales como el mixe (34), mazateco (34), zapoteco (20), chinanteco (15), mixteco (11), maya (5) y chatino (3).

Figura 25. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, San Juan Evangelista



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.6.2. Escolaridad

En el municipio de San Juan Evangelista predomina en un 66.81% de su población total el nivel de educación básica, con 21800 personas que han concluido algún grado de este nivel, que va desde el preescolar hasta la secundaria. La educación media superior

representa tan solo 12.22% del total, un estimado de 3987 personas que han logrado terminar su bachillerato. Por otro lado, se encuentran los que no tienen escolaridad, siendo un 11.57% respecto de la población total, una cantidad de 3776 personas. Con un porcentaje de 4.50% la educación superior es el nivel con menos graduados, es decir, 1469 habitantes cuentan con alguna licenciatura o posgrado. Es preciso mencionar que la tasa de analfabetismo es del 9.51% respecto de la población total.

Figura 26. Nivel de escolaridad, San Juan Evangelista



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.6.3. Población Económicamente Activa

Al considerar a la población desde las categorías de Económicamente Activa y No Activa, se demuestra que el porcentaje de la PEA es mayor, con un 45.22% de la población total; por debajo se encuentra la PNEA con el 33.89% del total, respectivamente equivalen a 14,755 y 11,059 personas en el municipio de San Juan Evangelista. Lo anterior, nos proporciona un panorama respecto de cuantas personas se encuentran dentro del rango considerado para trabajar y que pueden estar laborando, ya que a partir de esta división el análisis se centra únicamente en la PEA ocupada.

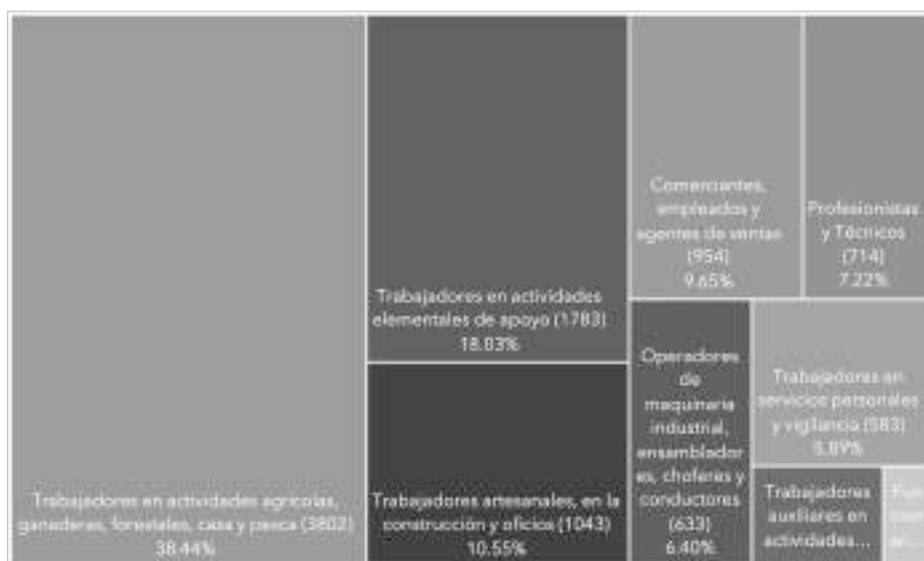
En este sentido, el porcentaje de población ocupada alcanza el 99.02% respecto del total, lo que es igual a 14610 personas que se consideran se encuentran laborando al menos una hora; siendo la proporción de desocupados relativamente pequeña, debido que solo alcanza el 0.90% del total, esto es alrededor de 145 personas.

Una vez establecida la proporción de PEA ocupada y no ocupada, así como la PNEA. Se hace énfasis solamente en la PEA ocupada, debido que es esta la población que se encuentra inserta en el mercado laboral.

Para el municipio de San Juan Evangelista, asimismo se puede diferenciar la PEA ocupada por ámbito económico. El sector con mayor participación es el primario, con un porcentaje del 47.19% (6867) de la PEA ocupada en este. El segundo sector con mayor contribución es el terciario, que engloba servicios como el comercio, con un porcentaje de 39.26% (1972) de la PEA total.

Ese comportamiento se confirma en la figura 27, que presenta la PEA ocupada desglosada por ocupación; siendo los trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza y pesca, los que tienen un mayor porcentaje de participación, con un 38.44%, que es igual a 3802 personas; en este desglose, se observa que los empleos dirigidos a los servicios también conforman un porcentaje importante, tales como comerciantes, agentes de ventas, profesionistas, entre otros.

Figura 27. PEA ocupada por división ocupacional, San Juan Evangelista



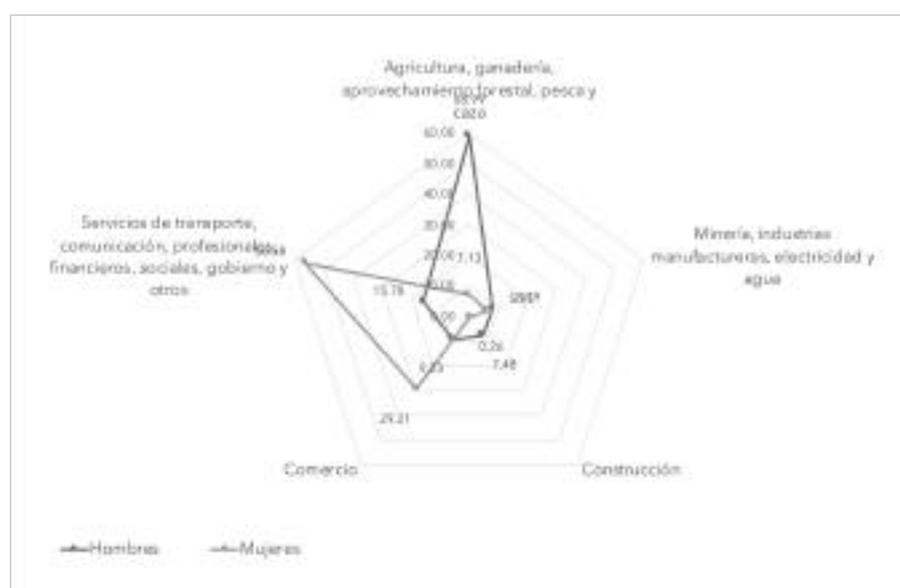
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Sin embargo, resulta interesante analizar la PEA ocupada según el sector de actividad aunado con la variable sexo, lo anterior, a fin de reconocer las actividades en las que se involucran mayormente las mujeres y hombres, si esta disparidad existe y en qué porcentaje se diferencian. Para el municipio de San Juan Evangelista la relación entre sector de actividad económica y sexo, queda muy marcada la aportación de cada grupo; para

los hombres, las actividades predominantes son las relacionadas con el ámbito primario y secundario, es decir, agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal (58.99%), minería, industria manufacturera (8.19%) y la construcción (7.48%). En contraparte con las mujeres, las cuales tiene una mayor intervención en los empleos del sector terciario: servicios (56.58%) y comercio (29.21%).

Esta diferencia se puede apreciar con mayor claridad en la figura 28, en la cual los puntos más altos representan aquellas actividades con mayor involucramiento según el sexo, resaltando la participación unidireccional de los hombres a las actividades primarias, mientras que las mujeres pueden variar entre dos ámbitos principales.

Figura 28. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, San Juan Evangelista



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.6.4. Población No Económicamente Activa

En párrafos anteriores se centró en la descripción de la composición de la PEA, específicamente de la ocupada, por lo que, en este apartado, se pone de manifiesto cómo se clasifica la PNEA, debido a que, si bien no se considera que participen económicamente, es importante conocer en qué se desenvuelve el porcentaje restante de la población. En la figura 29, se demuestra que una proporción significativa de la PNEA se desempeña en la realización de quehaceres del hogar, un aproximado de 7014 personas; así mismo, en esta clasificación de PNEA se encuentran los estudiantes, lo cuáles representan un 20.60%, lo equivalente a unas 2278 personas.

Figura 29. PNEA por actividad, San Juan Evangelista



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.6.5 Unidades económicas

Otro de los indicadores que se consideran dentro de la dinámica económica es el número de unidades productivas que se establecen en el municipio de San Juan Evangelista, el cual tiene un total de 768 unidades (Ver anexo 5).

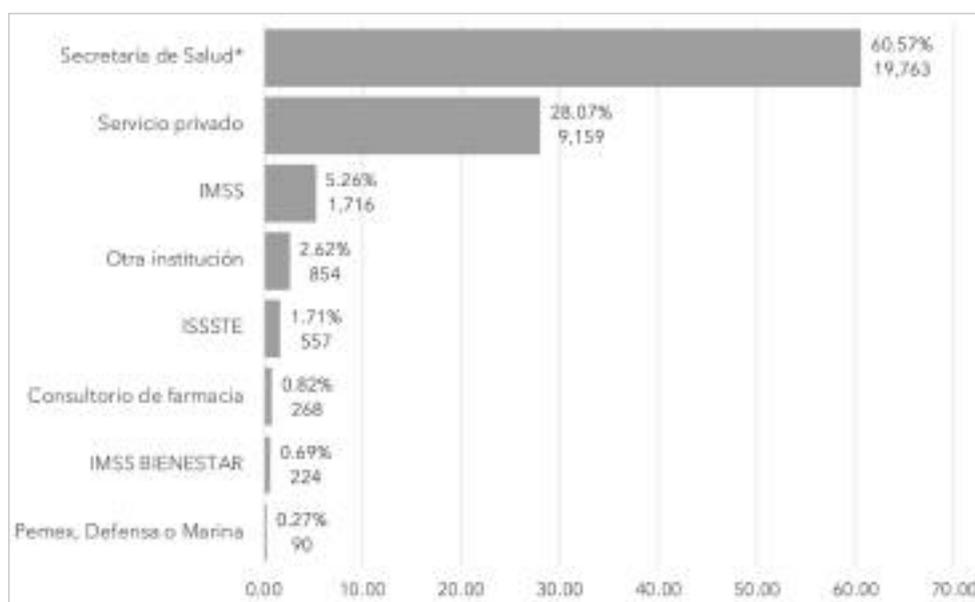
Los negocios que tienen una mayor contribución son aquellos que se centran en el comercio y los servicios, en contraste con lo que se evidencia en la configuración de la PEA ocupada. Destacando los enfocados al comercio al por menor (tiendas, supermercados, farmacias, entre otros), con un aporte del 41.8% del total de establecimientos. En segundo y tercer lugar, se integran aquellas UE sobre servicios excepto actividades gubernamentales (17.3%) y los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (12.2%).

Así mismo, se observa que las unidades consideradas como industrias manufactureras (elaboración de queso, talleres de costura y confección, molinos de nixtamal, panaderías, purificadoras, rastros, entre otras de este tipo de transformación) concentran el 11.7% respecto del total. Y como se mencionó, las que guardan relación con las actividades primarias sólo son el 3.9% de estas.

1.6.6. Servicios de Salud

Para los servicios de salud, en la figura 30, se proporciona información relativa a la población usuaria por institución presente en el municipio de San Juan Evangelista, sobresaliendo como la principal las de la Secretaría de Salud, el cual tiene un porcentaje de más del 60%, seguido del sector privado con el 28.07%, mientras que el IMSS absorbe tan solo el 5.26% del total. En menor medida está el ISSSTE, consultorio de farmacia, PEMEX, Defensa o Marina.

Figura 30. Población usuaria según institución, San Juan Evangelista



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.7. SANTIAGO SOCHIAPAN

Se encuentra ubicado en la zona sur del Estado de Veracruz. Colinda al norte y este con el municipio de Playa Vicente; al este, sur y oeste con el estado de Oaxaca; y con el municipio de Playa Vicente solamente al oeste. Respecto del número de localidades, se considera que existen al menos 124 rurales y sólo 1 urbana.

1.7.1. Composición general de la población

Al estudiar la estructura de la población se pueden identificar las particularidades y/o necesidades relacionadas con cada grupo y su posible impacto en aspectos econó-

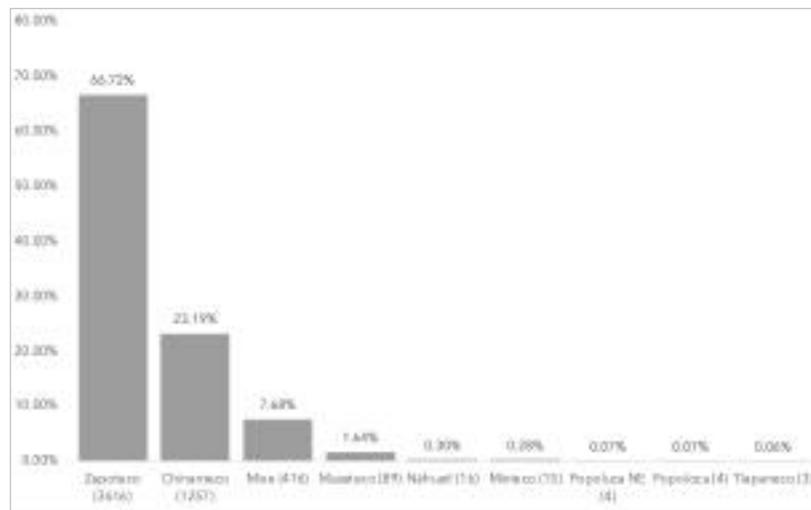
nicos, en este sentido dentro la fuerza laboral y su implicación dentro del mercado de trabajo.

En este contexto, en un principio, se examina la proporción de hombres y mujeres dentro de la población total, que es de 13062 personas, así como para el grupo de edad de 15 a 29 años; poniendo en evidencia que las mujeres conforman más de la mitad de la población del municipio, con un 51.65% (6747), ligeramente superior a los hombres con un 48.35% (6315) del total.

Trasladando esta diferencia al grupo de edad antes mencionado, se observa un comportamiento similar, en el que el grupo predominante es el de mujeres, con un 55.86% (1593) en comparación con el 44.14% (1259) de hombres. De igual modo, la diseminación de la población afrodescendiente respecto del total del municipio solo representa el 0.72% de la población, lo que es igual a 94 personas de las 13062 que habitan Santiago Sochiapan. Relativo a la población que habla alguna lengua indígena, se destaca en la figura 31, las principales lenguas, así como el número de personas que las dominan, con un total de 8 idiomas diferentes. Sin embargo, el que sobresale es el zapoteco, que lo hablan al menos 3616 personas (66.72%), además del chinanteco, que tiene un estimado de 1257 hablantes (23.19%), en tercer lugar, se posiciona el mixe, con aproximadamente 416 personas (7.68%).

Las 5 lenguas restantes no superan los 100 hablantes por cada una, incluso algunas no sobrepasan los 20: mazateco (89), náhuatl (16), mixteco (15), popolaca (4) y tlapaneco (3).

Figura 31. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Santiago Sochiapan



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

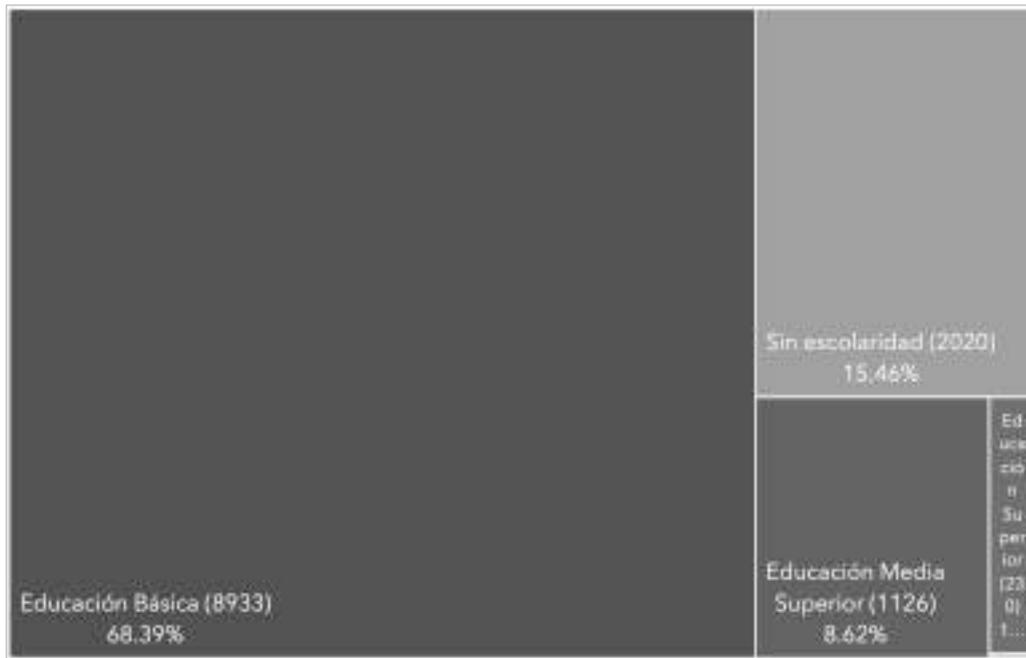
1.7.2. Escolaridad

Por otro lado, en la figura 32, se examinan datos en torno al nivel de escolaridad preponderante en el municipio de Santiago Sochiapan, así mismo, se puede visualizar la dispersión por cada nivel alcanzado.

La educación básica, comprendida desde el preescolar hasta la secundaria, es el nivel educativo con mayor porcentaje de población, el 68.39% ha cursado al menos uno de estos niveles, lo que es equiparable a 8933 personas.

Llama la atención que el segundo grupo más importante, en cuanto a porcentaje, sea la proporción de personas que no tienen escolaridad, es decir, el 15.46% menciona no haber tenido alguna formación escolar, lo que es igual a 2020 personas dentro del municipio, lo anterior, no se traduce en que sea población analfabeta, sin embargo, el porcentaje no dista mucho que es de 12.82% (1675) de la población con analfabetismo. La educación media superior apenas alcanza el 8.62% (1126), mientras que la educación superior no alcanza el 2% de la población total, con tan solo 230 habitantes con este nivel de escolaridad.

Figura 32. Nivel de escolaridad, Santiago Sochiapan

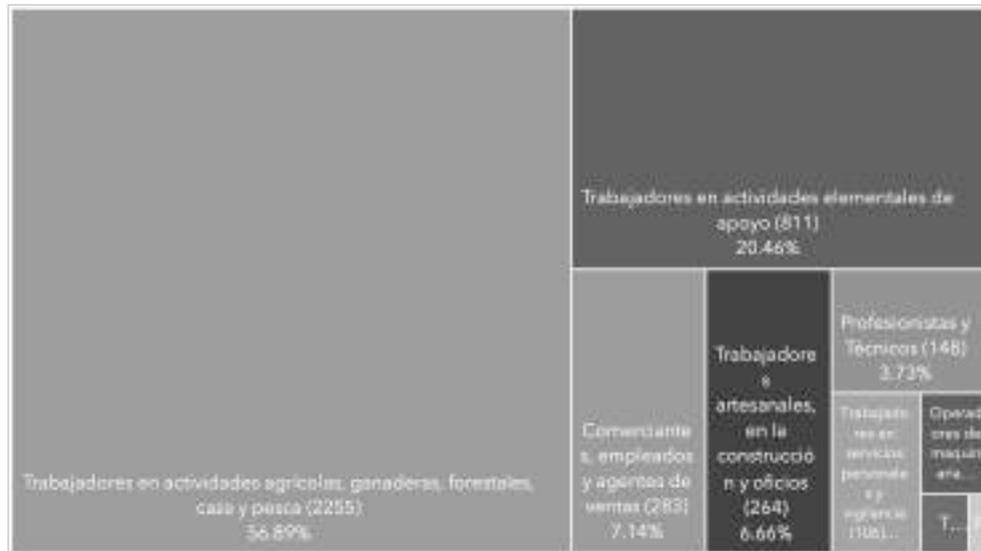


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.7.3. Población Económicamente Activa

De acuerdo con los datos de la ENOE (2022) analizando a la población bajo la condición de pertenecer a la económicamente activa o no activa, la primera absorbe un porcentaje del 44.39% tomando en consideración la población total del municipio. Aunque la PNEA, por su parte, concentra un 31.14%, que corresponde a una parte considerable de la población, esto es aproximadamente 4068 personas. Los datos acerca de la PEA proporcionan una visión acerca de la población que tiene la edad para trabajar, pero la PEA ocupada, aborda aquellos que cumplen la primera condición pero que, además, si se encuentra desempeñando una actividad laboral o se encuentran en busca de empleo. Esta proporción de la PEA corresponde a un 99.17% y tan solo un 0.83% están desocupados. Lo anterior, equivale a 5750 y 48 personas, respectivamente. Tomando en consideración la división según el sector económico, el primario representa más del 70% de la PEA ocupada. Mientras que el sector terciario, alcanza el 20.22% del total, y el secundario solo el 7.81%. En términos absolutos, el sector primario contiene alrededor de 4134 personas; el secundario 449 y; el terciario, 1162 habitantes. En este sentido, la PEA ocupada, en la figura 33, se clasifica según la ocupación, desde la que concentra el mayor número de trabajadores hasta la que no, representado con el rectángulo “más grande”, correspondiente a los trabajadores en actividades agrícolas y demás con 56.89% (2255). La segunda ocupación con mayor porcentaje es la de trabajadores en actividades elementales de apoyo con un 20.46%, que incluso guardan relación con actividades del sector primario, ya que en esta se contemplan cargadores y peones. En menor medida, se encuentran las ocupaciones dirigidas a los servicios y comercio.

Figura 33. PEA ocupada por división ocupacional, Santiago Sochiapan

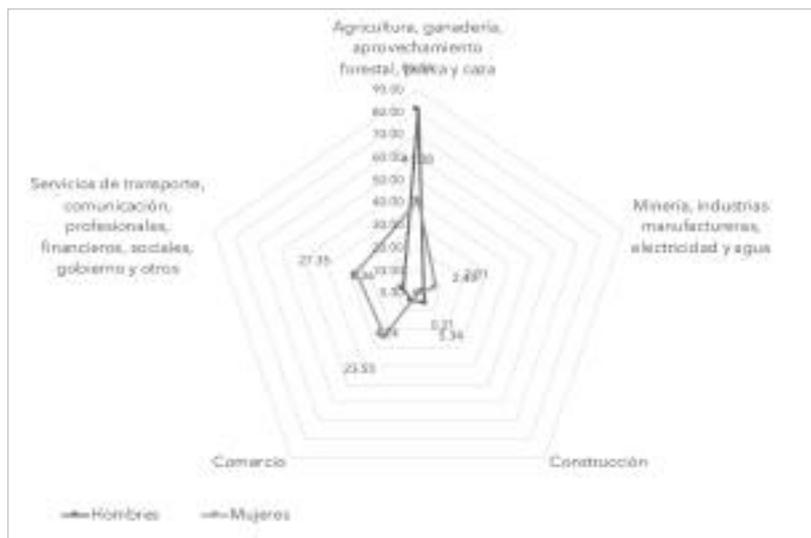


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

Analizando la PEA ocupada con base en la división según sexo y el sector de actividad, se exponen aquellas discrepancias entre los empleos que realizan los hombres en comparación con las mujeres. Predominando con los primeros, las actividades del sector primario, respecto de la agricultura, ganadería, entre otros, con un 81.54% de la PEA ocupada masculina. Por su parte, las mujeres se concentran en dos ámbitos, servicios y comercio, con 27.35% y 23.55% respectivamente. Un dato interesante que se muestra en dicha figura es la participación que tienen las mujeres en los trabajos de minería, industrias manufactureras, electricidad y gas, con un 7.81% en comparación con la de los hombres que es de 2.45%.

Con la finalidad de mostrar estos resultados de manera que se aprecie la diferencia entre población masculina y femenina según el sector, se presenta la figura 34, en la cual los vértices con mayor pronunciación indican la actividad que, como se ha mencionado, por sexo absorbe mayor porcentaje.

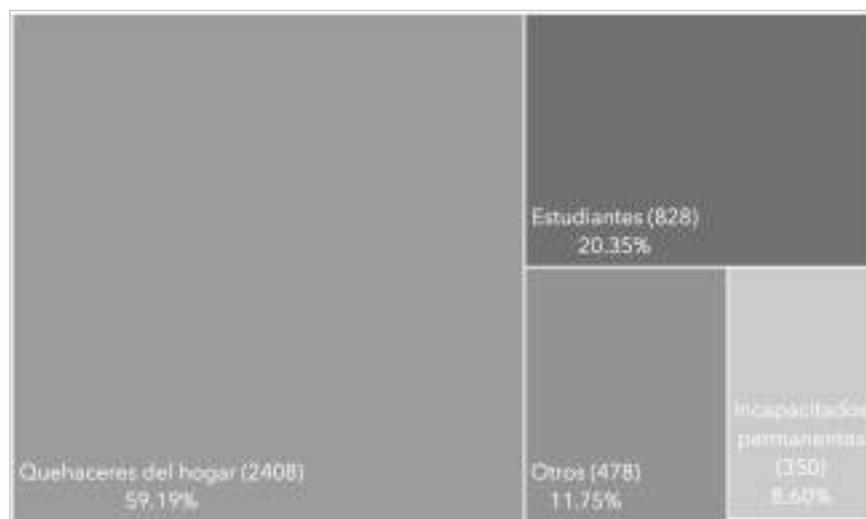
Figura 34. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Santiago Sochiapan



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.7.4. Población No Económicamente Activa

Por otro lado, en la figura 35, se pone de manifiesto la división de la PNEA por la actividad que desempeñan, que se considera que no implica una relación laboral y que, a su vez, no produce bienes ni servicios con aporte económico. Sobresaliendo las labores relacionadas con los quehaceres del hogar con un 59.19% (2408) respecto del total, seguido de los estudiantes con un 20.35% (828), así mismo, se consideran los incapacitados permanentes con un 8.60% (350).

Figura 35. PNEA por actividad, Santiago Sochiapan

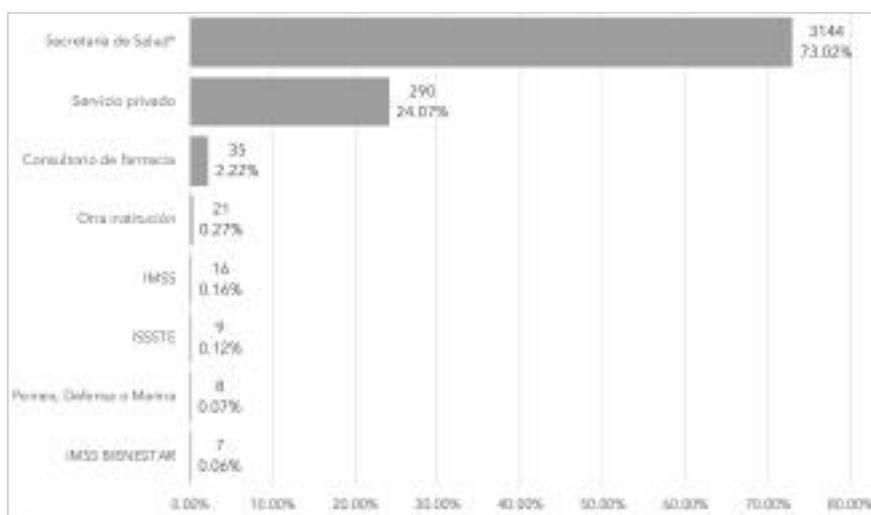
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.7.5. Unidades económicas

En el municipio de Santiago Sochiapan, existen un total de 195 unidades económicas (Ver anexo 6), la mayoría de ellas se clasifican dentro del comercio y los servicios, principalmente las que se dedican al comercio al por menor (47.67%); enseguida se localizan los establecimientos dirigidos a la industria manufacturera (15.90%), que se puede inferir guarda relación con el porcentaje de participación de las mujeres en este sector. El porcentaje restante, se divide en unidades económicas que ofrecen servicios, tales como las de alojamiento temporal y preparación de alimentos (9.23%), servicios educativos (4.10%), de salud (3.59%), comercio al por mayor (2,56%), entre otros de esta naturaleza. Los establecimientos de agricultura y ganadería son nulos.

1.7.6. Servicios de Salud

Al abordar los servicios de salud con mayor porcentaje de afiliados con los que cuenta el municipio de Santiago Sochiapan, en la figura 36., se evidencia que las instituciones como centros de salud y hospitales civiles, tienen el mayor número de usuarios con un total del 73.02%; el sector privado es la segunda opción para la población, con un 24.07%; por su parte el IMSS, ISSSTE, PEMEX, Defensa o Marina tiene porcentajes menores al 1% de usuarios.

Figura 36. Población usuaria según institución, Santiago Sochiapan

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.8. SAN JUAN LALANA

Se encuentra ubicado en la zona noreste del Estado de Oaxaca. Colinda al norte con el municipio de Santiago Jocotepec y el estado de Veracruz, así mismo al este; al sur con los municipios de Santiago Yaveo y Santiago Choápam; al oeste con, San Juan Petlapa y Santiago Jocotepec. Tiene un total de 55 localidades, sin embargo, no se cuenta con información respecto de si son urbanas o rurales.

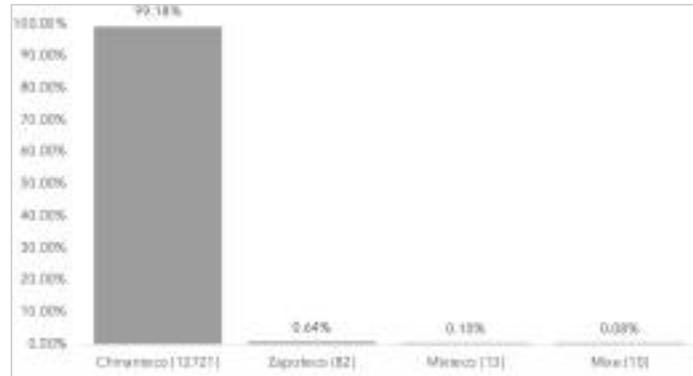
1.8.1. Composición general de la población

Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda (2020), el municipio de San Juan Lalana, cuenta con un total de 16989 habitantes. Teniendo una proporción entre mujeres y hombres del 51.47% y del 48.53% respectivamente, el porcentaje de mujeres ligeramente por encima del de hombres. Para el rango de población de 15 a 29 años, la situación es muy similar, la proporción de mujeres, del 52.30% sobrepasa al de hombres, que tiene un 47.70%.

Dentro de este municipio, el porcentaje de población afrodescendiente es menor al 1%, con un 0.30%, tan solo 51 personas se consideran parte de este grupo poblacional.

Por su parte, la proporción de hablantes indígenas es significativa, alrededor de 12826 personas hablan alguna lengua, lo que es igual al 75% de la población total, principalmente el chinanteco, con un 99.18% de hablantes. También hay presencia de zapoteco (0.64%), mixteco (0.10%) y mixe (0.08%).

Figura 37. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, San Juan Lalana

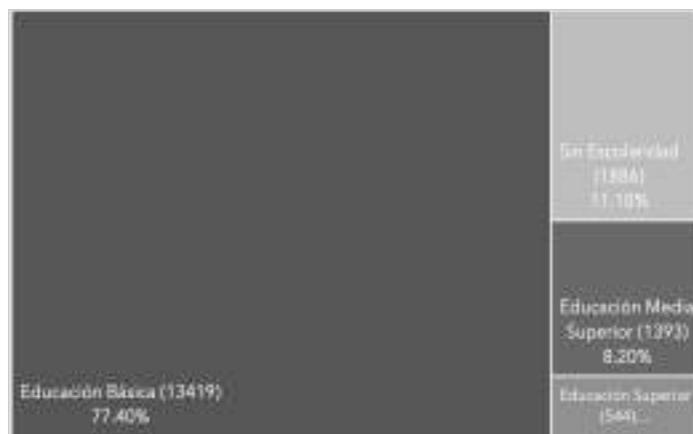


Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.8.2. Escolaridad

Otra característica demográfica que se aborda en este diagnóstico es el nivel de escolaridad imperante en el municipio de San Juan Lalana, en la figura 38, se observa que la educación básica es el nivel escolar que el grueso de la población ha culminado, sin embargo, se debe tener en cuenta que este incluye desde el preescolar, primaria y secundaria, con el 77.40% de la población, lo que es igual a 13419 personas. También se distingue que hay un porcentaje del 11.10% (1886) que no cuenta con ningún tipo de escolaridad, aunado a la tasa de analfabetismo que tiene el municipio que es igual al 14.99%. Por su parte, la educación media superior y superior, no rebasan el 10% de la población que ha podido alcanzar este nivel.

Figura 38. Nivel de escolaridad, San Juan Lalana

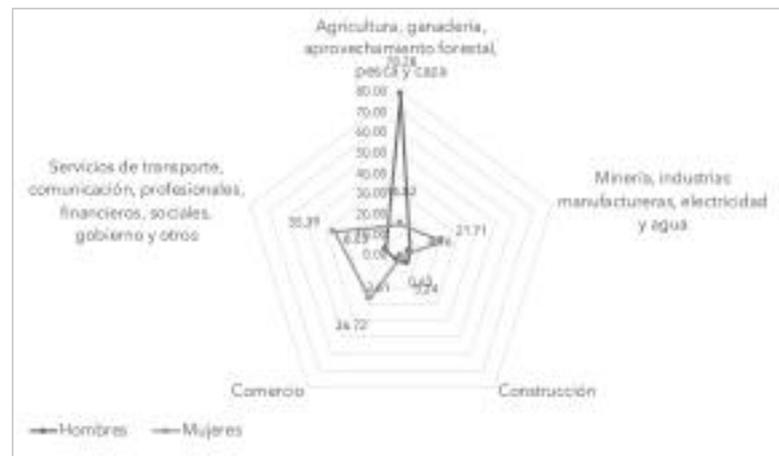


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.8.3. Población Económicamente Activa

A continuación, se aborda la distribución de la población que se encuentra en edad para trabajar y si se encuentra desempeñando alguna actividad económica o no. La PEA representa el 45.75% de la población que produce bienes y servicios, se encuentra laborando o en busca de empleo. Y en contraposición está la No Económicamente Activa, con un 30.05% respecto del total que, si bien pueden realizar una actividad, esta no se considera un aporte económico. Considerando únicamente la PEA, se subdivide en dos, por un lado, aquel segmento de esta población que se encuentra desempeñando un trabajo, es decir, la ocupada: y por el otro, la que en su caso no o esté buscando uno, se considera desocupada. La primera alberga el 97.70% (7596) de la PEA total; y el 2.30% (177) restante corresponde a la PEA desocupada. En la proporción de la PEA ocupada por sector de actividad, nuevamente se evidencia la importancia del sector primario dentro de la dinámica económica del municipio, así como de los que se han revisado con anterioridad. Absorbiendo un 65.50% de la PEA ocupada, es decir, un aproximado de 3116 personas; seguido del sector terciario, con un 21.80% (1037), mientras que el secundario, solo cuenta con un 12.49% (594). A fin de poder visualizar las diferencias entre hombres y mujeres con base en el sector económico en el que se desenvuelven, se presenta la figura 39, en la que se destaca la aportación de cada sexo a la actividad económica correspondiente. Los “picos” más altos sugieren la tendencia de los hombres por las actividades del sector primario, como son, agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza (78.28%), sin mucha variación respecto de las otras que se consideran. Las mujeres si presentan mayor movimiento entre sectores, sin embargo, predominan las de servicios, específicamente en los servicios de transporte, comunicación, profesionales, financieros, sociales, gobierno (35.39%), así como el comercio (26.72%).

Figura 39. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, San Juan Lalana



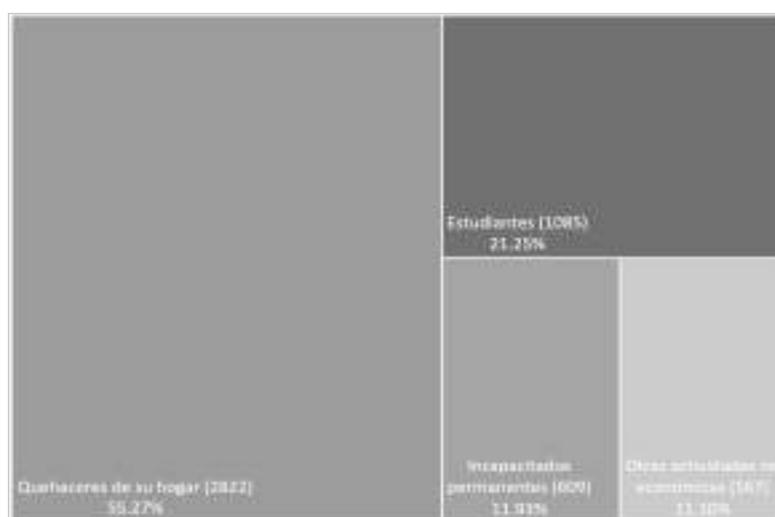
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.8.4. Población No Económicamente Activa

Respecto de la Población No Económicamente Activa, como se mencionó equivale a un 30.05% de la PEA, por lo que, su descripción nos proporciona un panorama general respecto de a qué se dedica el resto de la población que no realiza actividades económicas.

Como se expone en la figura 40, un porcentaje del 55.27% (2822 personas) realizan quehaceres del hogar; dentro de esta clasificación también se contemplan a los estudiantes, los cuales tienen un porcentaje del 21.25% (1085) de la PNEA. En conjunción, están las personas que son consideradas incapacitadas permanentemente, con un 11.93% (609).

Figura 40. PNEA por actividad, San Juan Lalana



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.8.5. Unidades económicas

En el municipio de San Juan Lalana, hay un total de 24 unidades económicas (Véase anexo 7), predominando las del comercio al por menor que son el 37.50%, es decir, unos 9 establecimientos. Las consideradas dentro de la industria manufacturera equivalen al 12.50% (3), mientras que las de servicios de alojamiento y preparación de bebidas representan el 8.33% (2).

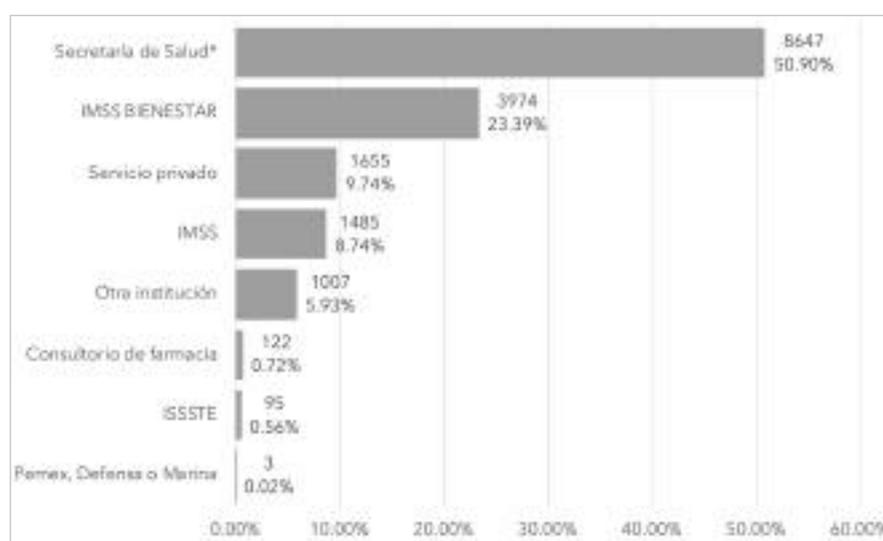
1.8.6. Servicios de Salud

Dentro de los servicios de salud con mayor porcentaje de usuarios se encuentran instituciones pertenecientes a la Secretaría de Salud, como son Centros de Salud, hospita-

les civiles, se consideró también al INSABI, con un 50.90% de la población; en segundo lugar, se menciona al IMSS Bienestar que tiene un 23.39% de la población usuaria (Ver figura 41). Siendo este un programa para proporcionar servicios de salud de primer y segundo grado de manera gratuita, es decir, el primer nivel se orienta a la promoción de la salud, prevención de enfermedades, planificación familiar, y atención de necesidades básicas médicas, para tratar enfermedades comunes. Por su parte, el segundo nivel se centra en la atención de aquellos problemas de salud que requieren de internamiento hospitalario o atención de urgencia, así como intervenciones quirúrgicas “básicas”, como un parto o necesidades específicas de cada paciente, como una fractura.

Un porcentaje del 9.74% reporta que hace uso del sector privado; para el IMSS, sólo el 8.74% de la población acude a esta institución. Por su parte, el ISSSTE, absorbe menos del 1%, al igual que los consultorios de farmacias y los pertenecientes a PEMEX, Marina o Defensa.

Figura 41. Población usuaria según institución, San Juan Lalana



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.9. SANTIAGO YAVEO

Se encuentra ubicado en la zona norte del Estado de Oaxaca. Colinda al norte y este con el estado de Veracruz; al sur con los municipios de San Juan Cotzocón y Santiago Zacatepec; al oeste con este último, Santiago Choápam y San Juan Lalana. Tiene un total de 140 localidades, sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles no se especifica si son rurales o urbanas.

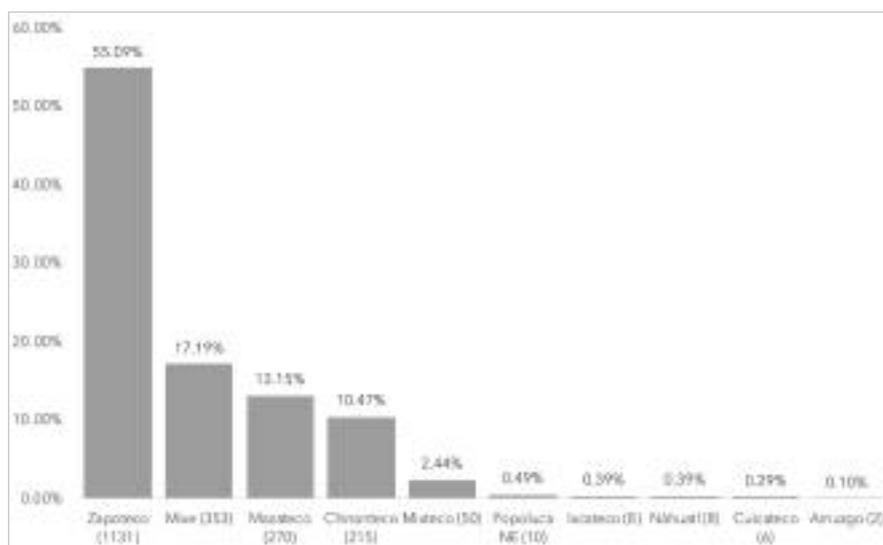
1.9.1. Composición general de la población

A continuación, se describe la composición demográfica del municipio de Santiago Yaveo. Este tiene una población total de 7593 habitantes. En la cual se puede observar cierto equilibrio entre hombres y mujeres, sin embargo, contrasta con la división que regularmente se obtiene, es decir, el porcentaje de hombres es mayor al de las mujeres, con un 51.86% (3787), mientras que el de las mujeres es del 50.13% (3806). Aunque para el grupo de edad de los 15 a 29 años, esta situación no se repite, ya que es la población femenina ligeramente superior a la masculina, con un 49.87% (919) y 48.14% (853) respectivamente.

Con base en la información del Censo de Población y Vivienda (2020), la población afrodescendiente, equivale solo al 0.88% de la población total, es decir, 67 personas se consideran parte de este subgrupo poblacional.

Al respecto de la población que habla alguna lengua indígena (Ver figura 42), en el municipio de Santiago Yaveo, se pueden contabilizar al menos 10 lenguas indígenas, entre las que destacan el zapoteco, con mayor número de hablantes (1131), el mixe (353), el mazateco (270), el chinanteco (215); aunque las restantes no sobrepasan las 50 personas, tales como el mixteco (50), el popoluca (10), ixcateco (8), náhuatl (8), cuicateco (6) y el amuzgo (2).

Figura 42. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Santiago Yaveo



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.9.2. Escolaridad

El nivel de escolaridad que predomina en el municipio de Santiago Yaveo es el de educación básica, donde el 70.79%, alrededor de unos 5375 habitantes. Las personas sin escolaridad abarcan el 11.50%, lo que es igual a 873. Seguido de la educación media superior con un 9.65% (733), y solamente el 2.16% (164) ha concluido educación superior. El nivel de analfabetismo en el municipio de Santiago Yaveo es de 10.80% respecto de la población total.

Figura 43. Nivel de escolaridad, Santiago Yaveo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.9.3 Población Económicamente Activa

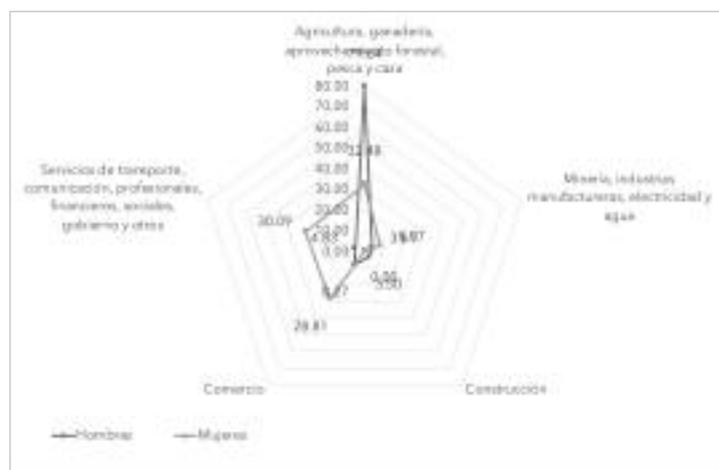
La Población Económicamente Activa y la No Activa, para el municipio de Santiago Yaveo, es un indicador respecto del mercado laboral, y de acuerdo con las cifras disponibles de la ENOE (2022) no tienen una diferencia muy marcada, ya que los porcentajes y datos absolutos no distan mucho entre sí. La PEA equivale al 39.63% de la población total, por su parte, la PNEA es igual al 35.34%, esto se traduce en un aproximado de 3009 y 2683 personas, respectivamente. Casi la mitad de las personas no están insertas en el mercado laboral, o no se encuentran buscando trabajo.

Tomando en consideración la PEA, según su clasificación de ocupados o no, se estima que el 99.20% del total, que corresponde a 2662 habitantes que tienen edad para trabajar, se encuentran laborando. Por otro lado, el 0.80% se encuentran desocupados o en busca de un empleo.

De la proporción de PEA ocupada, al determinar su dispersión con base en los tres grandes sectores de actividad, se pone de manifiesto que el primario es en el que se inserta la mayor parte de la población, con un 69.07% de la PEA ocupada, alrededor de 2062 personas que desempeñan alguna labor en este rubro. Con una menor aportación, el sector terciario cuenta con el 23.36% (697), y el sector secundario solo el 7.32% (219).

En la figura 44, se ejemplifica mediante un polígono la tendencia de la población masculina y femenina de acuerdo con la actividad en la que tienen mayor participación, evidenciando las disparidades entre los empleos de mujeres y hombres. Se puede apreciar como el “pico” más alto en hombres se dirige a las actividades económicas del sector primario, es decir, en la realización de labores que pertenecen al rubro de la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza, con un 79.64% del total de su PEA ocupada. Por su parte, para las mujeres, existe una cierta diversificación en su participación en los diferentes sectores, aunque si se resalta a través de los “picos” más protuberantes su inserción en los servicios y el comercio, con un 30.09% y el 28.81%, respectivamente.

Figura 44. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Santiago Yaveo



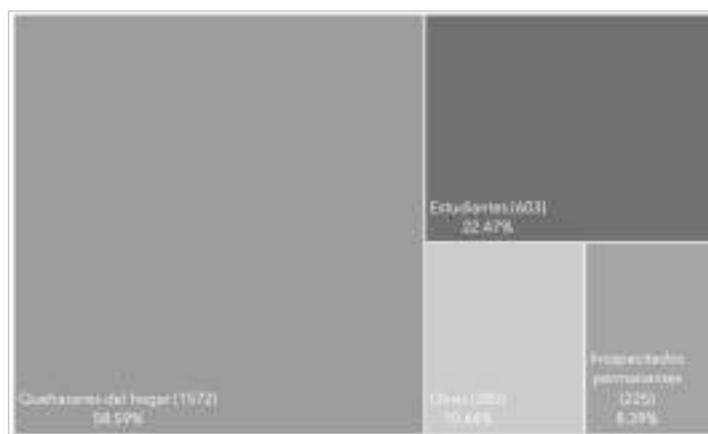
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.9.4. Población No Económicamente Activa

Como se menciona en líneas anteriores, que corresponde a la división de PEA y PNEA, casi la mitad de la población no se encuentra dentro del mercado laboral, es decir, no trabaja en ninguna actividad económica. En este sentido, en la figura 45, se presenta la subdivisión de la PEA con base en la labor de los habitantes. Y se puede apreciar que los quehaceres del hogar representan el porcentaje más alto, con un 58.59% (1572) del

total. El segundo grupo más importante lo ocupan los estudiantes con un 22.47% (603); así mismo, se considera a los incapacitados permanentemente con el 8.39% (225).

Figura 45. PNEA por actividad, Santiago Yaveo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

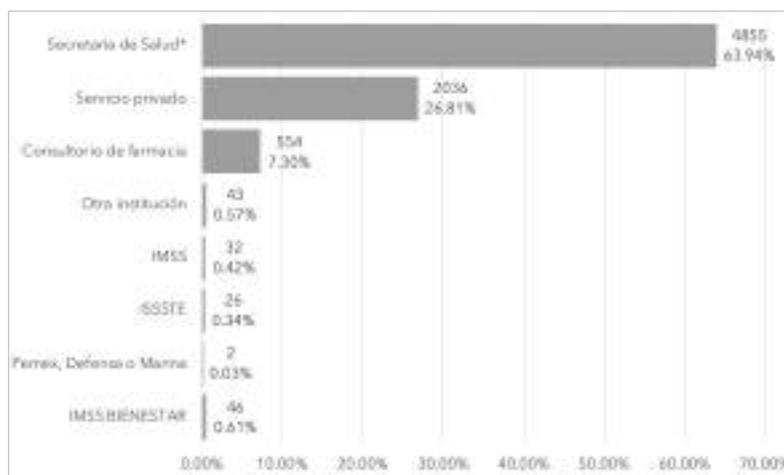
1.9.5. Unidades económicas

El municipio de Santiago Yaveo, cuenta con un total de 58 unidades económicas (Ver anexo 8), 26 de ellas dirigidas al comercio al por menor (44.83%), 8 de industria manufacturera (13.79%), 7 correspondiente a otros servicios excepto actividades gubernamentales (12.07%), 4 de servicios educativos (6.90%), 3 dedicadas a servicios de alojamiento y preparación de alimentos (5.17%), 3 orientadas a actividades legislativas y gubernamentales (5.17%), 3 de comercio al por mayor (5.17%).

1.9.6. Servicios de Salud

Respecto de los servicios de salud, en la figura 46, se muestra la distribución porcentual de población usuaria por institución de salud, sobresaliendo aquellas afiliadas a la Secretaría de Salud, con un aproximado de más del 60% de la población, el restante con mayor número se reparte entre el servicio privado y consultorios de farmacia. Respecto del IMSS e ISSSTE son instituciones con el menor número de usuarios, como en otros municipios analizados, absorbiendo menos del 1% cada uno.

Figura 46. Población usuaria según institución, Santiago Yaveo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.10. LOMA BONITA

Se encuentra ubicado en la zona norte del Estado de Oaxaca. El municipio de Loma Bonita geográficamente está dividido en dos áreas: la parte principal colinda al norte, este y sur con el estado de Veracruz; al sur y oeste únicamente con el municipio de San Juan Bautista Tuxtepec. La fracción restante colinda adicionalmente al sur y oeste con el municipio de Santiago Jocotepec. Con un total de 156 localidades.

1.10.1. Composición general de la población

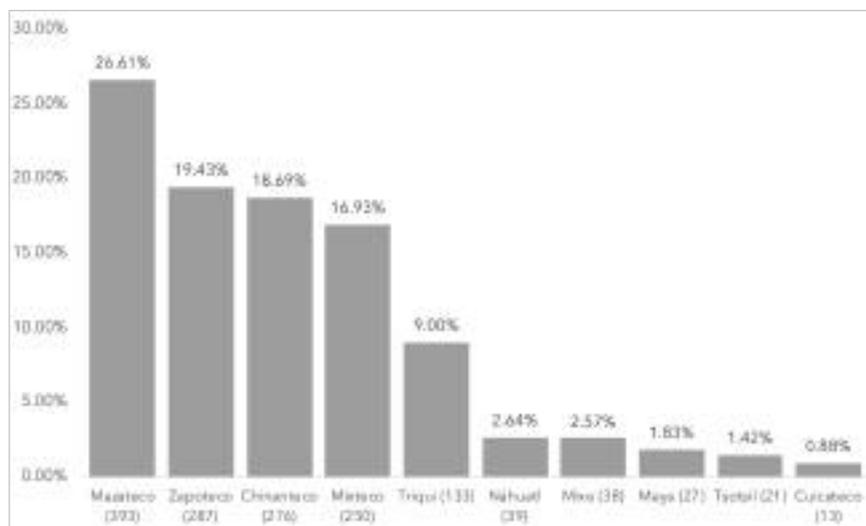
El municipio de Loma Bonita tiene un total de 40394 habitantes, de los cuales el 52.38% (21441) es población femenina y 47.62% (19493) de masculina. Para el grupo de edad de los 15 a los 29 años, la población sigue la tendencia de la población total, las mujeres representan un porcentaje mayor respecto de los hombres, con un 52.32% y 47.68% respectivamente.

Otro aspecto demográfico que se contempla dentro del contexto del municipio es el porcentaje de población afrodescendiente que, para Loma Bonita, llega al 5.42% respecto de la población total, lo equivalente a 2218 personas.

Así mismo, en la figura 47, se aprecia la diversidad de lenguas indígenas que se hablan en el municipio, contabilizando al menos 10 diferentes, con alrededor de 1477 habitantes, destacando 5 principales, con más de 100 hablantes, como el mazateco (393), zapoteco (287), el chinanteco (276), el mixteco (250) y el triqui (133). Aquellas con me-

nos de 100 hablantes se encuentran: el náhuatl (39), mixe (38), maya (27), tsotsil (21) y cuicateco (13).

Figura 47. Porcentaje de población hablante de lenguas indígenas, Loma Bonita



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.10.2. Escolaridad

Para el municipio de Loma Bonita, en la figura 48, se muestra que, el nivel de escolaridad preponderante es la educación básica, con el 61.96% respecto de la población, aproximadamente 25361 personas que cuentan con este nivel educativo. Seguido de la educación media superior, que alcanza el 13.00% de la población total, alrededor de 5322 habitantes. Por otro lado, un 11.87% (4858) reporta no haber tenido ninguna formación educativa, porcentaje que guarda cierta relación con el analfabetismo que tiene una proporción de 7.68% (3144), ya que se puede inferir que, al no recibir una instrucción escolar, los habitantes no aprenden a leer y escribir, y solo un reducido grupo lo hace. El nivel con menor representación es la educación superior, solo el 8.15% (3335) ha concluido estudios universitarios o de posgrado.

Figura 48. Nivel de escolaridad, Loma Bonita



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.10.3. Población Económicamente Activa

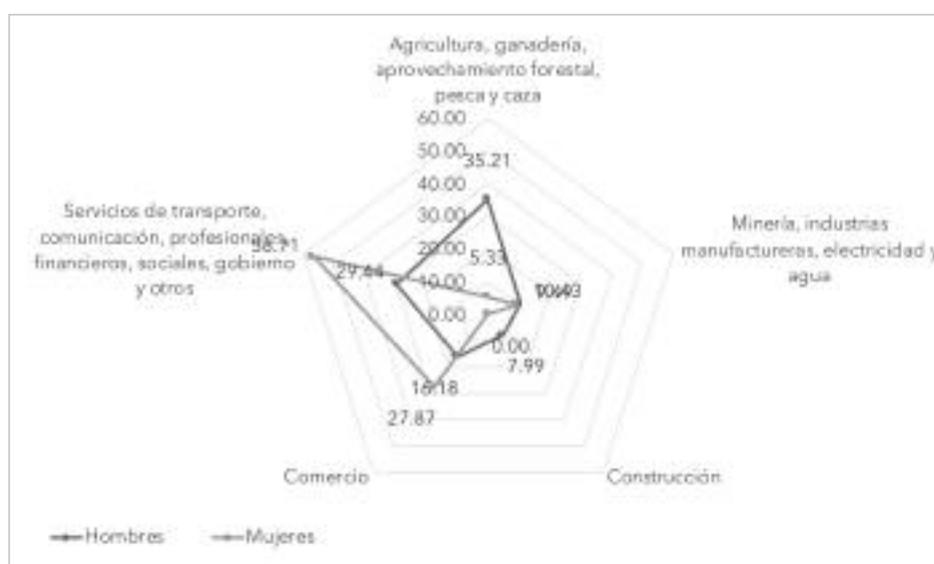
Para comprender la dinámica económica y laboral del municipio de Loma Bonita, se presentan a continuación la clasificación de la población con base en su condición de ser activos o no económicamente, dentro de esta división, la PEA es la que tiene una proporción mayor, conteniendo al 49.69% (20341) de la población total, en comparación con la PNEA que representa el 28.71% (11752).

En este sentido, la PEA ocupada, que considera a los que, si están laborando, absorbe un 98.50% del total, un equivalente a 20026 personas. En contraste con el porcentaje de 1.50% de desocupados, lo que son 295 habitantes que no tienen empleo.

Una vez determinada la población económicamente activa ocupada, al centrar la atención en su distribución con base en el sector de actividad que tiene mayor intervención dentro de la economía y mercado laboral del municipio, se da cuenta de la importancia del sector terciario. En contraste con lo que se ha revisado en municipios anteriores, este considera el 60.24% (12077) de la PEA ocupada; el sector primario se posiciona en el segundo lugar, en la concentración de PEA ocupada, con un 23.99% (4810), mientras que el secundario solo el 15.07% (3021) del total.

De igual manera, en la figura 49, se analiza la PEA ocupada desde la diferenciación según sexo y el sector de actividad; para los hombres, en el polígono se indica una participación más diversa en cada una de las actividades, con una ligera tendencia hacia la agricultura y este tipo de labores, como ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza, con un 35.21%. Pero en comparación con los otros 8 municipios, el involucramiento de los hombres en el sector terciario si es significativo, con un 29.44% en servicios y 16.18% para el comercio. Para el segmento de las mujeres, si se puede distinguir como la figura apunta hacia los servicios y, en menor medida, al comercio; a pesar de ello, las mujeres siguen liderando dicho ámbito, con un 56.71% y 27.87% respectivamente.

Figura 49. Porcentaje de PEA ocupada, según sexo, Loma Bonita

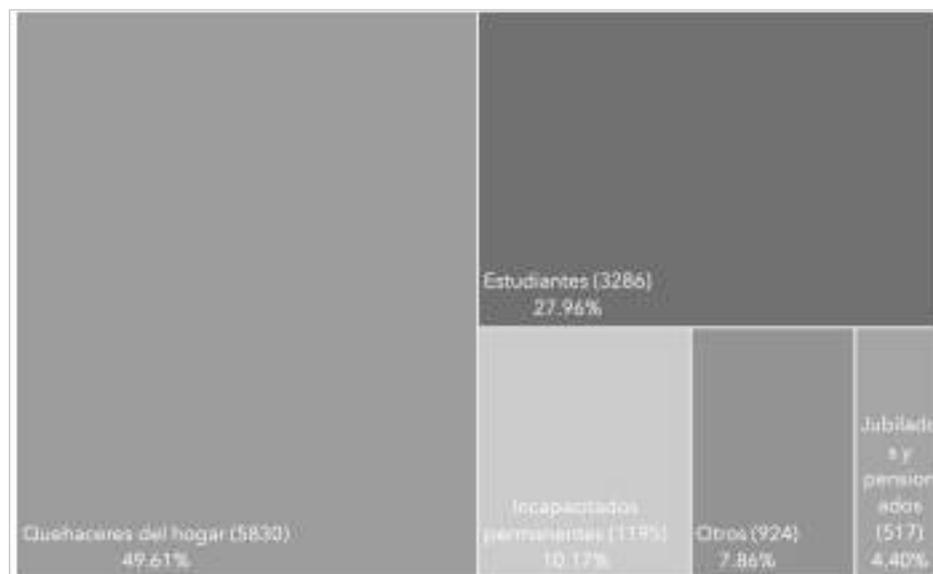


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.10.4. Población No Económicamente Activa

A pesar de que la PEA es superior a la No Económicamente Activa, existen, alrededor de 11 mil personas que no se encuentran activas en el mercado laboral, en la figura 50 se evidencia que este segmento de la población se dedica a; labores o quehaceres del hogar, estudiar, tiene alguna incapacidad permanente o ya han “salido” del mercado laboral, considerándose, jubilados y pensionados. El rubro con mayor involucramiento de la PNEA son las de quehaceres del hogar, con el 49.61% (5830); la población estudiantil rebasa el 20% (3286); por su parte, los incapacitados significan el 10.17% (1195), y los jubilados y pensionados solo el 4.40% (517).

Figura 50. PNEA por actividad, Loma Bonita



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.10.5. Unidades económicas

Un factor importante en la dinámica económica, son las unidades o establecimientos con los que cuenta el municipio de Loma Bonita, siendo un total de 2525, de acuerdo con los datos recientes del DENU. Éstas se reparten primordialmente entre los servicios y el comercio, y dado lo relevante de este sector, se deduce el por qué del número de estas UE.

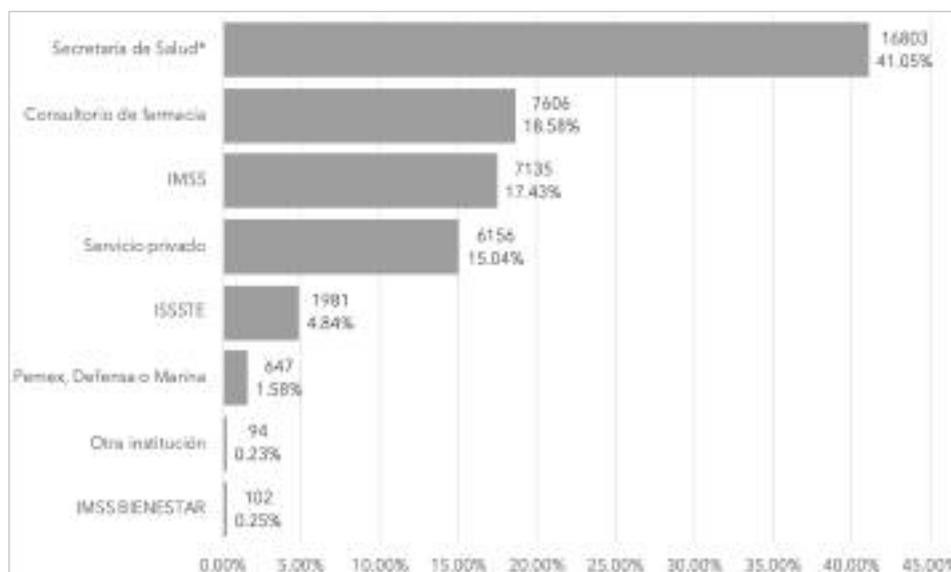
Existen cuatro categorías que concentran casi el 84% de los negocios y corresponden a las siguientes: comercio al por menor que cuantifica el 36.28% del total de establecimientos, alrededor de 916; los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas suman el 19.76%, un estimado de 499; la subdivisión de otros servicios excepto actividades gubernamentales tiene un 17.62%, lo que es igual a 445 entidades económicas; y, la industria manufacturera, incluye un 9.94% del total, lo que equivale a 251 unidades (Ver anexo 9).

1.10.6. Servicios de Salud

Finalmente, el tema acerca de los servicios de salud, pone de manifiesto el acceso que tiene la población a instituciones de este tipo, en la figura 51, la institución que reporta un mayor número de usuarios son las relacionadas con la Secretaría de Salud, un

41.05% de la población es usuaria de este servicio público. Cabe resaltar que el segundo lugar, es ocupado por los consultorios de farmacia, con un 18.58% que acuden a este tipo de establecimientos. El IMSS, se posiciona en el tercer lugar, con un 17.43%. El ISSSTE solo cuenta con un 4.84% de usuarios.

Figura 51. Población usuaria según institución, Loma Bonita



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.11. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS

Una vez establecidas las particularidades de cada municipio, en este apartado se pretende sintetizar algunas de las características en las que convergen y en las que se da cuenta de una marcada diferencia.

Mediante la comparación de los indicadores abordados en párrafos anteriores y, a su vez sumando algunos otros que se consideran tienen una relevancia significativa en la dinámica poblacional y laboral, como los son, embarazo juvenil, condición de formalidad e informalidad de la PEA ocupada, impacto por COVID-19 en el mercado de trabajo, asistencialismo y pobreza juvenil, y que, en algunos casos, por la disponibilidad de la información a nivel municipal, el comparativo se realiza a nivel estatal.

1.11.1 Población total

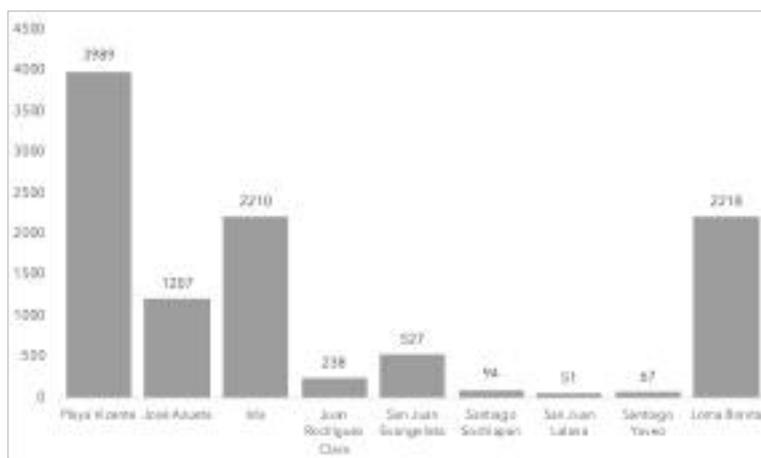
En materia demográfica lo normal es que las mujeres sean mayoría porque son más longevas, es el caso en 8 de los 9 municipios, cuando esto no sucede indica una irregularidad.

En Santiago Yaveo, la población masculina supera a la femenina, por al menos 1.73 puntos porcentuales, lo mínimo que esto puede indicar es migración masiva de hombres. Lo que confirma lo dicho anteriormente, hablamos de una zona expulsora y no receptora de población.

1.11.2. Población Afrodescendiente

En cuatro de los nueve municipios, se puede apreciar en la figura 52, la población afrodescendiente tiene números superiores a las 1000 personas. Destacando Playa Vicente con casi 4 mil habitantes. Mientras que 3 de estos solo tienen una presencia de menos de 100 habitantes; Santiago Sochiapan, San Juan Lalana y Santiago Yaveo.

Figura 52. Población afrodescendiente, comparativo 9 municipios



Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)

1.11.3. Hablantes de lenguas indígenas

Las lenguas indígenas presentes en la totalidad de municipios son: chinanteco, zapoteco y mixteco. La distribución del resto las podemos apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 1 Concentrado de lenguas indígenas habladas en los 9 municipios

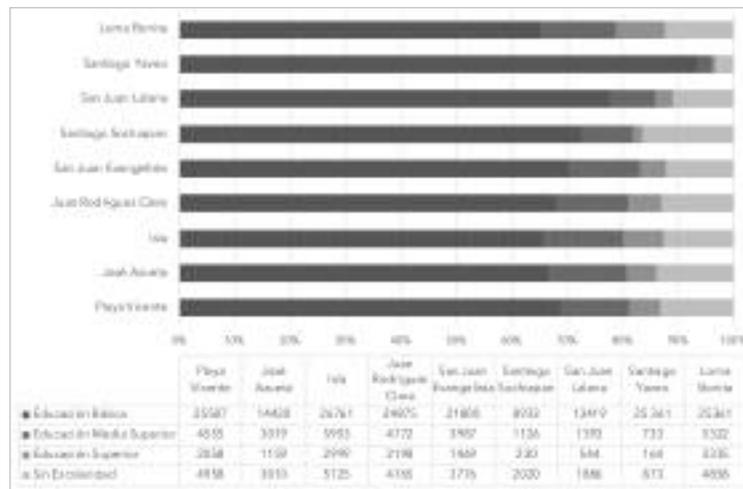
Isla	Juan Roguez. C.	Playa Vicente	San Juan Evangelista	José Azueta	Santiago Sochiapan	Loma Bonita	San Juan Lalana	Santiago Yaveo
Chinanteco	Chinanteco	Zapoteco	Zapoteco	Chinanteco	Zapoteco	Mazateco	Chinanteco	Zapoteco
Mazateco	Mazateco	Mazateco	Mazateco	Mixteco	Chinanteco	Zapoteco	Zapoteco	Mixe
Náhuatl	Zapoteco	Chinanteco	Chinanteco	Zapoteco	Mixe	Chinanteco	Mixteco	Mazateco
Zapoteco	Náhuatl	Mixteco	Mixteco	Cuicateco	Mazateco	Mixteco	Mixe	Chinanteco
Maya	Mixteco	Mixe	Mixe	Náhuatl	Náhuatl	Tzotzil		Mixteco
Mixteco	Zoque	Náhuatl	Náhuatl	Mixe	Mixteco	Náhuatl		Popolucá ¹
	Totonaco	Maya	Maya	Chalino	Popolucá ²	Mixe		Ixcateco
		Totonaco	Totonaco		Popolucá	Maya		Náhuatl
		Tepahuano ³	Tepahuano ³		Tapaneco	Tsotsil		Cuicateco
		Otomí	Otomí			Cuicateco		Amargo

Fuente: Elaboración propia con datos de Data México (2023)
 Nota: 1 Insuficientemente especificado; 2 Ibídem; 3 Ídem; 4 Ídem

1.11.4. Nivel de Escolaridad

Como ya se ha dicho el nivel de escolaridad predominante es la educación básica, es decir, preescolar, primaria y secundaria, que en todos los casos supera el 60% (Ver figura 53). El siguiente sobresaliente es la educación media superior, a excepción de Playa Vicente, Santiago Sochiapan y San Juan Lalana que tienen como segundo nivel predominante Sin escolaridad. En todos los casos la educación superior es el nivel menos presente. Loma Bonita tiene el porcentaje más alto 11%. En Santiago Sochiapan, San Juan Lalana y Santiago Yaveo sobrepasan el 3.2%.

Figura 53. Nivel de escolaridad, comparativo 9 municipios



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

En otro aspecto fundamental se ubica el porcentaje de población analfabeta. En la figura 54 se muestra un comparativo, más allá de las diferencias intermunicipales, en casi todos los casos está presente en un margen por encima de las medias estatales, del 8.5% y nacional, con el 4.7 %.

Como se observa, en términos relativos, es decir, respecto de la proporción respecto de la población total, el municipio con mayor reto en la materia es San Juan Lalana, con 14.99%, equivalente a 2547 personas. En la mejor circunstancia está Loma Bonita, con una tasa del 7.68%, es decir, 3144 habitantes. En términos absolutos, la situación puede observarse desde una perspectiva diferente.

Figura 54. Comparativo del nivel de analfabetismo



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.11.5. Embarazo juvenil

Se trata de un indicador que guarda relación con la escolaridad, pero del que lamentablemente no contamos con información a nivel municipal. La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, ENADID, lo ubica como una de las 5 razones principales de deserción escolar en mujeres de 15 a 19 años (figura 55), con 9% respecto de la población de este rango de edad.

Figura 55. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años según causa de abandono escolar, 2018

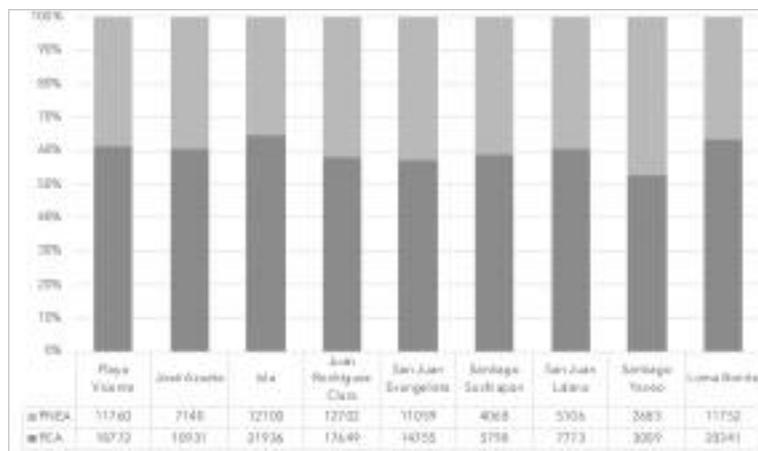


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENADID, INEGI (2018)

1.11.6. Población Económicamente Activa

Un buen dato es que en todos los municipios la población económicamente activa es mayor que la población económicamente no activa. En Isla, Playa Vicente, José Azueta, Loma Bonita, San Juan Lalana es igual o mayor al 60%. Al contrario de Juan Rodríguez Clara, San Juan Evangelista, Santiago Sochiapan y Santiago Yaveo donde es menor al 60%

Figura 56. Comparación de PEA Y PNEA



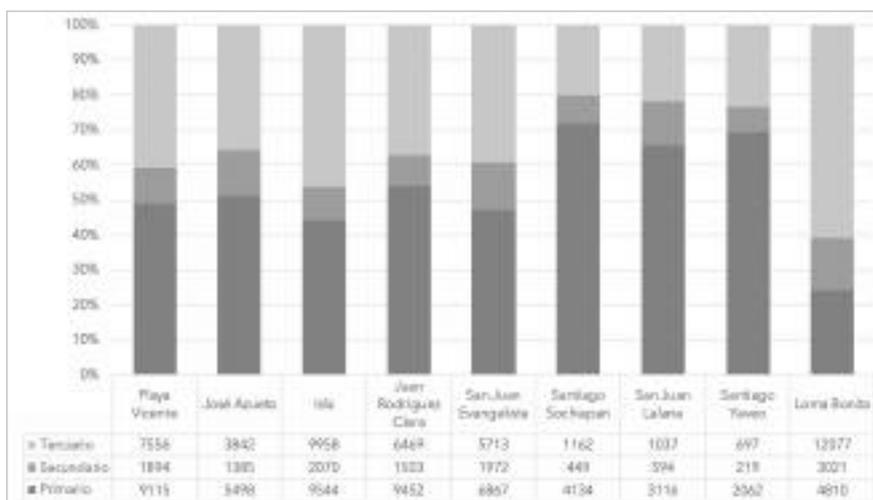
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, INEGI (2022)

1.11.7 Población ocupada de acuerdo con el sector

En la zona objetivo el sector secundario tiene menor representación yendo de 7.32 al 15.07%.

En contraparte, el sector primario ocupa un mayor porcentaje a excepción del municipio de Loma Bonita. Los detalles se observan en la figura 57.

Figura 57. Comparativo de la PEA ocupada según el sector de actividad



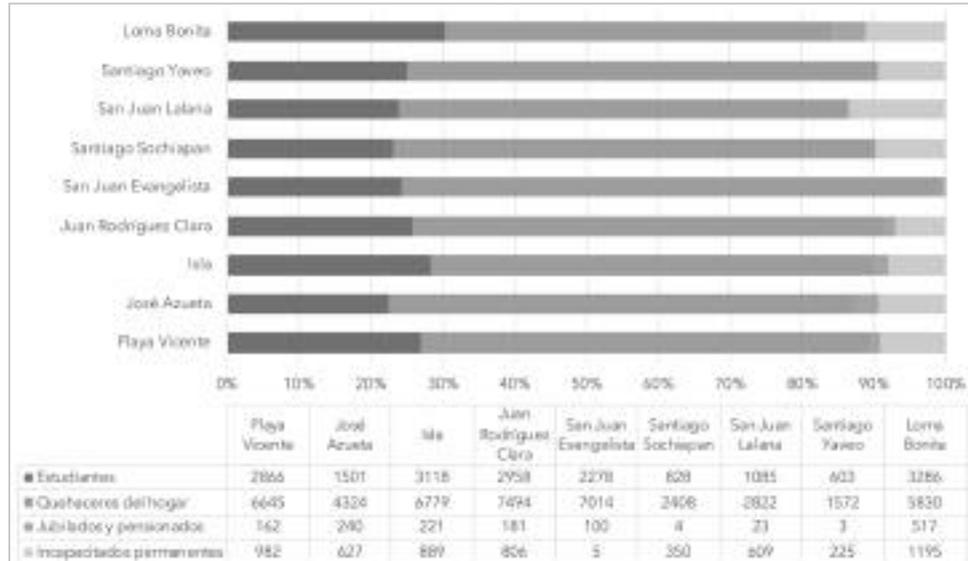
Fuente: Elaboración propia con datos de Cuadernillos Municipales (2020)

1.11.8. Población No Económicamente Activa según división ocupacional

En todos los municipios (Véase figura 58) la actividad con mayor incidencia corresponde a los quehaceres del hogar, la segunda, estudiantes.

La que menos porcentaje presenta son jubilados y pensionados, salvo en Santiago Sochiapan y Yaveo, donde el menor se refiere a incapacitados permanentes.

Figura 58. Comparación de la PNEA según actividad

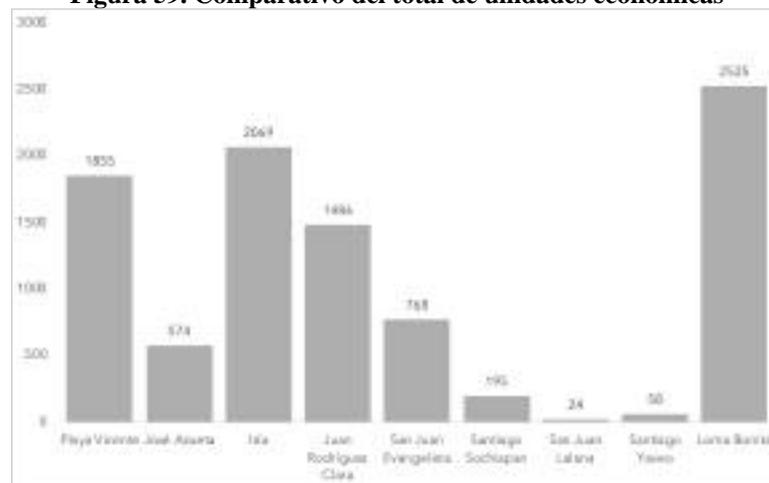


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020)

1.11.9. Unidades Económicas

En la figura 59, se puede observar el número total de unidades económicas por municipio. Es evidente que la mayor actividad se ubica en Loma Bonita con la mayor cantidad, seguido de Isla y Playa Vicente. Los municipios con menor número de establecimientos son San Juan Lalana y Santiago Yaveo. En todos los casos el comercio es la actividad principal.

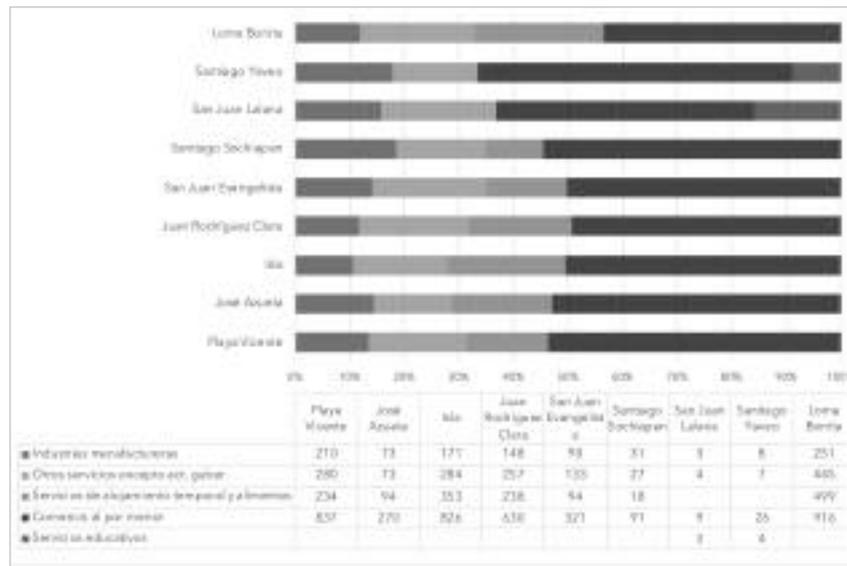
Figura 59. Comparativo del total de unidades económicas



Fuente: Elaboración propia con datos del DENEU

La DENUE, establece como manufactura a los molinos de maíz, las panaderías, y similares pues, efectivamente, hay una transformación de materia prima, por ello no debe sorprender que predominen como un segundo lugar en los municipios de Santiago Yaveo, Santiago Sochiapan; tercer lugar en José Azueta y San Juan Lalana; cuarto en Playa Vicente, Isla, Juan Rodríguez Clara, San Juan Evangelista y Loma Bonita.

Figura 60. Diferenciación de unidades económicas que presentan mayor porcentaje



Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

1.11.10. El trabajo informal en los estados objetivo

Como trabajo informal nos referimos a unidades económicas que no están registradas ante hacienda y, por lo tanto, a pesar de que producen bienes y servicios legales, operan al margen de la ley y no pagan impuestos. Lamentablemente a nivel municipal no existen datos sobre informalidad, por lo que se presenta la información del último trimestre de 2023 de ambos estados, para tener, al menos, un panorama general. En la tabla 2 se concentran los datos absolutos y relativos de la PEA ocupada y su condición de formalidad o no, así como la PEA ocupada que no pertenece al sector agropecuario y que es informal. Se manifiesta que la tasa de informalidad laboral (TIL1) supera más de la mitad de la PEA ocupada, para el primer trimestre de 2023; en Veracruz es de 68.45% respecto de la PEA ocupada estatal, mientras que, en Oaxaca, este porcentaje alcanza el 79.99%. Lo anterior significa que la condición laboral es más crítica en Oaxaca que en Veracruz, los retos son más urgentes y complicados, pues en el corto plazo, el trabajo informal ge-

nera muchas ventajas al patrón, empezando por no pagar impuestos, ni seguridad social, por ofrecer el salario que él mismo define.

Tabla 2 PEA ocupada en condición de formalidad/ informalidad, 1er trimestre 2023						
Indicador	2023 trimestre I					
	Oaxaca			Veracruz		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población ocupada formalidad /informalidad	1,890,453	1,090,607	799,846	3,395,413	2,100,580	1,294,833
Ocupación formal	378,224	223,246	154,978	1,071,379	663,925	407,454
Ocupación informal	1,512,229	867,361	644,868	2,324,034	1,436,655	887,379
Población ocupada no agropecuaria formalidad/ informalidad	1,387,070	675,692	711,378	2,639,079	1,415,643	1,223,436
Ocupación formal	348,687	200,183	148,504	987,563	590,256	397,307
Ocupación informal	1,038,383	475,509	562,874	1,651,516	825,387	826,129
Total de población ocupada en el sector informal	759,021	353,741	405,280	1,015,632	558,483	457,149
Tasas de la población ocupada en la informalidad						
Tasa de informalidad laboral 1 (TIL1)	79.99	79.53	80.62	68.45	68.39	68.53
Tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1)	40.15	32.44	50.67	29.91	26.59	35.31
Tasas calculadas de población ocupada no agropecuaria						
Tasa de informalidad laboral 2 (TIL2)	74.86	70.37	79.12	62.58	58.30	67.53
Tasa de ocupación en el sector informal 2 (TOSI2)	54.72	52.35	56.97	38.48	39.45	37.37
<p>TIL1: Proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo</p> <p>TIL2: Proporción de la población ocupada no agropecuaria que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados no agropecuarios cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.</p> <p>TOSI1: Proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada total.</p> <p>TOSI2: Proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada no agropecuaria.</p>						
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)						

Por otra parte, para la población ocupada que no se desempeña en actividades agropecuarias, la tasa de informalidad laboral (TIL2) se ubica, para Oaxaca, en 74.86%; mientras para Veracruz en 62.58%. Esta tasa comprende a los trabajadores que se hallan en la informalidad por la naturaleza de la unidad económica o porque su trabajo no es reconocido como vínculo laboral.

En este sentido, también se presentan las tasas de ocupación en el sector informal, TOSI1 y TOSI2, que son un cálculo con base en la PEA ocupada total, en donde los trabajadores utilizan ingresos, materiales y equipos del hogar para la realización de las actividades económicas, y que no es posible distinguir si son independientes o no. Respecto de la TOSI1, se trata de una tasa general, incluyendo trabajadores agropecuarios, para Veracruz, este porcentaje es del 29.91%, en comparación con Oaxaca que tiene una tasa del 40.15%. La TOSI2, incluye a la PEA ocupada y excluye a la del sector agropecuario, por lo que, para Veracruz esta es del 38.48%, y para Oaxaca, del 54.72%.

Con base en lo anterior, se infiere que estos porcentajes guardan relación con las actividades económicas que se realizan en los municipios de estudio. En 8 de los 9, el sector de actividad principal es el primario, es decir, labores agrícolas, ganaderas, pecuarias, de aprovechamiento forestal, entre otras, donde regularmente no existe un contrato de por medio, y los trabajadores difícilmente cuentan con prestaciones o derechos laborales; a excepción de Loma Bonita, en el cual, el sector predominante es el terciario, sin embargo, esta condición no implica formalidad.

Así mismo, considerando la TOSI1, la tasa de informalidad para ambos estados es significativa, sin embargo, para Oaxaca es más de 10 puntos porcentuales en comparación con Veracruz.

1.11.11. Servicios de salud

México ya atravesaba una crisis de salud antes de la pandemia. Existía un enorme déficit hospitalario que, como era previsible, empeoró con el COVID-19 y dejó secuelas en muchos pacientes que mantienen al sistema de salud colapsado. Las decisiones de gobierno no parecen acertar a soluciones y, lo que es más grave, la inversión de salud decreció como jamás lo había hecho⁸, más allá de interrumpir el derecho a la salud, esto también impacta los ingresos familiares, en muchos casos de manera catastrófica, es decir, las familias se ven obligadas a solventar incluso los casos que implican un gasto de tal dimensión que se compromete no solo su ingreso, sino su patrimonio, ya que se trata de "...aquellas enfermedades definidas y priorizadas por el Consejo de Salubridad General por su alto costo y los gastos que se derivan de sus tratamientos y medicamentos asociados, debido a su grado de complejidad o especialidad y la baja frecuencia con que ocurren"⁹.

En todos los municipios el mayor porcentaje de la población usuaria está concentrada en las instituciones de la Secretaría de Salud, entre los cuales pertenece el INSABI,

⁸ Badillo, "Pese a la pandemia, gobierno mexicano decide reducir gasto en salud", El Economista

⁹ Consejo Nacional de Protección Social en Salud, "¿Qué es el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos?", Gobierno de México

y aquí debemos explicar una grave circunstancia, la creación de esta institución obedece a la nueva política de salud de la actual presidencia de la República que decidió eliminar el Seguro Popular por ser una figura creada por gobiernos anteriores. El problema es que el INSABI nunca pudo funcionar, se provocó un desabasto de medicinas, se complicó y saturó aún más a los servicios médicos y, finalmente, desapareció¹⁰.

Dicho lo anterior, si observamos que la mayor parte de la población con derecho a la salud se encuentra vinculada a este desaparecido instituto, podemos inferir que enfrenta serios problemas al respecto y la proporción va del 41.05% hasta al 73.02%.

Empezando por Santiago Yaveo con el 73.02% usuaria de este servicio de salud y Santiago Yaveo con el 63.94%. Como segunda opción, para los municipios de Playa Vicente, José Azueta, Santiago Yaveo, Isla y San Juan Evangelista se orientan al uso del servicio privado, que como hemos mencionado, las familias se ven sujetas a acudir a este tipo de servicios de salud, debido a la condición que guardan los de naturaleza pública. Por su parte, Juan Rodríguez Clara junto con Loma Bonita, tienen como segundo lugar en usuarios a los consultorios de farmacias. Entre las instituciones con menor usuarios se encuentran el IMSS Bienestar¹¹, a excepción de San Juan Lalana, en la cual es la segunda opción, así como el IMSS e ISSSTE, que presentan los menores porcentajes de usuarios.

1.11.12. Impacto COVID-19 en el mercado laboral

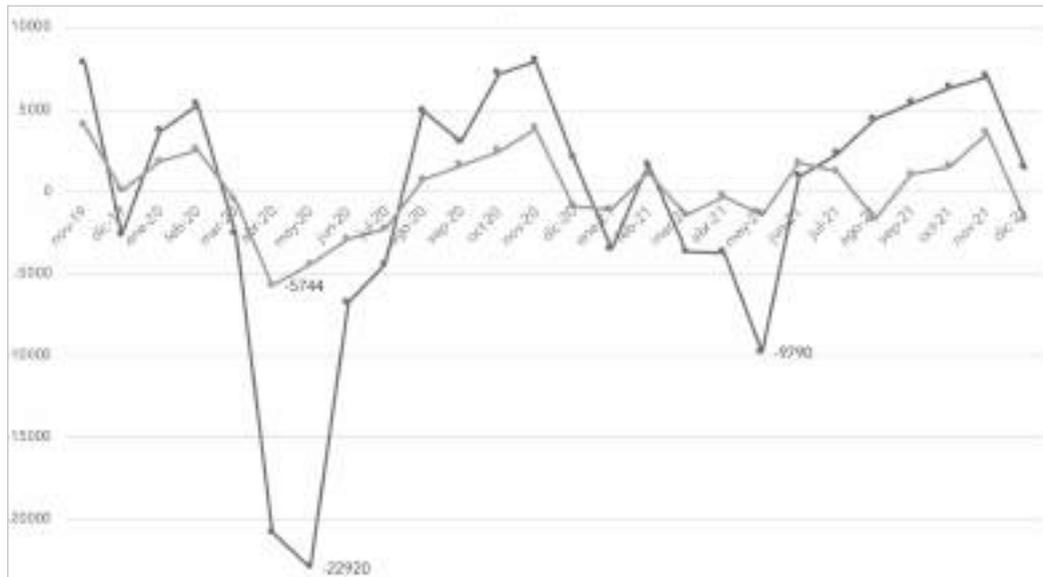
En México, los efectos económicos derivados de la pandemia por COVID-19 se manifestaron una vez que se declaró emergencia sanitaria mundial, teniendo un impacto muy fuerte en el mercado laboral, aunado a las medidas preventivas que las autoridades a nivel nacional y local establecieron a partir de ello, principalmente el cierre de comercio y lugares públicos. A nivel nacional, de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) entre el segundo y cuarto trimestre de 2020 se perdieron cerca de 840 mil empleos formales.

De acuerdo con cifras del IMSS, respecto del empleo formal, en Veracruz, se registró una pérdida de más de 20 mil empleos a partir de abril de 2020 (figura 61), llegando a sus niveles más críticos en mayo de ese mismo año, así mismo, como se puede observar, a partir de agosto de 2020 empieza un alza en el registro de los empleos formales, sin embargo, a principios de 2021 hay una nueva contracción, ciertamente en menor magnitud que al principio de la pandemia, lo que puede estar relacionado con las olas de contagios que se registraron durante la emergencia sanitaria.

¹⁰ El día 1º de junio del presente el Diario Oficial de la Federación, publicó la transferencia de sus recursos y su desincorporación por extinción. Consultado el 28 de junio de 2023. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690905&fecha=01/06/2023#gsc.tab=0

¹¹ Como se puede leer en la nota anterior, IMSS Bienestar absorbe al INSABI, es decir, el problema solo transfiere de institución en institución.

Figura 61. Cambio en el número de empleos registrados en el IMSS, Oaxaca y Veracruz, 2019-21



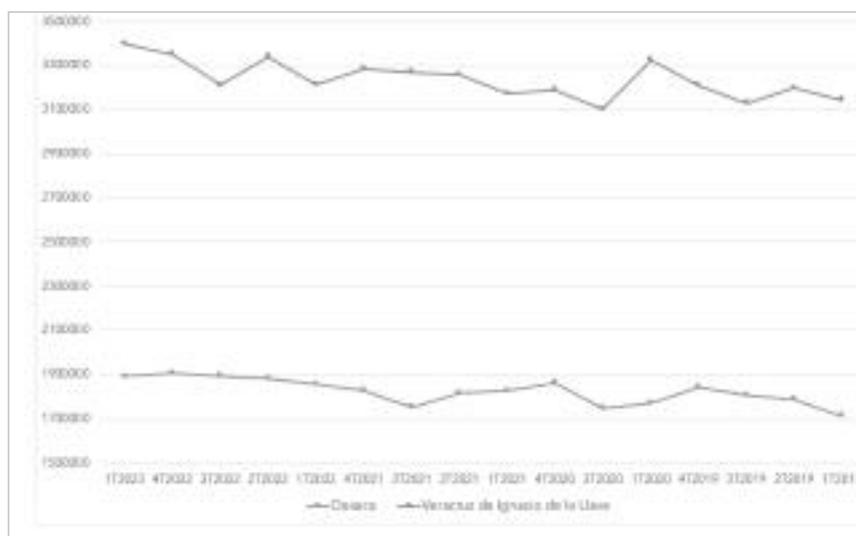
Fuente: Elaboración propia con datos abiertos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

Analizando las cifras para Oaxaca, en la figura 61, se aprecia que la disminución en empleos formales fue menor en comparación con Veracruz, llegando a su punto más álgido en abril de 2020, con una pérdida de más de 5 mil empleos; teniendo un repunte entre septiembre y noviembre de 2020, con un ligero aumento durante estos meses, sin embargo, sufre nuevamente una caída sostenida para finales de 2020 y principios de 2021, aunque en menor grado.

Estas cifras proporcionan un panorama general acerca de los estragos en el mercado laboral que generó la pandemia.

En la figura 62 se observa una disminución significativa del primer al tercer trimestre de 2020, que se evidencia en mayor medida para Veracruz en comparación con Oaxaca. En el primer estado la pérdida de empleos se estimó en más de 200 mil a partir del primer trimestre de 2020, con una pequeña recuperación para finales de año.

Para Oaxaca, el impacto se calcula en aproximadamente 70 mil empleos, de igual manera con un aumento para el cuarto trimestre de 2020. La discrepancia está vinculada al grado de informalidad laboral diferenciado.

Figura 62. Población ocupada, Oaxaca y Veracruz, 2019-2023

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

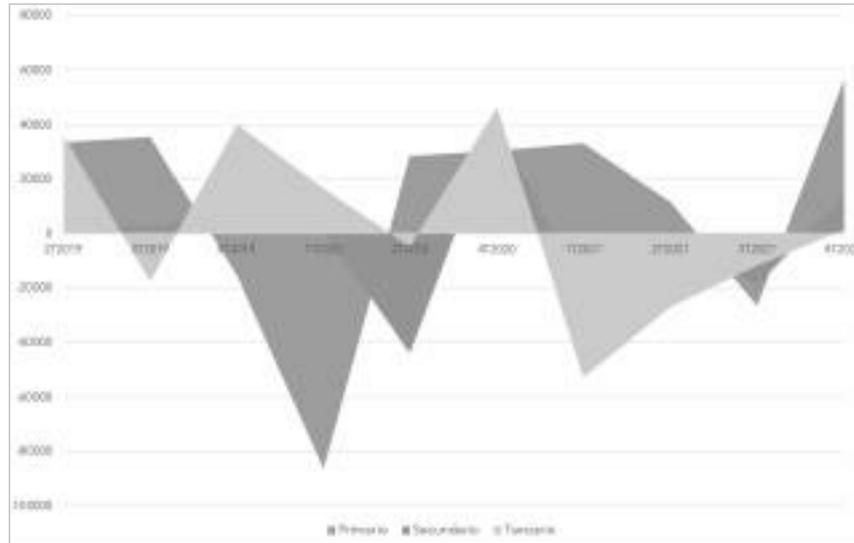
Como se mencionó, una de las medidas preventivas que se aplicaron fue el cierre a todos los negocios que no pertenecían a actividades esenciales, como lo eran las actividades agropecuarias, sin embargo, es importante hacer diferencia entre un estado y otro, debido a las actividades principales de cada uno.

Para el estado de Oaxaca, la diferencia entre un sector y otro se puede visualizar en la figura 63, en la cual se muestra el cambio, en cifras absolutas, que sufrió la población ocupada en cada uno, haciendo énfasis en la contracción que se presencié durante el primer trimestre de 2020, la caída de población ocupada fue de aproximadamente 86 mil personas en el sector primario, se recompuso para los trimestres subsiguientes, con pequeñas variaciones para el tercer trimestre de 2021.

Por su parte, el sector secundario sufrió una disminución reveladora para el tercer trimestre de 2020, de aproximadamente 40 mil trabajadores.

Sin embargo, para el sector terciario, la caída al principio de la pandemia no fue tan marcada, alrededor de 5 mil empleos. Aunque se puede apreciar que el mayor cambio fue para el primer trimestre de 2021, con una pérdida de empleo de casi 52 mil personas.

Figura 63. Cambio en número absolutos de la población ocupada por sector de actividad, Oaxaca, 2019-21



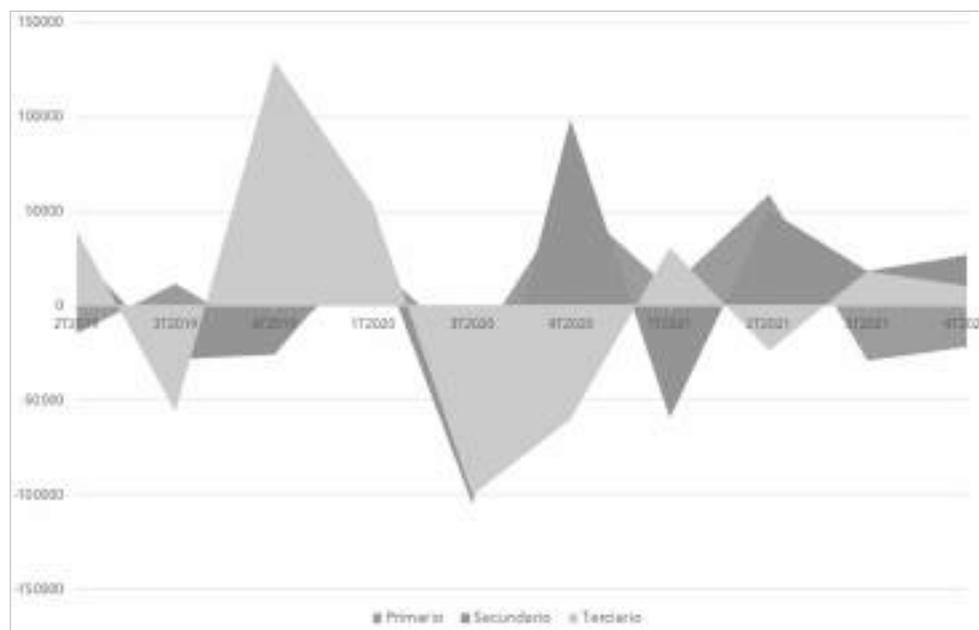
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

Para el caso de Veracruz, el sector terciario y secundario, fueron los que tienen una mayor contracción en la PEA ocupada (figura 64) durante el primer trimestre de 2020, ambos sectores presentan una pérdida de más de 100 mil empleos, lo anterior, vinculado a las actividades de turismo, comercio, educación, industria manufacturera, entre otros; el sector con un menor impacto es el terciario con un descenso en la PEA ocupada de casi 25 mil personas.

Como se ha mencionado, para finales de 2020, se puede observar un aumento, sin embargo, revisando los datos con base en el sector, el incremento sólo se hace presente en el sector primario y secundario.

Consideramos que guarda relación con la decisión de una mayor flexibilidad para continuar con actividades esenciales las que incluían, en gran parte, al sector primario. Por su parte, para el comercio y los servicios, el descenso continuó hasta entrado el primer trimestre de 2021.

Figura 64. Cambio en número absolutos de la población ocupada por sector de actividad, Veracruz, 2019-21



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)

1.11.13. Asistencialismo

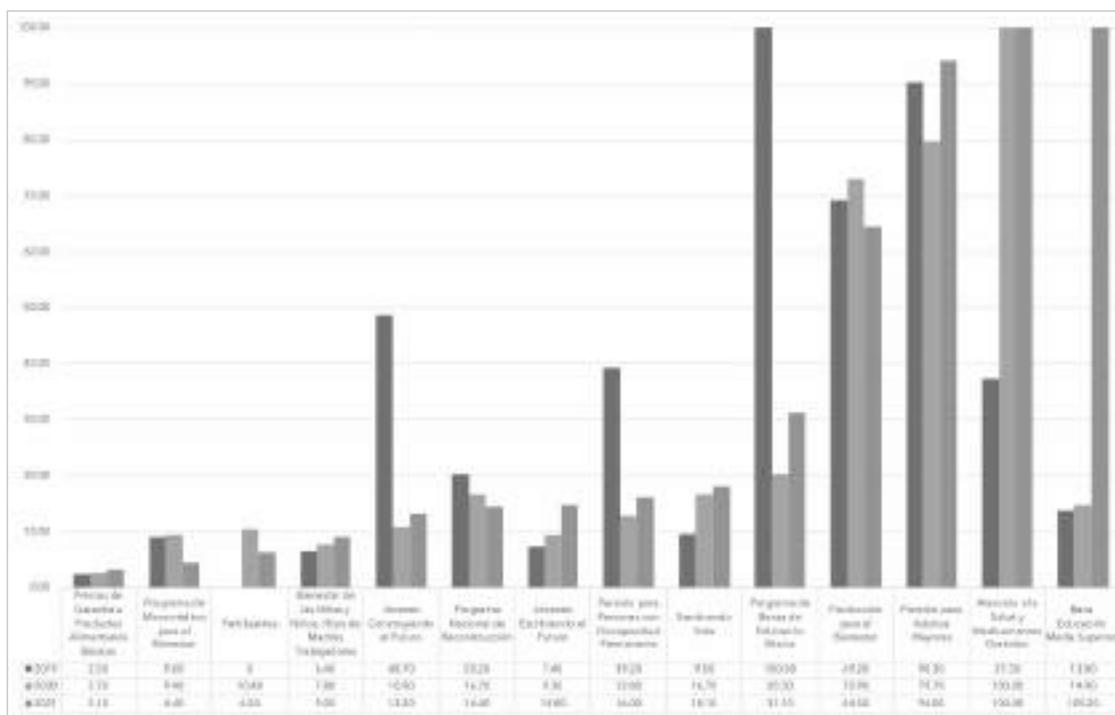
Cuando se habla de asistencialismo, se hace referencia a los programas con enfoque social que se establecieron en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, que, con base en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022 de Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se identificaron al menos 32 programas derivados del PND. En este apartado, se considera importante, puntualizar aquellos programas que son considerados prioritarios y la cobertura, es decir, el porcentaje de población potencial que está siendo atendida, desde 2019 a 2021.

Los programas prioritarios con mayor cobertura en 2021 fueron Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral y Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (figura 65). Destaca este último, dado que en 2020 su cobertura fue de apenas 14.9% y, en 2021, pasó a 105.2%, de acuerdo con el CONEVAL, esto se debe, a dos razones principales, se estimó que su población potencial sería de 27,883,898, sin embargo, este número no se alcanzó, por lo que se realizó una modificación a la población objetivo quedando en 5,352,028. Por esa razón se supera el

100%. La población atendida en este periodo pasa de 4,161,296 en 2020 a 5,632,698 en 2021, superando la meta establecida.

Otro de los programas que se distinguen sobre la cobertura, pero en sentido contrario, es el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro que de 2019 a 2020 tuvo una reducción significativa de su población atendida (pasó de 1,120,543 a 444,585).

Figura 65. Programas sociales y su cobertura (población atendida/potencia), 2019-21



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL (2022)

Aunado al análisis de la cobertura de los programas, en la tabla 3, se muestra el cambio en el presupuesto destinado a estos, al respecto, los programas prioritarios con el mayor presupuesto ejercido han sido Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con más de cien millones de pesos de 2019 a 2021; y Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral, que pasó de cuatro millones, en 2019, a más de cien millones de pesos para 2020 y 2021.

En contraste, el siguiente programa prioritario con el mayor presupuesto ejercido en el periodo mencionado fue Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Su-

perior Benito Juárez. El menor presupuesto ejercido de todos los programas prioritarios fue para Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (987.1 millones) para los tres años contemplados.

Tabla 3 Presupuesto ejercido en los programas sociales prioritarios a nivel nacional, 2019-2021 en millones de pesos.			
	2019	2020	2021
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	\$113,068.50	\$127,627.50	\$150,085.00
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	\$4,743.20	\$105,278.90	\$101,562.60
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	\$25,049.20	\$31,691.30	\$32,975.30
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	\$25,801.70	\$29,010.20	\$31,352.40
Jóvenes Construyendo el Futuro	\$23,915.20	\$24,856.50	\$20,528.60
Sembrando Vida	\$14,648.10	\$27,307.30	\$28,152.80
Producción para el Bienestar	\$11,132.40	\$10,810.50	\$13,454.70
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	\$8,295.20	\$12,005.90	\$15,500.80
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	\$8,100.00	\$10,614.70	\$7,440.20
Programa de Mejoramiento Urbano	\$7,665.50	\$4,685.90	\$9,823.20
Programa Nacional de Reconstrucción	\$7,066.70	\$2,591.20	\$1,163.30
Jóvenes Escribiendo el Futuro	\$6,210.60	\$7,505.30	\$9,824.70
Programa de Microcréditos para el Bienestar	\$2,188.20	\$2,370.10	\$ -
Programa de Apoyo para el Bienestar de la Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	\$1,975.10	\$1,771.60	\$2,413.10
Fertilizantes	\$1,204.70	\$1,896.70	\$2,201.70
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	\$957.60	\$986.30	\$987.10
Total general	\$263,001.70	\$401,009.70	\$427,465.40
En euros a un tipo de cambio de 18.00 pesos	14,611.20 €	22,278.31 €	23,748.07 €

Fuente: tomado del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022, COVENAL
Nota: elaboración propia con base en Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2023, e información de la Cuenta de la Hacienda Pública que emite la SHCP anualmente.

1.11.14. Pobreza juvenil

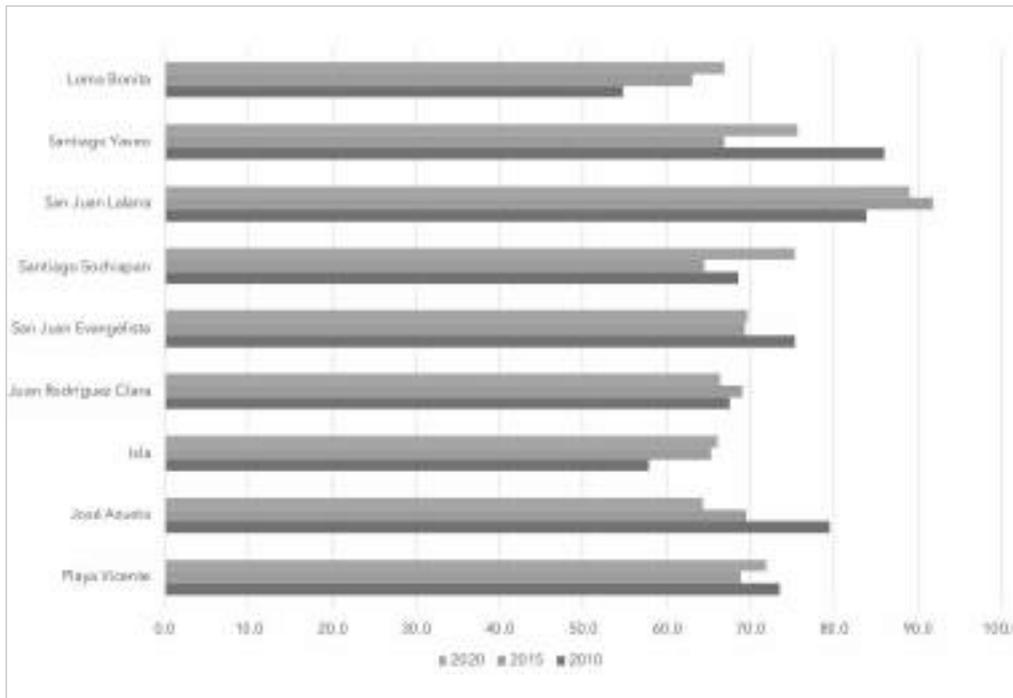
De acuerdo con datos de CONEVAL, en su Informe de Pobreza por Grupos Poblacionales a nivel municipal, indica que la situación de pobreza en jóvenes de 18 a 29 años

presentó un comportamiento similar a la de la población en general en la misma condición. Destaca que 2020, en 624 municipios -de los 2475 que existen en México, hubo porcentajes de pobreza superiores al 80%. 307 de ellos localizan en Oaxaca y 66 en Veracruz.

En la figura 66, distinguimos que San Juan Lalana supera el 80% de su población juvenil en situación de pobreza para los quinquenios de 2010 a 2020.

En 2020, casi todos superan el 60% de la población joven en esta situación. Se puede observar, de igual manera que, en 4 de los 9 municipios, Loma Bonita, San Juan Lalana, Santiago Sochiapan, Isla aumentaron este porcentaje.

Figura 66. Comparativo de porcentaje de población de 18 a 29 años en situación de pobreza, 2010-20



Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos del CONEVAL.

Las descripciones anteriores nos hablan de retos muy severos, en diversos y simultáneos frentes. Una política de empleabilidad resulta no solo una buena identificación del problema, sino una necesidad urgente de propiciar espacios laborales que transformen la fisonomía de la región, que otorguen oportunidades para reconstruir el tejido social mediante la dignidad que otorga un trabajo de calidad.

CAPÍTULO II. ORIGEN Y FUNDAMENTO TEÓRICO DE LA METODOLOGÍA APLICADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA.

Cada proyecto presenta retos diferentes, en México la elaboración de políticas públicas se ha entendido como buenas propuestas, en el mejor de los casos, que surgen detrás de un escritorio en un gobierno federal o estatal.

Como resultado de ello, durante muchos años se dilapidaron recursos públicos sin que fuera posible saber qué tanto su erogación se acercó a los objetivos, qué tanto fracasaron, qué tanto aportaron a la mejora en las condiciones de vida de la población.

A partir del actual milenio el país ha transitado, lentamente, a escenarios de mayor respaldo técnico, buscando alinearse a la gerencia pública aplicada por nuestros socios comerciales con mejores resultados públicos. Una aspiración loable de los gobiernos que resulta coherente con los organismos internacionales.

Por esta razón, las opciones de diseño metodológico estaban en la planeación estratégica y la MML, la cual tiene su origen en la primera, razón por la cual se encuentran estrechamente relacionadas y se complementan entre sí.

Aun cuando se trata de enfoques distintos, comparten elementos y objetivos similares, con lo cual esta relación simbiótica se puede observar en los puntos que comparten:

Un enfoque sistémico: Tanto la metodología de Marco Lógico como la planeación estratégica adoptan un enfoque sistémico para abordar los problemas y desafíos. Ambas metodologías consideran la interrelación y la influencia de multifactorial en la consecución de los objetivos.

Los enfoques sistémicos tienen su base en la Teoría de los Sistemas de propuesta por Ludwig Von Bertalanffy en la década de 1950¹², quien desarrolló esta teoría para proporcionar un marco conceptual que permitiera comprender y analizar fenómenos complejos en diversos campos, incluyendo la biología, la psicología, la sociología y la gestión.

Bertalanffy (1968) sostiene que los sistemas son entidades conformadas por componentes interrelacionados que interactúan entre sí y forman una totalidad con propiedades y características propias. La teoría se basa en la premisa de que los sistemas no pueden ser comprendidos adecuadamente si se analizan sus partes individuales de manera aislada, sino que es necesario considerar las interconexiones y las interacciones entre los

¹² von Bertalanffy, Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones

elementos. Lo anterior, tácitamente, concede un mayor valor a las partes en su relación con el resto, que a ellas mismas *per se*. Dicho de otra manera, la suma de los nodos es mayor que los nodos aislados.

Aplicando lo dicho a nuestro propósito, es fácil comprender que cada municipio aislado tiene un determinado potencial, pero si lo suma al resto del grupo ese potencial crece en todos sentidos, económico, político, social y ambiental.

Justamente en materia ambiental resulta más fácil inferir este tipo de relaciones, por ejemplo, de poco sirve el cuidado de una franja del Río Papaloapan (que da nombre a la región) si los municipios aledaños verterán sus desechos de cualquier tipo. Ahí nos queda claro como la posibilidad de conservar o remediar está en función de las acciones coordinadas y los esfuerzos incorporados.

Bertalanffy¹³ propuso una serie de principios generales que caracterizan a los sistemas, tales como la interdependencia de las partes, la retroalimentación, la jerarquía y la adaptación al entorno.

Estos principios fundamentales del enfoque sistémico proporcionan una base para comprender cómo los elementos de un sistema se influyen mutuamente y cómo el sistema en su conjunto puede adaptarse y responder a cambios internos y externos.

Podemos observar que todas estas premisas se cumplen en las relaciones que existen y las que debería existir, entre los gobiernos locales prácticamente de todo el mundo.

Orientación hacia los resultados: Tanto el Marco Lógico como la planeación estratégica se centran en lograr resultados concretos y orientados a los objetivos establecidos. Ambos enfoques buscan establecer una cadena lógica de resultados para alcanzar un propósito general.

Lo que significa que ambos cuidan la objetividad en la construcción de los proyectos, lo que no es medible no se puede demostrar, así que todo lo planteado debe ser susceptible de objetivarse; esta condición orienta el trabajo de manera que los mecanismos de seguimiento y evaluación se establecen desde el diseño mismo.

Sabemos que, en materia de política pública, cuando no se plantean mecanismos de medición *a priori*, no podemos llamarla política pública, pues no seremos capaces de saber si se han alcanzado los objetivos para los cuales fue creada, así en todo momento

¹³ Bertalanffy, Op cit.

nos dará información para saber si estamos en la ruta que originalmente elegimos, o si debemos hacer modificaciones, adaptaciones e incluso renunciar a su aplicación. La respuesta a estas interrogantes solamente nos la puede dar un mecanismo de seguimiento que, evidentemente, debe ser cuantificable.

Análisis y diagnóstico: Tanto en el Marco Lógico como en la planeación estratégica, se realiza un análisis y diagnóstico de la situación actual. Se identifican problemas, necesidades y oportunidades, lo que permite tomar decisiones informadas y diseñar acciones adecuadas.

En este caso tenemos la ventaja de un trabajo previo que identifica el problema a tratar, sin embargo, la construcción de un diagnóstico certero es fundamental para definir hacia quién vamos a dirigirla; cuántas personas queremos impactar y cuáles son las metas intermedias por plantearnos.

Lo anterior, nos llevará a cumplir con una de las características básicas de las PP, la flexibilidad.

Participación de los actores clave: Ambas metodologías fomentan la participación de los actores clave en el proceso de planificación. Se plantea involucrar a todas las partes interesadas relevantes para obtener una visión holística y generar un mayor sentido de apropiación y compromiso, así como, para observar las probables resistencias.

Se trata de construir proyectos sólidos cuyo margen de error resulte mínimo.

Lo anterior, obliga un conocimiento *in situ* para identificar, con objetividad, al mayor número de figuras clave, tanto positiva como negativamente al proyecto.

Medición y evaluación: Tanto el Marco Lógico como la planeación estratégica consideran la importancia de la medición y la evaluación. Ambos enfoques utilizan indicadores para monitorear y evaluar el progreso y el logro de los objetivos, lo que permite realizar ajustes y mejoras en el proceso de implementación. Como ya se ha mencionado la objetividad permite ser conmensurable.

Si bien el Marco Lógico se enfoca principalmente en la planificación y gestión de proyectos, y la planeación estratégica tiene un alcance más amplio que abarca la dirección estratégica de una organización.

Ambas metodologías, de hecho, están combinadas en el presente documento, desde el diseño general hasta su conclusión. Todos los apartados diagnósticos y la construcción de la PP permiten lograr una planificación más integral y coherente, asegurando que las acciones y proyectos estén alineados con los objetivos estratégicos y produzcan resultados concretos y medibles.

Ahora bien, en estricto sentido los principios y fundamentos teóricos de la MML¹⁴ son los siguientes:

Enfoque basado en resultados: Se fundamenta en la idea de que las políticas y proyectos deben centrarse en los resultados esperados y en el logro de objetivos concretos. Se busca establecer una relación clara entre las acciones realizadas y los impactos deseados.

Este enfoque es consistente en la alineación de propósitos emanados de esta PP y la actual administración pública mexicana que opera bajo el enfoque de Gestión para Resultados. En este mismo sentido, es útil en la armonización a los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional.

Análisis de problemas y causas: La metodología se basa en un análisis exhaustivo de los problemas existentes y sus causas subyacentes.

Se busca comprender la naturaleza de los problemas y sus interrelaciones para diseñar acciones efectivas. En estas interrelaciones se identifican las figuras relevantes, es decir, los actores estratégicos vinculados al problema específico a atender (Punto 1 de la MML).

Para ello llevamos a cabo la construcción de los árboles de efectos y causas que nos reflejan los efectos que el problema genera en la zona de estudio y las causas que lo propiciaron, lo cual luego se expresa, en su conjunto, como el árbol de problemas (Puntos 2, 3 y 4 de la MML).

Participación y apropiación: Promueve la participación de las partes interesadas y la toma de decisiones compartida. Se busca generar un sentido de apropiación y compromiso por parte de los actores involucrados en el diseño y la implementación de las políticas o proyectos.

¹⁴ Ortigón, Pacheco, y Prieto, Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.

Es decir, un enfoque de corresponsabilidad que compromete a las partes y éstas se apropian de los proyectos, se enorgullecen con ellos y se vuelven guardianes de su aplicación y preservación.

Cuando además la comunidad participa, como es nuestro caso, en la identificación de los puntos anteriores, a la postre verá sus aportes reflejados y el sentido de pertenencia actuará en beneficio de o los proyectos emanados de ella. Lo anterior, se visibiliza al construir el árbol de objetivos (Punto 5 de la MML).

Enfoque de planificación secuencial: Se basa en una planificación secuencial y lógica de las acciones a seguir. Se establecen objetivos específicos, actividades, resultados esperados y la secuencia lógica entre ellos para lograr el objetivo general.

Este tipo de diseño facilita el principio sucesivo que inexorablemente nos lleva a la definición conjunta de acciones, esto es el punto 6 de la MML.

Orientación hacia la medición y verificación: Enfatiza la importancia de establecer indicadores claros y verificables para medir el progreso y el logro de los objetivos. Se busca contar con medios de verificación adecuados para evaluar el impacto y la eficacia de las acciones emprendidas.

Es común en la generación de políticas públicas, principalmente desde el gobierno de la República, mediante sus planes de desarrollo, que los objetivos a alcanzar presenten un carácter ambiguo.

Por ejemplo, suelen plantearse elevar el bienestar de la sociedad, sin detenerse, previamente, a definir cómo medirán tal cosa que califican como bienestar.

Con lo cual, nunca sabremos si los recursos empleados en esas acciones fueron onerosos o mínimos, es decir, si tuvimos éxito o no (Puntos 7, 8, 9 y 10 de la MML).

Gestión del riesgo: La metodología considera la gestión del riesgo como un componente clave. Se busca identificar los supuestos y riesgos asociados a la implementación de la política o proyecto, y tomar medidas para mitigarlos y minimizar su impacto.

De cualquier manera, es prudente aceptar que en todo proyecto subyacen imponderables, sin embargo, la consideración de su probable existencia puede llevarnos a minimizar los daños o los costos de reorientar el rumbo (Punto 11 de la MML).

2.1. LA ELECCIÓN DE LA MML PARA EL DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE ESTA PP.

Dicho lo anterior, esta política pública está elaborada bajo los lineamientos de la Metodología de Marco Lógico, no solo por sus características intrínsecas ya revisadas, sino también porque resulta conveniente utilizar un mecanismo que comparten los organismos internacionales como la propia Unión Europea, auspiciante de este proyecto de cooperación.

Así mismo, su probada aceptación a nivel internacional y nacional, en el caso mexicano, ha llevado al Gobierno de la República a su utilización para el diseño, formulación, implementación y evaluación de sus principales estrategias públicas.

Por lo tanto, al identificar que se trata de una constante en la planeación que lo mismo sucede en el ámbito de las entidades federativas, como incluso de algunos municipios del país, la elección resulta ideal.

Debido a estas características, facilitó la alineación a los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal, con lo cual su aplicación es jurídicamente compatible.

En virtud de que una PP es un conjunto de acciones operado a través del aparato gubernamental, -preferentemente para casos como el que nos ocupa-, acompañado del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la propia población objetivo, se requirió la aplicación combinada de metodología cuantitativa para el procesamiento de datos y cualitativa para la sistematización de las intervenciones de la comunidad.

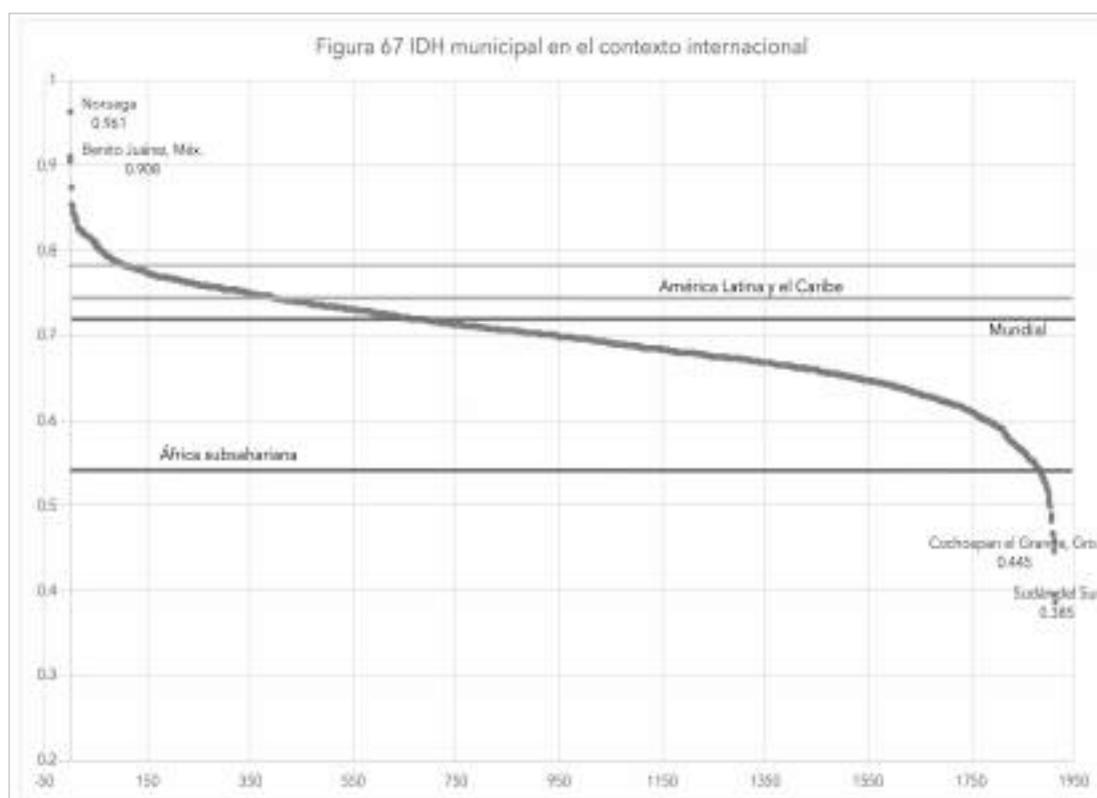
Por supuesto, para aproximarnos a las realidades locales, se llevó a cabo una labor de gabinete para revisar información secundaria: censos poblacionales, económicos, sociales y medio ambientales; mecanismos de evaluación de las entidades públicas y sus consecuentes resultados; instrumentos jurídicos vigentes y aquello que, a lo largo de la elaboración de la política se hizo necesario demostrar mediante datos.

De esta forma se ha cuidado respetar un rigor metodológico que asegure, con un alto porcentaje de asertividad, la secuencia de hechos deseable para el seguimiento, evaluación y cumplimiento de los objetivos.

CAPÍTULO III. PERSPECTIVA TEÓRICA DE ESTA POLÍTICA PÚBLICA

Más allá de intentar resolver un problema en particular, cuando planeamos o diseñamos proyectos que pretenden incidir positivamente en la vida de las personas, lo hacemos partiendo de conceptos preconcebidos, en este caso del axioma de desarrollo, así que es prudente detenernos a responder desde qué óptica estamos mirando el desarrollo, cómo lo entendemos y cómo vigilamos, en su búsqueda, el respeto a todos los derechos de la persona humana.

El trabajo de campo es una actividad fundamental para quien desea hacer planteamientos de cambio. México es muchos *Méxicos*; en el país cohabitan escenarios que gozan de un estatus socio económico similar a las grandes urbes del mundo, al lado de poblados que presentan signos de marginación y pobreza similares a las zonas más pobres de África. En la figura 67, se muestran las posiciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de México, en comparación con el IDH más alto y más bajo a nivel mundial, así como el promedio de las diferentes regiones como lo son América Latina y el Caribe, y África subsahariana.



Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes de IDH 2020 y 2021-2022 (PNUD)

3.1 EL CONCEPTO DE DESARROLLO

Si México es un país de grandes asimetrías, cohabitan al menos 68 pueblos indígenas conforme al criterio etnolingüístico¹⁵, con sus correspondientes lenguas originales; un país donde prevalecen mecanismos enraizados de discriminación; donde las mujeres, los jóvenes, los grupos LGBTQ+ y, en general, la población marginada tiene derechos reconocidos en la Ley y ausentes en la vida cotidiana, resulta particularmente necesario definir una postura, un referente que guíe la idea de desarrollo que pretendemos alcanzar con nuestras propuestas.

Desde las administraciones públicas, este concepto se ha planteado como una labor de homogenización de los pueblos, es decir, de las zonas rurales con respecto a las áreas urbanas que eventualmente son más favorecidas con los servicios públicos, en particular, salud y educación. Sin embargo, esto no necesariamente es deseable, adecuado o propicio. En muchas ocasiones ha resultado en un retroceso y un gasto del erario infructuoso.

La elaboración del concepto ha pasado por creer que el desarrollo solo estaba en función de nuestra capacidad de crear riqueza¹⁶. Posteriormente, cuando se establecieron mecanismos de medición y comparación, se introdujo la idea de crecimiento, entendiendo este como la capacidad de producir cada vez en mayores cantidades¹⁷. Posteriormente llegamos al constructo propiamente de Desarrollo que comprendía la suma de creación de riqueza para incrementar la producción, es decir, crecer mediante reinversión de esa generación de riqueza.

La expresión cuantitativa de lo anterior es el Producto Interno Bruto (PIB), pero la globalización empezó a mostrarnos que el solo incremento del PIB podía implicar o no, mejores condiciones de vida. Encontramos países con un alto ritmo de crecimiento de su producción, pero a costa de la destrucción medio ambiental y de incrementos constantes de la inversión como el caso de China, actualmente. Un país donde los trabajadores no tienen garantías, ni un régimen de horarios adecuado a sus necesidades y donde más de la mitad de su población continúa enfrentando condiciones de pobreza extrema.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF). «Programa especial de los pueblos indígenas y afroamericano 2021-2024.

¹⁶ El trabajo anual de cualquier nación es el fondo que originalmente le provee con todos los bienes necesarios y comodidades de la vida que esta consume anualmente, y que, en todo momento, consiste en el producto inmediato de dicho trabajo, o bien de lo que con tal producto se compra a otras naciones. Por tanto, cuanto mayor o menor sea la proporción que dicho producto mantiene con respecto al número de los que lo han de consumir, mejor o peor provista estará la nación de todos los bienes necesarios y comodidades de la vida que pueda necesitar o demandar. (Smith, 1776:1, citado en Ricoy, La teoría del crecimiento económica de Adam Smith

¹⁷ “...as each of us can only purchase the products of others with his own products; as the value we can buy equal to the value we can produce, the more men can produce, the more they will purchase; [como cada uno de nosotros solo puede comprar los productos de otros con sus propios productos; como el valor que podemos comprar es igual al valor que podemos producir, cuanto más puedan producir los hombres, más compra]” Say, 1820, citado en Béraud y Numa, Retrospectives. Lord Keynes and Mr. Say: A proximity of ideas

3.1.1 El Desarrollo Humano y su Índice

Así que se hizo necesario introducir otros elementos que estaban relacionados con la vida de las personas, para saber si ese crecimiento se significaba positivamente. Es de esta manera que llegamos a la concepción de Desarrollo Humano (DH) creada por Mahbub ul Haq y Amartya Sen, dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1990¹⁸.

El concepto de DH se basa en la premisa fundamental de que el desarrollo no se puede medir únicamente por el crecimiento económico, sino que debe ser evaluado desde la perspectiva de las personas y su calidad de vida. Por lo tanto, es un enfoque centrado en las personas, que busca ampliar las oportunidades y las opciones para que puedan vivir una vida plena y significativa.

Se define como el proceso de ampliación de las capacidades humanas¹⁹, que incluyen aspectos como la educación, la salud, el acceso a recursos y oportunidades, la participación política, la seguridad, la equidad de género y el respeto a los derechos humanos. Se enfoca en garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de vivir una vida digna, satisfaciendo sus necesidades básicas y teniendo la libertad de elegir y realizar sus aspiraciones.

Una vez construida esta nueva noción fue posible diseñar el índice de desarrollo humano, el cual se convirtió en una medida ampliamente utilizada para evaluar y comparar las condiciones de vida entre países, ya que este baremo combina aspectos de educación, salud y nivel de vida para proporcionar una medida más completa y multidimensional del desarrollo.

El desarrollo humano, ha sido reconocido como Derecho Humano, cuando menos, desde la Declaración de Filadelfia²⁰, adoptada por la Conferencia General en 1944, la cual señala en su artículo II, que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1986, aprobó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, misma que se inspiró en lo reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, destacándose que el derecho al desarro-

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Reporte de Desarrollo Humano.

¹⁹ Más adelante veremos más detalladamente el tema de las capacidades.

²⁰ Vigente en México, por ser parte de la Organización Internacional del Trabajo desde el 9 de septiembre de 1931

llo es un derecho humano inalienable y que todas las personas tienen el derecho fundamental de que el Estado le de las oportunidades para ello en condiciones de igualdad²¹.

Por su parte, en la Proclamación de Teherán²² señala que, en virtud de que los Derechos Humanos son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. Asimismo, señala que “la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su primer Informe, señaló que su principal objetivo es la ampliación de las oportunidades de las personas, siendo una de ellas el acceso a los ingresos como un medio para lograr su bienestar.

Por su parte, la Declaración y el Programa de Acción de Viena²³, en su artículo 10 “reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” y, por tanto, determinante para disfrutar de la totalidad de los Derechos Humanos reconocidos.

En resumen, el concepto de desarrollo humano surge como una respuesta crítica al enfoque exclusivo en el crecimiento económico, y pone a las personas en el centro del desarrollo, por lo tanto, se trata de un enfoque integral que busca equidad y promueve la dignidad humana.

3.1.2. El Desarrollo Sostenible

Paralelamente, en este mismo punto de la historia, surge el concepto de Desarrollo Sostenible que se atribuye ampliamente a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, también conocida como la Comisión Brundtland²⁴. Fue en 1987 que la Comisión publicó un informe titulado “Nuestro futuro común”, que introdujo oficialmente el concepto de desarrollo sostenible y destacó la necesidad de sumar al desarrollo económico la protección del medio ambiente y el bienestar social.

El informe definió el desarrollo sostenible como aquel que “satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo. Aprobada durante la 97a. sesión plenaria. Nueva York, Naciones Unidas, 4 de diciembre

²² La Conferencia Internacional de Derechos Humanos, llevada a cabo en Teherán, Irán, del 22 de abril al 13 de mayo de 1968.

²³ Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993

²⁴ World Commission on Environment and Development, Our Common Future

sus propias necesidades²⁵. Esta definición puso de relieve la importancia de considerar los aspectos económicos, sociales, ambientales y generacionales de manera integral.

En el mismo sentido, la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, estableció ocho propósitos denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo éstos, la erradicación de la pobreza, la cobertura universal de la enseñanza primaria, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil, la salud materna, el combate a las enfermedades, la sostenibilidad ambiental y el fomento a una alianza mundial para el desarrollo.

Queda claro que, el desarrollo sostenible se ha convertido en un objetivo clave para gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil en todo el mundo. Ha sido respaldado por múltiples cumbres y conferencias internacionales, como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 y la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²⁵, en 2015, como parte de la Agenda 2030.

En este último punto también ubicamos coherencia de la presente política pública, pues como podremos ver contiene una lógica que busca acercar los ODS, los cuales son un conjunto de metas y objetivos acordados por las Naciones Unidas para abordar los desafíos globales más urgentes y promover un desarrollo sostenible en todo el mundo. Una muy breve explicación de ellos nos permitirá ubicar las coincidencias:

1. Fin de la pobreza: Eliminar la pobreza extrema en todas sus formas y dimensiones, asegurando que todas las personas tengan acceso a los recursos básicos necesarios para una vida digna.
2. Hambre cero: Lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Salud y bienestar: Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos en todas las edades, incluyendo el acceso a servicios de salud de calidad.
4. Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos, promoviendo oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.
5. Igualdad de género: Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas, eliminando la discriminación y la violencia de género.
6. Agua limpia y saneamiento: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Energía asequible y no contaminante: Asegurar el acceso a una energía asequible, confiable, sostenible y moderna para todos, promoviendo fuentes de energía renovable.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas, ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible

8. Trabajo decente y crecimiento económico: Promover un crecimiento económico inclusivo y sostenible, y garantizar condiciones laborales decentes para todos.
9. Industria, innovación e infraestructura: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducción de las desigualdades: Reducir la desigualdad dentro y entre los países, promoviendo la inclusión social, económica y política.
11. Ciudades y comunidades sostenibles: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Producción y consumo responsables: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, reduciendo el desperdicio y promoviendo prácticas responsables.
13. Acción por el clima: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos, y promover la adaptación y la resiliencia.
14. Vida submarina: Conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Vida de ecosistemas terrestres: Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de forma sostenible los bosques y combatir la desertificación y la pérdida de biodiversidad.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas: Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas y fortalecer las instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos

La presente PP pretende coadyuvar directamente al logro de los Objetivos 4, 5 y 8, e indirectamente al 1, 2, 3, 10 y 16. No obstante, sabemos que el éxito de este proyecto traerá beneficios generalizados para los municipios, estados y el país.

Como podemos ver entonces, el desarrollo sostenible se sustenta en la idea de que los recursos naturales son finitos y deben ser utilizados de manera responsable, considerando los límites ecológicos y promoviendo la conservación y protección del medio ambiente. Buscando fomentar un desarrollo que sea sostenible a largo plazo, evitando la sobreexplotación de los recursos naturales, la degradación ambiental y los impactos negativos en los ecosistemas; promover la equidad social y la justicia, garantizando que todas las personas tengan acceso a condiciones de vida dignas, educación, salud, empleo y participación en la toma de decisiones. Busca reducir las desigualdades sociales y económicas, y promover una distribución justa de los beneficios del desarrollo.

En este concepto se reconoce la necesidad de considerar la integración de tres dimensiones interrelacionadas: la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental. Estas esferas no pueden considerarse de forma aislada, ya que operan estrechamente interconectadas y se influyen mutuamente provocando reacciones que alteran el

valor del sistema en su conjunto, tal como lo señala la propia teoría de Bertalanffy, antes mencionada.

3.1.3. El enfoque de capacidades

En la construcción del IDH y del propio axioma de desarrollo sostenible surge la preocupación por las posibilidades reales de que las personas desarrollen las capacidades con las que nacen y aquí es donde coincidimos a mayor profundidad para entender un concepto tan complejo.

Antes hemos dicho que la homogenización de los pueblos ha sido una idea constante en la búsqueda de desarrollo, sin entrar en la profundización de las enormes diferencias. Las personas no tenemos -y no hay razón para que así sea-, las mismas aspiraciones, anhelos, sueños, lo que nos lleva a no compartir las mismas necesidades.

Con lo cual la ruta para definir el desarrollo la encontramos en el Enfoque de Capacidades de Martha C. Nussbaum, las cuales adicionalmente “cubren el terreno que ocupan tanto los llamados `derechos de primera generación´ (las libertades políticas y civiles) como los llamados `derechos de segunda generación´ (los derechos económicos y sociales)”²⁶.

Coincidimos con Nussbaum, que estas diez capacidades son esenciales para evaluar el desarrollo humano y garantizar una vida digna y plena.

1. Vida: Se refiere a vivir una vida larga y saludable, que incluye acceso a la atención médica, nutrición adecuada y condiciones sanitarias satisfactorias.
2. Salud corporal: Implica tener buena salud física y acceso a los recursos necesarios para mantenerla, lo que incluye la protección contra enfermedades y discapacidades.
3. Integridad física: Se refiere a moverse libremente y vivir sin riesgo de violencia, abuso o coerción física.
4. Juego: La capacidad de participar en actividades recreativas, deportivas y culturales que fomenten la creatividad, la imaginación y el disfrute.
5. Control sobre el entorno inmediato: Se define como vivir en un entorno que permita la participación y la toma de decisiones en los asuntos que afectan a la vida diaria.
6. Relaciones sociales: La capacidad de establecer y mantener relaciones interpersonales significativas, que incluyen la familia, la amistad, la intimidad y la participación en la comunidad.

²⁶ Nussbaum, Martha, Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades

7. Sentido: La posibilidad de buscar un propósito y significado en la vida, tener objetivos y metas personales, y encontrar satisfacción y sentido en el trabajo y las actividades cotidianas.
8. Pensamiento crítico: La opción real de pensar de manera autónoma, razonar, analizar información y tomar decisiones informadas.
9. Emociones: Se refiere a experimentar una amplia gama de emociones y de tener una conciencia emocional y habilidades para manejar y expresar las emociones de manera adecuada.
10. Control sobre la propia vida política: La capacidad de participar en la vida política y ejercer derechos y responsabilidades ciudadanas, como la libertad de expresión, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.

Estas diez capacidades son claramente determinantes para garantizar la dignidad humana, y nos permiten evaluar el desarrollo humano más allá de los indicadores económicos tradicionales, respetando las diferencias en las aspiraciones de los muy diversos grupos sociales, regiones y micro regiones del país, pues no provienen de una perspectiva lineal y homogénea de lo que significa bienestar, progreso o mejora, sino de las características individuales y colectivas, pero siempre locales.

Es importante mencionar que, justamente el trabajo de campo realizado para construir esta PP fue el factor clave para conocer las particularidades de la mancomunidad.

3.2. CONCEPTO DE GÉNERO

Llegados a este punto en nuestra construcción teórica se requiere hablar de equidad e igualdad, es decir, de género.

El concepto de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) Mujeres²⁷ se basa en la comprensión de que el género es un constructo social y cultural a partir del cual se determinan los roles, las responsabilidades, los comportamientos y las expectativas asignadas a hombres y mujeres en una sociedad determinada. ONU Mujeres reconoce que el género no se limita a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, sino que es una categoría que abarca una amplia gama de identidades, expresiones y orientaciones.

Como mínimo implica reconocer que las desigualdades y las discriminaciones basadas en el género son injustas y deben ser visibilizadas. También entraña la necesidad de promover la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de estereotipos y roles de género restrictivos.

²⁷ El cual puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter&hook=G&sortkey=&sortorder=asc> consultado el 26 de mayo de 2023

En resumen, para ONU Mujeres, el concepto de género se refiere a las normas, los valores y las prácticas sociales que definen las expectativas y las oportunidades de las personas en función de su sexo, y aboga por la igualdad y el empoderamiento de las mujeres como parte fundamental de los derechos humanos y del propio desarrollo sostenible.

Ahora bien, esta misma agencia aborda la problemática de la comunidad LGBTQ+ desde una perspectiva de derechos humanos y equidad de género a partir de reconocer que las personas LGBTQ+ enfrentan formas específicas de discriminación y violencia basadas en su orientación sexual, identidad de género o expresión de género y, por lo tanto, enfrentan discriminación adicional incluso por raza, etnia, clase social u otras características.

Por supuesto, la lucha por la igualdad es un fenómeno complejo y multifactorial, cuyos abordajes podrán ser diversos, pero convergen en la búsqueda del respeto, la protección, la equidad, la justicia para todas las personas a fin de garantizar que los derechos y la dignidad de las personas LGBTQ+ sean respetados y protegidos.

Esta complejidad hace que el concepto de género, mayormente aceptado, sea el enfoque sociocultural, que reconoce que el género es una construcción social y cultural en lugar de ser puramente biológico o determinado por el sexo asignado al nacer. Esta perspectiva sostiene que las identidades de género, los roles, las expectativas y los comportamientos son aprendidos y adquiridos a través de la interacción con la sociedad y la cultura. Según este enfoque, el género no se limita a una dicotomía masculino/femenino, sino que existe en un espectro amplio y diverso. Reconoce la existencia de personas cuyas identidades de género no se ajustan a las categorías tradicionales, como las personas transgénero, las personas no binarias y las personas con identidades de género fluidas.

Esta lógica enfatiza la importancia de cuestionar y desafiar los estereotipos de género, las desigualdades de género y la discriminación basada en el género; buscando promover la igualdad, el respeto por la diversidad de identidades y expresiones, y el empoderamiento de todas las personas, independientemente de su género²⁸.

3.3. INDIGENISMO Y AFRODESCENDENCIA

Desde la década de los cuarenta, en la primera edición del libro “La población negra de México: Estudio etnohistórico”, Gonzalo Aguirre Beltrán²⁹, destacadísimo antropó-

28 Para una disertación más amplia sobre la construcción del concepto de género ir a Lira Rocas, *Biodiversidad y Género: Una relación de mutua conveniencia. Propuesta de políticas públicas para la sostenibilidad con enfoque de género. Tesis doctoral. Cátedra UNESCO*

29 Aguirre Beltrán, *La población negra de México, Estudio etnohistórico*.

logo y sociólogo Veracruzano, afirmaba que ser indígena implica más que simplemente tener una identidad étnica; se trata de un fenómeno complejo que involucra diferentes aspectos:

Identidad étnica: Ser indígena implica tener una conexión con un grupo étnico particular, con una historia y una cultura compartidas. Esta identidad étnica se basa en el reconocimiento y la afirmación de las características y valores culturales propios de una comunidad indígena.

Relación con el territorio: La vinculación con el territorio ancestral es un elemento fundamental de la identidad indígena. Ellos mantienen una relación profunda con la tierra, que no se limita a su mera posesión, sino que implica una conexión espiritual, histórica y económica con su entorno.

Participación en la vida comunitaria: Ser indígena también se relaciona con ser parte de una comunidad, con participar en la vida social, política y cultural de ese grupo. Aguirre Beltrán enfatizó la importancia de las formas de organización y gobernanza propias de las comunidades indígenas, así como de su capacidad para tomar decisiones y autogobernarse.

Experiencia de marginalización: Es imperativo reconocer que ser indígena, a menudo, implica enfrentar situaciones de marginalización, discriminación y desigualdad. Estos pueblos han sido excluidos de los procesos de toma de decisiones, han sufrido la pérdida de sus tierras y recursos, y han enfrentado estigmatización y violencia.

Por tanto, desde Aguirre Beltrán, se visibiliza que ser indígena es una experiencia compleja que abarca la identidad étnica, la relación con el territorio, la participación comunitaria y la confrontación con la marginalización. Su enfoque contribuyó, grandemente, al reconocimiento de la diversidad y la importancia de los pueblos indígenas en México y el mundo.

Otro de los aspectos puestos a la luz desde entonces fue la realidad de un grupo poblacional de ascendencia africana. El libro “La población negra de México, Estudio etnohistórico”³⁰, en 1946 del mismo Aguirre, es considerado una obra germinal en el estudio de la presencia y la historia de la población afrodescendiente en México. De esta obra, para nuestro sustento, vale resaltar:

³⁰ *Ibidem*

Reconocimiento de la presencia africana en México: Destaca la existencia y la contribución histórica de la población afrodescendiente en México, desafiando la idea predominante de que México es una sociedad principalmente mestiza o indígena.

Análisis de la esclavitud y el comercio transatlántico: La innegable historia del comercio de esclavos africanos y su importancia en la formación de la población negra en México, resulta determinante en las condiciones de vida de los esclavizados, su resistencia frente a la opresión y reconoce el comportamiento tradicional del opresor.

Identidad y mestizaje: El proceso de mestizaje y las formas en que la población negra se ha integrado dentro del espectro racial y cultural de México ha generado la formación de identidades mixtas y los diversos grados de mestizaje que es importante reconocer.

Cultura y aportes afrodescendientes: La riqueza cultural de la población negra y su contribución a la música, la danza, la gastronomía y otras manifestaciones culturales en México, deben ser reconocidas y preservadas como la herencia cultural que son.

Discriminación y exclusión: Abordar la discriminación y la marginalización que ha enfrentado la población negra en México, tanto históricamente como en el presente, y plantear la necesidad de combatir el racismo y la exclusión social de las que son objeto.

En resumen, “La población negra de México”³¹ de Aguirre Beltrán (1946) nos ayuda, desde entonces, a visibilizar la presencia afrodescendiente en la historia de México, a reconocer su contribución cultural y resaltar los desafíos que han enfrentado, pero también la riqueza étnica y racial del país.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA MML

A lo largo del presente documento, hemos dejado constancia de la perspectiva a partir de la cual se construye esta política pública, tanto en términos teóricos como metodológicos, por lo que, corresponde ahora dar cuenta del trabajo colectivo con las comunidades miembros de la mancomunidad.

Vale resaltar la riqueza en las perspectivas locales, el conocimiento del entorno, el pulso que permite tomar el trabajo de campo, las enormes diferencias de percepción entre grupos altamente urbanizados y aquellos que están en mayor contacto con la naturaleza, la capacidad de entender los tiempos y también la resignación ante las circunstancias; una

³¹ Para más información acerca de sus obras consultar Cátedra Gonzalo Aguirre Beltrán de la Universidad Veracruzana <https://www.uv.mx/cgab/general/33/>

resignación que probablemente al inicio aporta a la calidad de vida, pero que a lo largo del tiempo puede resultar nociva ante la necesidad de cambio, no obstante, un cambio que se vislumbra imposible ante tal convencimiento.

Sin embargo, siempre resulta esperanzadora la capacidad de los pueblos mexicanos de emocionarse ante una posibilidad de mejora, con interlocutores capaces de conectar con su realidad y generar esperanza a partir de ello.

4.1. DEFINICIÓN DE ACTORES ESTRATÉGICOS

Antes de señalar las razones, motivos o fundamentos, previa revisión documental y trabajo de campo, que nos llevaron a involucrar, particularmente a un conjunto de actores estratégicos, recapitulemos a qué se refiere el concepto mismo:

Se entiende por actor o actores en políticas públicas, un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública. Asimismo, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada. (Meltsner 1992)

Considerando que el marco de regulación de la edad para laborar en México es de 15 años³², pues aun cuando se trata de un Derecho Humano dedicarse o ejercer alguna profesión, oficio o arte, la determinación de esta edad protege a los menores en el libre desarrollo de su personalidad para que este sea sano y libre³³.

Dicho lo anterior, en esta fase, luego de un análisis exhaustivo y de la mano de las comunidades, se identifican y definen los actores estratégicos susceptibles de ser involucrados en la política pública, es decir, aquellas personas, empresas o grupos sociales que pudieran ser afectados positiva o negativamente, incluso aquellos a los que les resulta indiferente y que, por lo tanto, sean susceptibles de participar en un sentido u otro, ante un probable convencimiento.

³² Artículo 15 y 22 de la Ley Federal del Trabajo dicen: Artículo 22. Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, del Tribunal, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política. Párrafo reformado DOF 01-05-2019 Los menores trabajadores deben percibir el pago de sus salarios y ejercitar, en su caso, las acciones que les correspondan. Artículo reformado DOF 12-06-2015 Artículo 22 Bis. Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.

³³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión, señaló: LA EDAD ES UN CRITERIO DE CLASIFICACIÓN SOCIAL Y LEGAL QUE A VECES OPERA COMO VEHÍCULO DE PREJUICIOS DISCRIMINATORIOS, PERO EN OTROS CASOS, CONSTITUYE UN CRITERIO LEGÍTIMO PARA REGULACIÓN LEGAL Y REPARTO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Por lo tanto, se identificó a aquellas figuras que pueden tener un papel relevante en el diseño, implementación y seguimiento de la política. Estos actores incluyen instituciones gubernamentales a nivel local, regional o nacional, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, grupos e incluso individuos de la comunidad. Esta labor se llevó a cabo en cada uno de los nueve municipios participantes, empero, al tratarse de una PP que debe ser capaz de responder a las necesidades comunes, se realizó una homogenización que nos permiten conocer, en su diversidad, los intereses, el poder, las capacidades y los recursos, así como percibir los roles, disponibilidad y competencias para promover una colaboración efectiva, y visualizar las posibles problemáticas a enfrentar ante las resistencias de carácter social, individual, económica e incluso ambiental.

El resultado de trabajar colectivamente este punto lo podemos ver sintetizado en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Actores estratégicos	
Beneficiarios directos (+)	Beneficiarios indirectos
<ol style="list-style-type: none"> 1. Población de 15 a 29 años. <ol style="list-style-type: none"> a) Población de 15 a 16 años sin concluir la educación básica. b) Población de 16 a 19 años sin concluir la educación media superior. c) Población de 16 a 29 sin empleo, sin educación básica, media superior y/o superior. d) Población en el rango de edad que pertenezca a grupos: indígenas, afrodescendientes, mujeres, personas en condición de precariedad económica, LGBTQ+. 2. Empleadores <ol style="list-style-type: none"> a) Productores de piña, Ganaderos, Comerciantes, Agricultores, Restauranteros, Mecánicos automotrices, Electricistas, Mantenimiento electrodoméstico 3. Familias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La población total de las mancomunidades. 2. Comunidades aledañas (economías de escala). 3. Estado de Veracruz. 4. Estado de Oaxaca. 5. Turismo.
Potenciales resistencias (-)	Actores indiferentes (-/+)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Comunidad (cultura). <ol style="list-style-type: none"> a) Género (resistencia a emplear LGBTQ+). b) Mujeres. 2. Empleadores (trabajo calificado y mejor pagado). 3. Iglesia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los dos deciles de ingreso más altos de la mancomunidad. 2. Servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia mediante la Metodología de Marco Lógico

4.1.1. Los beneficiarios directos

Al tratarse de una iniciativa enfocada particularmente a los jóvenes de 15 a 29 años, es importante señalar que una primera segmentación debe separar a los menores de edad pues, como ya se ha dicho, en México, el trabajo de los menores de edad tiene restricciones, por lo tanto, en esta PP preferentemente son considerados para fines de formación para el trabajo y cualquier otro tipo de capacitación, escolaridad o actividad formativa, más no como parte de la fuerza laboral.

Por lo dicho anteriormente, una distinción primigenia tiene que ver con la conclusión o no la etapa de estudios que corresponde a su edad. En teoría, a los 15 años, una persona que ha llevado una escolaridad dentro de los márgenes de las recomendaciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno de la República, debe haber finiquitado su educación básica, lo que implica que alguien con esa edad y sin concluir los estudios correspondientes presentará condiciones de desventaja y debe ser impulsado para concluir y compensar esta desventaja.

Por otro lado, las personas que a los 19 años se encuentran sin acabar la educación media superior, -también conocida con bachillerato-, enfrentan una situación equivalente al grupo anterior.

Con lo cual, un tercer grupo de actores beneficiados directamente por esta PP son las personas en el rango de edad de 16 a 29 años sin empleo y que forman parte de los grupos especificados como objetivo, es decir, indígenas, afrodescendientes, mujeres, personas en condición de precariedad económica y/o pertenecientes a las comunidades LGBTQ+.

Los colectivos miembros de las comunidades indígenas; afromexicanos, negros o afrodescendiente; mujeres jóvenes y/o madres solteras, personas con alguna discapacidad y los grupos LGBTQ+ son todos grupos vulnerables que, como hemos revisado antes, han sido marginados y discriminados por décadas, de ahí que esta PP los ubique como destinatarios prioritarios y, por tanto, beneficiarios directos, no solo como una cuestión estratégica sino como obligación de Estado.

El Artículo 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la no discriminación debido a cualquier categoría sospechosa ahí establecidas o cualquier otra que denigre la dignidad del ser humano.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es insepara-

ble de la dignidad. Tiene como consecuencia que todo tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución sea incompatible con ésta. Sin embargo, no toda diferencia de trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Un tratamiento es discriminatorio, y por lo tanto inconstitucional, cuando establece una diferenciación arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En cambio, un tratamiento constituye una distinción, permitida por el derecho a la igualdad, cuando hace una diferenciación con base en elementos razonables y objetivos.

En el mismo sentido, la Suprema Corte, ha reconocido que el derecho a la igualdad no se limita a tener una dimensión formal o de derecho que exige que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación, sino que además tiene una dimensión sustantiva o de hecho cuyo objetivo es remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales económicos o de cualquier otra índole que impidan a personas o grupos gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad.

En cuanto a los empleadores, que abarcan a productores de piña, ganaderos, comerciantes, agricultores, restauranteros, mecánicos automotrices, electricistas, y técnicos de mantenimiento electrodoméstico, entre otros rubros que pueden observarse en el capítulo 1, donde conocemos las actividades preponderantes locales, por supuesto que forman parte de los beneficiarios directos de esta PP, en virtud de ser ellos los probables empleadores de los primeros.

Ahora bien, tanto población joven como empleadores son parte de familias y miembros de la comunidad, de ahí que las propias familias resulten beneficiarios directos del éxito de la PP.

Un dato muy relevante al respecto es el hecho de que en el país 71 de cada 100 hogares familiares son nucleares, es decir, formados por papá, mamá e hijos, incluso monoparentales, pero con hijos, lo que significa que, si los hijos no tienen condiciones ventajosas de estudio o trabajo, el costo de ello lo absorbe o padece la familia en su conjunto. En otras palabras, la interrelación cotidiana de las familias con sus miembros y el resto de la comunidad representa un esquema propiamente económico, en la forma que la empleabilidad de sus integrantes impacta sobre el desarrollo de la familia en su conjunto.

4.1.2. Los beneficiarios indirectos

La PP que ocupa nuestra atención, tiene claro su objetivo, brindar las herramientas en educación y trabajo a fin de mejorar proyectos de vida, teniendo las condiciones adecuadas para el desarrollo de las capacidades humanas, en atención al tipo de desarrollo

que las personas y comunidades elijan. Lo que implica que mejorar las individualidades trae beneficios indirectos al total de la mancomunidad.

Por esta razón, colectivamente, identificamos como beneficiarios indirectos también a las comunidades aledañas, donde adicionalmente se generarán economías de escala, lo cual sucede al generar factores externos a la producción, en este caso, como lo será el incremento de empleo. Otro sector que se puede beneficiar con las mismas externalidades y de manera indirecta, es el turismo. Este sector representa el 7.5% del PIB nacional, sin embargo, en 2018 representaba el 8.7%, lo que implica que el potencial turístico del país es amplio y la zona objetivo cuenta con enormes posibilidades.

4.1.3. Las potenciales resistencias

De las potenciales resistencias, la constante entre los diversos grupos es la presión que ejerce la comunidad debido a la cultura dominante, en la cual las mujeres, principalmente, “no deberían” salir a trabajar y, por lo tanto, “no hay necesidad de tanto estudio”.

Caso especial es el de los hombres jóvenes que, recientemente presentan más resistencia al trabajo debido a los programas sociales que los respaldan y que les aportan lo mínimo para vivir sin ser parte de la población económicamente activa ocupada. Esto último ha presionado los salarios al alza e, incluso, ha generado escasez de mano de obra.

Por supuesto, también se consideran potenciales resistencias a los mecanismos discriminatorios vigentes en la región hacia los grupos vulnerables, es decir, mujeres, sobre todo mujeres embarazadas o madres solteras, la comunidad LGBTQ+, ya que, aunque se trate de conductas ilegales, como ya se ha explicado y fundamentado anteriormente, son prácticas en uso.

Por el lado, de los empleadores también podemos encontrar resistencias para ampliar su base trabajadora, lo cual se ve influenciado por los mismos programas sociales que lo dotan de trabajadores pagados por el Estado, nos referimos en particular al programa federal Jóvenes Construyendo el Futuro.

Finalmente tenemos a la iglesia, garante tradicional de los usos y costumbres locales que, en muchas ocasiones, refuerza las conductas descritas arriba.

4.1.4. Los actores indiferentes

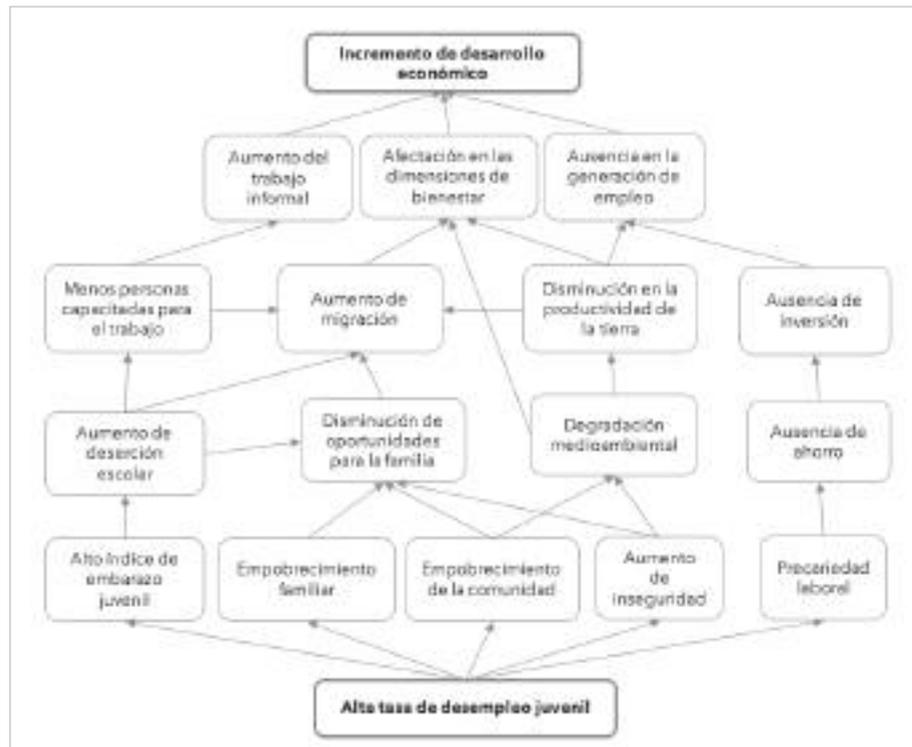
Los dos deciles de ingreso más altos de la mancomunidad muy probablemente sean impermeables a esta PP. La región tiene pocas unidades económicas de gran calado, como

hemos apuntado en los diagnósticos; los dueños éstas forman parte de los deciles de mayor ingreso y son, paradójicamente, los patrones con mayor número de empleados, esa misma razón provoca que la mano de obra para ellos no se vea afectada por lo ya expuesto, pues la comunidad aspira a participar de estas grandes empresas. Los servidores públicos tienen empleo y las personas de paso no pertenecen a la comunidad, por esa razón se ubican en el apartado de actores indiferentes a la propuesta.

4.2 RESULTADOS DEL ÁRBOL DE EFECTOS

Este inciso tiene como función identificar los efectos que el problema que estamos abordando, -en nuestro caso la escasez de empleo juvenil-, tiene sobre la sociedad. Esto nos permite comprobar contundentemente la necesidad de atender el tema del empleo para revertir sus efectos. El orden de los conflictos que el problema genera se expresa de manera encadenada, y serán los temas sobre los cuales se concentrarán los objetivos de la PP. Es un paso que, *a posteriori*, facilitará el seguimiento y evaluación, ya que nos permitirá saber si estamos o no resolviendo la cadena de problemas aquí expresada. La síntesis del trabajo realizado con los nueve municipios de la mancomunidad tuvo como resultado la figura 68 que observamos a continuación.

Figura 68 Árbol de efectos



El crecimiento del índice de embarazo juvenil que en los últimos años ha venido presentando un comportamiento más acelerado, lo que cual encuentra una de sus razones en el ocio en el que viven muchos jóvenes, sin distinción de género, debido a la ausencia de empleo.

El embarazo juvenil, particularmente en adolescentes, es considerado un problema multifactorial ya que no solo impacta la vida de la madre que aún no tiene condiciones materiales, humanas y sociales, si no que representa grandes desafíos para la madre, el hijo, las familias involucradas o las que asumen las consecuencias. Aquí hay algunas razones por las que se considera un problema:

Salud y bienestar: Los embarazos en la adolescencia conllevan mayores riesgos para la salud de la madre y el bebé en comparación con los embarazos en mujeres adultas. Ellas presentan más posibilidades de complicaciones durante el embarazo, como la hipertensión arterial y la anemia, mayor propensión al parto prematuro y bajo peso al nacer del bebé. Adicionalmente, es muy posible que enfrenten dificultades emocionales, sociales y económicas debido a su falta de preparación, madurez emocional y recursos para afrontar un embarazo y la maternidad en general.

Educación: El embarazo adolescente puede interrumpir la educación de las jóvenes, lo que limita sus oportunidades futuras. Muchas adolescentes embarazadas abandonan la escuela o tienen dificultades para continuar sus estudios, lo que afecta negativamente su empleabilidad y su capacidad para obtener ingresos suficientes para ellas y sus hijos. Esto lleva a un ciclo de pobreza y desigualdad en el que las jóvenes madres luchan por salir adelante, pero con grandes desventajas.

Impacto social: Definitivamente el hecho tiene un impacto en la sociedad en general. Los costos asociados con la atención médica prenatal a las madres adolescentes recaen, en muchas ocasiones, en la familia de la madre y, en México, los sistemas de salud y los programas de bienestar social no son suficientes. Queda claro que las tasas más altas de embarazo adolescente fortalecen la desigualdad de género, disminuyen las oportunidades y propician la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Dicho lo anterior, cuando en el segundo recuadro hablamos de **empobrecimiento familiar** sucede algo similar, si los adolescentes no estudian, ni trabajan, las consecuencias económicas de ello, las asumirá la familia, viendo sus ingresos mermados por algún o algunos de sus miembros que no contribuyen monetariamente al ingreso familiar y tampoco construyen condiciones para un futuro mejor, ya sea a través de continuar su escolaridad o cualquier otro tipo de formación para el trabajo.

El CONEVAL establece en su informe sobre Pobreza por grupos poblacionales a escala municipal que de los nueve municipios objetivo solo tres de ellos mejoran sus condiciones en la revisión de 2010, 2015 y 2020. José Azueta, Juan Rodríguez Clara en Veracruz y San Juan Lalana en Oaxaca, son los únicos que mejoran sus cifras de jóvenes en condición de pobreza.

El resto empeora, los casos más dramáticos son Santiago Sochiapan, Veracruz que pasa de tener al 64.4% de su población joven en pobreza al 75.3%; y Santiago Yaveo, Oaxaca, que pasa de 66.8 a 75.6%.

Al explicar el fenómeno anterior es posible extrapolar la situación de pobreza de los jóvenes al resto de la sociedad, lo que nos lleva a considerar el **empobrecimiento de la comunidad**, como otro de los efectos directos que genera el desempleo juvenil.

Históricamente la Cuenca del Papaloapan ha sido una zona altamente ganadera, esa actividad se vio afectada, desde mediados del siglo XX, por problemas de abigeato, lo cual provocó que los ganaderos y vaqueros, dueños o encargados del cuidado de los animales, progresivamente fueran, en su caso, haciendo uso de su derecho humano de legítima defensa. Lamentablemente en México no hay legislación al respecto, pese al gran problema de seguridad que se enfrenta, y la enorme necesidad de certeza y seguridad jurídica que requiere la ciudadanía, la cual explique parámetros, características y alcances.

Cabe precisar que se ha considerado a la legítima defensa, como causa de exclusión de responsabilidad y/o justificación del delito, protegiendo así mismo, su familia, sus bienes o posesiones, cuando se encuentren en una condición de peligro inminente que requiere repeler la misma, de forma proporcional y estrictamente necesaria.

En ese sentido, los elementos que integran la legítima defensa son:

- I. Existencia de una agresión ilegítima, es decir, una acción antijurídica que tiende a lesionar o poner en peligro a la persona ya sea por acción u omisión;
- II. Agresión inminente, la cual especifica la necesidad de definir si la agresión es suficientemente próxima a autorizar una respuesta;
- III. Necesidad racional del medio empleado para repeler la agresión, es decir, la proporcionalidad entre la agresión y los medios defensistas.

En el mismo sentido, debe señalarse que la Ley Federal de Armas y Explosivos, señala en su artículo 9 fracción II que “Los ejidatarios, comuneros y jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas, podrán poseer y portar con la sola manifestación, un arma de las ya mencionadas, o un rifle de calibre .22, o una escopeta de cualquier calibre, excepto

de las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 ó 18.5 mm.)”, derecho humano que tienen los mexicanos que, en el contexto del alto índice delictivo, para ganaderos y campesinos se vuelve fundamental para cuidar de su ganado y sus bienes.

Con lo cual se trata de una zona en conflicto desde hace mucho tiempo. El incremento de la pobreza y la pérdida de oportunidades de una vida mejor ha abierto espacios a los actos ilegales pero muy rentables que resultan atractivos, particularmente para los jóvenes. Lamentablemente el país atraviesa por pérdida del estado de derecho que genera terreno fértil para el incremento de la delincuencia y la violencia en general.

La **inseguridad** tiene efectos muy significativos y multifacéticos en el empleo, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, así que se vuelve un círculo vicioso donde el desempleo juvenil alimenta a la propia inseguridad.

Desde una perspectiva macroeconómica, ésta gran incertidumbre y desconfianza, es lo que ahuyenta la inversión e inhibe el crecimiento económico. Esta disminución en la actividad económica lleva a una reducción en la demanda agregada de bienes y servicios, lo que, a su vez, resulta en una disminución en la demanda de mano de obra y, por lo tanto, de la creación de empleo.

A nivel microeconómico, la inseguridad pública tiene impactos directos e indirectos en los empleadores y los trabajadores. En primer lugar, la inseguridad aumenta los costos de seguridad y protección para las empresas, lo que restringe su capacidad para invertir en nuevas contrataciones o expandir sus operaciones. Afecta la ubicación geográfica de las empresas, que prefieren establecerse en áreas más seguras o trasladar sus operaciones a otros lugares, lo que profundiza aún más el problema.

En cuanto a los trabajadores, genera un ambiente laboral inestable y peligroso, lo que afecta su bienestar y sus capacidades. Experimentan un aumento en la preocupación por sí mismos y por sus familias, lo que afecta su productividad laboral. También sucede que se pierde la disposición por buscar empleo en determinadas áreas geográficas afectadas.

En este mismo sentido, impacta la movilidad laboral y las decisiones de búsqueda de empleo de los trabajadores provocando escasez de mano de obra y encarecimiento de esta, lo cual es otro motivo que desincentiva la inversión.

Ahora bien, por el lado de la **precariedad laboral**, siguiendo con el tema previo, las condiciones de trabajo inseguras, inestables y desfavorables van mermando negativa-

mente el bienestar económico y social del trabajador, además, se caracteriza por la falta de estabilidad, seguridad y protección en el empleo, dejando al trabajador en condiciones de vulnerabilidad.

Los principales aspectos discutidos en el trabajo de campo incluyen:

Inestabilidad laboral: Esto es, la falta de continuidad en el empleo, los trabajadores se enfrentan a contratos de trabajo temporales, trabajos a tiempo parcial involuntario o la incertidumbre de la no renovación de contratos. Esta inestabilidad lleva a la inestabilidad financiera y a la dificultad para planificar y asegurar un ingreso sostenible.

Salarios bajos: Salarios insuficientes que no permiten a los trabajadores satisfacer sus necesidades básicas o mejorar su nivel de vida. Los salarios bajos son también resultado de la falta de protección laboral, la ausencia de negociaciones colectivas y la creciente presencia de empleo informal.

Falta de protección social: Carecen de acceso a beneficios y protección social, como seguridad social, seguro de salud, fondos de retiro, entre otros. Esto los expone a un mayor riesgo de pobreza, pues no poseen respaldo en caso de enfermedad, desempleo u otras eventualidades.

Condiciones de trabajo deficientes, insalubres, inseguras: La falta de protección laboral, largas jornadas, ausencia de descansos adecuados, falta de acceso a capacitación y desarrollo profesional, así como ambientes laborales agresivos, son parte de la precariedad.

Ahora bien, estos cinco problemas que, grupalmente, identificamos como las principales dificultades que provoca el desempleo juvenil, a su vez propician un encadenamiento negativo que inicia con la **deserción escolar** proveniente del embarazo juvenil, misma que abona a la **disminución de oportunidades para las familias**, en un primer momento, y posteriormente, al **aumento de la migración**. Este movimiento migratorio afecta negativamente las **dimensiones del bienestar**, lo que contribuye a la falta de desarrollo económico. Paralelamente genera una oferta **menor de personas capacitadas para el trabajo** en la región objetivo; al no contar con capacitación para el trabajo las personas se ven obligadas a laborar, cada vez en mayores cantidades, en el ámbito informal de la economía, es decir, **incrementa el trabajo informal**.

Vale la pena detenernos en este punto, pues el trabajo informal en México es un fenómeno que ha venido en aumento, constituye un gran desafío para la economía del país. Se trata de una actividad laboral que se realiza al margen de la regulación y protección le-

gal establecida por la ley. Esta forma de empleo no está sujeta a las obligaciones fiscales, laborales o de seguridad social que se requieren en los empleos formales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado como valores fundamentales y medios esenciales para alcanzar un desarrollo sostenible la libertad, la dignidad humana, la justicia social, y la seguridad en el empleo. El trabajo digno y decente, ha sido objeto de la lucha constante de la clase trabajadora, quienes a lo largo de la historia se han esforzado para lograr condiciones laborales dignas: seguridad en el empleo, seguridad social, salario remunerador, días de descanso pagados, vacaciones, etcétera.

En este sentido, México, ha reconocido y establecido las condiciones mínimas para que un trabajo sea considerado digno y decente: los Artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 y 3 de la Ley Federal del Trabajo, señalan que, el Estado es responsable de propiciar, promover y garantizar que toda persona disfrute de su derecho humano al trabajo digno, que exige el respeto pleno a la dignidad humana en el que no exista discriminación alguna y proporcione un salario remunerador. El artículo 123 apartado A, fracción V, le confiere la garantía de la protección al derecho a la vida, la integridad física y la salud.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de nuestra Nación, jurisprudencialmente, la ha definido como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, como la base para el disfrute de los demás derechos humanos. En este mismo sentido, ha señalado la Corte que no debe ser interpretado como una “simple declaración ética” y que, por mandato Constitucional, debe ser respetado no sólo por las autoridades, sino por los particulares. El respeto a la Dignidad Humana prohíbe que la persona sea tratada como un objeto, un medio para conseguir un fin, humillada, degradada, envilecida o cosificada.

La economía informal se alimenta de una serie de factores, el primero es la ausencia de un Estado de Derecho que lo limite, lo segundo, como ya hemos dicho, tiene que ver con una oferta de mano de obra no capacitada y, finalmente, entre las principales razones, podemos destacar, las grandes dificultades que los micro, pequeños y medianos empresarios enfrentan en materia de crédito y acceso a servicios financieros. México presenta la menor penetración bancaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual explica buena parte de este tema.

Por supuesto, este sector informal tiene una menor productividad en comparación con el sector formal, lo cual limita el desarrollo económico y la competitividad del país por, al menos, una segunda vía, falta de contribución a los ingresos fiscales reduce la ca-

pacidad del gobierno para financiar servicios públicos esenciales, como educación, salud e infraestructura. Por supuesto, también dificulta la implementación de políticas públicas, ya que los trabajadores informales no están cubiertos por las regulaciones laborales y no tienen acceso a los beneficios sociales, en resumen, para el Estado no existe.

Algunos datos relevantes sobre el trabajo informal en el país, de los cuales la población objetivo no está exenta:

1. Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI correspondientes al segundo trimestre de 2021, la tasa de informalidad laboral en México fue del 55.1%. Esto significa que más de la mitad de la población ocupada se encontraba en empleos informales.
2. El empleo informal se concentra principalmente en el ámbito urbano, donde se ubica el 63.4% de los trabajadores informales. En las áreas rurales está un 47.5%.
3. Las mujeres tienen una mayor participación en el empleo informal y, por lo tanto, enfrentan condiciones peores aún que los hombres.
4. El trabajo informal se destaca en actividades como el comercio ambulante, los servicios personales, la agricultura de subsistencia y la construcción.
5. Tiene implicaciones en el sistema de seguridad social. Según la ENOE, en el segundo trimestre de 2021, solo el 30.7% de los trabajadores informales contaba con acceso a servicios de salud y sólo el 16.6% tenía acceso a algún tipo de sistema de pensiones.

Es importante señalar que, en México, el 85% de las personas que trabajan, es decir, de la PEA ocupada, lo hace en una micro, pequeña o mediana empresa, de éstas más de la mitad son informales; así que tenemos alrededor de 60% de éstos trabajadores desprotegidos en materia de seguridad social, mal pagados, sin derechos laborales respetados, sin condiciones de seguridad en sus espacios de trabajo, sin fondos de retiro, en fin, con todas las condiciones de precariedad laboral que podemos imaginar.

Ahora bien, por el lado de la **degradación medioambiental** producida por el mismo empobrecimiento de la comunidad que los lleva a una sobre explotación de los recursos naturales y a prácticas altamente degradantes. Es claro que este tema va a generar un empobrecimiento de los ecosistemas, con la consecuente **disminución en la productividad de la tierra**, lo cual marca la generación de empleo al disminuir la producción. Así tenemos una cadena más que nos lleva a la falta de desarrollo económico.

Finalmente, otra ruta negativa que se abre a partir de la precariedad laboral inicia con la **ausencia de ahorro**. La **inversión** está estrechamente relacionada con la capaci-

dad de ahorro. Esto es, si no generamos ahorro, la disponibilidad de crédito para los inversores, disminuye y, por lo tanto, tendremos una **ausencia en la generación de empleo** que abonará a la limitación del crecimiento.

Como vemos, todas las líneas que se abren como resultado de la alta tasa de desempleo, nos llevan a la **falta de desarrollo económico**.

4.3. RESULTADOS DEL ÁRBOL DE CAUSAS

De una correcta identificación de las causas que dieron lugar al problema depende, en gran medida, su solución. De lo contrario, estaremos proponiendo y llevando a cabo acciones paliativas, pero no resolutivas.

De esta manera, el árbol de causas se convierte en una herramienta para determinar las causas subyacentes que contribuyen al problema. Se construye de forma jerárquica, con el problema en la parte superior del árbol y las causas principales ramificándose desde el problema. Estas causas principales se desglosan aún más en causas secundarias y, a su vez, en causas más específicas y detalladas. De esta manera, se obtiene una representación visual de la cadena causal que lleva al problema identificado y esto facilita el diseño de estrategias y actividades. Es más complicado identificar causas que efectos de un problema. Si no se identifican correctamente, es muy probable que el problema no encuentre solución, de ahí su importancia.

En este caso las causas originarias se anotan en la parte inferior y con flechas ascendentes demostramos las causas subsecuentes y previas al problema. Así se esquematizan los hallazgos al respecto (Ver figura 69):

Figura 69. Árbol de causas



Siguiendo esta lógica, en el trabajo con las comunidades, de manera muy reiterada y como una constante en todos los grupos, encontramos como una de las causantes del desempleo juvenil las políticas **asistencialistas** que, aun cuando refieren casos de éxito en los diversos programas sociales federales, igual manifiestan que han generado varios problemas.

Son muchos los programas sociales vigentes, existen alrededor de 120 en el gobierno federal actual, tan solo con enunciarlos y describir brevemente, podemos observar que las fuentes de ingreso de las familias pueden provenir desde diversas aristas y estar dirigidas a diversos miembros de la familia, con lo cual tan solo la sumatoria de ellos podría ser equivalente al ingreso mínimo necesario y, de esta manera, desincentivar la búsqueda de trabajo o la continuación en la formación escolar.

A continuación, enunciamos las principales estrategias de transferencia de recursos financieros del gobierno federal hacia las familias:

1. Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y los Niños, Hijos de Madres Trabajadoras: Subsidio a las madres trabajadoras, padres solos o tutores de niños menores de 4 años para el cuidado de los niños mientras los padres trabajan.
2. Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez: Becas a estudiantes de todos los niveles de educación, desde preescolar hasta universitario para garantizar que continúen estudiando.
3. Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: Pensión universal a las personas mayores de 65 años.
4. Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente: Es un ingreso estable para cubrir necesidades básicas.
5. Programa Sembrando Vida: Los participantes reciben un salario mientras trabajan en proyectos de reforestación y agricultura.
6. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: Proporciona capacitación y empleo a jóvenes que no están empleados ni estudiando. Reciben una beca de 6 mil 310 pesos (aproximadamente 370 dólares) mensual y seguro médico por parte del IMSS.
7. Programa de Apoyo a la Producción Social de Vivienda: Transferencia financiera a las personas que desean construir o mejorar su propia vivienda.
8. Programa de Atención a la Salud y Medicina Gratuita: Presta atención médica gratuita a las personas que no tienen seguro de salud.

Pongamos atención al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, la cantidad que reciben es superior al ingreso de un egresado universitario en sus primeros años laborales, eso implica que el joven puede no reconocer, no observar la necesidad de continuar su formación escolar, mucho menos invertir su tiempo y recursos familiares hasta el grado

universitario, en resumen, la comunidad entra en un proceso de **desvalorización de la formación escolar**.

En el listado podemos inferir cómo las familias, a través de sus miembros, pueden sumar ingresos por transferencias gubernamentales. Esto ha resultado, en buena medida, un aliciente para ubicarse en esos rubros y obtener recursos sin esfuerzo.

La política social hasta el año dos mil, tenía un componente de corresponsabilidad; las becas se otorgaban a los mejores promedios; los recursos para adultos mayores se filtraban por condición económica y no eran universales; la construcción de vivienda popular era compartida estado/ciudadanos, en fin, nada era fortuito. El cambio en el enfoque ha dado resultados contraproducentes.

Otra paradoja la encontramos en la abundancia de información de la que hoy disponen los jóvenes y, sin embargo, siguen sin contar con **educación sexual**. Esto tiene mucho que ver con los **usos y costumbres**, así como la baja escolaridad que presenta la región, no solo en gente joven, sino que está generalizada y es inferior a la media nacional, esto lo podemos corroborar en el capítulo de diagnósticos.

La **pandemia COVID-19**, incrementó severamente la tasa de desempleo en México, particularmente en el empleo juvenil, exacerbando las vulnerabilidades preexistentes en este segmento del mercado laboral. A continuación, se detallan algunos de los efectos más notables:

Aumento del desempleo juvenil: Las restricciones de movilidad y la disminución de la actividad económica han afectado de manera desproporcionada a los jóvenes, muchos de los cuales trabajan en sectores altamente afectados por la pandemia, como el turismo, la hostelería y la manufactura.

Precarización del empleo: Intensificó la precarización del empleo juvenil al obligar a muchos jóvenes a aceptar trabajos con condiciones laborales inciertas, incluyendo contratos temporales, horarios irregulares y bajos salarios, sin acceso a la seguridad social ni a la protección laboral.

Transición educación-trabajo interrumpida: La crisis sanitaria interrumpió la transición de la educación al trabajo para muchos jóvenes, dificultando la entrada de los jóvenes al mundo laboral. Esto podría tener efectos a largo plazo en las perspectivas de empleo y los ingresos de los jóvenes.

Desigualdades acentuadas: La pandemia acentuó las desigualdades existentes en el empleo juvenil. Los jóvenes con menor nivel de educación, los jóvenes que viven en áreas rurales y las jóvenes mujeres han sido particularmente afectados por la crisis.

Desigualdades de género: La pandemia ha profundizado las desigualdades de género en el mercado laboral. Las mujeres han sido desproporcionadamente más afectadas por la pérdida de empleos y han asumido una mayor carga de trabajo no remunerado en el hogar.

Teletrabajo: La pandemia aceleró la transición hacia el teletrabajo en muchos sectores. Aunque esto ha permitido a algunas empresas y trabajadores mantener su actividad, también ha planteado desafíos en términos de equidad, ya que no todos los trabajadores tienen acceso a las condiciones necesarias para trabajar desde casa.

En resumen, la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto profundo y multifacético en el empleo en México, con consecuencias que probablemente se sentirán durante muchos años.

Por otro lado, tenemos el tema del **coyotaje**, que impide el desarrollo del sector agrícola y ganadero, de la pesca, en general, de toda la producción del sector primario. Es un tema de reventa, de acaparamiento de mercancías, que sucede, en principio, porque no está regulado; en segundo lugar, porque no existe canales de comercialización adecuados para este sector de la economía.

Los productores no tienen, muchas veces, caminos adecuados para que transiten camiones de carga, esto hace que los “coyotes”, que, si tienen medios de transporte de todos tamaños, sean lo que saquen la producción de las zonas alejadas a los centros de comercialización y distribución.

El problema es que el precio al cual compran estos revendedores es muy bajo, pero como el productor no tiene manera de llevar su mercancía al centro de comercio, se ve obligado a vender por esta ruta y ganar muy poco.

Sumado a lo anterior, tenemos el problema de **la caída en el precio de la carne**. Como hemos dicho antes, la región es una zona ganadera, esta actividad trajo mucha riqueza y, por lo tanto, trabajo, pero al caer los precios lógicamente el ingreso disminuyó y la cantidad de personas empleadas también.

Un dato adicional es que se ha tratado de **ganadería extensiva** históricamente, por supuesto, esto ha empobrecido los suelos y encarecido la engorda del ganado, obligando

a los productores a comprar forraje. Mientras que antes el ganado podía rotarse de pastos cada 14 o 21 días, ahora el periodo de recuperación es de 90 a 120. Si el productor tiene grandes extensiones de territorio, esto no le va a generar demasiados problemas, pero de lo contrario si tendrá que invertir en forraje. Y claro, la extensión también está en relación con la dimensión del hato ganadero.

La segunda producción en importancia es la agricultura, aquí tenemos un problema de **monocultivo** que, no solo limita el mercado al cual poder acceder, sino que también ha propiciado degradación de suelos y menor productividad de la tierra, disminuyendo las oportunidades de trabajo.

Éstos dos últimos puntos profundizan sus problemáticas debido a que las prácticas proteccionistas del pasado y el cambio abrupto de modelo económico generaron dos problemas paralelos: los subsidios impidieron que los empresarios del giro produjeran de manera competitiva, pues los **precios de garantía y subsidios** les aseguraban un muy buen nivel de ingreso; con lo cual, la eliminación de estos mecanismos de protección de manera intempestiva, los dejó desprotegidos ante la entrada de productos sustitutos de nuestros socios comerciales.

Por otro lado, pese a nuestra experiencia con el modelo primario exportador de principios del siglo XX, a todo el tránsito por el esquema de sustitución de importaciones, el país no ha sido capaz de construir y mantener suficientemente, un conjunto de instituciones sólidas que faciliten los mecanismos de exportación. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte tomó por sorpresa, -por el conjunto de medidas proteccionistas ya mencionadas-, al sector primario, pero con el tiempo los grandes crecieron más y los pequeños desaparecieron y pasaron a vivir a base de apoyos gubernamentales.

Las excepciones a lo anterior, los productores medianos, encontraron **condiciones adversas a la exportación**, que es la ruta por la cual habrían podido incrementar sus ganancias sustancialmente.

Es sabido que el país ha atravesado por crisis financieras muy severas, quizá la peor de ellas en 1982, cuando sucedió la mayor pérdida de poder adquisitivo de la historia. Luego vendría 1987, 1994, 2008 y 2020 como producto de la pandemia.

Sin entrar en detalles de ellas, en todos los casos una crisis financiera, entre otros varios e importantes efectos, restringe el crédito brutalmente. Aquí una escueta revisión:

- I. 1982: Esta crisis se originó por el endeudamiento externo y la caída de los precios del petróleo. México declaró la moratoria de su deuda externa, lo que provocó una devaluación masiva del peso y una crisis económica generalizada.
- II. 1986-1987: Causada por la caída de los precios internacionales del petróleo, lo que afectó gravemente a la economía mexicana, la cual estaba indexada a las exportaciones petroleras.
- III. El “Efecto Tequila” en 1994-1995: Se desencadenó por la abrupta devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994. Se extendió a otras economías emergentes en un fenómeno conocido como “contagio financiero”. Fue el resultado de una combinación de factores, incluyendo un déficit de cuenta corriente grande y creciente, reservas de divisas insuficientes e incertidumbre política.
- IV. 2008-2009: Fue parte de la gran recesión mundial que se originó en los Estados Unidos. La economía mexicana, estrechamente vinculada al norte sufrió una contracción aguda.
- V. COVID-19 en 2020: La pandemia ha tenido un fuerte impacto en la economía mexicana, causando una disminución del mercado interno debido a las interrupciones en la actividad económica, las disrupciones de las cadenas de producción y, en general, en el comercio mundial.

Así se conjugan los factores para propiciar el problema objeto de esta PP, la alta tasa de desempleo juvenil metodológicamente corresponde ahora unir ambos árboles, causas y efectos.

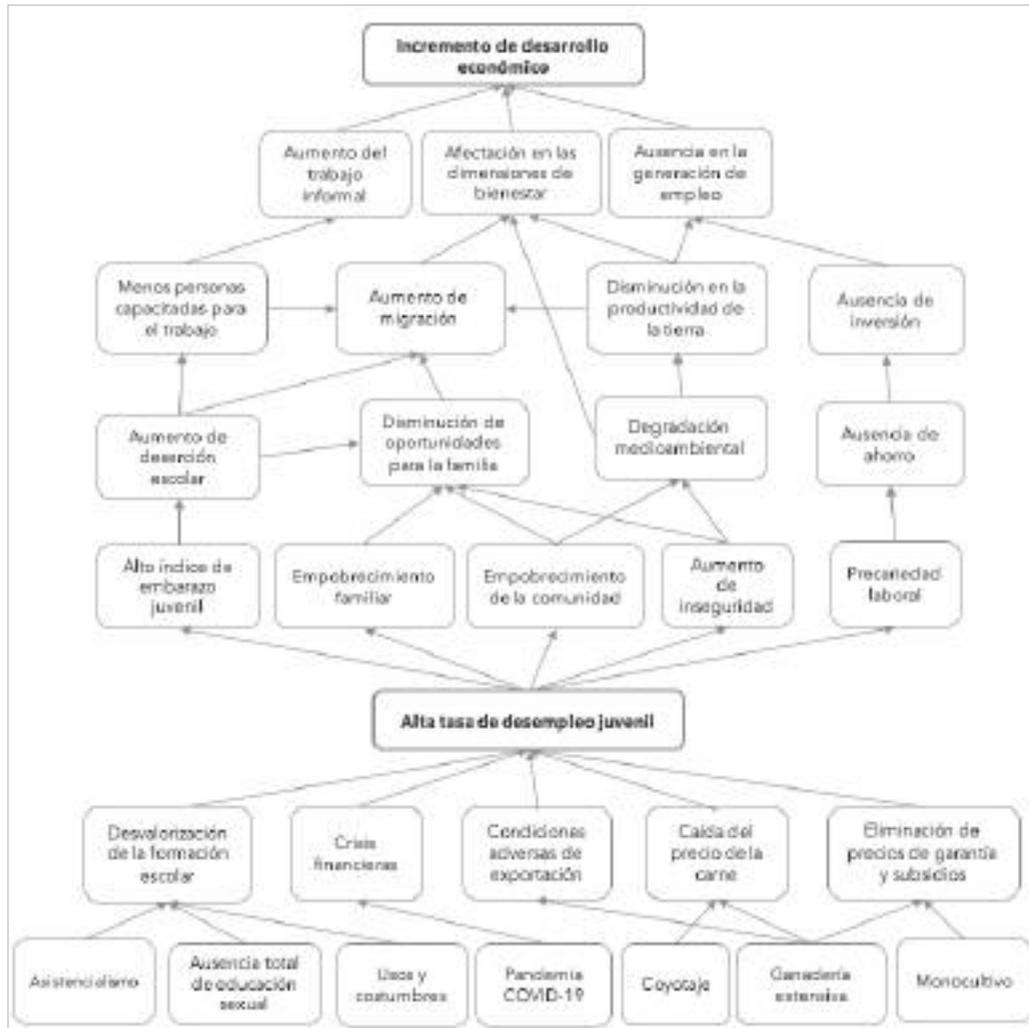
4.4. EL ÁRBOL DE PROBLEMAS

El propósito del árbol de problemas en la Metodología de Marco Lógico es identificar y visualizar de manera sistemática las interrelaciones entre causas y efectos. Se basa en un enfoque deductivo y analítico que se compone de niveles ascendentes desde la representación de las causas que propician el problema, hasta los efectos que éste genera en la comunidad. Las relaciones causales entre los diferentes elementos se establecen mediante enlaces lógicos, donde las causas se relacionan con el problema central y los efectos se relaciona con las causas correspondientes.

Permite una comprensión visual y estructurada de los problemas, lo cual es fundamental para la posterior elaboración del árbol de objetivos. Además, proporciona una base sólida para la identificación de soluciones y estrategias de intervención, ya que ayuda a identificar las áreas clave en las que se deben enfocar los esfuerzos para lograr un cambio deseado, es decir, la comprensión y abordaje efectivo del desafío que se pretende resolver.

La figura 70 es el resultado de la aplicación de este punto de la metodología a nuestra política pública:

Figura 70. Árbol de problemas



Resulta relativamente fácil para los mexicanos entender cómo ha sido posible que las políticas sociales, de carácter asistencialista, se hayan transformado en parte del problema alejándose de su carácter de solución. Se explica por el grado de penetración de la corrupción, lo cual hace necesarias reglas de operación claras que contemplen y controlen la posibilidad de malas prácticas.

La mayoría de los programas sociales que antes enumeramos, no cuentan con estas reglas claras de operación, ni con mecanismos de fiscalización que eviten la colusión, por

ejemplo, entre los jóvenes y los empresarios que, aparentemente, los contratan para ser una suerte de aprendices financiados por el Estado. Evidentemente tomamos de ejemplo el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro, que por lo demás, tampoco cuenta con una planeación estratégica que, como ciudadanos, nos permita saber a cuántas personas iba dirigida, cuáles eran las metas anuales, cuántas personas se encontraban en la condición de no trabajo, ni estudio y, por consiguiente, eran la población, objetivo, qué porcentaje de esa población se planeaba atender en el primer, segundo o cualquiera de los años de operación y, por tanto, fuera posible la identificación de aciertos y errores.

Los resultados, en su mayoría, han sido acuerdos entre los participantes del proyecto, más no la capacitación para el trabajo. Todo ello con un salario de por medio, muy alto, que desincentivó al estudio e invitó, sin proponérselo, a mecanismos de dinero fácil para los jóvenes. Justamente debido a estas características el CONEVAL, no ha podido publicar los resultados de una evaluación integral, limitándose a comunicados parciales.

El 9 de julio de 2020 este órgano autónomo declaraba que, “el programa opera con base a un mecanismo de autodeterminación”, esto es que los propios jóvenes determinan si cumplen o no el perfil. Esto nos comprueba nuestras afirmaciones anteriores. Sin embargo, lo importante es tener elementos para comprender, cómo las estrategias sociales han sido desacertadas. Éstas resultan las razones técnicas por las cuales la comunidad identifica la necesidad de detener esos mecanismos de transferencia de recursos.

De esta forma es posible visualizar la relación entre las causas y vincular este tema a dos efectos, el alto índice de embarazo juvenil y la subsecuente deserción escolar del lado de las mujeres. Empero, del lado de las familias estos mecanismos que inicialmente suman al ingreso de la familia, en el mediano plazo la perjudican, convirtiéndose en una fuente más de empobrecimiento y, por ende, de las comunidades en su conjunto.

Por otro lado, hay un esquema de crisis recurrentes en el país cada cierta temporalidad. Decía el economista Hyman Minsky que en tiempos de estabilidad tendemos de desdeñar el riesgo de apalancamiento, es decir, de adquirir deuda, y todo va bien, hasta que va terriblemente mal. Esta frase lo que pretende explicar es que las crisis serán cíclicas y, eventualmente, inevitables, lo único que resta estar atentos a los grados de deuda.

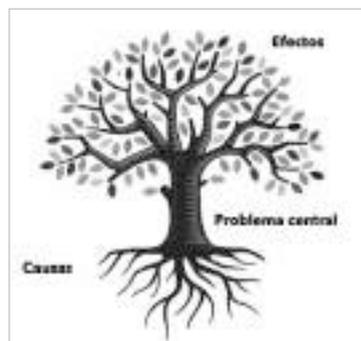
Las grandes economías del mundo han ignorado esta recomendación y México no es la excepción. Con la salvedad de que, en la mayoría de los casos ha sido el endeudamiento público la causa, en otros momentos, lo ha sido el privado, pero la recurrencia de estos eventos se advierte, efectivamente, cíclica y, en esta última ocasión, fuertemente alimentada por la pandemia de COVID-19.

No podemos dejar de considerar los efectos del cambio en el modelo económico que el país operó a partir de 1982, cuando pasamos de un esquema centrado en la esfera de la producción y, por tanto, en el trabajador, a uno enfocado a la esfera de la especulación, donde el centro de interés es el capital financiero trasnacional. Este cambio de ruta obligaba a la reducción del tamaño del Estado, con esta restricción delante, fue obligatorio el abandono de la estrategia de subsidios y precios de garantía que, como hemos dicho, propicio que los productores no resultaran competitivos en el concierto internacional.

Para la región objetivo esto tuvo efectos aún más avasalladores ya que la mayoría de las unidades económicas y consecuentes fuentes de ingreso, estaban y están en la ganadería y la agricultura. Estos productores ya sea por la ruta de la comercialización o de los subsidios, se acostumbraron a recibir las “ganancias” suficientes y no se prepararon para la competencia.

Queda claro que el ingreso de los propietarios disminuyó y ello provocó el empobrecimiento de la región y la contracción del mercado laboral y su precarización, lo cual redundó en inseguridad, migración, aumento del trabajo informal, hasta gradualmente, detener el crecimiento económico.

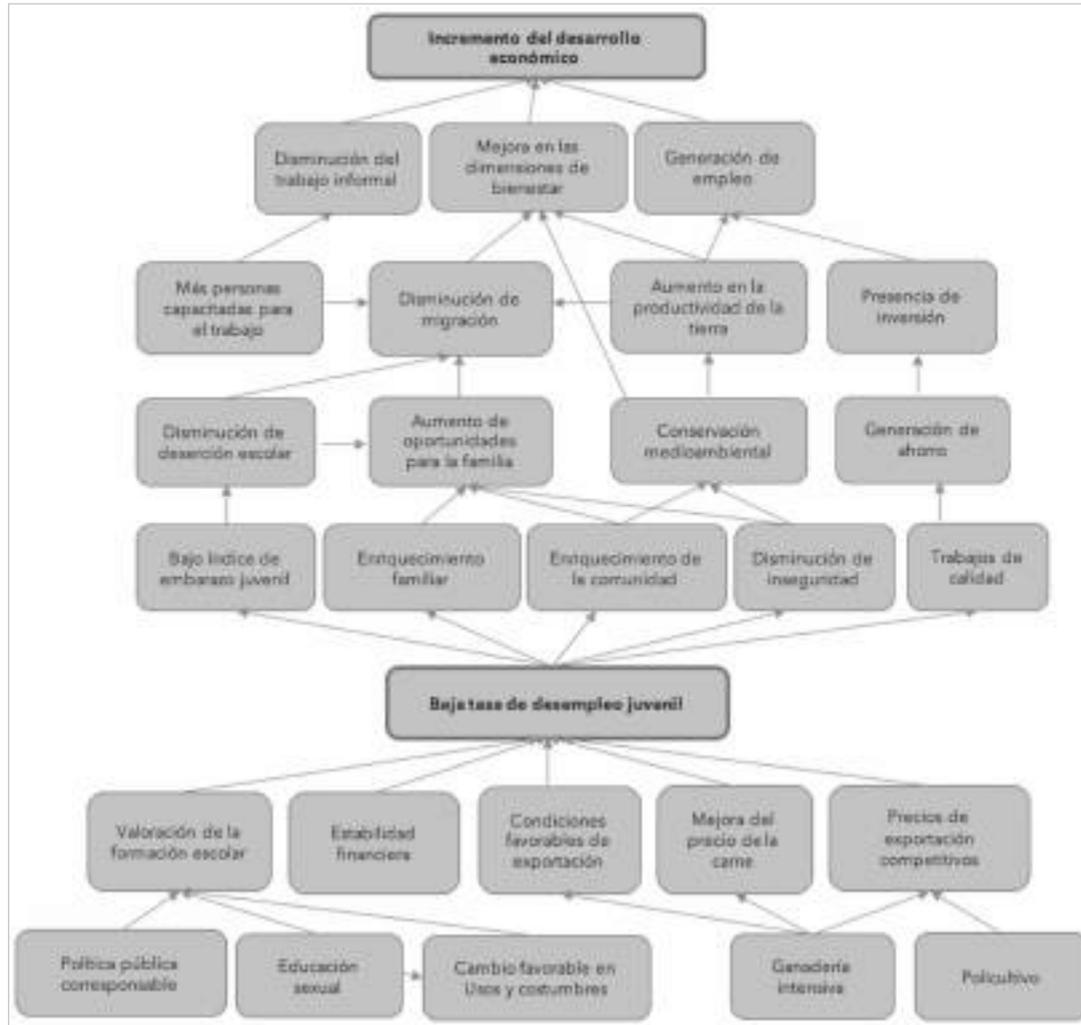
Esquemáticamente el problema con sus causas y efectos lo podemos observar así:



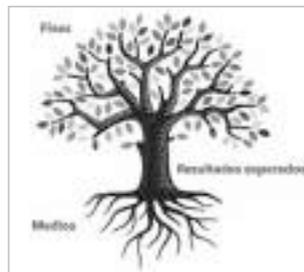
4.5. LA TRANSFORMACIÓN AL ÁRBOL DE OBJETIVOS

Este apartado metodológico nos permite proyectar los escenarios deseados a partir de las intervenciones que se sugieran, en otras palabras, es la representación de la situación esperada. Los efectos pasan a ser los fines y las causas los medios para conseguirlos. A fin de mostrar claramente el proceso, a continuación, se presenta el resultado gráfico de este inciso de la metodología (Ver figura 71):

Figura 71. Árbol de obeitivos



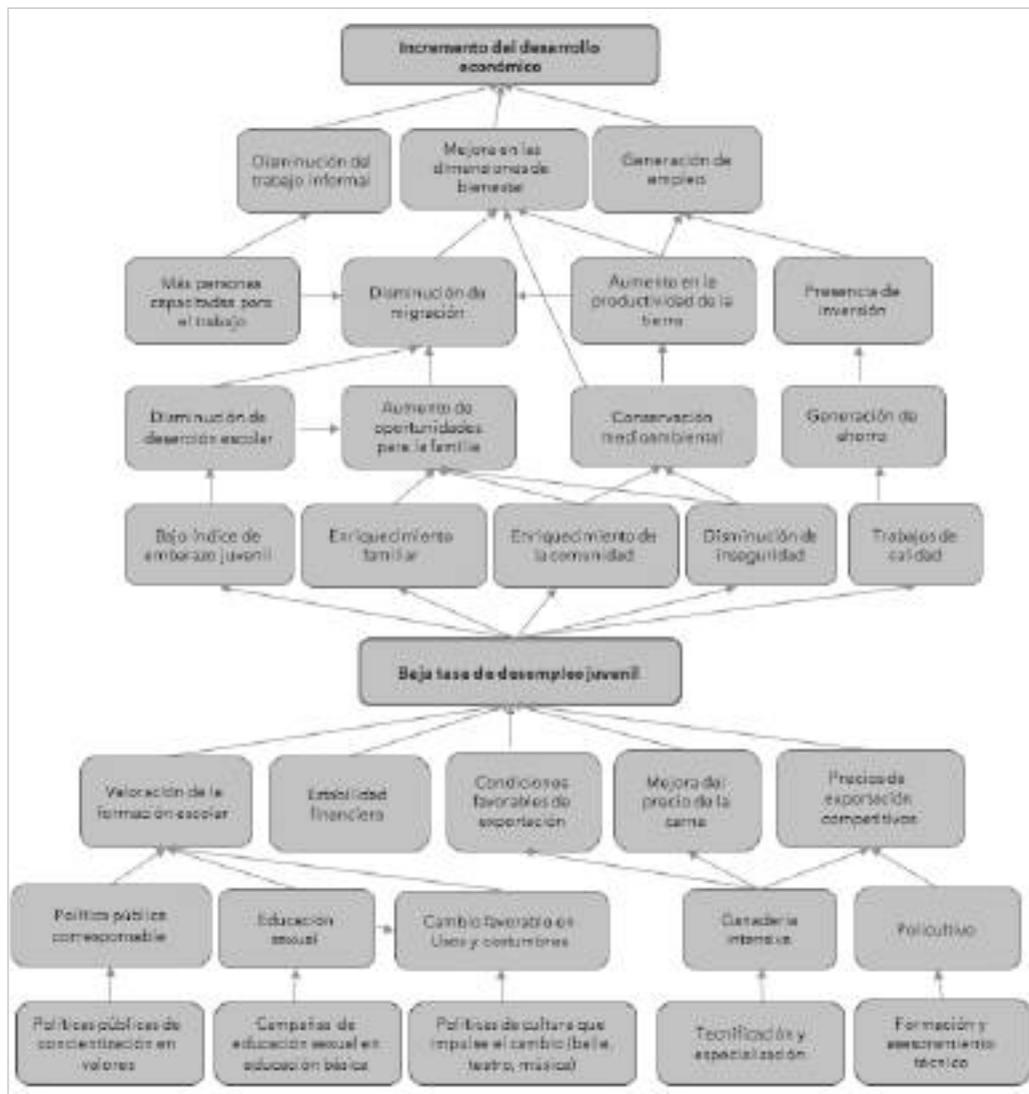
Este ejercicio nos ayuda para desarrollar las acciones mínimas en la atención del problema, y nos aporta los elementos necesarios para, finalmente, trasladar todos los componentes a la matriz. De esta manera, nuestro árbol negro en su versión positiva adquiere color, soluciones, esperanzas para mejorar las condiciones de desarrollo,



4.6. LA DEFINICIÓN DE ACCIONES

Luego de las definiciones sobre hacia donde la política pública debe llevarnos, corresponde elaborar una definición, aún mínima, de las acciones necesarias para modificar el *status quo*, es decir, los medios que garanticen transitar a la solución y, metodológicamente, esto debe atender al nivel inferior del árbol de objetivos, teniendo en cuenta la viabilidad de lo que se sugiere; con la comunidad se llegó a la construcción del siguiente esquema:

Figura 72. Árbol de acciones



Si las políticas públicas asistencialistas son una parte sustantiva del problema, la buena noticia es que la solución es relativamente fácil. No somos ajenos al capital político que se construye con el asistencialismo, no obstante, el grado de penetración en las familias y las consecuencias sociales que se perciben, que la comunidad expresa, nos indica que, incluso desde la óptica política, conviene revertir. El mecanismo ideal es utilizar el componente de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía, el cual evita la tergiversación de la transferencia de recursos públicos.

Sin embargo, la modificación de la que hablamos debe estar en la federación y la mancomunidad, lo que tiene a su alcance, es legislar, en los respectivos cabildos, políticas públicas municipales que generen conciencia sobre esta necesaria corresponsabilidad, así como, sobre la urgencia de contribuir al Estado formando parte de la economía formal y pagando impuestos. La sociedad debe conocer, -para entender y aportar a las mejoras-, de dónde proviene el erario. Sin dejar de lado que esa ingeniería legislativa también puede ser usada para construir otro tipo de aprovechamientos e impuestos. La normatividad establece que:

- Impuesto Predial : Este es un impuesto que se cobra anualmente sobre la propiedad de inmuebles urbanos y rústicos. El monto por pagar se calcula en función del valor catastral del inmueble.
- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles: Este gravamen se paga cuando se adquiere un inmueble, ya sea por compra, donación, herencia, o similar.
- Impuesto sobre Espectáculos Públicos : Se cobra a los organizadores de eventos públicos, como conciertos, eventos deportivos y demás.
- Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos: Se aplica a las actividades de juegos de azar que se realizan y corren a cargo del Estado.
- Impuesto sobre Hospedaje: Se cobra a los huéspedes de hoteles y otros establecimientos de alojamiento.

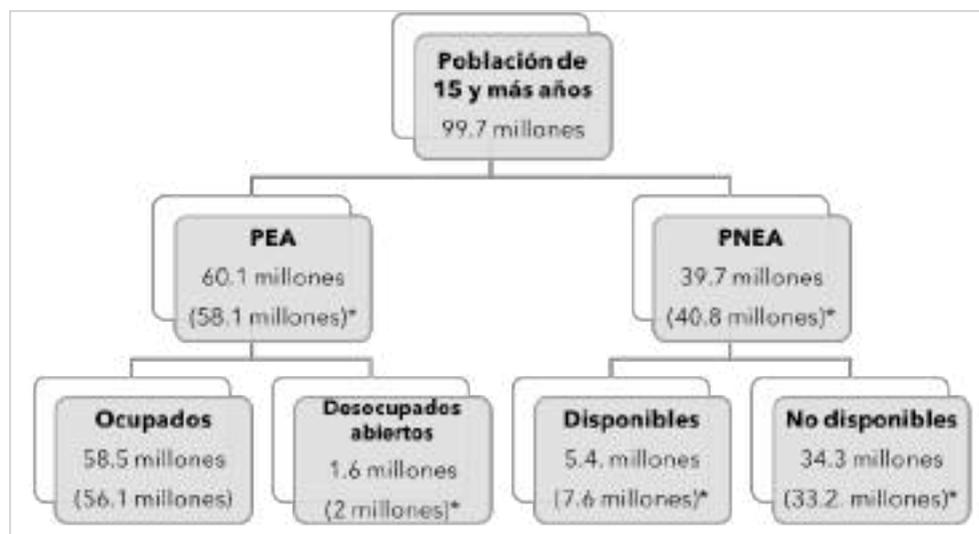
En cuanto a los aprovechamientos, estos son ingresos que obtienen los municipios o los Estados por la prestación de servicios públicos , como el suministro de agua, la recolección de basura, el alumbrado público y demás productos. También pueden obtener aprovechamientos por la explotación de bienes del dominio público, como los mercados, los cementerios, los estacionamientos y otros.

Es importante mencionar que, los municipios deben legislar y cobrar estos impuestos y aprovechamientos de acuerdo con los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad, tal como lo establece la Constitución.

Ahora bien, conviene lograr conciencia social mediante la identificación de dos aspectos sustanciales: primero, la necesidad de que un mayor número de miembros contribuyan al ingreso familiar. Segundo, el conocimiento de la procedencia de los recursos públicos, esto es, de los contribuyentes, técnicamente, la parte de la población económicamente activa que pertenece al **sector formal de la economía** y sí paga impuestos. Veamos.

La estructura poblacional trabajadora, o fuerza de trabajo, en México se compone de poco más de 60 millones de personas ocupadas, 76.3% hombres, 45.9% mujeres (Ver figura 73). Esto implica que hay 39 millones de personas en edad laboral que no está trabajando y percibiendo un ingreso. Ciertamente, un sector de esta población puede ser parte de quienes continúan sus estudios, o estar voluntariamente desempleado, en resumen, conformar la PNEA. Pero las dimensiones frente a las condiciones de pobreza nos dejan ver que estos datos deberían cambiar.

Figura 73 Fuerza de trabajo en el primer trimestre de 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE (2023). *ENOE primer trimestre 2022

En cuanto al segundo punto, -el pago de los impuestos existentes- se trata de un tema sumamente trascendente y, que bien, podría marcar un precedente muy relevante económica y políticamente para la región. Nos referimos a, mediante estas políticas de concientización, incrementar sustancialmente el **trabajo formal** en la región, tanto en términos del patrón como del trabajador, materializando en la región una práctica exitosa en formalidad y recaudación, susceptible y deseable de replicar en el resto del país. Lo anterior, brindaría un posicionamiento político relevante para los ediles de la mancomunidad.

Lo anterior, se propone con base en la condición fiscal del país. México ocupa el último lugar de la OCDE en recaudación tributaria respecto del Producto Interno Bruto (PIB)³⁴, esto se debe a dos razones principales: la economía informal, donde las empresas están fuera de la ley, pero producen bienes o servicios legales.

Los datos son escalofriantes, ya Isaac Katz, desde principios de este año destacaba los más relevantes de la ENOE del INEGI:

[...] la tasa de participación del empleo en el sector informal de la economía (trabajando en unidades económicas ilegales produciendo bienes legales, es decir, empresas que no están registradas en el SAT y en el IMSS)³⁵ como porcentaje de la población total ocupada fue de 28.1% (16.6 millones de personas). Tercero, la tasa de informalidad laboral (aquella que no tiene acceso al sistema de seguridad social) representó el 55% de la población ocupada; 32.4 millones de individuos ocupados de un total de 59 millones trabajando carecen de seguridad social. Un desastre que refleja un grave problema estructural y de incentivos desalineados con el objetivo de que toda la población tenga acceso al sistema de seguridad social y muy lejos de tener un sistema de seguridad social universal”. (Katz 2023)

Igualmente se debe a un esquema recaudatorio complejo y con muchas lagunas que dan lugar a la evasión y defraudación fiscal, misma que se alimenta de una cultura evasiva muy arraigada que da lugar a una política fiscal, finalmente, regresiva. Es decir, que al final pagan más, contribuye en proporción a su ingreso más, quienes menos percibe; muy por el contrario, a una política fiscal progresiva que genere una redistribución del ingreso a través de servicios y productos públicos financiados con las contribuciones y no con deuda pública.

México ha enfrentado dificultades para aumentar la recaudación de impuestos y expandir su base tributaria por temas multifactoriales que involucran a los grandes empresarios, las asociaciones patronales y sus vínculos con los congresistas. En resumen, tenemos una carga fiscal muy baja que limita los recursos disponibles para financiar políticas públicas, infraestructura y programas sociales.

Con lo cual resultan acciones de carácter muy significativo, las **campañas de concientización**, didácticamente diseñadas, para que la sociedad comprenda tanto el daño, como los beneficios colectivos.

³⁴ OCDE, Panorama económico de México

³⁵ Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Otro objetivo que se plantea resolver, a través de campañas locales, es la **educación sexual** para niños y jóvenes que, de la mano con las instituciones educativas tanto públicas como privadas, los municipios tienen competencias para llevar a cabo.

Las acciones anteriores van a generar una muy valiosa e intensa comunicación con la sociedad, misma que puede enriquecerse con aplicación de **políticas públicas culturales** para afiancen los aprendizajes que nos ha dejado la pandemia, las medidas de higiene y sana distancia; la necesidad de dotación de servicios e insumos médicos mínimos; en general, practicar una medicina, cuidados y acciones preventivas ante una eventualidad de la misma naturaleza y condición, la cual, a decir de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es muy probable³⁶.

El costo financiero, social y político de la remediación es siempre muchísimo más alto que la **prevención**, en todas las materias, convirtiéndose en un componente más que puede favorecer o perjudicar la economía y el bienestar social en su conjunto; trayendo o no, según sea el caso, capital político o disminuyéndolo.

Por el lado de la **tecnificación** y **especialización** que impulsen una **ganadería** intensiva que reduzca los costos para los ganaderos es posible mediante las alianzas entre productores, en cooperativas u organizaciones patronales, sumadas a las gestiones de gobierno y de los legisladores locales, para lograr la cooperación federal y de organismos internacionales de cooperación.

Una mecánica muy similar debe operar en la **formación** y **asesoramiento técnico** para los **agricultores**. En ambos casos, es prioritario generar los canales de comercialización que limiten y, finalmente impidan, el coyotaje, de manera que los precios de los productores incrementen sus ganancias.

Esto es parte sustantiva de la problemática nacional. Los elementos primigenios de la comercialización son los caminos y **carreteras**; los **medios de transporte**; los puertos y aeropuertos. En este sentido, el Dr. Agustín Carstens ex Gobernador del Banco de México y actual Gerente General del Banco de Pagos Internacional señalaba

[...] tenemos que avanzar más en proveer al país de infraestructura para manejar mejor la volatilidad de algunos precios, que también tienen un alto impacto redistributivo. Siempre el Banco de México saca como excusa para la inflación los precios agropecuarios, y no es tal, es una realidad. Ahí lo importante es irnos más al fondo y decir por qué hay tanta volatilidad en los precios de esos productos, porque al fin del día, sí le afectan a la gente, y el

³⁶ Organización Mundial de la Salud, Iniciativa de Preparación y Resiliencia frente a Amenazas Emergentes (PRET): Un llamamiento a la acción

diagnóstico pues es bastante claro y es porque nos falta infraestructura en el sector agropecuario para manejar mejor la producción, la creación de inventarios, para que haya un proceso de formación de precios más sólido con menos varianza. Me hubiera gustado haber hecho más avance en esa dirección. (Lira Rocas, 2017)

Hemos resaltado los temas que se convierten en ejes centrales de esta política pública que busca generar condiciones de empleabilidad. Más adelante, en la esquematización, se ampliarán los detalles.

4.7. LA CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO, UNA ARTICULACIÓN DE INDICADORES Y MEDIOS DE VERIFICACIÓN.

La esquematización de los elementos sustantivos resultantes en la ejecución de la MML es un resumen de toda la narrativa previa que resulta útil en la posterior organización temporal, cuantitativa y cualitativa de las acciones. A partir de ella quedan claras las líneas con las que construir un mapa de ruta que contemple la temporalidad que el objetivo de esta PP establece, a saber, 2022-2030.

La matriz tiene una lógica vertical y ascendente, esto es, las actividades propician los componentes o resultados, que contribuyen al propósito de la PP para llegar al fin, esquemáticamente tenemos:



En los hechos, la idea es que las políticas de concientización, educación sexual y cultural propiciaran los componentes de valoración escolar y coadyuvaran a la estabilidad financiera, al tomar medidas de prevención ante nuevas pandemias o desastres que nos obliguen a detener la actividad económica.

Así como, la tecnificación, especialización y formación técnica, trabajarán a favor de las condiciones económicas de los productores agrícolas y ganaderos.

En la lógica horizontal de la matriz, lo más relevante son los **indicadores**, cuya eficacia tiene mucho que ver con las fuentes de información, técnicamente con los medios de verificación. En México, las principales instancias de medición trabajan a nivel nacional y estatal, los baremos municipales son incipientes, incluso es necesario recurrir a organismos internacionales como el PNUD, razón por la

cual, los informes municipales y de la gerencia del proyecto jugarán un papel muy significativo.

Preferentemente estos indicadores deben ser cuantitativos, de ahí que, a lo largo de la construcción de esta PP, se haya realizado un gran esfuerzo por incluir asuntos objetivos susceptibles de medición, no obstante, puede ser propicia la aplicación de mediciones cualitativas que permitan la verificación de los impactos sociales y culturales en la mancomunidad.

Con respecto a los **medios de verificación**, éstos deben ser, preferentemente o en la medida de lo posible, ajenos al proyecto, a fin de buscar la mayor objetividad posible que permita continuar en el camino elegido o modificar ahí donde haga falta. Por esta razón, se recurre a datos oficiales, preponderantemente.

Llegamos a los **supuestos** bajo los cuales hemos construido, de la mano con los nueve municipios integrantes, este conjunto de estrategias. El supuesto central es la suma de las buenas voluntades en favor de la región. Voluntades que se adhieren a un proyecto que busca beneficios colectivos, no individuales y que han sido viables en su agrupación gracias a la cooperación de la Unión Europea que ha tomado de instrumento a la UIM para, con sus socios, generar confianza en una región fustigada por muchos años de inseguridad y grandes dificultades para mantener sus ingresos.

La confianza propiciada por las acciones locales de estos socios verá sus frutos en las alianzas estratégicas en principio, por cada uno de los alcaldes y, posteriormente, en las acciones colectivas con las comunidades y los grupos relevantes para los fines de la PP. Sin lugar a duda, los empresarios, las OSC, los colectivos que representan a los grupos vulnerables, los agentes de desarrollo local. Todas estas figuras que se beneficiarán con la ejecución de esta política pública, incluso si es de manera indirecta, sumando esfuerzos, conforman la parte prominente de los supuestos. Aquí los resultados:

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEABILIDAD JUVENIL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Cuadro 2 Matriz de Marco Lógico					
	Resumen narrativo	Indicadores	Métodos de verificación	Supuestos	
Fin	Desarrollo económico	IDH municipal (Medición de la pobreza a nivel municipal)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mediciones de pobreza del CONEVAL	Aceptación generalizada del proyecto por los actores estratégicos de la comunidad	
Propósito	Baja tasa de desempleo juvenil	Porcentaje de PEA Porcentaje de PNEA PEA ocupada PEA desempleada	Censo Nacional de Población y Vivienda; Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Instituto Nacional del INEGI		
Componentes	Valoración de la formación escolar	Nivel de escolaridad Tasa de alfabetismo	Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI)		Sería de voluntad política que respalden el proyecto
	Estabilidad financiera	Índice de Confianza del Consumidor Deuda pública	Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI); Secretaría de Hacienda y Crédito Público;		
			Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales (INEGI)	Alumnos indispensables con: <ul style="list-style-type: none"> • empresarios del sector primario, • secundario, • terciario • organizaciones de la sociedad civil que representan a los grupos vulnerables considerados en el proyecto • la comunidad en su conjunto 	
	Condiciones favorables de exportación	Balace comercial neto	Data México (Secretaría de Economía)		
	Mejora en el precio de la carne	Índice de Precios al Consumidor, Sacrificio de Ganado en Rastro Municipales	Sacrificio de Ganado en Rastro Municipales (INEGI)		
	Precios de exportación competitivos	Balace comercial neto	Data México (Secretaría de Economía); Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON)		
Acciones	Políticas públicas de concientización en valores	Dos campañas anuales	Informes municipales; Informes de la gerencia del proyecto		
	Campañas de educación sexual en educación básica	Una campaña anual	Informes municipales; Informes de la gerencia del proyecto		
	Políticas de cultura que impulsen el cambio	Dos actividades culturales anuales	Informes municipales; Informes de la gerencia del proyecto		
	Tecnificación y especialización	Infraestructura y equipamiento	Informes municipales; Informes de la gerencia del proyecto		
	Formación y asesoramiento técnico	Acciones de capacitación a los productores locales	Informes municipales; Informes de la gerencia del proyecto		

CAPÍTULO V. LA OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Esta política pública se estructura en tres ejes rectores, definidos a partir de los resultados obtenidos en la aplicación de la MML y tiene como propósito central propiciar la generación de empleo para los jóvenes, pertenecientes a los segmentos ya explicados y que pertenecen a la mancomunidad.

Es importante resaltar que, el gobierno en cualquiera de sus ámbitos no genera el empleo, su labor es construir las condiciones para que el mercado interno, regional o local, crezca. Otra forma de expresarlo es decir que genera los medios para hacer crecer la inversión, ya que la ruta de generación de empleo tiene como condición *sine qua non* a la inversión. Esta labor la realiza atendiendo a las características particulares del territorio, o sea, las problemáticas y limitantes, así como, las potencialidades.

Preferentemente, los gobiernos municipales en México deben trabajar de manera colaborativa. En las zonas urbanas tenemos la figura de área metropolitana, que funciona muy positivamente para satisfacer necesidades de áreas colindantes, pues estas suelen suponer mayor esfuerzo a un municipio central. Un ejemplo son las capitales de los estados que cuentan con un determinado tamaño de población, pero en días hábiles deben dar servicios a ciudadanos que se transportan a ellas a trabajar o estudiar.

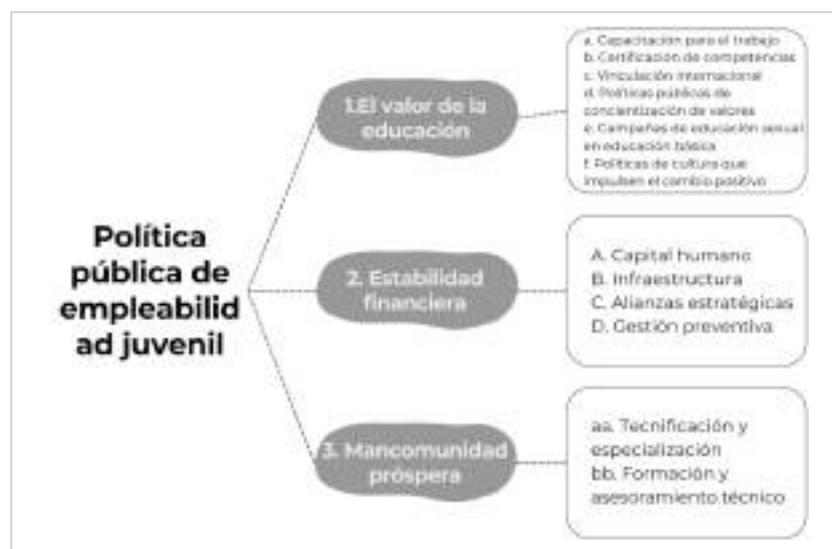
Los municipios “dormitorio”, con este mecanismo, trasladan gran parte de sus compromisos al centro. Los fondos metropolitanos operan para compensar esta situación, sin embargo, en las zonas rurales o urbanas más pequeñas y dispersas, la cooperación, aunque más imperiosa resulta menos común y, lo cierto, es que tropiezan con mayor dificultad en los acuerdos.

Por esta razón, la conformación de una mancomunidad que aborde un problema compartido es particularmente valiosa, en la lógica de suma de esfuerzos que agrega valor a las capacidades individuales, los ejes, acciones, instrumentos y productos que esta PP plantea, serán susceptibles de alcanzar su objetivo gracias a la acción colectiva.

Queda claro que se trata de un problema complejo³⁷ y, por lo tanto, multifactorial, con interconexiones que se influyen mutuamente y cuyos componentes interactúan. Por lo tanto, el mapa de ruta respeta esta lógica y teje relaciones que se retroalimentan estableciendo las bases y condiciones de creación y fomento a las oportunidades de empleo para la población objetivo, lo hace a partir de sus supuestos y alianzas, sin tener como punto central la ejecución de recursos financieros, sino la gestión y suma de voluntades.

³⁷ Morín, Introducción al Pensamiento complejo

Con lo cual la cooperación entre las autoridades de la mancomunidad y los beneficiarios directos resulta ser la base de la estrategia, enriquecida con la participación de organismos e instituciones públicas y privadas, locales, estatales, federales e internacionales. Bajo esta óptica, cada eje rector opera a partir de diferentes acciones, instrumentos y productos que, como se explicó arriba, no sólo funcionan individualmente, sino que se complementan entre sí para la consecución del objetivo.



Es fundamental recordar las limitaciones de recursos de los municipios en el país que fueron mencionadas arriba, y como éstos llegan a las arcas previamente normados para su ministración, lo que en el país se conoce como recursos etiquetados. Esta definición de su uso tiene un respaldo jurídico que impide modificar los términos de su aplicación. so pena de establecer un delito que se aplica a aquél que desvíe recursos públicos.³⁸

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio Fiscal 2023³⁹, se señalan específica y taxativamente para qué se utilizarán los recursos públicos asignados a los estados y los municipios, en algunos artículos incluso hace prohibiciones específicas, por ejemplo, el artículo 10 fracción IV de dicho presupuesto, dice que “durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones y/o traspasos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto”. Asimismo, el artículo 14 del presupuesto referido, ordena que “las Dependencias y Entidades no podrán destinar recursos para cubrir prestaciones en adición a aquéllos previstos en el gasto de servicios personales aprobado”.

³⁸ El Código Penal Federal señala en su artículo 223 fracción IV que.- Comete el delito de peculado: IV: Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó (el resaltado es propio).

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2022.

Por su parte el Código Penal del Estado de Veracruz⁴⁰, señala:

Artículo 323.-Se impondrán de cuatro a quince años de prisión y multa hasta de seiscientos días de salario al servidor público que, en provecho propio o ajeno, utilice o disponga de dinero, valores o cualquier otro bien que hubiere recibido en administración, depósito o por otra causa debido a su cargo.

... II. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público, estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos estatales o municipales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Como se advierte, no solo las leyes respectivas prohíben el cambio en el uso de recursos públicos, sino que lo sancionan con penas que van hasta los 15 años de prisión.⁴¹ De esta manera el municipio enfrenta una paradoja desde la reforma de 1983 al Artículo 115 Constitucional⁴² en la cual se confieren un amplio conjunto de facultades al municipio acompañadas de recursos financieros, pero sin cuidar la capacidad administrativa de éstos

⁴⁰ El Código Penal del Estado de Oaxaca en los mismos términos señala: artículo 212 fracción IV: IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor públicos y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

⁴¹ En el caso del Código Penal Federal referido señala: Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea cuantificable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores

⁴² Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato: II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

que, evidentemente, estaba asociada a capacidades técnicas que muchas veces no existían en los municipios pequeños y/o rurales, incluso en los urbanos.

En otras palabras, las responsabilidades crecieron aun cuando no iban acompañadas de la formación de capacidades para su cumplimiento. Esto trajo como consecuencia, que pronto fuera evidente la necesidad de candados para el manejo de los recursos y la fiscalización hacia este ámbito de gobierno fue, progresivamente, siendo más rígida, incluso en materia de endeudamiento⁴³.

Lo anterior, ha motivado que los municipios tengan un margen muy reducido para inversión pública, por esta razón, el planteamiento de esta PP está orientando a la gestión de alianzas y financiamientos extraordinarios y externos, nacionales y extranjeros.

El eje 1, el valor de la educación, bajo la óptica de la cooperación, -en varios sentidos-, resalta la enorme relevancia que tiene en el desarrollo de los pueblos la educación. A partir de seis acciones, se dirige, principalmente, a la concepción de la educación como una inversión y no como un gasto *per se*; así mismo, centra la atención en el avance de los estudiantes más allá de los niveles básicos, y también en la integración de una perspectiva cultural, social y de desarrollo humano, que incentive la apropiación de conocimientos en diferentes ámbitos o especializaciones.

De esta manera se orienta a la capacitación para el trabajo, la certificación de competencias, el rescate preservación de saberes, la vinculación local, regional, estatal, nacional e internacional, así como la generación de 18 productos que provocarán la creación de empleo y cuyo perfil habrá de ser la población objetivo.

El eje rector 2, estabilidad financiera, propone cuatro acciones que se instrumentan a través de nueve mecanismos para llegar a generar once productos, dirigidos, básicamente, a la creación de capital humano, la infraestructura, alianzas estratégicas y gestión preventiva.

El eje rector 3, mancomunidad próspera, enfoca sus acciones en el desarrollo conjunto de los municipios que integran la región objetivo, considerando la ampliación y diversificación de las principales actividades económicas, a fin de fortalecer y estimular

⁴³ El Decreto de Presupuesto de Egresos para el 2023, publicado en la gaceta oficial del Estado de Veracruz, el 29 de diciembre de 2022, señala en su artículo 76 la obligación de pagar pasivos en aquellos casos en que se tenga disponibilidad presupuestaria por ingresos adicionales: “Los Recursos No Etiquetados autorizados mediante este Decreto a las Dependencias y Entidades que no se encuentren ejercidos al 31 de diciembre de 2023, deberán reintegrarse a la Secretaría. Las Entidades que generen Recursos Propios y que cuenten con disponibilidad presupuestal al cierre del Ejercicio Fiscal no podrán conservarla y deberán orientarla a subsanar los pasivos con los que cuenten”.

nuevas opciones de generación de riqueza, basados en la gestión y los acuerdos para conseguir los espacios e instrumentos físicos necesarios.

Como se advierte en el cuadro 3, esta propuesta no está basada en la ejecución presupuestal de los municipios que conforman la mancomunidad, pues al diagnosticar se hicieron evidentes las limitaciones en la materia, por lo tanto, la clave del éxito será la correcta elaboración de proyectos; la organización de los actores estratégicos mediante el liderazgo de la mancomunidad; la gestión basada en estrategias económicas y políticas y, sobre todo, el acercamiento con la comunidad.

Lo anterior se debe que, entre los instrumentos principales se identifican: convenios de cooperación entre distintos organismos, gestiones y acercamiento a entidades internacionales, elaboración de lineamientos específicos y normatividad con base en el ámbito de aplicación, promoción y participación en temas culturales y gestiones para la creación de nuevas sociedades.

Así, a partir de los instrumentos considerados, se formularon un conjunto de productos, que son el fin último; se definieron 43 en total (Ver cuadro 3), cada uno diferenciado con base en los instrumentos y acciones anteriormente descritos y, a su vez, ligado a un eje rector. Cada instrumento puede contener uno o más productos, y estos, por su parte, pueden estar vinculados o complementados con otro instrumento para su ejecución.

Es así que, estos productos configuran el mapa de ruta sobre el que funcionará esta PP. Cada uno de ellos, ha sido considerado tomando en cuenta, las necesidades de la población objetivo, sus dinámicas y recursos. Todo ello para llegar a una eficiente suma de esfuerzos que genere el empleo necesario y, con ello, el aumento del desarrollo de la mancomunidad.

Cuadro 3. Ejes, acciones, instrumentos y productos de la política pública

Ejes rectores	Acciones	Instrumentos	Productos
Eje 1. El valor de la educación	a. Capacitación para el trabajo	I. Convenios con instituciones de educación media superior y superior para construir e impartir programas de adquisición de competencias para el trabajo.	1. Convenio de colaboración entre la mancomunidad, la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma de Benito Juárez Oaxaca. 2. Convenios de colaboración con la red de tecnológicos de la región. 3. Convenios de colaboración con la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del estado de Veracruz. 4. Convenio de colaboración con la Coordinación General de Educación Media Superior y Superior, Ciencia y Tecnología del estado de Oaxaca.
		II. Convenios con talleres de oficios y artesanos para la enseñanza y conservación de saberes originales.	5. Selección de unidades económicas que funcionen como talleres de oficios y/o artesanos para asignación de tutores y aprendices en: apicultura, silvicultura, horticultura, ganadería, fumigador, floricultura, zapfero, artesano, herbolario. 6. Mismo proceso con talleres en mecánica especializada en motocicleta, mecánica automotriz, mecánica industrial, técnicos en sistemas computacionales, de refrigeración y en reparación de electrodomésticos.
	b. Certificación de competencias	III. Convenios con instituciones de educación media superior y superior certificar competencias para el trabajo.	Los productos mencionados en el inciso I, habrán de contener lo necesario para la certificación de competencias.
	c. Vinculación internacional	IV. Gestiones y acercamientos a los organismos internacionales que cuentan con programas de cooperación para América del Norte y Latina	7. Comunicación con: Unión Europea Banco Mundial UNESCO OCDE
Eje 2. Estabilidad financiera	A. Capital humano	X. La formación para el trabajo que se realizará en los puntos a y b sostiene la construcción de capital humano.	Basado en los convenios tripartitos entre mancomunidad, sector empresarial y las Instituciones de Educación Superior (IES) de ambos estados antes mencionados. 19. Ferias de empleo
		XI. Al interior de los municipios participantes se legisla al respecto para luego ser incluido en los acuerdos de la mancomunidad.	20. Exenciones administrativas y fiscales para la creación de empleos mixtos o específicamente virtuales enfocados principalmente en los servicios (ventas a distancia, entregas de productos a domicilio, atención a clientes, asistentes virtuales, financieros y contables, community manager, entre otros) lo que la ley establece como teletrabajo.
	B. Infraestructura	XII. Adaptación, cesión o donación de espacios que fomenten la participación creciente de las madres trabajadoras.	21. Creación de guarderías para madres solteras que, a su vez, capaciten en temas de puericultura.
		XIII. Creación de Organismos Público Privados (OPP) para la habilitación, restauración y construcción de los caminos que permitan el flujo de mercancías. XIV. Gestión que suma esfuerzos entre mancomunidad, legisladores locales y federales y gobernadores para la construcción de las carreteras federales que conecten los caminos habilitados a los grandes centros comerciales, puertos, aeropuertos y vías de tren.	22. Con base en el diagnóstico definición de rutas de comercio que propicien centrales de abasto en la región y puntos de distribución al resto del país y el extranjero. 23. Confirmación de una comisión gestora para la construcción y ampliación de carreteras federales.

EXPERIENCIA DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS PARA DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL PAPALOAPAN (MÉXICO)

Eje 2. Estabilidad financiera	A. Capital humano	X. La formación para el trabajo que se realizará en los puntos a y b sostiene la construcción de capital humano.	Basado en los convenios tripartitos entre mancomunidad, sector empresarial y las Instituciones de Educación Superior (IES) de ambos estados antes mencionados. 19. Ferias de empleo
		XI. Al interior de los municipios participantes se legisla al respecto para luego ser incluido en los acuerdos de la mancomunidad.	20. Exenciones administrativas y fiscales para la creación de empleos mixtos o específicamente virtuales enfocados principalmente en los servicios (ventas a distancia, entregas de productos a domicilio, atención a clientes, asistentes virtuales, financieros y contables, community manager, entre otros) lo que la ley establece como teletrabajo.
	B. Infraestructuras	XII. Adaptación, cesión o donación de espacios que fomenten la participación creciente de las madres trabajadoras.	21. Creación de guarderías para madres solteras que, a su vez, capaciten en temas de piscicultura.
		XIII. Creación de Organismos Público Privados (OPP) para la habilitación, restauración y construcción de los caminos que permitan el flujo de mercancías. XIV. Gestión que suma esfuerzos entre mancomunidad, legisladores locales y federales y gobernadores para la construcción de las carreteras federales que conecten los caminos habilitados a los grandes centros comerciales, puertos, aeropuertos y vías de tren.	22. Con base en el diagnóstico definición de rutas de comercio que propicien centrales de abasto en la región y puntos de distribución al resto del país y el extranjero. 23. Conformación de una comisión gestora para la construcción y ampliación de carreteras federales,
Eje 3. Desarrollo económico	C. Alianzas estratégicas	XV. Impulso y simplificación administrativa y fiscal para la construcción de bodegas, silos y refrigerantes para la concentración adecuada de las mercancías desde la mancomunidad y el sector privado.	24. Donación de terrenos por parte de los municipios en puntos estratégicos en contraparte con la iniciativa privada para la inversión correspondiente.
		XVI. Gestiones ante la Secretaría de Turismo a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).	25. Con la participación de FONATUR, propiciar el impulso del turismo ecológico, cultural, religioso, gastronómico, idiomático de negocios. 26. Las gestiones de la comisión señalada en el punto 22, se amplían en este inciso para buscar financiamiento para la creación de infraestructura hotelera. 27. Participación conjunta en la Feria de la Pila, con rotación de sede en los municipios de la mancomunidad, con promoción nacional e internacional.
	D. Gestión preventiva	XVII. Impulso a las empresas que demostraron ser imprescindibles en la pandemia como lo fue la oxigenoterapia y la rápida comercialización de productos de higiene.	28. Alianzas entre los miembros del sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatales y municipales en el área de ambulancias y dotación de instrumentos médicos, ortopédicos y productos de atención a la salud para una dotación completa de respaldo a cada ayuntamiento.
		XVIII. Organización comunitaria para la comercialización y provisión de productos y alimentos básicos que vincule a comunidades lejanas ante riesgos provocados por desastres naturales o contingencias sanitarias	29. Creación de cooperativas comunitarias en dos modalidades: fijas y móviles (itinerantes), para llegar las comunidades más lejanas de las cabeceras municipales, priorizando a la mancomunidad.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEABILIDAD JUVENIL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Eje 3. Mancomunidad próspera	aa. Tecnificación y especialización	La formación de capital humano sustentará la producción tecnificada, la cual requiere asesoría y financiamiento.	30. Introducción de maquinaria agrícola y ganadera financiada por particulares, banca de fomento, mancomunidad, estados, federación y organismos internacionales.
		<p>XXIX. Organización entre productores agropecuarios para la inserción de cultivos alternos (limón persa, chile habanero, jitomate, pimiento morrón, pepino, maíz híbrido para silo).</p> <p>XX. Colaboración conjunta entre la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y los particulares, con las facilidades de los municipios y estados, para la construcción de invernaderos que permitan la introducción de nuevos cultivos en esta modalidad (chile habanero, jitomate, pimiento morrón, pepino)</p> <p>XXI. Capacitación para la rotación de cultivos</p> <p>XXII. Alianzas entre ayuntamientos y particulares ganaderos para la dotación de semilla y la siembra de maíz híbrido para silo, a través de parcelas demostrativas.</p> <p>XXIII. Cooperación entre productores agrícolas para el aumento de producción de limón persa y otros cultivos perennes en la región.</p>	<p>31. Construcción de cámaras refrigerantes para lácteos y porcinos.</p> <p>32. Construcción de un rastro que atienda a toda la mancomunidad y de servicios a la región constituyéndose en un proyecto autofinanciable.</p> <p>33. Creación de parcelas demostrativas.</p>
		<p>XXIV. Adopción de técnicas sostenibles de fertilización del suelo para minimizar el uso de componentes químicos y aumentar el aprovechamiento de desechos orgánicos en apoyo a la conservación de estos.</p> <p>XXV. Alianza entre SADER, productores agropecuarios, rastro, busureros municipales y establecimientos que desechen materia orgánica para su aprovechamiento.</p> <p>XXVI. La mancomunidad se organiza para el aprovechamiento y comercialización conjunta de los residuos sólidos.</p>	<p>34. Cursos de capacitación para la identificación, separación y manejo sostenible de los residuos sólidos.</p> <p>35. Campaña de comunicación que oriente a la sociedad sobre cómo separar los residuos en el punto de origen para evitar contaminación.</p> <p>36. Compra para unidades de recolección separada de residuos por parte de la mancomunidad.</p> <p>37. Establecimiento de planta de tratamiento y separación de residuos sólidos</p> <p>38. Creación de "ecofábricas" para el procesamiento y compostaje de residuos orgánicos y producción de abono.</p> <p>39. Se crean OPP para la comercialización y, en su caso, exportación de: plásticos; vidrio; metales; papel y cartón.</p>
		XXI. Cooperación entre productores ganaderos para el aprovechamiento de la leche y sus derivados	40. Conformación de una cooperativa para la concentración, creación y comercialización de productos a base de leche (queso, yogurt, dulces, bebidas, entre otros), que será posible gracias a las cámaras refrigerantes del punto 31.
		XXII. Fomento para la inserción de proyectos de piscicultura dirigidos a la reproducción, cría y comercialización de peces y mariscos	41. Instalación de criaderos para venta y consumo final de peces y mariscos como truchas, mojarra, camarón, entre otros.
	bb. Formación y asesoramiento técnico	<p>XXIII. Las alianzas con universidades estatales, son susceptibles de replicarse con las nacionales, de ser necesario, para establecer programas académicos a nivel técnico superior universitario en las materias que se requiere para la producción agrícola, ganadera y pesquera.</p> <p>XXIV. Asesoría para la creación de huertos urbanos, hidroponía y corrales de traspatio</p>	<p>Los acuerdos signados en el punto I deberán incluir la formación y vinculación para la:</p> <p>42. Instalación de un centro de enseñanza técnica sobre agronomía, ganadería y pesquería.</p> <p>43. Creación de huertos urbanos, de cultivos sin suelos (hidroponía) y corrales incluso caseros.</p>

5.1. ALINEACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL, ESTATALES Y MUNICIPALES CON EJES RECTORES DE LA PP

El diseño y construcción de esta PP, ha considerado aspectos teóricos y metodológicos; trabajo de campo; entrevistas con actores centrales, en resumen, ha recurrido a información primaria y secundaria a fin de ser coherente con una realidad en las cifras y los hechos, no obstante, esta lógica debe alcanzar a entrelazarse con la planeación de los tres ámbitos de gobierno de tal manera que, su puesta en marcha se alimente y retroalimente con las acciones del ejecutivo. En este sentido, con base en los componentes y acciones mencionadas en la MML, establece tres ejes rectores:



El **valor de la educación** orientado a la formación de capital humano y la recuperación del beneficio de la escolaridad como instrumento de movilidad social, así como fomento y conservación cultural. La formación e incremento del capital humano y el consecuente enriquecimiento colectivo.

La **estabilidad financiera** se apoya en la organización y proyección de los recursos con los que cuenta el municipio, no sólo económicos, sino también materiales y humanos, fomentando una cultura de prevención en todas lo ámbitos, a fin de hacer frente a los posibles escenarios que susciten situaciones no previstas, como lo fue la pandemia por COVID-19. Finalmente, pero no menos importante, el eje de **mancomunidad próspera**, que se sustenta en la creación de condiciones favorables para incentivar el crecimiento y desarrollo económico local, así como de la región objetivo. Promoviendo el valor de los sectores primario y terciario en la dinámica económica, a través del mejoramiento de la infraestructura. Una vez determinados estos, se procedió a identificar su armonización a los ejes rectores de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), los Planes Estatales de Veracruz y Oaxaca y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Lo anterior, a fin de evidenciar que la PP no es ajena a los temas prioritarios de las administraciones vigentes.

En la figura 74, se puede apreciar dicha modulación, es importante aclarar que, debido a la información disponible, en el caso de Oaxaca únicamente se trabajó con el Plan Estatal debido a que los planes correspondientes a tres municipios participantes de esta entidad no fueron publicados por su legislatura local. Como se muestra en el esquema, se determinaron tres columnas, correspondientes a cada uno de los ejes de la PP. En el extremo izquierdo, en cada una de las filas, se diferencian los PMD por municipio, se integran los de Veracruz, Oaxaca y el nacional. Por lo que, el resultado del cruce de ambos elementos nos indica el eje rector o estrategia a la que se alinean las acciones de esta política pública. Específicamente, para el de valor de la educación, en la mayoría de los planes, se vincula con los temas de política social, estado de bienestar, educación y cultura, calidad educativa y desarrollo social; que como sus nombres lo indican, buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población a través de proyectos de corte social y cultural.

Respecto de la estabilidad financiera, ubicamos su línea de acción en las estrategias de economía, finanzas sanas, política económica, gobierno honesto y transparente, eficiencia reglamentaria y administrativa, administración pública, entre otros. El eje de mancomunidad próspera, si bien se contextualiza en un ámbito conjunto, se considera que el desarrollo individual local será un impulsor del de la mancomunidad, por esta razón los ejes residen en proyectos regionales, fortalecimiento y desarrollo dinámico e incluyente, e infraestructura.

	El valor de la educación	Estabilidad financiera	Mancomunidad próspera
Nacional	1. Política y gestión 2. Cambio de roles, educación calidad y bienestar 3. Política Social 4. Desarrollo Educativo	3. Economía 4. Desarrollo de programas 5. Modelo financiero viable	3. Sistema Proyecto regional: Administración planeadora y gestión del campo integral (la reactivación económica, el fortalecimiento y el empleo)
Veracruz	Eje General A. Desarrollo Humano Diseño II Dirección Eje General C. Bienestar Social	Eje General B. Desarrollo Económico Eje 1 Política Económica Eje 2. Inversión y sostenibilidad	Eje General D. Bienestar Social Eje 4. Bienestar Social Proyecto de Trabajo en Comunidad
Oaxaca	Eje 1. Estado de Bienestar para todos en Educación y los Constructores 1.8. Bienestar 1.9. Educación y BPS	Eje 2. Gobierno Honesto, Limpio y Transparente en Servicio de los Públicos y Ciudadanos Eje 3. Infraestructura y Servicios Públicos para el Desarrollo de la Oaxaca	Eje 4. Fortalecimiento y Desarrollo Económico para los Todos Regiones Eje 7. Fortalecimiento y Desarrollo Económico e Inclusivo
Playa Vicente	Eje B. Bienestar 1. Bienestar	Eje C. Desarrollo Económico 1. Empleo 3. Infraestructura	Eje T. Desarrollo Económico 1. Infraestructura Eje B. Bienestar 2. Desarrollo Social
José Azueta	Eje Transversal I. Cambio para el bienestar Desarrollo social II. Educación y Cultura III. Gestión Educativa	Eje Transversal E Atención y Construcción de servicios 1.1. Fortalecimiento Municipal 1.2. Desarrollo Económico Municipal	Eje Transversal J 1.1. Gestión y Construcción de servicios 1.2. Fortalecimiento Municipal 1.3. Desarrollo Económico Municipal
Isla	Eje 5. Más calidad educativa 5.1. Oportunidad de Calidad Educativa para todos 5.3. Oportunidad de calidad en la Atención y Atención Educativa	Eje 2. Más y Mejor Empleo 2.1. Desarrollo y Economía Reglamentaria y Administrativa	Eje 4. Infraestructura y Desarrollo Urbano Eje 5. Más empleo 5.4.4. Oportunidad para los Jóvenes
Juan Rodríguez Clara	Eje Sector II. Desarrollo Social para todos Línea Transversal 2. En la Educación, Cultura y Deportes	Eje Sector III. Desarrollo Económico para todos Línea Transversal 1. Del Desarrollo Económico Línea Transversal 3. Del Sector Agropecuario y Pesca	Eje Sector III. Desarrollo Económico para todos Línea Transversal 2. De los Servicios Públicos
San Juan Evangelista	Estrategia de Calidad	Gobierno y Administración Pública Política Económica Desarrollo Económico	Desarrollo Urbano Estrategia, Cultura y Gobernanza
Santiago Sochiapan	4.4. Línea para el Desarrollo Socioeconómico de manera integral Estrategia Educativa	4.2. Línea para el Desarrollo Económico Transparente Estrategia de Políticas Públicas Municipales 4.3. Línea para el Desarrollo Económico	4.3. Línea para el Desarrollo Económico Estrategia de Infraestructura y de servicios de Agricultura y Ganadería Estrategia de Comercio Local

5.2. PROPUESTA DE CRONOGRAMA

La presente política pública para fomentar la empleabilidad juvenil y el desarrollo económico local, en el territorio de la mancomunidad, establece como el periodo de diseño, construcción y puesta en marcha el periodo 2022-2030, siempre dentro del marco del proyecto Juventud Zapoteca en acción.

Una propuesta de cronograma (Ver cuadro 4) para la consecución de los productos que se pretenden resulta un instrumento más en la hoja de ruta. Resulta útil puntualizar algunas cuestiones, respecto de los convenios y alianzas, se consideró su gestión y cumplimiento anualmente debido a que son interrelaciones que, probablemente, requieran renovación, seguimiento y evaluación anual. Así mismo, los relacionados con las ferias, se contemplaron durante todo el periodo mencionado, debido a su realización en la misma temporalidad.

Por su parte, las actividades programadas a partir de 2024 son aquellas que resultarían en un menor grado de dificultad para alcanzar dicho objetivo, ya que requerirán una menor inversión, tanto de gestión como de otros recursos, en comparación con otros productos, con posibilidad de generar resultados en el corto plazo. Existen algunos otros, como las exposiciones de arte, que se consideraron después de 3 o 4 años de la presente PP, debido a que, para asegurar su éxito, dependen de la consecución de productos previos.

Finalmente, existen aquellos productos que, por la envergadura, inversión, construcción e impacto, su cumplimiento está considerado para el último bienio programado, como lo son: plantas de tratamiento, cooperativas, criaderos, entre otros. Sin embargo, lo anterior, no limita a que las gestiones necesarias sean realizadas en la fecha propuesta. Queda en manos de quienes lleven el liderazgo, el reacomodo de los tiempos y espacios, pero al menos tendrán un punto de partida en la discusión.

Cuadro 4. Cronograma de productos								
Productos	2022-2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Diseño y construcción de la presente política pública.								
1. Convenio de colaboración entre la mancomunidad, la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma de Benito Juárez Oaxaca. 2. Convenios de colaboración con la red de tecnológicos de la región. 3. Convenios de colaboración con la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior del estado de Veracruz 4. Convenio de colaboración con la Coordinación General de Educación Media Superior y Superior, Ciencia y Tecnología del estado de Oaxaca.								
5. Selección de unidades económicas que funcionen como talleres de oficios y/o artesanales para asignación de tutores y aprendices en: apicultura, silvicultura, horticultura, ganadería, fumigador, floricultura, zafrero, artesano, herbolaria.								
6. Mismo proceso con talleres en mecánica especializada en motocicleta, mecánica automotriz, mecánica industrial, técnicos en sistemas computacionales, de refrigeración y en reparación de electrodomésticos.								
7. Comunicación con: Unión Europea Banco Mundial UNESCO OCDE BID								
8. Proyectos de educación susceptibles de ser financiados por estos organismos.								

9. Alianzas tripartitas entre la mancomunidad, las OSC y los organismos internacionales.								
10. Campaña de comunicación política.								
11. Alianza con empresas privadas de comunicación que cooperen a través de donatarias autorizadas en alianza con la mancomunidad.								
12. Con base en los convenios con las universidades públicas involucrando particularmente a sus facultades y escuelas de arte, construir instrumentos y contenido para las campañas.								
13. Exposiciones de arte con temática en materia de diversidad sexual consensada.								
14. Creación de espacios en radio local y redes sociales								
15. Reglamentos creados por los cabildos para sancionar cualquier tipo de discriminación.								
16. Conformación de grupos musicales tradicionales.								
17. Grupos de baile regional.								
18. Creación de una compañía de teatro.								
19. Ferias de empleo								
20. Exenciones administrativas y fiscales para la creación de empleos mixtos o específicamente virtuales enfocados principalmente en los servicios (ventas a distancia, entregas de productos a domicilio, atención a clientes, asistentes virtuales, financieros y contables, community manager, entre otros) lo que la ley establece como teletrabajo								
21. Creación de guarderías para madres solteras que, a su vez, capaciten en temas de puericultura								

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEABILIDAD JUVENIL Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

22. Con base en el diagnóstico definición de rutas de comercio que propicien centrales de abasto en la región y puntos de distribución al resto del país y el extranjero.								
23. Conformación de una comisión gestora para la construcción y ampliación de carreteras federales.								
24. Donación de terrenos por parte de los municipios en puntos estratégicos en contraparte con la iniciativa privada para la inversión correspondiente.								
25. Con la participación de FONATUR, propiciar el impulso del turismo ecológico, cultural, religioso, gastronómico, idiomático de negocios.								
26. Las gestiones de la comisión señalada en el punto 22, se amplían en este inciso para buscar financiamiento para la creación de infraestructura hotelera.								
27. Participación conjunta en la Feria de la Piña, con rotación de sede en los municipios de la mancomunidad, con promoción nacional e internacional.								
28. Alianzas entre los miembros del sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) estatales y municipales en el área de ambulancias y dotación de instrumentos médicos, ortopédicos y productos de atención a la salud para una dotación completa de respaldo a cada ayuntamiento.								
29. Creación de cooperativas comunitarias en dos modalidades: fijas y móviles (itinerantes), para llegar las comunidades más lejanas de las cabeceras municipales, priorizando a la mancomunidad.								
30. Introducción de maquinaria agrícola y ganadera financiada por particulares, banca de fomento, mancomunidad, estados, federación y organismos internacionales.								

31. Construcción de cámaras refrigerantes para lácteos y perecederos.									
32. Construcción de un rastro que atienda a toda la mancomunidad y de servicios a la región constituyéndose en un proyecto autofinanciable.									
33. Creación de parcelas demostrativas.									
34. Cursos de capacitación para la identificación, separación y manejo sostenible de los residuos sólidos.									
35. Campaña de comunicación que oriente a la sociedad sobre cómo separar los residuos en el punto de origen para evitar contaminación.									
36. Compra para unidades de recolección separada de residuos por parte de la mancomunidad.									
37. Establecimiento de planta de tratamiento y separación de residuos sólidos									
38. Creación de “ecofábricas” para el procesamiento y compostaje de residuos orgánicos y producción de abono.									
39. Se crean OPP para la comercialización y, en su caso, exportación de: plásticos; vidrio; metales; papel y cartón.									
40. Conformación de una cooperativa para la concentración, creación y comercialización de productos a base de leche (queso, yogurt, dulces, bebidas, entre otras), que será posible gracias a las cámaras refrigerantes del punto 31.									
41. Instauración de criaderos para venta y consumo final de peces y mariscos como truchas, mojarra, camarón, entre otros.									
42. Instalación de un centro de enseñanza técnica sobre agronomía, ganadería y pesquería.									
43. Creación de huertos urbanos, de cultivos sin suelos (hidroponía) y corrales incluso caseros.									

REFERENCIAS

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 1946. *La población negra de México, Estudio etnohistórico*. México: Ediciones Fuente Cultural.
- . 1952. *Problemas de la población indígena de la Cuenca del Tepalcatepec (Memorias, vol. III)*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Badillo, Diego. 2023. «Pese a la pandemia, gobierno mexicano decide reducir gasto en salud.» *El Economista*, 2 de 26: <https://www.economista.com.mx/politica/Pese-a-la-pandemia-gobierno-mexicano-decide-reducir-gasto-en-Salud-20230224-0055.html>.
- Baños Rivas, Luz Elena, y Natalia Saltalamacchia Zicardi. 2018. *Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Becker, D., entrevista de E. Juárez. 2022. *La banca, ante el desafío de aumentar la penetración del crédito y apoyar el crecimiento* (24 de marzo).
- Béraud, Alain, y Guy Numa. 2019. «Retrospectives. Lord Keynes and Mr. Say: A proximity of ideas.» *Journal of Economic Perspectives* 228-242.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. 2019. *¿Qué es el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos?* 18 de septiembre. <https://www.gob.mx/salud%7Cseguropopular/articulos/que-es-el-fondo-de-proteccion-contragastos-catastroficoc#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20una%20Enfermedad%20considerada,baja%20frecuencia%20con%20que%20ocurren>.
- Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica de Veracruz. 2022. *Cuadernillos Municipales Veracruz*. <http://ceieg.veracruz.gob.mx/2022/09/01/cuadernillos-municipales-2022-2/>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2020. *Avances y retos del programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. México: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_10_JOVENES_CONSTRUYENDO_EL_FUTURO.pdf.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2022. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*. México: CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2022. *Pobreza por grupos poblacionales a nivel municipal (2010-2020)*. México: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/2020/gpos_pob/Presentacion_pobreza_grupos_municipal.pdf.
- de la Cerda Silva, Roberto. 1953. «Aguirre Beltrán Gonzalo. Problemas de la Población Indígena de la Cuenca del Tepalcatepec (Memorias del Instituto Nacional Indigenista, Vol. III).» *Revista Mexicana de Sociología* doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.1953.1.59630>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). «Programa especial de los pueblos indígenas y afroamericano 2021-2024.» *Diario Oficial de la Federación*. Último acceso: 3 de julio de 2023. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021#gsc.tab=0.
- Economipedia. 2023. *Economías de escala*. 22 de junio. <https://economipedia.com/definiciones/economias-de-escala.html>.
- Esquerra, F. 2022. «No hay claridad sobre cifra de Jóvenes Construyendo el Futuro que obtiene empleo.» *Animal Político*, 15 de diciembre: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mochilazo-en-el-tiempo/asi-se-vivieron-los-primeros-dias-del-tlc-en-1994/>.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. «Plan Estatal de Desarrollo 2022-2028.» Oaxaca.
- Gobierno del Estado de Veracruz. «Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024.» Veracruz.
- Gobierno de México. 2023. *Jóvenes construyendo el futuro*. 22 de junio. <https://jovenes-construyendoelfuturo.stps.gob.mx/>.
- Gobierno de México. «Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.» México.
- . 2023. *Todo lo que debes conocer sobre el Programa de Precios de Garantía*. 23 de junio. <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/todo-lo-que-debes-conocer-sobre-el-programa-de-precios-de-garantia>.
- Gómez Reyes, José Alfredo. 2021. «Los derechos humanos en la legítima defensa y el uso proporcional de la fuerza.» *Enfoques Jurídicos, Universidad Veracruzana*.
- H. Ayuntamiento de Isla, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de Isla, Ver. 2022-2025.»

- H. Ayuntamiento de José Azueta, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de José Azueta, Ver. 2022-2025.»
- H. Ayuntamiento de Juan Rodríguez Clara, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de Juan Rodríguez Clara, Ver. 2022-2025.»
- H. Ayuntamiento de Playa Vicente, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de Playa Vicente, Ver. 2022-2025.»
- H. Ayuntamiento de San Juan Evangelista, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de San Juan Evangelista, Ver. 2022-2025.»
- H. Ayuntamiento de Santiago Sochiapan, Ver. «Plan Municipal de Desarrollo de Santiago Sochiapan, Ver. 2022-2025.»
- Instituto Mexicano del Seguro Social. 2023. *Datos abiertos IMSS*. <http://datos.imss.gob.mx/>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. 2023. *Monitor de competitividad. Mercado laboral*. <https://imco.org.mx/monitor/mercado-laboral/>.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. 2023. *Índice de competitividad estatal*. México: IMCO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2020. *Censo de Población y Vivienda. Tabulados ampliados*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.
- . 2020. *Censo Nacional de Población y Vivienda. Tabulados básicos*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.
- . 2022. *Cuenta satélite del turismo en México*. 15 de diciembre. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=7874>.
- . 2023. *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). Mapa interactivo*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>.
- . 2018. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>.
- . 2019-2023. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- . 2021. *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/>.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2023. *Resultados Primer Trimestre 2023, ENOE*. México: INEGI.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 2019. *La educación obligatoria en México*. México: INEE.
- Katz, I. 2023. «Seguridad social.» *El economista*, 27 de junio: <https://www.economista.com.mx/opinion/Seguridad-social-20230508-0017.html>.
- Lira Rocas, A. 2010. *Biodiversidad y Género: Una relación de mutua conveniencia. Propuesta de políticas públicas para la sostenibilidad con enfoque de género. Tesis doctoral. Cátedra UNESCO*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- . 2017. «De las recomendaciones finales de Carstens.» *e-consulta.com Veracruz*, <https://e-veracruz.mx/opinion/2017-12-13/de-las-recomendaciones-finales-de-cars-tens>.
- Meltsner, A. 1992. «La factibilidad política y en análisis de las políticas.» En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, de L.(ed.) Aguilar. México: Porrúa.
- Minsky, H. 1986. *Estabilizando una economía inestable*. España: Profit Editorial.
- Morín, E. 1994. *Introducción al pensamiento complejo (Trad. por Marcelo Pakman)*. Barcelona: Gedisa.
- Nussbaum, M., y A.S. Mosquera. 2012. *Crear capacidades*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, Martha. 2002. *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Herder.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. ONU.
- Organización Internacional del Trabajo. 2008. *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf.
- Organización Mundial de la Salud. 2023. *Próximas pandemias*. 25 de abril. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-global-meeting-on-future-respiratory-pathogen-pandemics---25-april-2023>.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2023. «Estudios económicos de la OCDE.» *OECD Library*. 27 de junio. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2022_8b913f19-es.
- Ortega, A. 2023. «Jóvenes Construyendo el Futuro un programa con sólo 22% de casos de éxito.» *Expansión política*, 26 de junio: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/08/02/beca-jovenes-construyendo-el-futuro-un-programa-con-solo-22-de-casos-de-exito>.
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto. 2015. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-ONU.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1990. *Reporte de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ricoy, Carlos J. 2005. «La teoría del crecimiento económica de Adam Smith.» *Economía y Desarrollo* 11-47.
- Secretaría de Economía. 2023. *Data México*. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/>.
- Secretaría de Turismo. 2019. *Cuenta satélite del turismo de México 2018. Primeros resultados*. https://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20compartidos/CSTM_2018_INEGI.pdf.
- Villa, E. 2020. «Así se vivieron los primeros días del TLCAN en 1994.» *El Universal*, 02 de agosto: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mochilazo-en-el-tiempo/asi-se-vivieron-los-primeros-dias-del-tlc-en-1994/>.
- von Bertalanffy, Ludwig. 1968. *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. ONU.
- Zaffaroni, E. R. 2002. *Derecho Penal*. Buenos Aires: Edjar.





ANEXO I

**UNIDADES ECONÓMICAS MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD DE
PARA DESARROLLO INTEGRAL DE LA CUENCA DEL PAPALOAPAN**



ANEXO I

ANEXO 1.1. UNIDADES ECONÓMICAS, PLAYA VICENTE		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	4	0.22%
Información en medios masivos	11	0.59%
Construcción	4	0.22%
Transportes, correos y almacenamiento	8	0.43%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	5	0.27%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	7	0.38%
Servicios financieros y de seguros	14	0.75%
Servicios educativos	48	2.59%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	13	0.70%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	17	0.92%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	18	0.97%
Servicios de salud y de asistencia social	57	3.07%
Comercio al por mayor	63	3.40%
Industrias manufactureras	210	11.32%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	280	15.09%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	234	12.61%
Comercio al por menor	837	45.12%
Actividades legislativas	25	1.35%
Total	1855	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.2. UNIDADES ECONÓMICAS, JOSÉ AZUETA		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	1	0.17%
Información en medios masivos	1	0.17%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1	0.17%
Servicios financieros y de seguros	2	0.35%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	2	0.35%
Servicios educativos	3	0.52%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	5	0.87%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	6	1.05%
Servicios de salud y de asistencia social	6	1.05%
Comercio al por mayor	15	2.61%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	22	3.83%
Industrias manufactureras	73	12.72%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	73	12.72%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	94	16.38%
Comercio al por menor	270	47.04%
Total	574	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.3. UNIDADES ECONÓMICAS, ISLA		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	5	0.24%
Información en medios masivos	8	0.39%
Transportes, correos y almacenamiento	9	0.43%
Servicios financieros y de seguros	35	1.69%
Servicios educativos	51	2.46%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	20	0.97%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	24	1.16%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	26	1.26%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	29	1.40%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	46	2.22%
Servicios de salud y de asistencia social	62	3.00%
Comercio al por mayor	91	4.40%
Industrias manufactureras	171	8.26%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	284	13.73%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	353	17.06%
Comercio al por menor	826	39.92%
Construcción	1	0.05%
Actividades legislativas, gubernamentales	28	1.35%
Total	2069	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.4. UNIDADES ECONÓMICAS, JUAN RODRÍGUEZ CLARA		
Sector	Absolutos	%
Minería	1	0.07%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	3	0.20%
Transportes, correos y almacenamiento	6	0.40%
Servicios financieros y de seguros	9	0.61%
Servicios educativos	35	2.36%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	6	0.40%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	10	0.67%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	11	0.74%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	11	0.74%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	26	1.75%
Servicios de salud y de asistencia social	32	2.15%
Comercio al por mayor	43	2.89%
Industrias manufactureras	148	9.96%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	257	17.29%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	238	16.02%
Comercio al por menor	630	42.40%
Información en medios masivos	3	0.20%
Actividades legislativas y gubernamentales	17	1.14%
Total	1486	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.5. UNIDADES ECONÓMICAS, SAN JUAN EVANGELISTA		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	2	0.3%
Transportes, correos y almacenamiento	3	0.4%
Información en medios masivos	4	0.5%
Servicios educativos	26	3.4%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	3	0.4%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	3	0.4%
Minería	5	0.7%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	8	1.0%
Servicios de salud y de asistencia social	14	1.8%
Comercio al por mayor	19	2.5%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	30	3.9%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	133	17.3%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	94	12.2%
Industrias manufactureras	90	11.7%
Comercio al por menor	321	41.8%
Servicios financieros y de seguros	2	0.3%
Actividades legislativas y gubernamentales	11	1.4%
Total	768	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.6. UNIDADES ECONÓMICAS, SANTIAGO SOCHIAPAN		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	1	0.51%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	2	1.03%
Servicios de salud y de asistencia social	7	3.59%
Comercio al por mayor	5	2.56%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	27	13.85%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	18	9.23%
Industrias manufactureras	31	15.90%
Comercio al por menor	91	46.67%
Información por medios masivos	1	0.51%
Servicios educativos	8	4.10%
Actividades legislativas y gubernamentales	4	2.05%
Total	195	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO 1.7. UNIDADES ECONÓMICAS, SAN JUAN LALANA		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	1	4.17%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	4	16.67%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2	8.33%
Industrias manufactureras	3	12.50%
Comercio al por menor	9	37.50%
Servicios educativos	3	12.50%
Actividades legislativas y gubernamentales	2	8.33%
Total	24	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.8. UNIDADES ECONÓMICAS, SANTIAGO YAVEO		
Sector	Absolutos	%
Comercio al por mayor	3	5.17%
Transportes, correos y almacenamiento	1	1.72%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	1	1.72%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	7	12.07%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	3	5.17%
Industrias manufactureras	8	13.79%
Comercio al por menor	26	44.83%
Servicios educativos	4	6.90%
Servicios de salud y de asistencia social	2	3.45%
Actividades legislativas y gubernamentales	3	5.17%
Total	58	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE)

ANEXO I

ANEXO 1.9. UNIDADES ECONÓMICAS, LOMA BONITA		
Sector	Absolutos	%
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	4	0.16%
Información en medios masivos	8	0.32%
Construcción	5	0.20%
Servicios financieros y de seguros	24	0.95%
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	8	0.32%
Transportes, correos y almacenamiento	16	0.63%
Servicios educativos	58	2.30%
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	20	0.79%
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	32	1.27%
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	33	1.31%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	35	1.39%
Servicios de salud y de asistencia social	83	3.29%
Comercio al por mayor	72	2.85%
Industrias manufactureras	251	9.94%
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	445	17.62%
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	499	19.76%
Comercio al por menor	916	36.28%
Actividades legislativas y gubernamentales	16	0.63%
	2525	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).





ANEXO II.

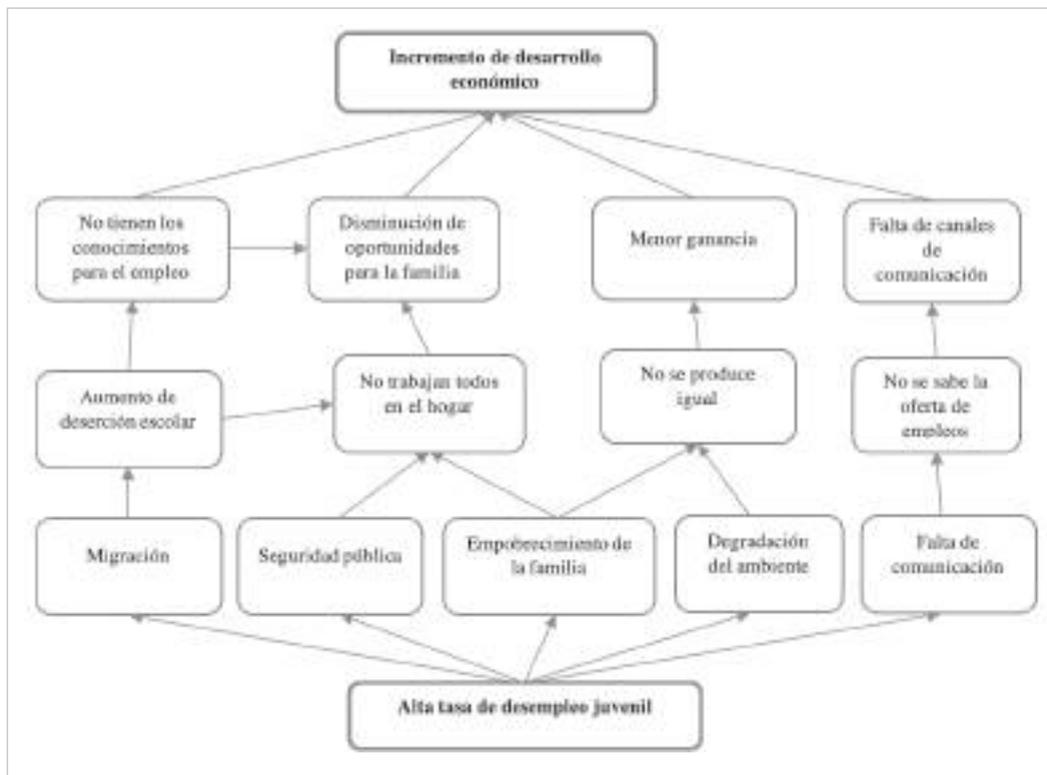
SISTEMATIZACIÓN DE LOS TALLERES EN EL TRABAJO DE CAMPO



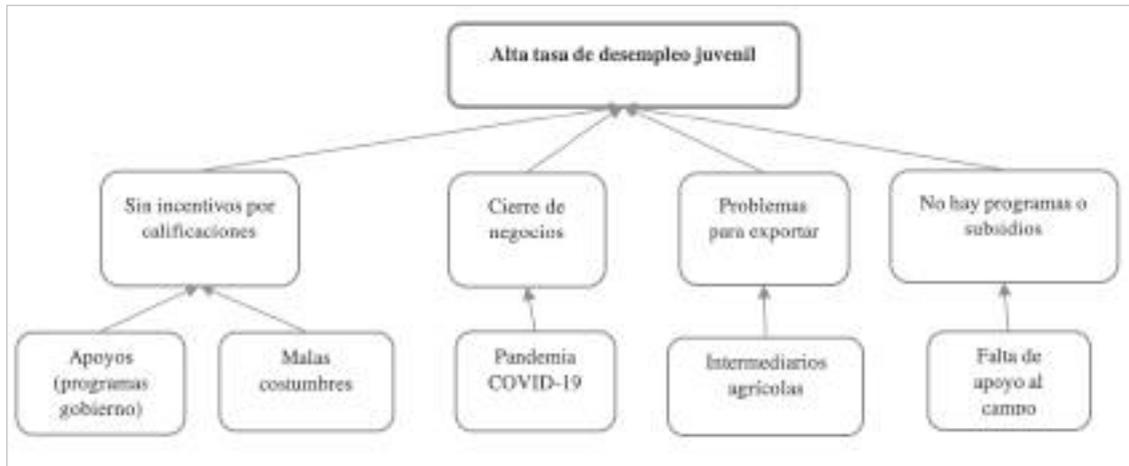
A continuación, se presentan los esquemas que resultan de los talleres realizados en el trabajo de campo, con los grupos sociales ya descritos y en las cifras referenciadas en el documento base del presente informe. Se atiende a la lógica señalada en la agenda: Isla, Loma Bonita, San Juan Lalana, trabajados individualmente. Playa Vicente, Santiago Yaveo, Santiago Sochiapan y José Azueta juntos en un segundo momento. Finalmente, San Juan Evangelista y Juan Rodríguez Clara también individualmente.

ISLA

Árbol de efectos



Árbol de causas

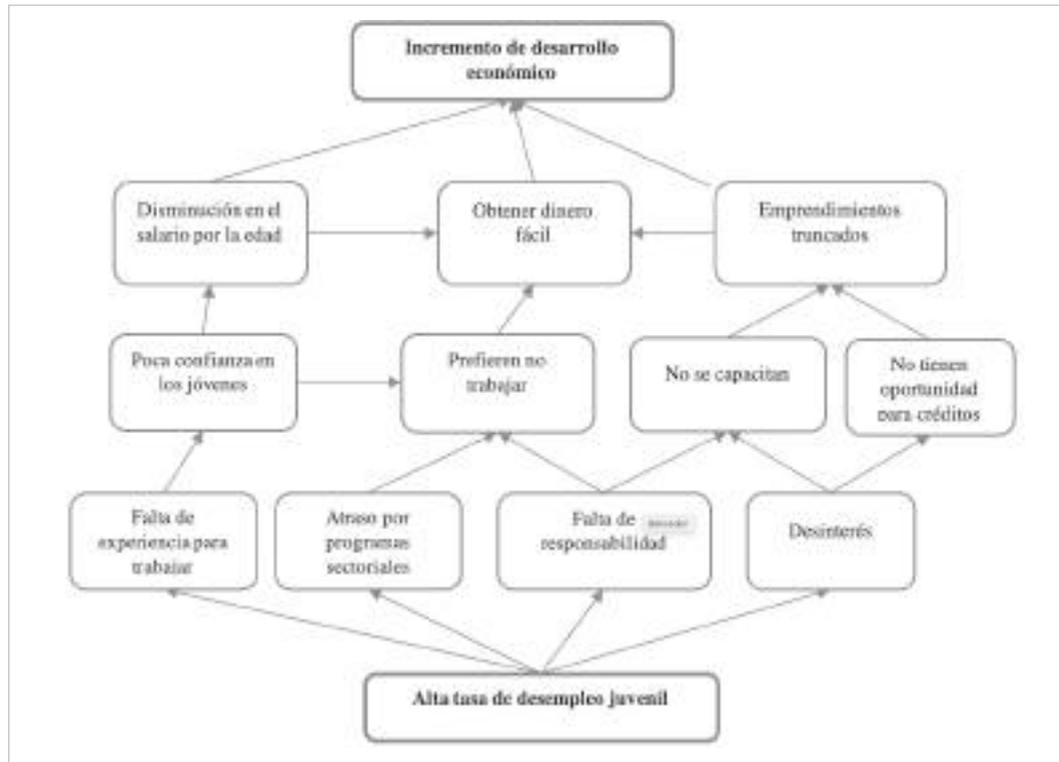


ANEXO II

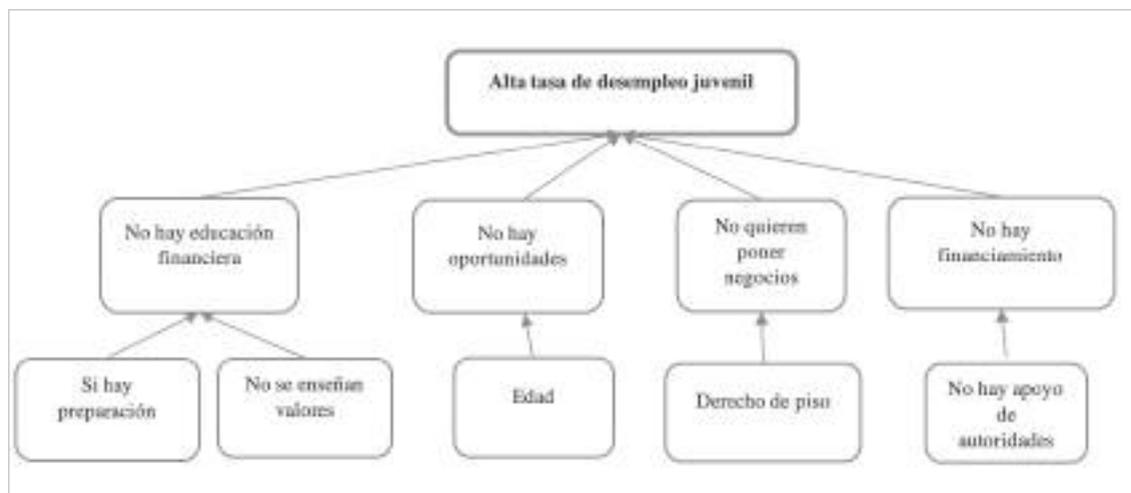


LOMA BONITA

Árbol de efectos



Árbol de causas



ANEXO II



ANEXO II

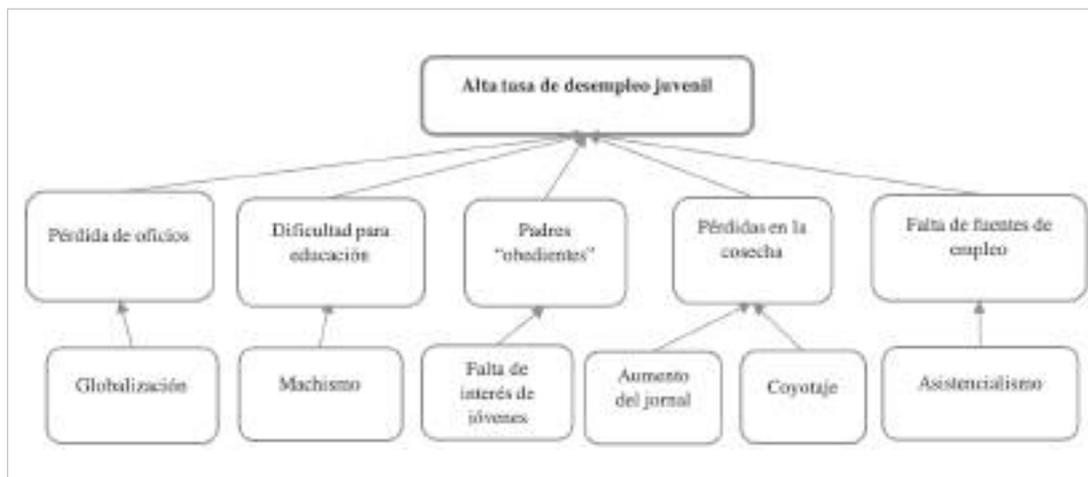


SAN JUAN LALANA

Árbol de efectos



Árbol de causas



ANEXO II

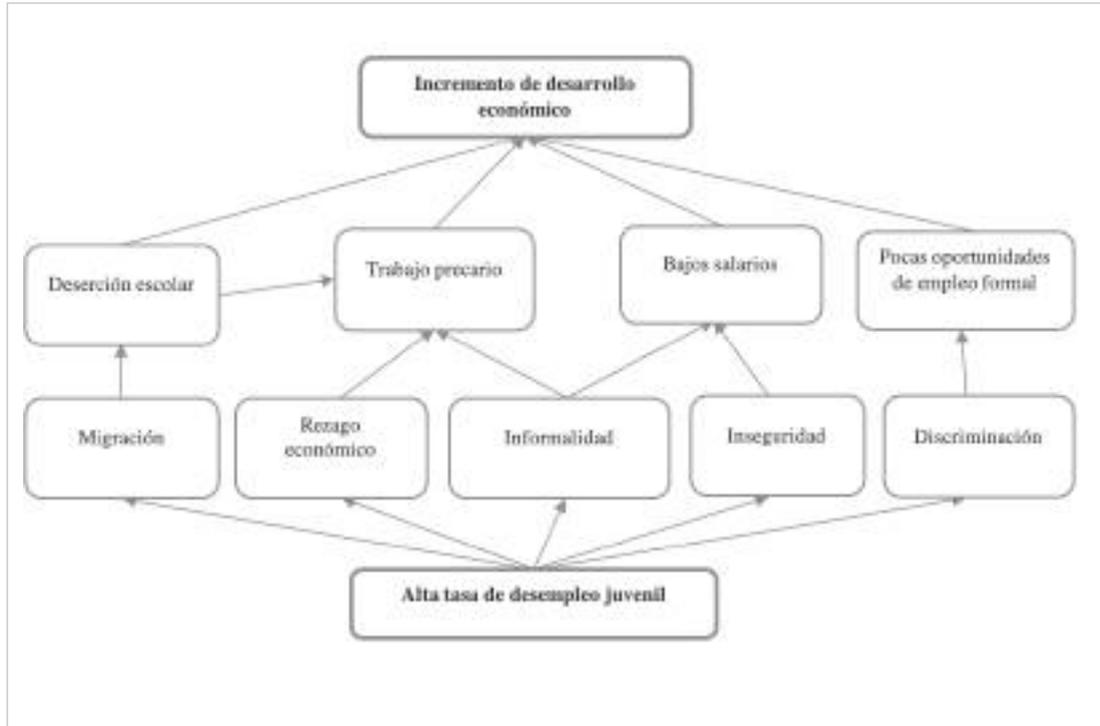


ANEXO II



PLAYA VICENTE, SANTIAGO YAVEO, SANTIAGO SOCHIAPAN Y JOSÉ AZUETA

Árbol de efectos



Árbol de causas



ANEXO II



ANEXO II

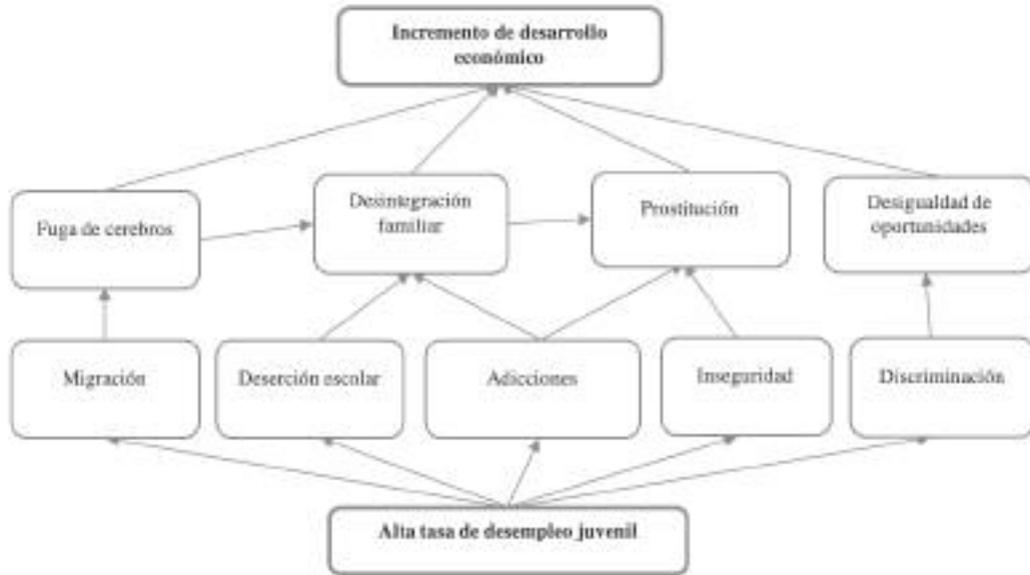


ANEXO II

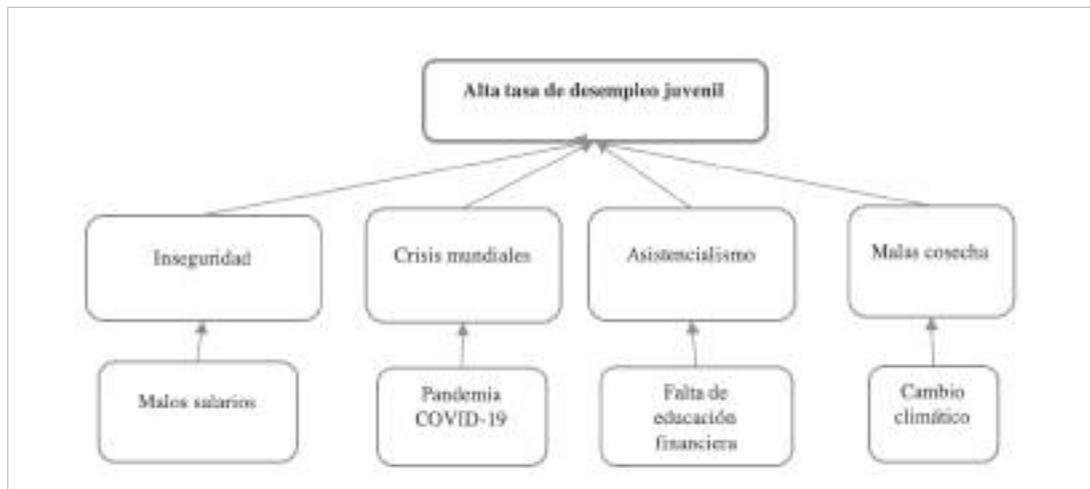


SAN JUAN EVANGELISTA

Árbol de efectos



Árbol de causas



ANEXO II

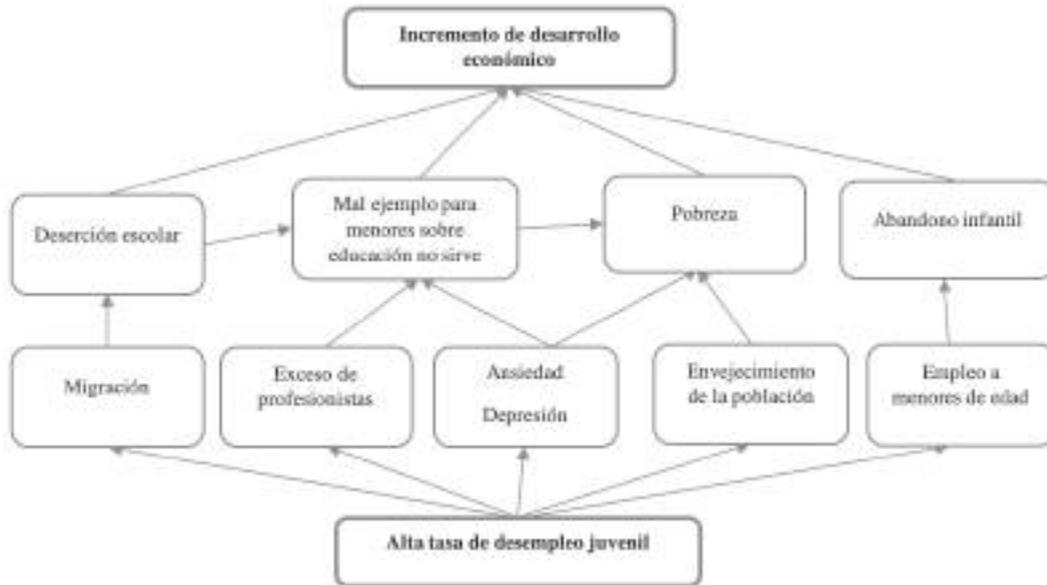


ANEXO II



JUAN RODRÍGUEZ CLARA

Árbol de efectos



Árbol de causas



ANEXO II



ANEXO II



