



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
DIRECCIÓN DE CENTROS REGIONALES UNIVERSITARIOS
MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

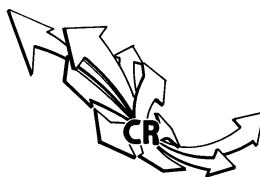
POLÍTICA INDIGENISTA Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL
MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC, OAXACA
(2000-2006)

T E S I S

QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

PRESENTA:

BRAULIO ALBERTO GARCÍA PÉREZ



Diciembre, 2007

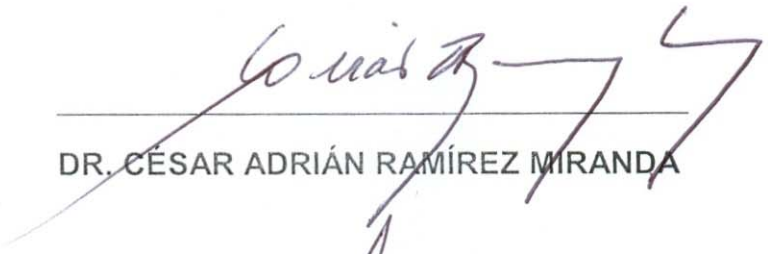
Chapingo, México

**POLÍTICA INDIGENISTA Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL
MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC, OAXACA (2000-2006)**

Tesis realizada por Braulio Alberto García Pérez bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

DIRECTOR:



DR. CÉSAR ADRIÁN RAMÍREZ MIRANDA

ASESOR:



DR. MIGUEL ÁNGEL SÁMANO RENTERÍA

ASESOR:



DR. CRISTÓBAL SANTOS CERVANTES

DEDICATORIA

A todos los mexicanos que por haber nacido en una comunidad indígena son invisibles para los demás.

A Candelaria Pérez Orduño y Braulio García Montes de Oca, mis padres.

Al municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Chapingo por contar con el Programa de postgrado que tanto busqué.

Al Instituto Politécnico Nacional por la licencia otorgada en el trabajo.

Al CONACYT por el apoyo económico durante toda la Maestría.

A los habitantes y autoridades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec por su colaboración, paciencia y apoyo.

Al Dr. César Adrián Ramírez Miranda por su compromiso hacia este trabajo.

Al Dr. Miguel Ángel Sámano Rentería por la revisión y sugerencias para mejorar el trabajo.

Al Dr. Cristóbal Santos Cervantes por la revisión y sugerencias para mejorar el trabajo.

A la Dra. Gabriela Riquelme Alcántar por su orientación cuando más la necesitaba.

A mis padres y hermanos.

A mis amigos y compañeros de Consultoría en el CIECAS y de la Maestría.

Al Profesor Israel Leyva Morales, quien me mostró parte de la realidad indígena.

Al Dr. Guillermo Velazquez Valadez por el apoyo en la Subdirección de Consultoría CIECAS-IPN.

DATOS BIOGRÁFICOS

Nací en la ciudad de México el 6 de diciembre de 1968. Mi educación primaria fue todo un caso: tres escuelas diferentes, terminando en la Bartolomé de Medina; la secundaria en la Técnica No. 8; el bachillerato en el CETIS No. 8 y la licenciatura en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, todas escuelas públicas en la Ciudad de México.

A los 21 años de edad ingresé a trabajar a la Secundaria Técnica Número 120, donde impartí clases de Geografía y Educación Ambiental, al mismo tiempo laboré en el área de cobranza de tarjetas de crédito en Banamex; en 1998 ingresé a la mejor época de mi vida laboral: el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México (bachillerato) plantel Ixtapaluca, donde impartí las asignaturas que llenaron mi vida: Historia de México, Estructura Socioeconómica de México, Economía e Introducción a las Ciencias Sociales, y donde aprendí mucho más de los adolescentes que lo que yo les enseñé.

Desde 2001 me desempeño como consultor en el Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del IPN, pero espero regresar a la docencia.

ÍNDICE

Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Datos Biográficos	v
Índice de figuras	vi
Índice de cuadros	vii
Abreviaturas	viii
Resumen – abstract	ix
INTRODUCCIÓN	1
I. EXCLUSIÓN Y POBREZA, RASGOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	19
1.1. Exclusión	10
1.2. Pobreza	27
1.2.1. Índice de Desarrollo Humano	36
1.3. Política pública	38
1.4. El desarrollo en el discurso oficial	43
II. LA CUESTIÓN INDÍGENA	47
2.1. La cuestión indígena en América Latina	49
2.2. Los pueblos indios en México	55
2.2.1. Pobreza y exclusión en los pueblos indios de México	60
2.3. Los derechos de los indígenas	68
2.4. La relación indígenas-sociedad	73
III. LA POLÍTICA INDIGENISTA DEL FOXISMO (2000-2006)	79
3.1. Indigenismo desarrollista	80
3.2. El indigenismo foxista (2000-2006)	89
3.2.1. Del INI a la CDI	94
3.2.1.1. La Reforma Institucional	94
3.2.1.2. La oposición a la Reforma	99

3.3. Programas públicos para los pueblos indígenas	104
3.4. Política productiva para los pueblos indígenas, ¿existe?	111
 IV. LA POLÍTICA PÚBLICA INDIGENISTA EN EL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TEPUXTEPEC	 125
4.1. Diagnóstico general del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec	126
4.2. Reconversión productiva en Santo Domingo Tepuxtepec	138
4.3. Impacto de la política indigenista durante 2000-2006 en el municipio	143
4.3.1. Impacto sociocultural	145
4.3.2. Impacto económico	151
4.3.3. Impacto ecológico	158
4.4. Alternativas de desarrollo para el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec	162
 CONCLUSIONES	 169
 ANEXOS	 175
 LITERATURA CONSULTADA	 189

ÍNDICE DE FIGURAS

1. Ubicación geográfica del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca	19
2. Índice de Desarrollo Humano, municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.	34
3. Distribución de los grupos indígenas en México.	58
4. Localidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca.	144
5. Migración indígena a la ciudad de Oaxaca. El traslado de la pobreza rural.	175
6. El municipio vecino de San Pedro y San Pablo Ayutla. La APPO y los maestros.	175
7. Localidades de vocación netamente forestal.	176
8. Palacio municipal, a más de 2000 msnm.	176
9. La vestimenta ha cambiado en el municipio.	177
10. Transporte deficiente, escaso y caro aún en la cabecera municipal.	177
11. A vender sus productos en el tianguis local.	177
12. No todos son pobres o miserables: La casa del anterior presidente municipal.	178
13. Poca población, pero hay escasez de terrenos en las comunidades más grandes.	178
14. Construyendo el diagnóstico y el FODA del municipio.	179
15. Consumo de leña generalizado = Deforestación.	179
16. Carreteras y caminos de terracería en su totalidad.	180
17. Sanitario en Cerro Pascle.	180
18. Catorce años: dejar la escuela para trabajar.	181
19. Terreno montañoso: gente de nube.	181
20. El maguey desplazó a los cultivos tradicionales que aseguraban mínimamente la alimentación familiar.	182
21. La mayoría de los magueyes tiene menos de dos años de edad.	182
22. Reconversión hacia el maguey y el plátano, en el traspatio.	183
23. Reconversión productiva y deforestación.	183

24. Caminos intransitables en época de lluvia.	184
25. Poco espacio para el esparcimiento.	184
26. Proyecto productivo de tabique, deforestación.	185
27. Mitla: zona de “fábricas” de mezcal.	185
28. Las empresas mezcaleras tienen sus propios cultivos de maguey.	186
29. Proceso natural y humano de deforestación y erosión.	186
30. Cuestionario aplicado a los habitantes del municipio.	187

ÍNDICE DE CUADROS

1. Índice de marginación del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.	24
2. Índice de Desarrollo Humano del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 2000.	36
3. Población indígena en América (porcentaje).	50
4. Distribución de las localidades indígenas en las entidades federativas y su grado de marginación.	66
5. Programa de Opciones Productivas: proyectos y beneficiarios, 2006.	109
6. Inversión para el desarrollo de los pueblos indígenas (SEDESOL), 2003-2004. (Millones de pesos).	110
7. Instrumentos de la política productiva indígena.	123
8. Localidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.	128
9. Rangos de población de las localidades del opio. de Santo Domingo Tepuxtepec	130
10. Porcentaje de productores por cultivo.	141
11. Indicadores de salud, municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 2005.	150
12. Índice de Desarrollo Humano e Ingreso Per Cápita, municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.	153

ABREVIATURAS

ADR	Agencias de Desarrollo Regional
ANP	Áreas Naturales Protegidas
BM	Banco Mundial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNA	Comisión Nacional del Agua
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
III	Instituto Indigenista Interamericano
INI	Instituto Nacional Indigenista
IPC	Ingreso per cápita
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**Política indigenista y reconversión productiva en el municipio de Santo Domingo
Tepuxtepec, Oaxaca (2000-2006)**

**Policy towards indigenous people and productive re-conversion in Santo
Domingo Municipality, Tepuxtepec, in Oaxaca State (2000-2006)**

Braulio Alberto García Pérez

Dr. César Adrián Ramírez Miranda

RESUMEN

En este trabajo se analiza la política indigenista del período foxista (2000-2006), con el propósito de hacer una evaluación de los avances reales obtenidos en un municipio de muy alta marginación. El gobierno de Vicente Fox generó amplias expectativas de cambio y mejoría entre los pueblos indios, pero generó resultados bastante limitados. En esta investigación se revisó bibliografía, se efectuó trabajo de campo en trece comunidades y se entrevistó a pobladores y autoridades. Se analizaron las acciones gubernamentales y programas de apoyo a los indígenas y sus efectos sobre el medio ambiente, la cultura y la economía del municipio de Tepuxtepec, región mixe, Oaxaca, así como su participación en el proceso de reconversión productiva de cultivos tradicionales hacia el maguey, más comercial. Se realiza un breve diagnóstico de la situación de los indígenas en México y América Latina, utilizando indicadores de organismos internacionales. Finalmente se presentan recomendaciones para desarrollar al municipio.

Palabras clave: política, indigenismo, desarrollo, reconversión, rural.

ABSTRACT

In this work, the policy towards indigenous peoples during the Foxist period (2000-2006) is analyzed, in order to make an evaluation of the actual gains achieved in a highly marginalized municipality. Vicente Fox's government generated great expectations of change and improvement among indigenous peoples, but generated rather limited results. In this research, bibliography related was reviewed, and field work was carried out on thirteen communities, interviewing both residents and authorities. Government actions were analyzed as well as their effect on the environment, culture, and economy of the Tepuxtepec municipality, within the Mixe region, in Oaxaca, and their participation in the re-conversion process from traditional crops to maguey, a more commercial product. A brief diagnosis is elaborated, of the situation of indigenous peoples in Mexico and Latin America, using indicators from international organizations. Finally, recommendations are made to develop this municipality.

Key words: policy, indigenism, development, re conversion, rural.

1 Tesista

2 Director

INTRODUCCIÓN

En México, las comunidades rurales, especialmente las indígenas, siguen inmersas en un círculo vicioso de pobreza y abandono por parte de los grupos de poder, al grado de establecerse una aparente relación de pobreza-indigenismo, en la cual, una de las características del ser pobre pareciera ser el pertenecer a un grupo indígena.

“Por varias décadas el problema (hambre y desnutrición) ha merecido atención, en varios rubros relacionados con la salud se han obtenido notables mejorías, pero no son del todo suficientes. El reto aún por superar es enorme, empezando por los grandes contrastes que existen entre las regiones norte y sur del país, entre las áreas urbanas y del medio rural, así como entre las poblaciones indígenas y mestizas” (Reyes, 2004: 107).

Los gobiernos mexicanos, debido a la gran población indígena del país (de 10 a 13.4 millones) -según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), ha debido crear programas especiales para atender a este sector de la población.

Sin embargo, pareciera que la atención al medio rural ha dejado de ser una prioridad para el gobierno mexicano, debido principalmente a la globalización, que permite adquirir materias primas agrícolas en el exterior a menor precio que en el campo nacional.

Para Blanca Rubio: “En la era del mercado los campesinos no encuentran quién valide su producción, son un gasto excesivo para los gobiernos, han perdido el

poder del voto corporativo, se encuentran en un plano de sombra. Las agroindustrias multinacionales los explotan excluyéndolos, al tiempo que velan dicha explotación mostrándolos como incompetentes” (Rubio, 2003: 26).

Dentro de las políticas rurales, se ha debido hacer una diferenciación de las dirigidas a la población indígena, por tratarse de problemas con características propias otorgadas por su carácter étnico.

Una de las instituciones públicas orientadas a la creación y operación de programas que apoyen el desarrollo de las comunidades indias es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que se creó en mayo de 2003, sobre la base del desaparecido Instituto Nacional Indigenista (INI).

Al igual que otras comunidades indígenas de México, el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca ha sufrido pobreza, ignorancia, atraso en materia de salud, educación e infraestructura y olvido por parte del resto de la sociedad mexicana.

Este atraso en los pueblos indígenas queda de manifiesto en aspectos que van desde la deforestación y extinción de especies vegetales y animales hasta la desnutrición y alta mortalidad infantil -60 por ciento más elevada que en la población no indígena- (CONAPO, abril, 2005).

En la actualidad, aún con la asistencia de las distintas instancias del gobierno mexicano, estas comunidades no han logrado superar la pobreza. En

consecuencia, varios municipios indígenas mexicanos ocupan las últimas posiciones en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a nivel mundial. (UNESCO, 2004).

Tal situación afecta a un total de 10 a 13.4 millones de indígenas. Las condiciones de rezago en la población indígena se acentúan cuando se trata de comunidades rurales, en las cuáles habitan seis millones de personas. Por ejemplo, de esos seis millones, sólo el 33 por ciento registra niveles de acceso a los servicios básicos de salud, clasificados como bajos o muy bajos. La situación se agrava si se trata de población femenina. (CONAPO, abril, 2005).

Dicho sea de paso, este dato nos señala que la mayoría de la población indígena reside en localidades urbanas. En estudios posteriores será importante precisar en qué medida estamos frente a un problema de medición y una subvaloración de la ruralidad (es decir frente a una muestra más de la insuficiencia del criterio que señala que las comunidades rurales son aquellas menores de 2,500 habitantes), y en qué medida este dato refleja la gran proporción de la población indígena que radica en las urbes en las ocupaciones peor pagadas y más pesadas, como el trabajo doméstico y la industria de la construcción, entre otras.

En México, el proceso electoral de 2000, que concluyó con el cambio de partido en el poder federal, creó en la población, incluida la indígena, una esperanza de mejora en los niveles de vida; en ese sexenio, gobernado por Vicente Fox (2000-2006), se apreció una aparente intención de apoyar a los pueblos

indígenas a través de las políticas públicas, sin embargo, los resultados de esas acciones emprendidas no fomentaron el desarrollo de las comunidades y más bien representaron el continuismo de los gobiernos anteriores, que quedaron en prácticas de asistencialismo.

Además, los efectos de estas políticas en todos los ámbitos económico, sociocultural y ambiental de las comunidades poco han sido estudiados. ¿Qué tanto afectan a sus tradiciones, costumbres, idiomas, formas de subsistencia?

En muchos casos, existe la sospecha de que las obras de infraestructura o en general de mejoramiento de las condiciones materiales de los habitantes de ciertas comunidades indígenas se implementan en el momento en que otros motivos ajenos se pueden presentar. Por ejemplo, en la huasteca veracruzana, las comunidades han vivido siempre en la indiferencia de la sociedad y el gobierno mexicanos. Hace tres años comenzó la construcción de carreteras que comunican esa región con grandes ciudades cercanas, ¿el motivo? en la zona de Chicontepec, Veracruz, se han encontrados grandes yacimientos de petróleo y gas. Cabe la pregunta: ¿Se construyeron las carreteras para apoyar el desarrollo de los municipios indígenas que rodean a Chicontepec o para facilitar el transporte de los productos de una futura –y muy cercana- explotación de los yacimientos por parte de PEMEX?

Otro ejemplo lo encontramos en Chiapas, donde el ejército mexicano, gracias a las carreteras recién construidas puede ingresar y controlar las insurrecciones

en las localidades indias “beneficiadas” por tales obras; lo mismo ocurre en las demás entidades que albergan un alto porcentaje de población indígena.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, pertenece al distrito mixe, que a su vez se encuentra en la Región Sierra Norte –una de las ocho regiones que integran al estado de Oaxaca-. En este distrito mixe se encuentra también un proyecto de construcción de carreteras rurales que unan a las comunidades que lo integran, pero también una carretera asfaltada que comunique con las zonas de cultivo de maguey y producción de mezcal. Ésta se planeó que corra desde la ciudad de Oaxaca al Istmo de Tehuantepec.

Esta acción se inscribió en el marco de la Estrategia de Desarrollo Indígena en 50 municipios, impulsada por el presidente Vicente Fox a partir de 2004, cuyo objetivo fue “intensificar las acciones de gobierno para mejorar la calidad de vida de la población de los 50 municipios con mayores rezagos en desarrollo humano”¹, entre los cuales se encuentra Santo Domingo Tepuxtepec y otros más del distrito mixe.

Nuevamente cabría la duda acerca de la verdadera intención de estas acciones y su impacto sobre la vida y costumbres de las comunidades. ¿Acaso el apoyo es para la industria del mezcal?, ¿Habría una reconversión de productos agrícolas en las zonas por donde pasen las nuevas carreteras?, ¿Habría la intención de un mejor control militar sobre una población históricamente de lucha y defensa de su identidad y sus recursos?

¹ Noticias Oaxaca, 17 de octubre de 2005, número 10349

Es posible que en el intento de una inserción del país en el proceso de globalización y recomposición de los bloques económicos a escala mundial, se pretenda impulsar una reconversión no sólo de cultivos, sino aún de actividades económicas en la zona mixe.

Es un hecho que “en muchos países del Tercer Mundo, las presiones externas y las políticas nacionales han obstaculizado que los campesinos de las comunidades pobres sigan cultivando los productos que cubren sus necesidades básicas” (Barkin, 2004:37).

Los efectos de este proceso han sido devastadores: una productividad baja y el deterioro de las condiciones ambientales hacen difícil la competencia entre trabajadores y campesinos con los productores externos que tienen mejor financiamiento, cuentan con apoyo institucional para capacitar a los trabajadores, tienen un acceso inmediato a los avances tecnológicos y pueden depender de sistemas integrales de mercadeo para distribuir sus productos. El resultado es que en el mundo subdesarrollado se importan alimentos y las familias rurales se empobrecen cada vez más.

Estas tendencias son comunes en todos los productores del sector primario. Los campesinos están siendo inducidos a abandonar sus cultivos básicos por la producción para la exportación” (Barkin, 2004).

El proceso de globalización afecta aún a las comunidades más aisladas, a pesar de lo que piensen muchos investigadores. Sin embargo, este proceso de cambio de actividades tradicionales conlleva a un problema: no diferencia a las

comunidades de acuerdo a sus propias capacidades históricas, sino de acuerdo a las necesidades de una actividad económica que pueda ser nueva e incorporadora, pero que en el mayor de los casos sí es ajena a las poblaciones.

Continúa Barkin: “La economía internacional penetra en todos los aspectos de la vida social. Su creciente influencia en comunidades aparentemente independientes y aisladas es poco entendida en los análisis que tratan sobre el cambio rural y virtualmente inexistente en las discusiones sobre sustentabilidad. No obstante, la expansión internacional ha transformado las sociedades locales en economías duales; un fenómeno global que está creando, de manera sistemática, estructuras que polarizan las regiones y aceleran los procesos amenazando el bienestar social y el medio ambiente” (Barkin, 2004).

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec atraviesa actualmente, junto con otros de la región mixe por una transición de cultivos tradicionales a la opción del maguey, el cual ha reportado importantes ganancias a algunos municipios que han optado por el cambio de cultivo.

Sin embargo, se corre un peligro ante esta decisión: el mercado del maguey se está acercando a una crisis de sobreoferta, pues la agroindustria que procesa este producto se ha infiltrado en el cultivo de su materia prima, así como en la compra a productores cercanos a su espacio físico cuando hay escasez. En caso de una sobreoferta, esta industria se vería beneficiada por la consecuente baja del precio del maguey.

El Estado mexicano, a través de los programas públicos ha intentado solventar algunas de las carencias que en materia de infraestructura tiene esta región, buscando impulsar el cambio de cultivos tradicionales por otros más comerciales que los tradicionalmente practicados.

No obstante, lo abrupto del relieve de esta región es un obstáculo para que las obras avancen al ritmo deseado. Ante esta situación la disyuntiva es, hasta qué punto es necesario que a través de políticas públicas se pretenda insertar a la región serrana mixe en la producción de cultivos industriales y si las acciones gubernamentales para lograr este objetivo han sido en este sexenio (2000-2006) efectivas y respetuosas de las formas tradicionales de vida de las comunidades.

Así, tenemos varios aspectos a considerar:

- El Estado de Oaxaca es el de mayor marginación y pobreza de la república.
- El distrito mixe oaxaqueño tradicionalmente se ha dedicado a la agricultura de subsistencia y se ha caracterizado por una tendencia a la defensa de sus recursos, formas de vida y organización.
- El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, que pertenece a dicho distrito, es uno de los 50 con el menor Índice de Desarrollo Humano a

nivel nacional. También es uno de los veinte con el Índice de Vulnerabilidad Social más alto.²

- Se encuentra entre los 15 con más alta marginación y pobreza del Estado de Oaxaca.
- Existió un proyecto velado, por parte del gobierno foxista, para integrarlo a la zona de cultivo de maguey.
- Se encuentra en la disyuntiva de conservar su producción tradicional o insertarse en el proceso de reconversión que ya han seguido algunos municipios vecinos.
- Las acciones de políticas públicas de parte del gobierno foxista (2000-2006) fueron verticales y sin considerar la voz y las necesidades reales de las comunidades de la región mixe.
- Estas acciones parecen beneficiar más a una actividad un tanto ajena a las comunidades (producción de mezcal).
- El impacto económico, sociocultural y ambiental de dichas políticas públicas en el municipio son inciertas.
- En el municipio se observa, tanto en autoridades locales como población, una actitud de progreso y superación.
- Ante los embates de la imposición de un modelo específico de desarrollo, es necesario que la comunidad participe en la construcción de

² Ocupa el lugar 10 entre los municipios con el Índice de Vulnerabilidad Social más alto, según Reyes, S. y González, J. en Desarrollo Rural, problemática actual y perspectivas. 2004. CIECAS-IPN. México. Página 114.

una estrategia al margen o coordinada con los niveles de gobierno municipal, estatal y federal.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec fue el espacio físico objetivo de este trabajo de investigación debido a este cúmulo de oportunidades y/o amenazas que se le presentan, en el cual se caracterizaron los efectos de las políticas aparentemente destinadas a impulsar el desarrollo y a aprovechar esas oportunidades. En un viaje de trabajo realizado en 2004, se observó un singular deseo de superación comunal, tanto entre los pobladores como en las autoridades, que abarca el proyecto de la creación de una universidad. Esto confirma una singularidad del municipio: la defensa de sus formas de vida tradicional y la posible incorporación a la vida nacional e internacional, pero a través de sus propias iniciativas.

Estos elementos llevaron a esta investigación a proponerse caracterizar los efectos que sobre la economía, el ambiente y el ámbito sociocultural de este municipio tuvieron las políticas públicas del gobierno foxista, caracterizados por una ambivalencia en su discurso: por una parte aparentaron tener verdadero interés en el desarrollo de las comunidades indígenas, por el otro, guiaron sus acciones por los mandatos de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), pero con la singularidad de un carácter “empresarial” tanto en el jefe del poder ejecutivo, como en varios integrantes de su gabinete, incluso la comisionada para el desarrollo de los pueblos indígenas: Xóchitl Gálvez.

¿Hasta qué nivel beneficiaron o perjudicaron las actividades y la vida de las comunidades indígenas del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec las políticas públicas foxistas en un contexto de verticalidad de las mismas y la falta de consulta efectiva a la población?

¿Cuál fue la diferencia esencial, si existió, entre las políticas indigenistas de Fox y las que le precedieron?

¿El cambio de partido político en el poder en México trajo un cambio sustancial para las comunidades indígenas?

Si lo hubo, ¿Ese cambio las benefició o las perjudicó?

¿Cuál fue la intención del gobierno foxista de sustituir al Instituto Nacional Indigenista (INI) por la Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas (CDI)?

¿Mejoró o empeoró esta acción la atención de los pueblos indígenas?

¿Cuáles son las alternativas de desarrollo para el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec?

Estas interrogantes nos permitieron precisar el problema de investigación para esta tesis en los términos que a continuación se exponen. Consecuentemente se estableció el objetivo general y el cuerpo de hipótesis como se indica en seguida.

En un marco de acciones gubernamentales que no se basan en la participación real de las comunidades para el diseño y operación de los planes y programas de apoyo y con una industria mezcalera que requiere más oferta de productos, ¿Cuál fue el impacto sociocultural, ambiental y económico de la aplicación de las políticas indigenistas foxistas (2000-2006) en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca? y ¿Qué perspectivas ofrece el proceso de reconversión productivo basado en el mezcal?

Hipótesis

La hipótesis que se manejó en este trabajo es que las políticas aplicadas por la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) en México en materia indigenista no lograron contribuir a la disminución de la pobreza y de la exclusión en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca, debido a su perfil asistencialista y a la falta de una participación real de las comunidades en el diseño y aplicación.

Actualmente, estas políticas tienen más un carácter integrador de zonas de la región mixe a la industria mezcalera que de desarrollo de las comunidades.

Los recursos productivos con los que pueden hacer frente las comunidades indígenas a la pobreza son insuficientes; la forma en que se relacionan el estado y las comunidades indígenas no es la óptima y la emigración merma las capacidades productivas de la región.

Objetivo

Caracterizar y analizar las políticas públicas aplicadas por la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) en México en materia indigenista; su intencionalidad y el impacto de la aplicación en los ámbitos sociocultural, económico y ambiental en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca, y mostrar cómo se relacionan dichas políticas en un proceso de reconversión productiva y sus implicaciones.

Para llevar a cabo esta investigación se consideró pertinente incluir la discusión sobre conceptos como pobreza, exclusión y políticas públicas desde diferentes corrientes de pensamiento, para al final identificar la definición a utilizar, pues hay un discurso oficial del gobierno mexicano que también define criterios para considerar si alguna localidad es pobre, excluida, indígena y si es población objetivo de alguna política.

Se realizó un análisis de la situación de las comunidades indígenas en México en general como marco de la situación del municipio a estudiar. Se caracterizó al municipio en su contexto ambiental, económico y sociocultural con la intención de conocer el antes y después de la aplicación de las políticas foxistas.

Entre los enfoques metodológicos que orientan esta investigación están los siguientes:

- Histórico. Por medio de él se intenta encontrar el origen de la situación actual de las comunidades indígenas del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, analizando las estrategias del gobierno de Vicente Fox para encontrar en el devenir alguna diferencia respecto a las anteriores. Se caracterizó la agricultura del municipio y su posible tendencia a una reconversión productiva.³
- Fenomenológico. La parte de la concepción de la realidad de los actores de esta investigación es esencial para poder entender la situación del municipio. En ocasiones vale más una percepción de quien vive los eventos en carne propia que las teorizaciones de quien los estudia de manera externa. En este trabajo son de particular interés las percepciones de aquéllos que no participan activamente en las decisiones de política pública vitales para su comunidad, pero sí disfrutan o padecen sus efectos.⁴

“La teoría es crucial para nosotros y nosotras, pero en las ciencias sociales el predominio de escritos en inglés privilegia demasiado a la teoría, dejando en un lugar subalterno a la investigación sustentada en la realidad. Este fenómeno es

³ Para De Schutter, “se estudian los eventos, procesos e instituciones de las civilizaciones, con el propósito de encontrar los orígenes o antecedentes de la vida social contemporánea y de esta manera comprender su naturaleza y funcionamiento. Se parte de la idea de que nuestras costumbres y formas de vida social tienen sus raíces en el pasado” (De Schutter, 1981:95).

⁴ Schutter: “no parte del diseño de una teoría, sino del mundo conocido, del cual hace un análisis descriptivo con base en las experiencias compartidas. Del mundo conocido y de las experiencias intersubjetivas se obtienen las señales, indicaciones para interpretar la diversidad de símbolos. A partir de allí es posible interpretar los procesos y estructuras sociales”... “La gente posee una acumulación de conocimientos, a partir de los cuales interpreta las nuevas experiencias” (De Schutter, 1981: 120-121).

algo que encontramos no sólo en los estudios sobre desarrollo rural, sino también en el área de geografía...” (Townsend, 2003).

- Etnometodológico. Se intenta comprender las diferentes acciones, actitudes e ideas de los pobladores del municipio de estudio, a través de las cuáles han encontrado formas de enfrentar la avalancha globalizadora y defender su situación de grupo con identidad propia.⁵

En lo referente a los procedimientos de investigación, se realizó una revisión de material bibliográfico, revistas, internet y documentos relacionados con las políticas públicas indigenistas y su aplicación en la administración del Presidente Fox, así como la situación de las comunidades que integran al municipio. Se consultaron los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y otros organismos internacionales, incluidos Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organismos nacionales, como el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) –con su antecesor el INI-.

Para reforzar el análisis de la literatura fue importante la asistencia a conferencias sobre esta temática en los distintos foros gubernamentales y universitarios; se hizo énfasis sobre todo en la información que se dispone en

⁵ “Hace hincapié en la interpretación y también en la transformación de la realidad social y en el actuar creativo de los sujetos...El énfasis se centra en los acontecimientos cotidianos y las influencias del conocimiento común en las ciencias humanas...Se intenta analizar el sentido del comportamiento y las relaciones socio-culturales de las expresiones, normas, reglas y códigos que emplea la gente...Las personas emplean el lenguaje cargándolo de sentido; éste no se socializa únicamente, sino “crea” acciones en un contexto social” (De Schutter 1981: 122-123).

las páginas web de la administración del Presidente Fox, enfocándose, por supuesto, a pueblos indígenas.

Las actividades de campo a realizar tuvieron el componente de un conocimiento personal de la región, al haber trabajado en la evaluación de un programa de infraestructura de la CDI en 2004 en este municipio y otros del país.

Lo anterior implica una fuerte presencia de la investigación de campo en este trabajo, pues la parte esencial de la información fue la opinión –a través de cuestionarios- de la comunidad acerca de los beneficios o perjuicios que las políticas públicas les han traído; también se platicó con los funcionarios locales, estatales y federales de los principales organismos que intervienen en el diseño y aplicación de las políticas. Se aplicaron técnicas para la recolección e interpretación de datos estadísticos.

Para abordar el impacto sociocultural, económico y ambiental se contrastó la información vertida en el discurso oficial y la realidad de los hechos, visitando trece de las dieciocho comunidades que integran al municipio, y plasmando imágenes en fotografías e información con los cuestionarios.

Es importante mencionar que en esta investigación se tomó como objetivo un solo municipio y no la región a la que pertenece –mixe-, porque la región es de difícil acceso para abarcarla completamente en un período tan corto.

Este trabajo se compone de cuatro capítulos, en el primero se analizan los conceptos básicos como pobreza, exclusión, políticas públicas y desarrollo que permitan, abordar el tema de las políticas públicas y sus efectos en el municipio.

En el segundo capítulo se analizó la situación de los indígenas en México, con una breve referencia a la situación indígena en América Latina. Se abordó la pobreza y la exclusión de los pueblos indios y la relación de éstos con el Estado mexicano y la sociedad en general. Finalmente, se habla de la legislación existente en el país en materia indígena, lo que da una luz sobre la correspondencia entre lo ideal y la realidad.

En el tercer capítulo, se analiza la intencionalidad de la gestión foxista con respecto a los pueblos indígenas, que pueda esconderse detrás del discurso oficial. Como elemento principal de este análisis se trata el caso de la sustitución del INI por la CDI, que de entrada implica ya un cambio sustancial. Se documenta la oposición indígena y de algunos organismos a esa sustitución y los programas públicos destinados a las comunidades indias, así como la política productiva y su alcance.

En el cuarto capítulo se presenta un diagnóstico general del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, un análisis del proceso de reconversión productiva hacia el maguey y se entra de lleno en la identificación de los impactos ambiental, económico y sociocultural, identificando sobre todo la percepción de la población acerca de los resultados de las políticas.

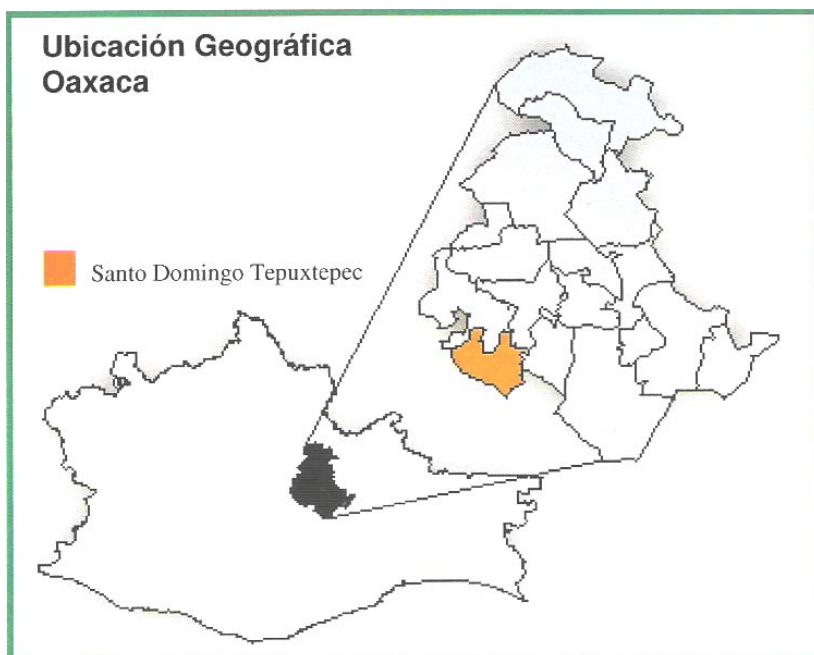
Posteriormente se presentan, con base en la opinión de la población del municipio, de las autoridades y el propio análisis, propuestas de desarrollo para el municipio y para la consulta efectiva que sirva a la elaboración de proyectos.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación.

Capítulo I. Exclusión y pobreza, rasgos de los pueblos indígenas

En este capítulo se analizan los conceptos básicos para abordar el tema del impacto de las políticas públicas foxistas en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca, perteneciente a la región mixe.

Figura 1. Ubicación geográfica del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca, Distrito Mixe



Fuente: Programa 100 X 100, SEDESOL, 2006

En este sentido, los principales conceptos son pobreza, exclusión y políticas públicas y, finalmente, cómo se concibe el desarrollo en el discurso oficial del gobierno mexicano del período 2000-2006. Esto último es importante porque para el diseño e implementación de los programas públicos, los organismos gubernamentales deben identificar a la población objetivo de dichos programas, por lo que definen sus parámetros al respecto. Los conceptos de pobreza y exclusión tienen varias interpretaciones, dependiendo de la corriente a la que pertenezcan los teóricos que los aborden, pero finalmente se definirá un concepto con el cual se trabajará.

La pobreza y la exclusión han formado parte inseparable de los pueblos indígenas a partir de la conquista de los pueblos originarios por los españoles colonizadores.

Como ejemplo de la inherencia de la pobreza en los pueblos indígenas, (Nazar-Beutelspacher et al, 2004) dice que en México se reporta, con base en datos de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1988, que las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia tienen deficiencias importantes en su dieta, principalmente en los sectores de menor nivel socioeconómico, en las áreas rurales e indígenas y en las entidades del sur, mismas que tienen los indicadores de pobreza más importantes en el país, así como las mayores concentraciones de población indígena de México.

En la actualidad, el gobierno mexicano cuenta con organismos como SEDESOL, CDI, etc. para apoyar a las comunidades indígenas con un alto

grado de pobreza y exclusión o marginación. Pero, ¿Qué es la pobreza?, ¿Qué es la exclusión?, ¿Qué son las políticas públicas? y ¿Cómo concibe el gobierno foxista el desarrollo en su discurso para fomentarlo?

Existen diferentes enfoques acerca de qué es pobreza y qué es exclusión y sus mediciones. Lo que podría ser pobreza para un habitante de un próspero país nórdico podría no serlo para el nivel de vida de un habitante del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, en Oaxaca. En este capítulo se analizan los conceptos de pobreza y exclusión. Por otro lado se caracterizan los conceptos de políticas públicas y desarrollo en el discurso oficial del gobierno mexicano, a fin de aclarar la utilización que se hizo de dichos conceptos en el presente trabajo.

1.1. Exclusión

La exclusión puede identificarse de dos formas: una como sinónimo de marginación y otra como exclusión del proceso productivo de una sociedad, lo que conlleva a una exclusión en general de la vida social.

Según J. García Roca (1998), los procesos de exclusión social, cuyos elementos incluyen factores personales, subjetivos y psicológicos, se caracterizan por:

Dimensión estructural o económica: carencia de recursos materiales, derivada de la exclusión del mercado de trabajo; dimensión contextual o social:

caracterizada por la falta de integración en la vida familiar y en su comunidad; dimensión subjetiva o personal: ruptura de la comunicación, debilidad de la significación y erosión de las dimensiones vitales.

Como marginación, se entiende a aquellos grupos sociales que no disfrutaban del mejoramiento de las condiciones de vida generadas por el desarrollo socioeconómico de una nación. Más claramente, los marginados además de ser pobres desde el punto de vista de ingresos, viven en condiciones que, de acuerdo al grado de desarrollo del país en el que viven, deberían ser mejores; además, conforme a parámetros internacionales tampoco cumplen con los requisitos para considerar que proveen una vida digna a la población.

El CONAPO ha establecido una clasificación de la marginación, donde el nivel 5 es el más crítico o de muy alta marginación, el 4 de alta marginación, el 3 de marginación media, el 2 de baja marginación y el 1 de muy baja marginación.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec está considerado entre los cincuenta municipios de mayor marginación en México, de un total nacional de 2,442 (Noticias Oaxaca, 2005. Núm. 10349) y ocupaba el número veintisiete de mayor marginación en Oaxaca –de un total de 570 que lo integran- en 1995 (Vázquez, 1995).

Por otro lado, el Estado de Oaxaca se encuentra –según el CONAPO- en el nivel 5 de marginación muy alta, junto a los Estados de Chiapas, Veracruz y Guerrero.

De los 476 municipios de la república que se encuentran en una situación de muy alta marginación, el 47% se encuentra en Oaxaca, es decir, 221 (CONAPO, 1995).

En la medición de la marginación se toma en cuenta infraestructura urbana básica (drenaje, energía eléctrica, agua potable, grado de hacinamiento, material con el que está construido el piso de su casa, analfabetismo, ruralidad e infraestructura educativa, de salud y esparcimiento).

Es indiscutible que la orografía oaxaqueña no permite que el combate a la marginación sea una tarea fácil⁶, por lo que los diferentes gobiernos de la república han dejado concientemente o no, fuera de los programas de dotación de servicios básicos a los municipios de este y los demás estados mencionados, que, de paso, son los más pobres y los que tienen un mayor porcentaje de población indígena.

Surge así, pues, esa aparente relación ineludible pobreza-indigenismo, como resultado de la observación de las regiones de mayor pobreza y exclusión, que coinciden con los municipios mayoritariamente indígenas.

La exclusión social está condicionada por las estructuras socioeconómicas y políticas de cada país. También está ligada a factores como la situación geográfica, y a otros como la discriminación por cuestiones de género, casta o etnia.

⁶ El promedio de altitud de las 17 localidades que integran al municipio de Santo Domingo Tepuxtepec es de 2,020 msnm; la más baja es Loma Linda con 1370 msnm, la más alta Loma Larga con 2,320 msnm; la cabecera municipal, Santo Domingo Tepuxtepec, tiene 2,100 msnm. INEGI, 2000.

En la actualidad en el municipio de Tepuxtepec no se ha logrado superar la situación de marginación e incluso parece haber empeorado en los últimos 10 años. Ocupa el 8º. lugar de los municipios más marginados de Oaxaca (de un total de 570) y el lugar 22 de los municipios del país (de un total de 2,442). Ver cuadro 1.

Cuadro 1. Índice de marginación del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec

<u>Índice de marginación</u> 2000	2.34
Población total	4004
% Población analfabeta de 15 años o más	60.27
% Población sin primaria completa de 15 años o más	78.42
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	29.80
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	56.29
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	19.82
% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	71.14
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	88.33
% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	100.00
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	95.03
Lugar que ocupa en el contexto estatal	8
Lugar que ocupa en el contexto nacional	22

Fuente: INEGI, CONAPO, 2000

La línea de pobreza es de dos salarios mínimos como ingreso, quienes obtengan menos de eso, serán considerados pobres. En el caso de Santo Domingo Tepuxtepec, el 95% de la población ocupada recibe menos de 2 salarios mínimos como ingreso, es decir, 934 personas. Únicamente 52 personas reciben ingresos mayores a dos salarios mínimos. El total de población ocupada (986) debe mantener a 4,004 personas, que es la población total del municipio.

Esta tabla nos indica que de 4,004 habitantes, 3,537 habitan viviendas con piso de tierra; 2,848 viven con un grado de hacinamiento; 2,254 no tienen energía eléctrica; la totalidad de la población vive en localidades rurales de menos de 5000 habitantes.

Por otro lado, las obras públicas no han permitido que se desarrollen otro tipo de actividades económicas, pues de las 986 personas ocupadas en el municipio, el 79% se dedica a actividades del sector primario, básicamente de autoconsumo, el 12% se dedica a actividades del sector secundario y el 9%, del terciario.

En este sentido, habrá que analizar hasta qué punto las obras públicas han permitido el fomento de actividades con mayor valor agregado.

Actualmente, las comunidades indígenas del país participan, aunque de manera poco importante, en el proceso que permite abastecer de materias primas a las agroindustrias multinacionales, aunque también ha disminuido su participación en el abastecimiento de los alimentos a la población. En última instancia, su pobre participación como proveedoras de materias primas a la agroindustria se trata de un nuevo papel asignado veladamente a los campesinos en general (Rubio, 2003).

Aún con esta participación, aunque poco importante, la exclusión se palpa en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, donde las montañas rodeadas de

nubes⁷ ocultan esa realidad que las obras de infraestructura, proyectos productivos y albergues escolares no han logrado mejorar y donde la falta de carreteras aún rurales, caminos, agua potable, energía eléctrica, drenaje, servicios escolares y de salud impiden una inserción más exitosa de estas comunidades a la “modernidad”.

Ahora bien, si la exclusión se considera como la no participación en el proceso de producción (Rubio, 2003) de una nación, lo que inevitablemente lleva a una exclusión social más amplia, estaríamos reduciendo la visión al hecho de participar o no activamente en el proceso económico.

En la etapa actual del capitalismo (Castells), la cual no debe ser confundida con otro modo de producción diferente, los campesinos en México se encuentran explotados y “excluidos” (Rubio, 2003) del proceso productivo y de la vida social en general y dentro de este grupo, se encuentran los grupos étnicos dedicados a las labores del campo, que sufren además, una doble exclusión económica y social por efectos de una discriminación racial tan antigua como la colonización de la población originaria de este país.

La sociedad se divide así entre los incluidos sociales y los excluidos sociales. Incluidos son los productivos; excluidos, los que no participan en el proceso productivo.

⁷ Desde cualquier comunidad del municipio se puede apreciar el horizonte, debajo de nuestros pies, tapizado de nubes. Sus habitantes son así llamados, “gente de nube”.

Sin embargo, esta aparente exclusión se contradice con la palabra explotación, la cual implica ya una participación en el proceso productivo.

Para efecto de esta investigación, será la primera visión la que se considere para el análisis, es decir, como sinónimo de marginación, tal como lo conciben los organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pues es la visión que ha tomado el gobierno mexicano para la medición de la pobreza, la marginación y el diseño e implementación de las políticas públicas. Así mismo es la que utilizan los organismos nacionales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el CONAPO.

1.2. Pobreza

Después de la Segunda Guerra Mundial y hasta más o menos la década de 1950, los teóricos sociales pusieron muy poca atención, en sus investigaciones, a la pobreza como concepto, hablaban de “estratos sociales”, donde los más bajos alcanzarían tarde o temprano, una “modernidad”, como proceso natural, aunque siempre debieran existir sectores poblacionales que ocuparan ese lugar, como condición “necesaria” para el desarrollo de la economía capitalista (Gallardo, 2001:16).

Fueron los teóricos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada para analizar la realidad económica de América Latina y proponer

estrategias para solucionar los problemas, algunos de los pioneros del estudio de la pobreza.

Su aportación principal fue identificar a la pobreza como un fenómeno social y económico, comenzar a llamarla como tal y considerarla como “resultado estructural e intrínseco a la relación entre países desarrollados y países en desarrollo” (Gallardo, 2001:25).

Sin embargo, su visión un tanto “dependentista”, no permitió que visualizaran los factores internos nacionales en toda su amplitud, por lo que la defensa a ultranza de la idea del sometimiento de países ricos sobre países pobres evitó una línea de acción al interior que coadyuvara a la erradicación de la pobreza.

A partir de la década de 1970, el Banco Mundial (BM) introduce nuevos elementos a la discusión acerca del combate a la pobreza; para esta institución, la pobreza era un asunto de redistribución de la riqueza, comienza a utilizar indicadores sociales para la medición de la pobreza y establecía un enfoque de necesidades básicas que debían ser cubiertas para toda la población de un país. La solución estaba en alentar mercados competitivos y en las políticas públicas como eje de la redistribución de la riqueza.

A diferencia de los teóricos de la CEPAL, el BM enfocó su atención principalmente en la distribución de la riqueza entre la población de un país, sin enfatizar en las relaciones económicas comerciales internacionales y en los flujos de capital como probables factores incidentes en la pobreza. Sin embargo, su aportación de que el Estado debía aplicar políticas públicas para

asegurar una mejor distribución de la riqueza generada en un país, dio pauta para el diseño de las mismas.

Finalmente, los teóricos de la dependencia, en la década de 1970 y ante la agudización del proceso de empobrecimiento de la población urbana y la ineficacia de las propuestas de la CEPAL y el BM, ubican a la pobreza como resultado de la posición de los países latinoamericanos respecto del primer mundo (Gallardo, 2001:34).

La causa principal de la pobreza es el desarrollo mismo del capitalismo, al integrar a las economías nacionales exportadoras de materias primas con las desarrolladas, exportadoras de capital y de medios de producción y manufacturas, que representa ya una desigualdad de intercambio.

Para solucionarla, los Estados nacionales debían impulsar una transformación productiva en los países desarrollados que permitiera una inserción más ventajosa en las relaciones económicas comerciales internacionales.

La principal aportación, más allá de los planteamientos teóricos o metodológicos fue “remover” a las sociedades latinoamericanas, generar una avalancha de ideas, sentimientos, acuerdos y desacuerdos que produjeron, ante todo, una llamada de atención hacia el estudio de la pobreza y las estrategias para combatirla.

La pobreza es, pues, un fenómeno social multifactorial que afecta de manera importante a un grupo de países, llamados ahora emergentes⁸, entre los cuáles se encuentra México, y a otros que aún no logran alcanzar esta categoría, y de manera marginal a los países industrializados que han conformado los bloques hegemónicos internacionales.

Este fenómeno, por tanto, es ocasionado por el desarrollo mismo del modo de producción capitalista, por las estructuras económicas y políticas en el ámbito internacional y las relaciones entre los países y bloques económicos conformados entre ellos.

Pero también es ocasionada por las relaciones que al interior de una nación se dan, si no, ¿porqué un país con riquezas naturales y humanas tendría entre su población ricos y pobres? La desigual distribución de la riqueza generada por un país potencializa la pobreza sistémica, al grado de encontrar, como en el caso de México, municipios con una riqueza comparable con España, Nueva Zelanda e Italia⁹ y otros con una pobreza comparable con Malawi y demás países del África Subsahariana.

Así, la pobreza se podría resolver si las estructuras se modificaran y las relaciones internacionales, por consiguiente, hicieran lo propio. Pero, ¿podrá

⁸ Aquellos países que se encuentran en la etapa de industrialización y que “emergen” como nuevos destinos de la inversión extranjera y como potenciales miembros de bloques hegemónicos.

⁹ En el primer caso, delegaciones del Distrito Federal como Benito Juárez y Miguel Hidalgo, municipios de San Pedro Garza García, N.L., Metepec, Edo. de México y Santa María del Tule, Oaxaca; en el segundo caso, municipios como Metlatónoc, Guerrero, Coicoyán de las Flores, Oaxaca y Tehuipango, Veracruz.

resolverse el problema de la pobreza a través de acciones en el ámbito nacional o ser únicamente reducido?

La exclusión y la pobreza son fenómenos inseparables, algunos ven la exclusión social como la causa de la pobreza. Otros consideran la pobreza como parte de la exclusión social. Lo cierto es que siempre van acompañados y laceran sobre todo a aquellos países que no cuentan con un desarrollo adecuado, que implica una distribución justa de la riqueza.

El combate a la pobreza con acciones gubernamentales de apoyo y asistencia a la población puede no ser definitivo, puede ayudar a reducirla; pero dependerá de los métodos para la aplicación y diseño de los instrumentos el que no haya más perjuicios que beneficios para las comunidades.

Dentro de los grupos de riesgo de caer en la pobreza y la exclusión se encuentran los grupos étnicos, que sufren además discriminación racial.

Ahora bien, la pobreza entre la población indígena tiene sus propias características; primero, la mayoría de las localidades consideradas indias se encuentran en zonas de excepcional riqueza natural, desde zonas desérticas o semidesérticas –Hidalgo, Sonora, Puebla- hasta selvas (Chiapas, Quintana Roo, Campeche) en las que abundan especies endémicas de animales y vegetales; en algunas abunda el agua, que es fuente de la generación de la energía eléctrica que abastece al resto del país.

A pesar de esto, la mayoría de la población indígena vive en la pobreza y marginación, aún por debajo de otros grupos también dedicados al campo, como los mestizos, pues a su marginalidad debe agregarse el carácter rural de las localidades indias (menos de 2,500) habitantes en el 98% de las comunidades, lo que los coloca por debajo de otros muchos pobres del campo.

Es sabido que la mayoría de los habitantes de México que se encuentran en situación de pobreza extrema son pobladores del campo en zonas áridas, semiáridas y/o comunidades indígenas. Los mexicanos en situación de pobreza, además de los anteriores, son indígenas en zonas urbanas.

Para hablar de pobreza entre los indígenas en este trabajo, se utilizaron las categorías de indicadores socioeconómicos, los índices de marginación y el índice de desarrollo humano (IDH), que integran los referentes de educación, vivienda, ingresos monetarios y dispersión, que hacen referencia a la exclusión de cualquier grupo racial, pero en ocasiones hacen énfasis para la población indígena.

Por otra parte, las acciones para disminuir la pobreza entre los indígenas es una labor de ellos mismos, sea de manera colectiva o individual, pero también del Estado mexicano, que debe velar por la cada vez mayor igualdad de condiciones de vida y de oportunidades para la población.

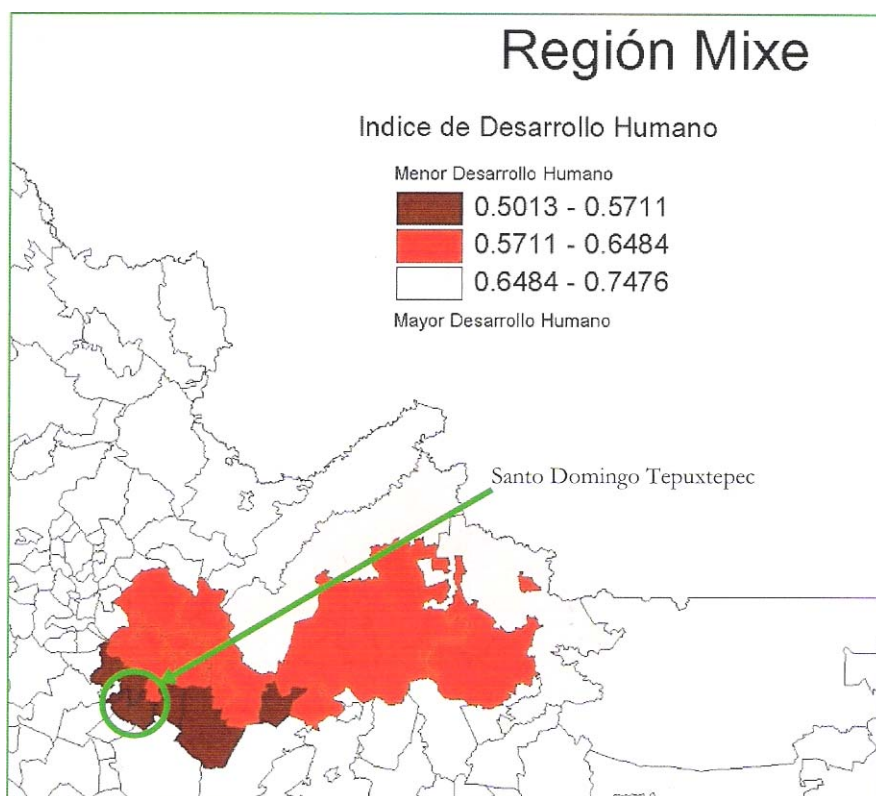
En la zona de estudio de este trabajo, hablando de la región mixe en general, estas acciones de parte de la población para abatir sus precarias condiciones de vida, pueden caracterizarse como estrategias de resistencia y de

sobrevivencia y, por lo tanto, de defensa de sus tierras, sus recursos naturales, sus costumbres, su pertenencia a un grupo y su autonomía para autogobernarse.

De aquí la importancia de las consecuencias que conllevan las acciones públicas del Estado mexicano para el abatimiento de la pobreza, sobre estos aspectos tan defendidos y valorados de los mixes.

En lo referente a la pobreza en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, aunque será analizada más a fondo en el capítulo IV, se puede decir que es alarmante, el IDH del municipio es 0.478, -ocupa el lugar 2,423 de un total de 2,442 municipios en el país-, este índice es considerado, dentro de la clasificación que estableció el PNUD (bajo, medio, alto) como bajo, y es similar al de países del Medio Oriente en situación de guerra y al de países muy pobres de África atacados por epidemias como la malaria, dengue y VIH, y en las que las cifras de esperanza de vida por ejemplo (aproximadamente 45 años), son similares a las de países europeos hace un siglo (INEGI, CONAPO, 2000).

Figura 2. Índice de Desarrollo Humano, municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca.



Fuente: Programa 100 X 100, SEDESOL, 2006

Este índice toma en cuenta entre otros aspectos, la esperanza de vida al nacer, el nivel del PIB per cápita, niveles de mortalidad y de escolaridad, por lo que puede considerarse un parámetro bastante completo de la vida de los pobladores de una región o país.

Estos males llamados exclusión y pobreza afectan al municipio rural de Santo Domingo Tepuxtepec, en el estado de Oaxaca.

La marginación, la pobreza y la migración son elementos cotidianos en la vida en las comunidades del municipio de Tepuxtepec. La asistencia del gobierno no

ha llegado de manera efectiva, quizá por no tratarse de un municipio importante en la historia del país o por no llevar acciones de manifestaciones o movilizaciones, como en el caso de las comunidades zapatistas en Chiapas o las mazahuas en el estado de México.

El contexto económico de globalización explica parte de la situación que vive el municipio. Así, sus comunidades no caben en los planes de las grandes empresas agroindustriales, como unidades de producción; tampoco sus tierras, que no son especialmente fértiles.

Desde la perspectiva de Blanca Rubio, se encontraría en una situación de exclusión, más que de explotación.

La marginación mantiene a esta población completamente fuera de la economía “moderna” y de la innovación tecnológica, que no trastocan a una gran parte de las regiones de México, sin embargo, es necesario conocer sus potencialidades y sus posibilidades de desarrollo para poder proponer alguna estrategia.

Actualmente algunas instituciones públicas nacionales y otras dependientes de organismos y redes internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE) llevan a cabo estudios e inversiones para apoyar las actividades que potencialmente podrían rescatar a estos grupos de la pobreza y la marginación. Entre los principales proyectos están la acuacultura y el ecoturismo.

1.2.1. Índice de Desarrollo Humano

Uno de los parámetros principales para la pobreza y la exclusión, es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD y que publica periódicamente para todos los países del mundo. Como ya se había comentado, un país, estado o municipio puede caer en la clasificación de Alto, Medio, Bajo. Recientemente México ascendió, como país, al nivel alto, aunque en los lugares más alejados de la lista, por ser reciente su ascenso. Varios de las entidades del país tienen un IDH alto, como el Distrito Federal, Baja California, Nuevo León y Coahuila, con un IDH por arriba de 0.800, tope para este nivel.

Santo Domingo Tepuxtepec, por su parte, tiene un IDH de 0.478, considerado bajo. Ver el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 2000.

<u>Índice de desarrollo humano (IDH)</u>	0.478
Tasa de mortalidad infantil	50.4
Porcentaje de personas alfabetas de 15 años o más	39.7
Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela	53.8
PIB per cápita en dólares ajustados	815
Índice de sobrevivencia infantil	0.639
Índice de nivel de escolaridad	0.444
Índice de PIB per cápita	0.35
Lugar a nivel Nacional (entre 2,442 municipios)	2423

Fuente: INEGI, CONAPO, 2000.

Este índice se refiere a las opciones de vida para la gente, principalmente: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos

necesarios para tener un nivel decente de vida. Pero eso no es todo, puede incluir la libertad política, económica y social o hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y la garantía de los derechos humanos.

El ingreso es sólo una opción para la gente, y aunque es importante, no lo es todo. El ingreso es el medio, el fin es el desarrollo humano.

En economía, el desarrollo es una fase de evolución de un país, caracterizada por el aumento del ingreso nacional por habitante. Pero eso no asegura un bienestar para toda la población, por lo que el desarrollo debe ser el proceso hacia el bienestar.

El desarrollo se comprende como un crecimiento hacia el mejoramiento del nivel de vida, o bienestar de los seres humanos. Este concepto es un término que en estas últimas décadas ha sido bastante utilizado, no sólo en los medios políticos y económicos de casi todos los países del centro o industrializados, sino también en América Latina o países denominados pobres, subdesarrollados o emergentes; y en estos últimos se le ha dado un uso más político que para alcanzar ese nivel.

Así, de estas características surge la clasificación por la cual existen países desarrollados y otros que serían subdesarrollados o tercer mundistas, es decir, aquéllos que no cumplen con las características del desarrollo.

1.3. Política pública

Las políticas públicas son las acciones que lleva a cabo un gobierno para resolver una problemática que aqueja a un sector de la población o a la población en general. Si una intención no es llevada a cabo, sólo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, no puede ser llamada así.

El gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública para cumplir con su función primordial: atender los problemas de la comunidad.

Históricamente, en América Latina fue la CEPAL quien comenzó a teorizar sobre el papel del Estado en la solución de problemas y sobre todo en el abatimiento de la pobreza, con las ideas de que el Estado “debe hacerse cargo de una reforma agraria, fiscal, redistribuir el ingreso y, en general, del campo social y el empleo” (Gallardo, 2001:26).

Sobre todo en los países llamados emergentes o anteriormente subdesarrollados, estas prácticas tomaron fuerza a partir de la década de 1970 debido a la propagación de la pobreza de zonas rurales a urbanas, cuando se pensaba que habría un proceso contrario, es decir, que la industrialización y la modernización acabarían con las condiciones de miseria y marginación existentes en el campo.

“Inspirado por una innovadora labor teórica y empírica en especial del Banco Mundial, surgió un enfoque de *necesidades básicas*, el cual colocó el alivio de la pobreza como centro mismo de la política económica de los países en desarrollo” (Weeks, 1996:323).

Dye, citado por Cervantes (2003) menciona que una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, Frohock, citado por Cervantes (2003) menciona que una política pública es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.

En el caso de México, la práctica de la política social ha sido contraria a esta idea, pues se ha tratado de acciones de gobiernos tendientes a disminuir efectos negativos en la población por la mala distribución de la riqueza. Incluso, en la historia de México se ha practicado esta política tomando como base las condiciones macroeconómicas del país y reajustando la política pública a las “necesidades de la nación”.

Para Valencia, citado por Gallardo (2001: 22) “históricamente, las políticas frente a la pobreza se han limitado a ciertas actividades caritativas privadas y públicas o han buscado de manera pormenorizada las acciones de desarrollo tendientes a atacar las causas estructurales del fenómeno”

En México la política pública ha intentado capitalizar, desarrollar capacidades o cubrir las necesidades básicas de los pobladores, pero no se concibe como una acción tendiente a resolver las desigualdades sociales, sino como acciones

particulares de un gobierno que se aplicarán hasta que las personas que ocupen los cargos posteriormente decidan cambiarlas. Tampoco hay una participación social en la construcción de dichas acciones sociales.

Las políticas públicas deben considerar, según Carlos Ruiz Sánchez, en su *Manual para la elaboración de políticas públicas*, los siguientes pasos:

1. Identificar y definir los problemas
2. Percibir la problemática actual o futura
3. Seleccionar soluciones
4. Establecer objetivos o metas
5. Seleccionar los medios
6. Implementarla

En la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos. Las instituciones son las que instrumentarán y crearán la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Para la coordinación y estabilidad social es necesaria la creación de instituciones, pues de ellas ha de depender la viabilidad del sistema político, social y económico.

Baradach (1998) señala ocho pasos para el análisis de las políticas.

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.

5. Proyección de los resultados.

6. Confrontación de costos.

Estos dos autores, sin embargo, olvidan una parte esencial para que las políticas públicas no fracasen y dañen a los sujetos: la consulta de los directamente involucrados, ese sector de la sociedad que recibirá el peso de las acciones del gobierno y como segundo nivel, la consulta de los sectores de la población que aunque no sean los directamente involucrados, sí son especialistas en el tema por dedicar su atención y su tiempo a investigar o a trabajar directamente el problema.

Este ha sido uno de los principales problemas en la construcción y aplicación de las políticas públicas indigenistas de los gobiernos mexicanos: el tomar en cuenta a la población objetivo.

El Estado mexicano ha considerado a los pueblos indios como grupos aislados, incomunicados, resistentes al cambio y tan pobres que no son capaces de contribuir significativamente al desarrollo nacional. Se ha ignorado el carácter pluricultural de México y se ha intentado integrar, a través de los planes y programas, a los pueblos indios a una sola cultura nacional mestiza; además, otro de los errores ha sido atenderlos empleando modelos de asistencia pública y beneficencia social, situación que aún prevalece en el gobierno de Vicente Fox, a pesar del discurso oficial que niega estas prácticas en su sexenio.

Será necesario, para cambiar esta manera de administrar las acciones del Estado, no sólo revisar las instituciones dedicadas a la atención indigenista,

sino todas las estructuras gubernamentales (federal, estatal y municipal), el Instituto Indigenista Interamericano y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, debido a la situación que se vive actualmente en el mundo, donde algunos procesos económicos y sociales nacionales han pasado a ser exportados en forma de globalización, las acciones gubernamentales no son autónomas, aunque provengan de un gobierno aparentemente nacional.

Así, más que los objetivos teóricos de la acción pública, lo que se impondrá será una tendencia a integrar a los grupos sociales a una economía y una cultura globalizadas donde los elementos nativos aspirarán, por mucho, a ser parte de una cultura homogénea y ajena más amplia.

Sólo como ejemplo, en la zona mixe, donde se encuentra el municipio que nos ocupa, se han aplicado programas de la CDI, presidida por Xóchitl Gálvez, los cuáles tienen reglas de operación únicas, con las que se pretende apoyar a todas las comunidades indígenas que cumplan con los requisitos. Esto sin tomar en cuenta que todas las comunidades son diferentes entre sí, aún si pertenecen a la misma etnia y a la misma región.

Así, las políticas públicas en México son aplicadas con criterios muy diferentes a los que dice la teoría, sobre todo porque provienen de un Estado que más que pretender la solución de los problemas de las comunidades, está guiado por lineamientos de una tendencia global ajena a los intereses nacional-regionales.

Algunos objetivos que deben perseguir estas políticas es, primero, permitir, si no impulsar, la reconstitución del sujeto “pueblo indígena”, teniendo como base la comunalidad y el sentido de pertenencia a un municipio, región o territorio; segundo, apoyar en la creación de las condiciones para el desarrollo y el bienestar social de la población.

En este contexto de desligamiento de las políticas públicas con respecto a la opinión de los sujetos, será interesante encontrar la afectación a los ámbitos económico, sociocultural y ambiental en el sexenio 2000-2006, que aparenta una mayor disposición a cumplir con los reclamos de la población.

1.4. El desarrollo en el discurso oficial

En todo el discurso del gobierno foxista se incluye de manera recurrente el término de desarrollo, el cual, ha sido tratado de manera diferente por los teóricos sociales.

Es importante aclarar que para efecto de esta tesis, el término “desarrollo” será discutido tal como se concibe en el discurso oficial del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), pues para tener una visión acerca del cumplimiento de objetivos de las políticas públicas foxistas, es necesario manejar su mismo lenguaje.

Para tal efecto, se recurrió al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y más específicamente al Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Es importante señalar que no existe un apartado, ni siquiera unas líneas donde se defina de manera puntual lo que para el gobierno de Fox significa el desarrollo, por lo que fue necesario el rastreo de los elementos relacionados con el desarrollo, mencionados de manera separada en el documento.

Es también menester aclarar que lo que a continuación se cita es la concepción que el Estado mexicano tiene del concepto desarrollo.

De un total de 199,391 localidades existentes en el país, para el Estado mexicano, sólo 18,909 de ellas serán consideradas indígenas, pues cuentan con un 29 por ciento o más de población indígena (población de cinco años y más hablante de lengua indígena), y de ese total, sólo 18,515 serán consideradas como población objetivo para las políticas públicas por presentar un grado de marginación cuyo rango varía de alto a muy alto, estas localidades se encuentran principalmente en veintiocho entidades federativas, entre las que se encuentra Oaxaca, el estado con mayor porcentaje de población indígena y mayor número de etnias del país. No se incluye a los Estados de Aguascalientes, Nuevo León y Tamaulipas; al Distrito Federal sólo se le incluirá en el caso de los Fondos Regionales Indígenas.

Los proyectos y acciones que el gobierno impulsa buscan dar respuesta a las necesidades básicas de las comunidades indígenas, pero al mismo tiempo se pretende generar proyectos e infraestructura de mayor envergadura, que tengan un impacto significativo en el ámbito regional y representen una base

sólida para la construcción de otras opciones de desarrollo económico y social, más allá de la satisfacción de necesidades básicas.

El desarrollo que se pretende impulsar no es sólo a nivel socioeconómico, también en cuanto a recursos productivos, tecnológicos, políticos y de gestión, generando esquemas de producción, financiamiento y comercialización más ventajosos y procesos productivos comunitarios que impactan de manera positiva la economía de los productores en las comunidades indígenas. Se intenta desarrollar capacidades, generar alternativas de ocupación e ingreso, y fortalecer sus vínculos de unidad; incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas y generar procesos corresponsables y autogestivos que dinamicen economías locales y regionales.

Se piensa lograr a través de apoyos, financiamiento y asistencia técnica a grupos y organizaciones indígenas, para que alcancen un desarrollo local y microrregional.

Se introduce también el concepto de instrumentos sustentables que impulsen el desarrollo económico y social y brinden apoyo a la población para cubrir necesidades que permitan acceder a mejores condiciones de vida.

Impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura, de alcance regional, detonadores de su desarrollo; la generación de organización productiva para mujeres indígenas; la instrumentación de acciones de

capacitación, y la consolidación de los Fondos Regionales Indígenas como instancias de financiamiento de carácter social operadas y administradas por organizaciones comunitarias indígenas.

Lo más rescatable de este discurso de buenas intenciones, de situaciones ideales, es la idea de *generar procesos corresponsables y autogestivos que dinamicen economías locales y regionales*. Debe ser el objetivo general de las acciones de políticas públicas: detonar las actividades locales que permitan a las comunidades generar sus propios procesos que eliminen la posterior necesidad de más asistencia del Estado.

En el siguiente capítulo se entra ya en materia de indigenismo en México, con la intención de comenzar a identificar a los grupos indígenas y su problemática y tener un contexto nacional para el análisis del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, como espacio físico de la implementación de las políticas públicas por parte del gobierno foxista.

Se trata también el tema de los derechos humanos de los indígenas para relacionarlos con su medio y el impacto de las políticas en él.

Capítulo II. La cuestión indígena

En este capítulo se abordó el tema del indigenismo, con base en los conceptos tratados en el capítulo anterior: pobreza, exclusión, marginación, IDH, a través de un diagnóstico general de la situación de los indígenas mexicanos, que permita entender la situación precaria en que vive ese sector de la población y cómo necesitan el apoyo gubernamental y de la sociedad mexicana en su conjunto, para que, articuladamente, comunidades y los tres niveles de gobierno, generen alternativas viables de desarrollo. Se observó cómo sus economías se han estancado por basarse principalmente en el sector agropecuario de autoconsumo, cómo han sido relegados a terrenos abruptos poco aptos para las actividades económicas, generalmente montañas inaccesibles y, en el peor de los casos, desiertos (Sonora, Hidalgo, Oaxaca, Chihuahua) y cómo han sido discriminados por los mal llamados “de razón”.¹⁰

Se inicia el capítulo con una visión general del indigenismo en Latinoamérica, que comparte con nuestro país una historia de segregación de los pueblos originarios y una composición racial similar; posteriormente se hará otra referencia general de las comunidades indígenas en México, que en el capítulo IV sirvió de marco para abordar el problema del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.

¹⁰ En las localidades mestizas ubicadas en municipios predominantemente indígenas, aún en la actualidad la población blanca o incluso mestiza sigue considerándose a sí mismo como “gente de razón” y a los indígenas como “los sin razón”, y al platicar y referirse a un indio como “sin razón” implica más que las palabras, es la negación de derechos, facultades y capacidad a aquéllos que tuvieron la “mala suerte” de nacer en el seno de una familia indígena.

Se observó cómo la pobreza, exclusión y marginación que sufren los indios es parte de su condición de minoría étnica en un mundo globalizado y excluyente.

En las zonas indias, la falta de servicios de educación, salud e infraestructura parece ser tan normal que poca gente se ocupa de ello. “En las comunidades indígenas no duele tanto que la gente se muera, porque todos vamos a morir, duele saber las causas de sus muertes; la gente se muere de pobreza, de alcoholismo, de tristeza, se mueren por ser indios”.¹¹

Los pueblos originarios en América han tenido un destino similar: pobreza, discriminación y exclusión de las sociedades nacionales respectivas.

Sólo últimamente han logrado cierto reconocimiento en sus respectivas naciones, a base de movilizaciones sociales e incluso acciones violentas. En el caso de México, los indígenas zapatistas de Chiapas han logrado poner sobre la mesa de las discusiones sus derechos y reivindicaciones; Bolivia eligió en 2006 a su primer presidente indígena: Evo Morales; los indios ecuatorianos han ejercido tal presión social que su fuerza derrocó a tres presidentes que no respondieron a sus necesidades; en Perú, el grupo guerrillero Sendero Luminoso, principalmente integrado por campesinos indígenas incomodó de manera importante a los gobiernos de esa nación durante las décadas de 1970 y principalmente la de 1980.

¹¹ Profesor Israel Leyva, originario de Benito Juárez, Veracruz, cabecera municipal rodeada de comunidades indígenas, en plática sobre la situación de los indígenas, abril de 2006.

2.1. La cuestión indígena en América Latina

En el resto de Latinoamérica, al igual que en México, los pueblos originarios ocupan una gran parte de la población, grupos que sobrevivieron al proceso de conquista, y en algunos casos, al de intento de exterminio.

En Cuba, por ejemplo, los pueblos originarios prácticamente fueron desaparecidos, exterminados, debido al trabajo tan intenso al que fueron sometidos por los nuevos pobladores provenientes de España. Los indígenas que habitaban la isla fueron sustituidos por esclavos negros comprados en África por los españoles para que realizaran los trabajos físicos más pesados en los territorios conquistados.

En Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala, Paraguay y México los indígenas ocupan un alto porcentaje de la población. De los aproximadamente 30 millones de amerindios en América Latina, la mayoría los concentran Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú.

A continuación se presenta un cuadro de porcentajes de la población indígena en los países latinoamericanos, agrupados en tres segmentos, el primero incluye a aquéllos países cuya población indígena representa más del 40% de la población total, el segundo del 5 al 20% y el tercero, del 1 al 4%.

Cuadro 3. Población indígena en América (Porcentaje)

Porcentaje	País	% de población indígena
Más de 40%	1. Bolivia	71
	2. Guatemala	66
	3. Perú	47
	4. Ecuador	43
	Promedio	56.75
Del 5 al 20%	5. Belice	19
	6. Honduras	15
	7. México	14
	8. Chile	8
	9. El Salvador	7
	10. Guyana	6
	11. Panamá	6
	12. Surinam	6
	13. Nicaragua	5
	Promedio	9.55
Del 1 al 4%	14. Guayana Francesa	4
	15. Paraguay	3
	16. Colombia	2
	17. Venezuela	2
	18. Jamaica	2
	19. Puerto Rico	2
	20. Trinidad y Tobago	2
	21. Dominica	2
	22. Costa Rica	1
	23. Guadalupe	1
	24. Barbados	1
	25. Bahamas	1
	26. Martinica	1
	27. Antigua y Barbuda	1
	28. Argentina	1
	Promedio	1.73
Del 0.01 al 0.9%	29. Estados Unidos	1.40
	30. Canadá	0.65
	31. Brasil	0.20
	32. Uruguay	0.016
	Promedio	0.56
Promedio América		10.66

Fuente: Instituto Indigenista Interamericano, 1990.

La mayoría de la población indígena de América Latina vive en una situación de exclusión y pobreza. Los gobiernos nacionales han implementado programas y acciones de atención a este grupo, sin embargo, estas acciones han sido fraccionadas por los ejercicios de poder y se han caracterizado por tener un carácter asistencialista principalmente, el cual contribuye muy poco o nada al desarrollo de los pueblos.

Algunos grupos de indígenas en ciertos países han impuesto el tema del reconocimiento a la pluralidad y diversidad racial y cultural, mediante movimientos políticos que han tomado formas de protestas y organización social, e incluso la guerrilla.

Su inserción en las sociedades nacionales respectivas es un reto magnífico para los gobiernos de la región. Uno de los principales problemas es la falta de reconocimiento de la diversidad racial, la existencia y los derechos de los indios. Países como Chile y Argentina apenas recientemente, y después de los gobiernos dictatoriales militares que ejercieron el poder en las décadas de 1970 y 1980, han comenzado a realizar la legislación que otorga reconocimiento de existencia a los pueblos indígenas.

La diversidad implica el reconocimiento no sólo de la existencia de los grupos indígenas, sino de su organización, costumbres y formas de interrelación. Pero también implica el derecho de estos grupos a formar parte de una sociedad nacional, situación que en el caso latinoamericano no ha sido resuelta.

El rasgo principal en el tema indígena es la relación indígena-nación, en la cual el Estado se ha visto incapaz de ser el integrador de los grupos que conforman a cada nación.

También se debe considerar que las fronteras nacionales han fragmentado a los grupos originarios que tenían sus propias fronteras, así, encontramos que el pueblo maya habita regiones del sur y sureste de México y grandes extensiones de Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador, principalmente. La población

quechua está distribuida a lo largo de los Andes, entre Ecuador, Perú, Bolivia y el norte de Argentina; los aymarahablantes se encuentran en el altiplano de Perú y Bolivia. El guaraní es el idioma oficial de Paraguay, pero hay grupos en Uruguay, Brasil y Argentina. Además, existen numerosos grupos nativos en la Amazonia y en el extremo sur de Chile.

Estos grupos se dedican principalmente a la agricultura de autoconsumo y presentan un fuerte proceso migratorio al interior de cada país, de un país a otro e incluso de un continente a otro en el caso de Bolivia y Ecuador, donde un alto porcentaje de la población indígena emigra a España. La característica principal que presenta este proceso es una relación campo-ciudad, pero ahora existe también una relación campo-extranjero y aun campo-extracontinente.

Salvo algunos pueblos originarios que se han empeñado en conservar sus tradiciones, la mayoría de los emigrantes indígenas adoptarán elementos de los lugares a los que lleguen y si regresan a sus lugares de origen, los aportarán y permitirán una mezcla de costumbres que puede afectar a la identidad del grupo.

El actual proceso de globalización incide de manera decisiva en este proceso transcultural, pero también puede permitir, si se realizan acciones de integración indígena-sociedad nacional, el florecimiento de las potencialidades productivas y creadoras de los grupos originarios en un contexto nacional.

El principal elemento que permitirá esta integración ya se está presentando en ciertos grupos indígenas del continente, a través de la organización de grupos

que logran una identificación étnica y reivindicativa de las demandas indígenas y en algunos casos más allá y que tienen una gran influencia tanto en el ámbito nacional como internacional. El segundo elemento, que avanza a pasos más lentos, es la acción gubernamental.

En el futuro inmediato no se prevé que esta situación de exclusión y pobreza de los pueblos indígenas mejore en el subcontinente latinoamericano, sin embargo, la acción social de ellos puede ser un elemento que dinamice e impulse la reforma de los Estados nacionales en el impulso de una nueva relación indígena-sociedad nacional.

La cuestión de la autonomía de las comunidades es otro dilema en los gobiernos latinoamericanos, que no han podido resolver de forma equilibrada tanto para los grupos indígenas como para las naciones.

Actualmente, la defensa de la autonomía indígena va más allá del respeto a la cultura de los indígenas, ahora se ha introducido el concepto pluriétnico en un contexto nacional.

Las luchas indígenas por la autonomía han diversificado sus formas de alcanzar estos objetivos y aún sus objetivos, por ejemplo, se busca la autonomía, pero también se lucha por la democratización nacional.

Así, estos dos conceptos se conciben como una unidad. “El régimen de autonomía se manifiesta destinado a crear las condiciones particulares (en especial el autogobierno) que hacen posible la realización plena de los

derechos (lingüísticos, económicos, sociales, etc.) de las etnias, y a anular las relaciones de opresión y discriminación, resanando o solventando los rezagos acumulados en el disfrute de prerrogativas socioculturales. En pocas palabras, los imperativos de la democracia nacional hacen insoslayable el sistema autonómico. Así, en el *desiderátum* democrático los grupos étnicos encuentran fundamento para la demanda de autonomía” (Díaz-Polanco, 2006: 147).

Un país no puede aspirar a ser democrático si no se asegura que todos los sectores poblacionales alcancen un nivel de bienestar de acuerdo a sus propias características culturales.

Un aspecto muy difícil de resolver es conciliar la autonomía de los grupos indígenas con los intereses nacionales. La autonomía, de hecho, no concibe únicamente la satisfacción de las necesidades de los grupos indios, sino la integración efectiva y respetuosa de la sociedad nacional.

La política pública, concebida como una acción social que debe considerar los intereses y participación de todos los grupos sociales involucrados en los problemas nacionales y regionales, tiene una gran responsabilidad en la consagración de la autonomía a los grupos indígenas, ya sea como regiones étnicas o como regiones políticas (municipios).

“...la falta de espacio en la organización político-administrativa para dar acogida a las aspiraciones regionales fundadas en la identidad étnica –se advierte en muchos países de América Latina. En México, tal situación se mantiene hasta el día de hoy. El artículo 43 de nuestra Constitución Política enumera los estados

(junto al Distrito Federal) que son las partes integrantes de la Federación; y el artículo 115 indica que la base de la división territorial es el *municipio libre*. En este esquema no caben otras entidades públicas o poderes verticales. Como quedó dicho, en la fracción primera del mismo artículo se establece expresamente que *no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste* (el ayuntamiento municipal) *y el Gobierno del Estado*” (Díaz-Polanco, 2006:224).

El reto mayor será poder aplicar políticas que contengan elementos indigenistas que aseguren el respeto a las tradiciones propias de los pueblos indígenas y también elementos integradores que lleven a la inserción de las comunidades indígenas en el plano nacional y global.

2.2. Los pueblos indios en México

Actualmente, el CONAPO reconoce que en México existen 13.4 millones de indígenas¹², es decir, según este organismo, personas que hablan una lengua indígena y tienen cinco años o más de edad. Además del idioma, se identifica también a la población indígena por la conservación de costumbres relacionadas con el medio ambiente en el que se desarrolla; por sus formas de

¹² La cifra de población indígena puede variar de 10 a 13 millones, a lo largo de este trabajo debido a las estimaciones de diferentes instituciones.

hacer justicia y su organización para el trabajo; una cosmovisión propia que se refleja en la identificación de pertenencia a un grupo étnico; etc.¹³

Existen varias regiones de concentración de población indígena en México, pero las principales, por su número de habitantes son las siguientes:

Huastecos (teeenek). Localizados principalmente en el sureste de San Luis Potosí, sur de Tamaulipas, norte de Hidalgo y norte de Veracruz.

Mazahuas. Estado de México y una pequeña parte de Michoacán.

Mazatecos. Regiones de la Cañada y el valle del Papaloapan-Tuxtepec, Oaxaca.

Mixes. Noreste de Oaxaca. Colinda al noroeste con el ex distrito de Villa Alta; al norte con Choapam y con el estado de Veracruz; al sur con Yautepec y al sureste con Juchitán y Tehuantepec. Abarca una superficie de 4,668.55 km².

Tiene un total de 19 municipios: la zona alta está integrada por Tlahuiloltepec, Ayutla, Cacalotepec, Tepantlali, Tepuxtepec, Totontepec, Tamazulapam y Mixistlán; la zona media por Ocotepic, Atitlán, Alotepec, Juquila Mixes Camotlán, Zacatepec, Cotzocón, Quetzaltepec e Ixcuintepec; la zona baja por Mazatlán y Guichicovi.

Nahuas. En la Montaña, la Sierra Central y la Cuenca Superior del Río Balsas, la Sierra Norte y la Tierra Caliente, en Guerrero; en la Sierra Norte de Puebla,

¹³ Otras fuentes hablan de 10 millones, lo cual depende de los criterios diferentes que se utilizan para determinar si una persona es o se considera a sí misma indígena.

en Milpa Alta, Distrito Federal. Es el grupo más extendido, se encuentran grupos en Veracruz, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Morelos.

Otomíes. Principalmente en el Valle del Mezquital, Hidalgo, pero también en el norte de Veracruz y pequeños grupos en el Estado de México y Querétaro.

Purépechas. En Michoacán.

Totonacas. Planicie costera de Veracruz y Sierra Norte de Puebla.

Zapotecos. Sierra Norte, Valles Centrales y Tehuantepec, Oaxaca.

Mixtecos. Oaxaca y Puebla.

Mayas. Península de Yucatán y algunas zonas de Chiapas y Tabasco.

Tzotziles y Tzeltales. Chiapas.

Y otras ocho regiones de concentración indígena; en todo el país se hablan 59 lenguas indígenas (SEDESOL, 2000).

El estado de Oaxaca tiene el mayor porcentaje de la población indígena total del país, con 19% de dicha población, Chiapas 14%, seguidos por Veracruz, Yucatán y Puebla.

En cuanto a concentración de indígenas por estado, en Yucatán el 40% de su población es indígena, en Oaxaca el 37%, Quintana Roo 26% y Chiapas 25% (Gallardo, 2001: 156).

Figura 3. Distribución de los grupos indígenas en México.



Enciclopedia Microsoft Encarta 2005.

Podemos observar a simple vista que los estados con mayor concentración de población indígena son los más pobres del país.

Generalmente los territorios ocupados por las comunidades indígenas, como ya lo dijimos, son abruptos, de difícil acceso, poco fértiles y, en general, pobres para el desarrollo de actividades económicas. Pocos territorios indígenas se pueden considerar ricos en recursos naturales o en potencial económico.

Es resultado del desplazamiento, en un principio, de la colonización de parte de los conquistadores españoles en el siglo XV, proceso en el cual los pueblos

originarios pretendían defender su vida y su status. Posteriormente, cuando la Corona española había sentado sus reales en el nuevo territorio, llevaron a cabo un despojo masivo de las tierras indias, eligiendo las más fértiles y ricas en recursos naturales.

En 1992, se conmemoró el *Encuentro de Dos Mundos*, términos con los que se pretendió dar un matiz de “intercambio cultural” a la sangrienta conquista y colonización de las tierras “encontradas” por los navegantes españoles.

Durante los años posteriores a la imposición de un nuevo modo de vida y hasta nuestros días, los pueblos indígenas han vivido en la más vergonzosa miseria y exclusión.

Sin embargo, también desde aquellos tiempos, han existido personajes que pretenden dar a los pueblos originarios lo que les pertenece.

A pesar de esto, siempre serán más que valiosas las ideas de reivindicación de las causas indias por fomentar la discusión acerca de la situación y los derechos de ese grupo minoritario.

La historia indígena a partir de la colonización prácticamente se podría resumir en una lucha entre las posiciones antagónicas de quienes pretenden ignorar la existencia de los indígenas como sujetos de derechos y quienes defienden la idea contraria: la igualdad de derechos entre los diferentes grupos raciales que habitan México.

Ambas posiciones podemos encontrarlas en los grupos de poder y los libre pensadores, siendo más peligroso que los primeros asuman una posición racista, por tener en sus manos los medios para institucionalizarla y perpetuarla.

A la posición de quienes pretenden dar a los indígenas lo que les corresponde se llama indigenismo, incluyendo a la ideología y políticas del Estado que dedicaban atención a ese sector de la población. Podríamos encontrar el origen del indigenismo mexicano en las Leyes de Indias dadas por la Corona de España en el siglo XVI o en la actuación de Bartolomé de las Casas, Vasco de Quiroga, Fray Víctor María Flores y otros tantos religiosos que aún en situación adversa y limitada intentaron mejorar la vida de los indígenas (Comas, 1953:63).

2.2.1. Pobreza y exclusión en los pueblos indios de México

Hablar de pobreza entre los indígenas mexicanos es hablar del sector que a pesar de ser de los que más han aportado a la sociedad mexicana en términos de cultura, identidad, costumbres y recursos humanos, son los que han tenido mayor insuficiencia o carencia de los medios que les permitan la reproducción de la vida humana. Existe una asociación del término indígena con pobreza, pero también con pobre entre los pobres.

Las causas de que las regiones indígenas concentren la mayor parte de la pobreza de México son históricas y diversas. Se puede mencionar el despojo de

sus tierras en el proceso de colonización; la tenencia de la tierra (mayor irregularidad en las tierras indias); falta de apoyos gubernamentales para ingresar a políticas de desarrollo rural que permitan el acceso a servicios, mercados, apoyos financieros y técnicos; la relegación a que fueron sometidas sus tradiciones y cultura. Estos factores, en la actualidad no permiten a las economías indígenas insertarse en el modelo actual del desarrollo capitalista que requiere una mayor competitividad de las regiones y todas las facilidades para aprovechar los recursos naturales y humanos, sin una gran inversión de sus recursos financieros.

Según el CONAPO y basado en los datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del INEGI, en México viven 10,189,514 indígenas (1,518,410 en Oaxaca); la fecundidad de las mujeres indígenas está por encima del promedio nacional, que es 2.1 hijos nacidos vivos por mujer; en el caso de las mujeres indígenas es de 2.5 (2.6 en Oaxaca), lo que implica una menor información sobre los métodos anticonceptivos en este sector de la población y un menor grado de instrucción educativa. Paradójicamente, los pobres tienen más hijos.

El 87% de la población indígena de 6 a 14 años asiste a la escuela (87.7% en Oaxaca), contra el 91.3% nacional, incluyendo población no indígena. El alfabetismo en México alcanza el 90.5%, pero entre la población indígena es 72.8% y entre los indígenas oaxaqueños es 68.5%, cabe hacer la comparación que entre los indígenas que habitan el Distrito Federal el alfabetismo es de 91.7%, aún mayor que el porcentaje a nivel nacional que incluye población no indígena.

En lo que respecta a escolaridad, las disparidades entre el total nacional de la población mexicana, incluyendo la población no indígena, el total nacional de la población indígena y la población indígena del Estado de Oaxaca, se hacen mayores, pues a nivel nacional, el porcentaje de la población sin instrucción es de 10.2%, entre la población indígena del país es de 25.6 y entre los indios de Oaxaca 29%; con primaria incompleta, nacional 18%, indígena nacional 27.1%, indígena oaxaqueña 28.7%; con primaria completa, nacional 19.1%, indígena nacional 18.8%, indígena de Oaxaca 20%, finalmente, con estudios posteriores a la primaria, nacional 51.8%, indígena nacional 28.5%, indígenas oaxaqueños 22.3%.

De la población en general –indígena y no indígena- de México, más de la mitad estudia algún grado posterior a la primaria, entre los indígenas sólo menos de un tercio de la población lo logra y entre los indígenas oaxaqueños es un poco más de una quinta parte.

Casi la totalidad de la población indígena económicamente activa se encuentra ocupada (99.1%), sin embargo, habrá que revisar las ocupaciones o tipos de empleo o actividad que desarrollan, pues se sabe que el sector primario es el que menos ingresos otorga a quienes lo realizan, si es que no cuentan con una tecnología que la haga redituable, como es el caso de los indios mexicanos.

A este sector se dedica un alto porcentaje de la población indígena del país (43.3%), y en Oaxaca el 58.1%, comparados con el porcentaje nacional (16.3%); dentro de este sector económico, la agricultura es la principal

ocupación, muy por encima de la ganadería, que implica costos más altos para practicarla; y dentro de la agricultura, es mayoritaria la de temporal, pues la de riego casi es inexistente para los pueblos indígenas, lo que hace todavía más vulnerable la situación de las etnias mexicanas.

Lo anterior se ve reflejado en el rubro de los ingresos mensuales, en el cual se usa el Salario Mínimo Mensual como medida. El Salario Mínimo Diario (SMD) es de \$47 (US\$4.3), el Salario Mínimo Mensual (SMM) es de \$1,410 (US\$129). Si se supone que actualmente el kilo de carne cuesta \$55 y que las familias indígenas tienen un promedio de 5 integrantes, se aprecian las carencias que deben afrontar, cuando ni siquiera alcanzarían a cubrir una alimentación mínimamente aceptable.

Sin embargo, existe población que aunque esté ocupada no recibe ingreso alguno, pues trabajan en labores de interés familiar, y en el caso de las actividades agropecuarias se trata de producción de autoconsumo.

El 8.4% de la población ocupada a nivel nacional no recibe ningún ingreso por su trabajo, mientras que el 24.5% de los indígenas mexicanos trabajan sin percibir un ingreso, finalmente, en el caso de los indígenas oaxaqueños, la cifra se dispara hasta un alarmante 40.3%.

La población mexicana que recibe como ingreso menos de 1 SMM (< \$1,410) es 12.3%; en el caso de la población indígena del país es de 27.6% y en el de los indígenas oaxaqueños 25.5%.

Es decir, más de la mitad de los indígenas mexicanos deben sobrevivir con una familia a costas de 5 integrantes, con un ingreso de menos de \$50 diarios o sin ningún ingreso. En el caso de la población indígena del Estado de Oaxaca, la cifra es inconcebible: 66%.

Los mexicanos ocupados que reciben de 1 a 2 SMM (\$ 1,410 a \$2,820) por su trabajo representan el 30.3%; 28.5% en el caso de los indígenas mexicanos y 20.7% en el de los indígenas oaxaqueños.

Finalmente, el rango de mayor ingreso, de más de 2 SMM (> \$2,820) representa el 43.6% de la población total ocupada del país; sólo el 19.4% de los indígenas mexicanos y la triste cifra del 13.5% en el caso de oaxaqueños.

Casi la mitad de los indios mexicanos y casi dos tercios de los oaxaqueños se dedican a la agricultura de temporal, en terrenos abruptos, semidesérticos muchas veces y de difícil acceso a ellos, con poca asistencia técnica y un grado de tecnología prácticamente inexistente y casi una cuarta parte de ellos no recibe ingreso alguno, lo que significa que esta población trabaja sólo para producir bienes de autoconsumo.

En el caso de los servicios con que cuentan las viviendas, los porcentajes de habitantes cuyas viviendas tienen piso de tierra son: 13.2% de los mexicanos; 43.7% de los indígenas mexicanos y 55.7% de los indígenas oaxaqueños.

Veinte puntos porcentuales diferencian a la población indígena de la total nacional en cuanto a las viviendas que cuentan con agua entubada y veintiséis

puntos a los indígenas oaxaqueños. Los porcentajes son: 84.3% nacional; 64% indígenas nacionales; 58.1% indígenas oaxaqueños.

La disposición de servicio sanitario exclusivo muestra cifras más igualitarias: 85.9% de las viviendas de la población nacional cuentan con ese servicio; 73.6% de las de población indígena a nivel nacional y 77.3% de las de indígenas oaxaqueños.

La exclusión es mucho menos lacerante en el caso de las viviendas que cuentan con energía eléctrica: 95% población nacional; 83.1% indígenas nacionales; 81% indígenas oaxaqueños.

Sin embargo, las desigualdades reaparecen contundentes cuando se habla de las viviendas en las que se cocina con leña o carbón, con los problemas respiratorios graves y ambientales que esto implica. Sólo en el 17% de las viviendas habitadas por la población mexicana en general se cocina con leña o carbón; esta cifra salta hasta el 62.4% de las viviendas indígenas el país y hasta un inhumano 75.2% de las habitadas por los indígenas oaxaqueños. Para visualizar mejor la inequidad, en el Distrito Federal sólo el 0.8% de los indígenas cocinan con leña o carbón. Claro que ellos sufren la contaminación del aire, pero hablando de exclusión, es apabullante la diferencia de servicios en las viviendas.

Las localidades consideradas como indígenas son aquellas con 40% o más de población que habla una lengua indígena. En el país se encuentran 21,407, repartidas en 31 entidades federativas (excepción de Aguascalientes). Es

significativo que las entidades con mayor número de localidades indígenas sean las clasificadas con un alta (A) o muy alta (MA) marginación, mientras muchas de las entidades con baja (B) o muy baja (MB) marginación apenas cuentan con algunas localidades indígenas.

Cuadro 4. Distribución de las localidades indígenas en las entidades federativas y su grado de marginación.

Entidad	Número de localidades indígenas	Porcentaje de localidades respecto al total nacional (%)	Grado de marginación
Oaxaca	4,478	20.91	MA
Chiapas	3,590	16.77	MA
Veracruz	2,403	11.22	MA
Chihuahua	1,789	8.35	B
Puebla	1,532	7.15	A
Guerrero	1,247	5.82	MA
Hidalgo	1,141	5.33	A
San Luis Potosí	1,115	5.20	A
Yucatán	1,069	4.99	A
Aguascalientes	-----	----	MB
Coahuila	1	0.004	MB
Colima	4	0.01	B
Baja California Sur	11	0.05	B
Distrito Federal	21	0.09	MB
Nuevo León	25	0.11	MB
Baja California	86	0.40	MB

Fuente: Elaboración propia con datos del XII Censo de Población y Vivienda, México, 2000, INEGI

Esto es, ocho entidades con una Alta o Muy Alta Marginación concentran al 77.39% de la población indígena del país, mientras ocho entidades con Baja o Muy Baja Marginación concentran al 9.01% de los indígenas. La diferencia es más significativa si en el segundo grupo, el de entidades con Baja o Muy Baja

Marginación excluimos a Chihuahua, entonces las siete entidades al final de la tabla concentran sólo al 0.66% de la población indígena.

En este breve diagnóstico se confirma lo que se sabe: la pobreza y la exclusión social están ligados a la condición étnica, más específicamente al ser indígena. La pregunta es: ¿Será siempre así? ¿Quién o quiénes deben atacar este problema? ¿Cómo y con cuáles instrumentos? Por lo pronto, la Comisionada Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del gobierno de Vicente Fox, Xóchitl Gálvez, lanzó el viernes 10 de marzo de 2006, una advertencia que poco da esperanzas de mejorar esta situación: "...si le trabajamos cuatro o cinco sexenios más, con seriedad y con recursos, es factible pagar esa deuda histórica (con los indígenas)...se necesitan entre 50,000 o 60,000 millones de pesos apenas para dotarlos de infraestructura básica".

Sin embargo, se vislumbra un panorama muy difícil, primero para que los gobernantes se interesen en abatir los problemas de los indios, después para que destinen una cantidad como esa o similar a ese fin y finalmente, para que trabajen con seriedad.

El principal problema es que ese sector de la población mexicana no interesa como fuente de recursos humanos para incorporarse al proceso productivo "nacional".

2.3. Los derechos de los indígenas

Los derechos humanos son universales, le corresponden al hombre por el sólo hecho de serlo, son irrenunciables y deberán aplicarse por encima de cualquier interés. Los principales son, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución adoptada por unanimidad en diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal; a no ser víctima de una detención arbitraria; a un proceso judicial justo; a la presunción de inocencia hasta que no se demuestre lo contrario; a la no invasión de la vida privada y de la correspondencia personal; a la libertad de movimiento y residencia; al asilo político; a la nacionalidad; a la propiedad; a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de opinión y de expresión; a asociarse, a formar una asamblea pacífica y a la participación en el gobierno; a la seguridad social, al trabajo, al descanso y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar; a la educación y la participación en la vida social de su comunidad (SEDESOL, INI, 2001).

Los pueblos originarios, por supuesto, también son sujetos de tal Declaración, sin embargo, su situación en México es muy diferente a la del resto de la población, para empezar, sus ancestros fueron conquistados, despojados de sus bienes materiales y espirituales; a partir de ese evento, los descendientes de esos pueblos han sufrido todo tipo de abusos y discriminación. Hasta la actualidad no se ha llegado a una conciencia colectiva que otorgue la dignidad y

el respeto que merece todo ser humano, incluyendo los descendientes de los pueblos originarios, indios, indígenas o amerindios.

Ha sido necesario, pues, establecer otro nivel de derechos humanos, atendiendo las características sociales, culturales y materiales específicas de los grupos indígenas.

Como ya se ha comentado, el grado de vulnerabilidad de los indios es mayor al de otros grupos sociales en México, por lo que ha sido necesario establecer, principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquellas normas que deberán considerarse con respecto a ese grupo.

Sin embargo, los estigmas sociales, impulsados por los medios de comunicación principalmente, la discriminación racial en México y la ignorancia de la población en general han evitado que los derechos de los indígenas sean cabalmente respetados.

¿Quién en su cabal estado mental protestará ante los abusos contra la población india? ¿Quién tiene el interés y la disposición de actuar en contra? ¿Quién se da cuenta de ello?

En 2004, en el municipio de Chicontepec, Veracruz, en la clínica del IMSS de la localidad, las enfermeras que ahí laboran echaron fuera a una mujer indígena porque su bebé estaba llorando y no lograba callarlo.¹⁴

¹⁴ Testimonio de Dora “N”, habitante de la localidad de Tlamaya, Veracruz, en plática, 2005.

El 14 de abril de 2002, acudí a la presidencia municipal de Zontecomatlán, Veracruz, municipio de etnia nahua y otomí enclavada en la sierra de la huasteca, con el objeto de levantar un acta por robo.

El municipio es predominantemente indígena y muchos habitantes no son bilingües.

Al llegar y presentarme, avisaron al Síndico Único Municipal, Pedro Nicolás Moreno Francisca, quien en ese momento atendía la queja de una mujer indígena¹⁵ de aproximadamente 65 años de edad. En cuanto el Síndico tuvo conocimiento de mi presencia, éste dejó de atender a la mujer –a la que parecía regañar- e intentó atenderme, lo cual no permití hasta que terminara con ella.

Hacia mí se dirigía el síndico como “¿en qué podemos ayudarle?”, pero hacia ella así: “pues vete a tu casa y dile que a la siguiente la meto a la cárcel”.

¿Quién vigila que esto no suceda? ¿Con qué frecuencia ocurre? ¿Habrá abusos y atropellos peores a un simple trato discriminatorio?

Según el artículo 1º. de la Constitución de México, “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad,...” (SEDESOL, INI, 2001).

En el artículo 18 se menciona: “...Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a

¹⁵ Por lo poco que escuché, otra mujer más joven la había golpeado por cuestiones de tierra.

la comunidad como forma de readaptación social” (ídem). Esto debido a la falta de instituciones de justicia locales y el desapego forzado de la comunidad para purgar sus penas.

En realidad, el artículo constitucional que da a los pueblos indígenas un carácter de entes visibles y existentes ante la nación y reconoce sus derechos es el 2º, que se titula *La nación mexicana es única e indivisible*.

En dicho artículo se reconoce la composición pluricultural de la nación y el sustento de este hecho en los descendientes de los pueblos originarios, que tendrán como principal característica distintiva la conciencia de su identidad indígena.

Se define a una comunidad indígena como “aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Otorga a las comunidades autonomía para, entre otras acciones: elegir a sus autoridades de acuerdo a sus propios métodos; solucionar sus conflictos de acuerdo a sus usos y costumbres; conservar su cultura e identidad; conservar sus recursos naturales; acceder a una defensa de acuerdo a sus características de lengua cuando se enfrenten a juicios de nivel estatal o federal.

Designa a la Federación, los Estados y los Municipios como los encargados de promover la igualdad de oportunidades para los indígenas y combatir la discriminación; establecer instituciones y políticas que garanticen el respeto de

los derechos de los indígenas y promuevan el desarrollo de las comunidades, además de propiciar la participación de éstas en el diseño e implementación de las políticas pertinentes.

Es obligación de esas entidades: impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; mejorar sus condiciones de vida en general, en el ámbito educativo, de salud, recreación, de género, infraestructura básica, escolaridad, ingresos económicos, inversión, empleos, tecnología, abasto, comercialización. También elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, el Estatal y Municipal e incorporar las propuestas de los indígenas.

Se especifica que el presupuesto y las formas de ejecución las establecerán el Congreso de la Unión y los congresos estatales (SEDESOL, INI, 2001).

Como se observa, las especificaciones de los derechos indígenas y las formas de velar por su respeto tienen se basan en un discurso muy humano y claro, pero a pesar de esto, se observan algunas incongruencias:

- *La libre determinación de los pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.* Pareciera contraponerse un ámbito con el otro, autonomía de las comunidades indígenas, peor en el marco de una “autonomía” mayor que limita a la primera.
- Que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, esto ha generado que con el pretexto de no intervenir en los

usos y costumbres de las comunidades, no hay una remuneración monetaria para los funcionarios locales, ni aún para el presidente municipal, así mismo los presupuestos para los municipios autónomos son raquíticos.

En fin, el tema de los derechos humanos es importante en tanto que habrá que revisarlos cuando en el capítulo IV se analice qué tanto se respetan esos derechos con la aplicación de las políticas públicas de Vicente Fox.

2.4. La relación indígenas-sociedad

A inicios de la década de 1950, existían en México 30 millones de indígenas, viviendo en un “lamentable abandono y explotación” (Comas, 1953: 142). En la actualidad (2006), el gobierno mexicano reconoce que existen de 10 a 13.4 millones de indígenas, dependiendo de la fuente y los criterios, pero con un crecimiento de más del 100 por ciento de la población nacional, respecto a la de 1950.

Las palabras cambian, de lamentable abandono y explotación, a pobreza y marginación, pero la situación de los pueblos indios poco ha cambiado.

Esta relación de frías cifras nos pueden dar un leve avistamiento acerca de la relación que se ha establecido entre la población indígena y la “sociedad” mexicana, entendiendo por sociedad al gobierno, instituciones y población total del país.

El proceso apunta a la “desaparición” de los indios, tal como los conciben las instituciones oficiales, es decir, como pobladores de cinco años y más, hablantes de alguna lengua india, concepto utilizado desde el siglo XIX y fuertemente criticada en el XX, pues no considera a la población menor de cinco años y a aquélla que, aunque no hable alguna lengua autóctona conserva las tradiciones e instituciones que provienen de sus antepasados, los grupos originarios (Embriz en Gallardo, 2001:154-155).

Es decir, si un integrante de una comunidad indígena emigra y en algún momento deja de hablar su lengua materna por ser el castellano la lengua funcional, deja de ser indígena. Así mismo, sus descendientes no serán considerados indígenas si no hablan el idioma materno del padre o madre. Más aún, si este emigrante o sus descendientes dejan de vestir como lo hacían en la comunidad, menos indígenas serán.

El proceso de migración que se ha dado a través de la historia mexicana del campo a la ciudad ha llevado a millones de integrantes de una comunidad indígena a las grandes ciudades mexicanas o a los Estados Unidos de América, “despoblando” al paisaje indígena rural.

Una de las aristas de la relación indígenas-sociedad es, pues, incorporar a los primeros a la segunda, haciéndoles perder su identidad original para convertirlos en ciudadanos.

El proceso industrial que tuvo lugar en México a partir de la década de 1950 aumentó este éxodo que busca satisfacer las necesidades básicas de las familias indias.

Por otra parte, el gobierno mexicano históricamente ha pasado de considerar a los indígenas como “otros mexicanos”, inexistentes y, en el mejor de los casos, como población vulnerable que también es mexicana, por lo que han de existir programas, proyectos e instituciones especiales para atender a este sector poblacional, al cual no puede atenderse con las instituciones del resto de la sociedad nacional.

La creación en 1948 del Instituto Nacional Indigenista vino a dar un poco de reconocimiento a la existencia de las comunidades y sus demandas, pero también vino a ahondar el “divorcio” entre indios y sociedad nacional.

A partir de la creación del INI, la relación fue de “si eres indio, remítete al INI para que seas escuchado y canalicen tus demandas”.

No se estrecharon los lazos, más bien se profundizaron las diferencias, que parten de una realidad económica, social e histórica, pero que más que una confirmación, necesitaba una integración atendiendo al respeto absoluto de las formas de vida y organización de los indígenas.

Este organismo público mexicano, destinado a atender las demandas de la población indígena del país, está vinculado a la Secretaría de Desarrollo Social desde 1992. Fue creado para atender las demandas de la población indígena

de México, así como para promover, coordinar y colaborar en todas las iniciativas gubernamentales o de la propia sociedad respecto a este sector de población.

México cuenta con la presencia de al menos 59 pueblos indígenas, cuya población total es de unos 13.4 millones de personas.

Desde 2002, el presidente Vicente Fox abrogó la Ley de creación del INI y aprobó la Ley de Creación de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y nombró como su titular a la ingeniera supuestamente indígena otomí Xóchitl Gálvez.

La CDI mantiene 96 centros coordinadores repartidos en 23 estados del país; sus acciones son concertadas por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones, además de las oficinas del propio Distrito Federal. Para llevar a cabo sus actividades, administra un total de 1.134 albergues, en los que atiende a más de 58.000 niños indígenas, además de La Casa de los Mil Colores (albergue para pacientes ubicado en la ciudad de México), el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (un total de 16 estaciones —emisoras— de radio, cuya cobertura alcanza a casi 700 municipios), dos Centros Nacionales de Vídeo Indígena en las ciudades de Oaxaca y Morelia, y un hospital mixteco en el estado de Puebla. Promueve además la investigación y la literatura en lenguas indígenas a través de trabajo editorial.

Una de las mayores carencias en esta relación es la nula participación de los pueblos indígenas en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y

programas gubernamentales destinados para atenderlos. Según los registros oficiales de dichos planes y programas, se promoverá la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación, pero la realidad indica que la mayoría de los indios no saben siquiera que existen los programas de apoyo, mucho menos participan y, si llegan a ser “beneficiados” por estas acciones, debe a que son inducidos por terceras partes (autoridades municipales, organizaciones, etc.) y su actuar se reduce a obtener el apoyo individual o comunal.

En resumen, la sociedad mexicana, históricamente ha separado a los indígenas de ella y los ha considerado grupos que habitan el país, pero que de alguna forma obstruyen la llegada de una modernización y progreso creados para que éstos no puedan ser integrados.

Los grupos no indígenas desde la época de la conquista se han erigido como poseedores de una moral que les permite el trato discriminatorio y excluyente. Tal moral puede adquirir formas diferentes –cristiana, moderna, progresista, etc.- pero que tienden a justificar la exclusión y/o invisibilidad de tales grupos étnicos.

Con estos antecedentes muy generales de los pueblos indígenas, en el siguiente capítulo se caracteriza las políticas indigenistas del gobierno de Vicente Fox, con el objetivo de encontrar la intencionalidad de este aparente cambio en políticas públicas para esos pueblos.

Dentro de este análisis se inserta el objetivo de ver qué tan excluyentes son estas políticas incluso para las mismas comunidades indígenas, pues las reglas de operación de los programas públicos suelen ser bastante específicas e inflexibles sobre todo para identificar a la población objetivo.

Se analiza la supuesta nueva relación entre la sociedad y los indígenas, producto de la “Reforma institucional” concretada en la sustitución del INI por la CDI y sus formas de consulta para las comunidades.

Se identifican y analizan los principales programas públicos destinados a indígenas y se investiga si existe una política productiva de parte del gobierno foxista, que permitiría realmente el desarrollo de las comunidades.

Esta identificación de la política pública indigenista de Fox es analizada en el cuarto capítulo con su aplicación a las comunidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca.

Capítulo III. La política indigenista del foxismo (2000-2006)

En este capítulo se analiza la política indigenista del gobierno federal en México durante el sexenio 2000-2006, con la finalidad de entender los objetivos y las prácticas.

Se caracteriza la política foxista hacia los pueblos indígenas, a través de su concepción del indigenismo y los instrumentos que utiliza para alcanzar los objetivos establecidos.

El sexenio de Vicente Fox presentó eventos que marcaron un aparente cambio de dirección en las acciones en pro de los indígenas. El hecho de plantear una nueva relación Estado-sociedad nacional-indígenas indica que los grupos indios han logrado, por sí mismos y sus acciones, despojarse de la invisibilidad que impusieron los gobiernos nacionales en América Latina y que están dispuestos como nunca a participar en la construcción de la política dirigida hacia ellos.

Durante este sexenio, las políticas y programas destinados a los indígenas han estado coordinadas principalmente por la CDI, por lo que fue este organismo el centro del análisis, pero sin excluir a otras instituciones.

De esta manera se pretende conocer el carácter de la política indigenista del sexenio y su relación con los pueblos indígenas. Hasta qué punto se respeta la evolución que el concepto de indigenismo ha experimentado en foros

internacionales o hasta qué punto se sigue en el plano del integracionismo y segregación de los indios en las discusiones acerca de su desarrollo.

Se trata la transformación del Instituto Nacional Indigenista (INI), en 2003, en la CDI y las repercusiones de esta acción en el carácter del principal instrumento de atención indígena y en las comunidades.

3.1. Indigenismo desarrollista

El concepto de indigenismo se ha transformado a través del tiempo, se fue formando desde hace 500 años, cuando los frailes españoles intentaron formalizar un interés en la vida de los pueblos conquistados y convertirlos en un conocimiento más formal.

Las primeras obras indigenistas, consideradas aquéllas realizadas por los conquistadores, llevaban principalmente una intención de dominio.

Indigenismo es un término derivado de la palabra indígena, siendo ésta un sinónimo de indio de uso frecuente en el lenguaje ordinario y también en el trabajo antropológico para evitar las connotaciones peyorativas que hasta muy recientemente tenía la palabra indio cuando es empleada por los no indios. También se define al indigenismo como "la política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente" y como "una formulación política y una corriente ideológica,

fundamentales ambas para muchos países de América, en términos de su viabilidad como naciones modernas, de realización de su proyecto nacional y de definición de su identidad" (Instituto Indigenista Interamericano" 1991: 63).

El indigenismo es, en este sentido una corriente de pensamiento que inicialmente fue "enriquecida" con los conceptos y teorías de pensadores no indígenas, así mismo, reconoce la especificidad de lo indígena y el derecho de los indios a recibir un trato especial favorable que compense siglos de discriminación, perjuicios y marginalidad. Sin embargo, cuando los indigenistas hablan de integrar al indio a los beneficios de la sociedad nacional y global, aspiran a que en esa sociedad se encuentren los elementos que posibiliten la "redención" del indio, asumen que la sociedad dominante puede "salvar" al indio, integrándolo a ella.

El indigenismo ha sido uno de los temas en que se ha centrado la discusión ideológica a lo largo de la historia de México, hasta la fecha. Quizá esto ha desviado un tanto la atención hacia la efectiva acción que permita que los pueblos indios salgan de la pobreza, abandono y marginación que padecen.

Antes de la conquista española no había indios, sólo distintas naciones, diversas clases, culturas con niveles de organización de la producción, de la sociedad y del poder político y varios Estados autónomos. La palabra indio fue creada por los dominadores para agrupar de manera indiferenciada a los descendientes de los pobladores anteriores a su llegada. Por eso se puede

afirmar que la discusión indigenista es ideológica, ya que no se refiere a grupos concretos.

Como se mencionó anteriormente, en esta discusión los indios son y han sido objeto de la misma, pero no participantes. La discusión indigenista siempre ha tenido lugar en el grupo dominante. Es hasta años recientes cuando gracias a las luchas por reivindicaciones de los pueblos indios y llevadas a cabo por ellos mismos, se observa una participación del indio en la discusión sobre él mismo.

En los movimientos políticos y sociales que han ocurrido en México, los indios han participado de manera muy marginal, sin embargo, han sido un espacio para que el indigenismo conservara posiciones de participación en el debate sobre el modelo del país posible. En este debate los indios fueron perdiendo importancia y prioridad entre los problemas del país. La posición racial fue ganando terreno y no permitió una gran mejora en cuanto al concepto de lo indígena.

Algunos sectores indígenas, aún débiles y quizá mediatizadas, exigen participación en la discusión que sobre ellos se realiza. De ellos dependerá el futuro del indigenismo, pues no es posible concebir un futuro para el pensamiento indigenista sin la participación de los indios. Surge así una pregunta: ¿La existencia del indigenismo coadyuva al desarrollo de los pueblos indígenas o acentúa el divorcio con las sociedades nacionales?

El indigenismo actual ha tenido una estrecha relación con las ciencias sociales y esto ha permitido que en la discusión del indigenismo, la observación haya

puesto de manifiesto "la densidad histórica, la complejidad cultural y, sobre todo, la presencia vital y prometedora de los pueblos indios, no al margen sino en el mismo centro de las historias nacionales, a pesar de la opresión y la marginación que les imponían los sectores dominantes de sus respectivas sociedades"(I.I.I.I., 1991: 65).

Así, la cuestión india se ha colocado en la discusión de las sociedades nacionales y los procesos internacionales en los ámbitos social, económico y político, y se mostró que la nueva vida independiente de las antiguas colonias no mejoraron la situación de las comunidades indias, e incluso en algunos casos se empeoró esta situación. Lo que se les ha ofrecido para su inclusión y mejora ha sido el mestizaje (ladinización, revestimiento, cholificación), y el consiguiente abandono de su condición étnica, como únicas vías de acceso formal a la categoría de ciudadanos plenos (I.I.I.I., 1991: 66).

El indigenismo desarrollista es una política que trata de integrar a los indígenas y sus territorios al desarrollo económico y al mercado. De este proceso el indígena sale más perjudicado que beneficiado, pues se sigue en la lógica integracionista.

Se propuso el proceso de etnodesarrollo como alternativa a la integración y al desarrollismo. Las organizaciones indígenas han ido reivindicando la autonomía y autodeterminación y la diversidad cultural ha empezado a ser reconocida como riqueza por los estados y sociedades, así, el reconocimiento de la diversidad, ha permitido una mayor claridad en la concepción de lo indígena.

El indigenismo desarrollista, como producto del proyecto nacional no tuvo éxito, pues los indios participaron como explotados en el mercado, en beneficio del sistema dominante. El intento de su integración cultural, tecnológica y social no produjo los resultados esperados y acabó en costosos fracasos. Esto planteó el “problema” indio bajo una nueva visión: su situación no era resultado de su atraso histórico. Se trataba de definir al indio a partir de su posición social y no de su raza ni de su cultura.

En un momento histórico, el intento integracionista de los indios pretendía promover el desarrollo de las comunidades indígenas mediante la introducción de innovaciones técnicas en el orden productivo, organizacional y de servicios, y fue la CEPAL y los programas de cooperación internacional quienes mayormente apoyaron estas acciones, inyectando recursos a proyectos.

Se pretendía, en resumidas cuentas, de la sustitución de las prácticas tradicionales indígenas por nuevas tecnologías y formas de organización más eficientes y en una mayor participación en las instituciones económicas, sociales y políticas nacionales, sobre la base de un modelo de desarrollo regional.

Se comenzaba a dar una explicación a la cuestión indígena más desde el punto de vista de las estructuras económicas que desde el aspecto cultural y racial.

Y, aunque no dejaron de obtenerse importantes logros en campos como el de la atención sanitaria, la nutrición infantil o la introducción de nuevos cultivos y de ciertas técnicas de crianza de animales, nuevamente la unilateralidad en la

visión y creación de acciones ignoraba el potencial cultural de los pueblos indios, menospreciaba sus propias técnicas y descalificaba sus formas organizativas comunitarias.

Esto llevó nuevamente al fracaso de la mayoría de los proyectos en lograr su objetivo principal, que era desaparecer al indio transformándolo en ciudadano de cada nación y eliminar de esta forma, "La causa" de la pobreza en los países con población indígena.

Es en los años sesenta cuando en el ámbito latinoamericano se voltea hacia el nuevo concepto de etnodesarrollo. En este nuevo enfoque se buscaba que las mismas comunidades indias volvieran a considerar sus prácticas agrícolas y formas de organización tradicionales como una alternativa. El trabajo comunal y la cooperación recíproca vuelven a ser considerados en los planes de acción.

Ahora la cultura india no se veía como el obstáculo para el desarrollo, sino como un recurso para un desarrollo integral. El Etnodesarrollo, "significa no una alternativa tecnológica romántica, o una propuesta de ahorro en inversiones, sino la posibilidad de abandonar los modelos homogeneizadores de desarrollo, que avasallan y someten la diversidad, en beneficio de modelos plurales capaces de proyectar toda la capacidad social del trabajo humano para un futuro más justo" (Arce, 1990:28-29).

El etnodesarrollo es la consideración de la cultura propia para potenciar las capacidades de las comunidades para que guíe su propio desarrollo y autodeterminación. Son los inicios de la lucha por las ideas de

autodeterminación y autonomía. Se considera que los grupos indígenas son capaces de sobrellevar la carga de administrar y cuidar su propio territorio y recursos.

Para el etnodesarrollo, los pueblos indios, son quienes deben tomar en sus manos las riendas de su propio destino, pues se les reconoce con sus diferencias culturales, capaces de constituir unidades independientes aún dentro de una sociedad nacional.

Esto ha permitido que los foros en los que se debate sobre temas indígenas, los indios aumenten su participación y aún más, que realicen sus propios encuentros y congresos. Así, se hace necesario que continúe la apertura de los congresos indigenistas a la presencia de los representantes indígenas con los representantes de los gobiernos.

Ha surgido también la necesidad de establecer una nueva relación entre los Estados nacionales, la sociedad y por otro lado, los pueblos indígenas, pues se ha dejado atrás, por lo menos en teoría, la idea de “resolverles” los problemas y aceptar que ellos son capaces de hacerlo.

Uno de los pasos más importantes de esta nueva concepción es la adopción de estas ideas por parte de los Estados. Para este efecto, los congresos indígenas interamericanos han tenido que ver de manera directa y decisiva, al acordar y sugerir a los Estados nacionales la adopción de dicha visión.

Los gobiernos deben apoyar, proteger y promover de manera permanente la educación, el bienestar y el rescate de los valores para facilitar su mejora económica y el aprovechamiento de los recursos tanto de la técnica propia, como de la moderna. Aquí lo principal es decir que no deben imponerse visiones ni políticas.

Para el indigenismo actual, el indio es un ente socioeconómico, lo étnico pasa a un segundo plano. Son marginados, pues no participan de los beneficios de la civilización, aunque en la globalidad sí obtienen perjuicios: explotación, violación de los derechos humanos, desnutrición, epidemias y pobreza.

Esta situación ha llevado a los indígenas a vivir en la periferia, en regiones de alejadas de los centros políticos, en lugares inhóspitos o en cinturones de miseria de las ciudades. Necesitan entonces, según el indigenismo, participación ciudadana y social y ayuda externa que les impulse a superarse e integrarse.

Esto es parte de la política del Estado hacia los pueblos indígenas, aunque ha sido marginal e insuficiente; los consideran objetos de asistencia y no como sujetos de derecho. Esta asistencia poco ha podido hacer en cuanto al desarrollo de los pueblos indios.

En el caso de México, la existencia del INI vino a acentuar ese “divorcio” entre las comunidades y la sociedad, al considerarlos sujetos independientes del Estado nacional, pero vulnerables para ejercer sus derechos independientemente, por lo que asumió la posición de defensor, sin embargo, al

ser parte del mismo Estado, el INI constituyó una especie de sindicato “charro” que por encima de los intereses de sus “defendidos” ponía los del Estado mismo.

Resumiendo, inicialmente, la integración y asimilación buscó civilizar a los pueblos, posteriormente, en la década de los ochentas se estableció el indigenismo desarrollista, que planteaba apoyos para autogestión de proyectos productivos sin que en todos los casos decidieran los pueblos su mecánica ni contenidos.

El intento de las comunidades indígenas de ganar terreno en el plano de su propio destino, hablese de las insurrecciones en Chiapas, vino a decaer en 2001, con el inicio del gobierno de Vicente Fox, en el cual se dio continuidad a la política indigenista de los gobiernos priístas, al elevar a rango constitucional a la ley que creó al INI en 1948.

Para 2003 el Congreso de la Unión aprobó la desaparición del Instituto Nacional Indigenista para dar paso a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La Comisión referida no implica ningún cambio de fondo y más bien se debilitaron las facultades de un “instituto” a una “comisión” que ahora más que un ente participativo directo, es un “coordinador” de las acciones de otras instituciones.

Se pretende plantear como mejora el hecho de que la nueva institución no estará sectorizada con ninguna dependencia y que favorecerá la llamada transversalidad de las políticas públicas en esta materia. En el INI en 1948, esta

coordinación no se logró. El indigenismo foxista no sólo no elevó a la autonomía al rango constitucional, sino que lo hizo con el indigenismo. Con la nueva institucionalidad se divide a los pueblos y comunidades debido a la asignación de obras y proyectos por comunidad, ya ni siquiera como municipio.

3.2 El indigenismo foxista (2000-2006)

Valga iniciar el análisis de la política indigenista del foxismo con una referencia a la visión que este gobierno presentó de si mismo ante los medios, en boca de la responsable de conducir las acciones para restituir a los indígenas su ciudadanía:

"Hoy tenemos un Instituto de Lenguas Indígenas operando, funcionando. Algunos estados han empezado a legislar para que se reconozcan los usos y costumbres en materia de procuración de justicia", Xóchitl Gálvez.

"Hoy la política pública en materia indígena está definida en la Constitución, ya no permite que venga un funcionario en turno e invente lo que se le dé la gana, la Constitución en el Apartado B dicta lo que tienen (sic) que hacer esta área en materia indígena. Me parece que el tema indígena está dentro de la agenda nacional, eso obviamente tiene que ver desde el movimiento armado del 94, donde muchos mexicanos se dieron cuenta que en el país había pueblos y comunidades indígenas".

Estas expresiones corresponden al programa radiofónico Fox Contigo, transmitido el 25 de noviembre de 2006, bajo la conducción de la ingeniera Xóchitl Gálvez Ruiz, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en representación del Presidente Vicente Fox Quesada.

Estas declaraciones definen gran parte de la gestión del gobierno federal en materia indígena en el período de 2000 a 2006 y que se pueden resumir en lo siguiente: Desconocimiento de los pueblos indígenas, institucionalización del indigenismo, verticalidad de la política indigenista disfrazada en un reconocimiento constitucional de los derechos de los indios, declaraciones, improvisación.

Después de setenta años de gobiernos priístas, en los que la situación de los pueblos indígenas se agravó con problemas de pobreza, rezago educativo, de infraestructura básica y todos los servicios básicos, en el año 2000 triunfó en las elecciones presidenciales, por primera vez, el Partido Acción Nacional, con Vicente Fox como su candidato.

El cansancio de la gente con respecto a los gobiernos del PRI, aunado al marketing publicitario del PAN permitieron este triunfo, se anhelaba un cambio real, que incluyera la solución de problemas sociales que llegaron incluso a tomar carácter de violencia, como el caso de los indígenas y el surgimiento, cinco años antes, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Una vez establecido en los Pinos, Vicente Fox realizó varios planteamientos que iban enfocados aparentemente a llevar a cabo una transformación de la

política y la economía en el país y, particularmente, en los pueblos indígenas, con aquella promesa de campaña de solucionar los problemas de Chiapas en 15 minutos, pero ¿qué diferencias reales tuvo con las anteriores gestiones en relación a la situación de los indígenas?

La principal bandera del gobierno de Vicente Fox fue el reconocimiento de la multiculturalidad de México y la idea de impulsar un nuevo tipo de relación entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas. En este sentido, el principal rasgo de esa aparente nueva relación es la reforma institucional (léase cambio del INI a la CDI).

La reforma constitucional, continuación de la de 1992 reconoce esta característica de México de contar con diferentes grupos culturales con identidad propia y con los mismos derechos que cualquier otro mexicano a conservarla.

La política indigenista de Fox, sin embargo, no mostró un cambio en su trato hacia los pueblos indígenas, ni un rompimiento con la política anterior de gobiernos priístas, mas bien se observa como una continuación a esa política, pero con una apariencia diferente. Esa apariencia se debe a que desde su campaña política como candidato a la presidencia de la República, Fox planteó ideas de cambio y aparentemente novedosas, las cuáles, aunadas una tremenda actividad mediática, termina por convencer a muchos de “los cambios”. El modelo indigenista anterior, basado en la idea de la participación

de los indígenas en el diseño, aplicación y supervisión de las políticas; pero en la realidad en una verticalidad de esas políticas, continuó.

Como nunca antes, la política indigenista federal fue manoseada en los medios de comunicación masiva por parte de funcionarios públicos y se vendió la idea de lo novedoso. Una parte esencial en esa idea la cumplió la Comisionada para la Atención de los pueblos indígenas, Xóchitl Gálvez, quien siguiendo el ejemplo del presidente, su jefe, se dedicó a ofrecer conferencias con cifras alegres y declaraciones aparentemente relajadas, pero que tenían una enorme carga de mentira e intención de convencimiento de una buena labor.

Más que buscar la conciliación entre la población mexicana, los funcionarios dedicados a la cuestión indígena se dedicaron a ofrecer respuestas inmediatas a la situación problemática de los indígenas. De alguna forma, salió a relucir la característica principal de quienes integraban el gabinete de Fox: ser empresarios, pues se dejó de lado la efectiva atención de las necesidades de los indios y se excedió en los mensajes mediáticos que vendían un discurso tranquilizador, superficial y relajado que legitimara aquella promesa de campaña de atender el problema indígena en quince minutos.

En relación a la mayor participación de los indígenas en la toma de decisiones políticas, cabe señalar que hizo falta un nuevo proyecto indigenista durante la administración foxista, de hecho, se siguió con la idea de conseguir esa participación a través de otorgar a los indígenas importantes puestos en la administración pública, lo cual no funcionó, igual que no funcionó la propuesta

del servicio profesional de carrera, que pretendía que los cargos en las instituciones se fueran ganando por méritos propios entre la base trabajadora.

Esta situación, entre otras, ocasionaron que la relación entre el gobierno foxista y los pueblos indígenas siguiera siendo conflictiva, como lo fue en sexenios anteriores en cuanto al desarrollo nacional y regional. Ejemplo de la relación conflictiva es la imposición del diseño e inicio de la aplicación del Plan Puebla-Panamá, que evidenció la falta de autonomía indígena y su vulnerabilidad legal, económica y de poder frente a las decisiones verticales del gobierno.

En el contexto de la supuesta voluntad política del gobierno federal para solucionar los conflictos en las zonas indígenas chiapanecas, éste ha implementado una nueva acción que limite los intentos de los municipios en rebeldía para conseguir una mayor autonomía: la remunicipalización, es decir, la partición de los territorios municipales para crear otros nuevos.

La falta de cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar manifiesta inequívocadamente el uso del poder por parte del gobierno en una demostración de fuerza del Estado ante los posibles desacuerdos que se presenten.

En lo concerniente a los derechos de los indígenas, se ha omitido el respeto de éstos, aún a costa de los acuerdos firmados en el ámbito internacional por parte del gobierno mexicano y haciendo caso omiso de las resoluciones del Instituto Indigenista Interamericano, sobre las cuáles se erige la política indigenista de los países miembros.

Muestra de esto, es la exclusión de los indígenas con respecto al debate sobre las controversias constitucionales interpuestas por municipios oaxaqueños en 2002 contra las reformas constitucionales. La estrategia fue crear un campo de discusión especializada de élite para sacar de la mesa de discusiones a quienes entienden apenas que sus derechos son pisoteados.

Los movimientos indígenas establecen la necesidad de una reconfiguración de la nación, que no la ruptura que el gobierno de Fox enarbolaba como peligro nacional ante el deseo de mayor autonomía municipal. Únicamente con esta reconfiguración es posible que se establezca una nueva relación Estado-sociedad nacional-indígenas.

3.2.1. Del INI a la CDI

3.2.1.1. La Reforma Institucional

La reforma institucional impulsada por el presidente Vicente Fox se planteó inicialmente como un proceso resultado de la situación de las comunidades indígenas, considerando que la demanda histórica de los pueblos por su reconocimiento y la entrada en vigor del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dieron lugar en 1992 a la primera reforma constitucional en materia indígena; que el levantamiento armado en el estado de Chiapas en 1994 y la mesa de diálogo en materia de derechos y cultura indígenas, dieron

lugar a la firma de los Acuerdos de San Andrés y que la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) fue retomada por el Ejecutivo Federal y presentada al Senado de la República para su discusión.

Los pueblos originarios demandaron con sus movimientos una nueva relación con el Estado. Esta nueva relación debía incluir un cambio en la institucionalidad del Estado que respete y apoye los procesos de reconstitución de los pueblos y comunidades indígenas de acuerdo con sus propias aspiraciones, garantizando su derecho a la libre determinación en un marco de autonomía.

Esta propuesta surgió de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, sin embargo, su puesta en marcha no satisfizo a muchos, sobre todo a los pueblos indígenas, quienes vieron en ella un nuevo intento de imposición.

La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, creada por Vicente Fox y el Instituto Nacional Indigenista convocaron a los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, sus órganos de decisión interna o autoridades tradicionales, municipios, agencias municipales, ejidos, etc. a una consulta para definir la reforma institucional que aparentemente cumpliría con la expectativa de una nueva relación.

También fueron invitados, a través de diferentes medios de participación la sociedad civil, instituciones académicas y culturales, organizaciones sociales, instituciones y entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como a

quienes estudian o se interesan en los asuntos de los pueblos indígenas. La principal entrada de participación fue el Internet, lo que de entrada limitaba la participación de grandes sectores de las comunidades indígenas.

El objeto era obtener propuestas que permitieran revisar, definir y operar nuevas políticas públicas, avanzar hacia el establecimiento de la nueva relación de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y el conjunto de la sociedad y realizar la reforma del Instituto Nacional Indigenista.

Como se observa, de antemano estaban puestas sobre la mesa de discusiones los temas y las tendencias a las que llevarían la consulta y la reforma institucional. A pesar de que esta consulta puede parecer el centro de la nueva relación con los pueblos indígenas, un punto de partida básico para la participación de los pueblos indígenas en la definición de las políticas, las instituciones y los programas que tienen que ver con su vida como pueblos, reconociendo a éstos como los actores fundamentales de la transformación de la institucionalidad del Estado actual.

El Estado, para justificar su actuar utiliza este mecanismo como analogía de rasgos tradicionales de los pueblos indios en cuanto a pedir consejo a los ancianos, a los padres, a las asambleas comunitarias, etc. Sólo hay un pero: el Estado lo institucionaliza.

Otra limitante es que las consultas nunca son resolutivas ni obligatorias en México y por eso está en el seno del debate político y jurídico. Se corre el peligro de que los productos de la consulta se pierdan en un aparato burocrático

que en la realidad está muy poco interesado en escuchar y, más aún, en considerar las opiniones de los protagonistas para la elaboración de las políticas públicas y de la relación Estado-comunidades indígenas.

Esta reforma institucional se inscribe dentro del proceso más amplio de la reforma del Estado mexicano que se ha venido dando en los últimos años, sobre todo en cuanto al reconocimiento oficial de nuevos sujetos sociales (como el de las iglesias).

Aunque en el discurso oficial la discusión en la consulta se centró en el futuro reformado del Instituto Nacional Indigenista como organismo que representa al Estado en cuanto a su posición con respecto a los indígenas, se aprecia una cierta tendencia a la desaparición, más que a su reforma.

Se criticó principalmente el carácter de suplente del INI con respecto a otros órganos estatales, pues realizó acciones tan numerosas como diferentes entre ellas, desde la educación hasta registro civil e impartición de justicia. Al final se sustituyó este órgano por otro con carácter organizativo más que ejecutivo, la CDI. La suplencia ha dotado al INI de su perfil más vulnerable y de sus mayores fortalezas: tener que “hacer de todo” en el medio indígena es, antes que nada, un indicio de la debilidad de la acción multisectorial del Estado. En este sentido, se revisaron las responsabilidades de todas las instituciones del Estado, para que no sea sólo una institución la encargada de la atención a los pueblos indígenas

Uno de los puntos de más peso en esta discusión es dotar al INI de mayor autonomía y de un carácter no sectorizado, más normativo que operativo, con lo cual cada institución estatal debe aplicar su propia política indigenista, incluyendo su presupuesto, organizadas las acciones por esa institución “autónoma”. La reforma del INI fue estructural, no fue otro proceso de reajuste o reacomodo interno de funciones, personas, áreas o programas.

También se buscó que el INI o la institución que lo sustituyera contara con atribuciones normativas vinculantes, conferidas por la ley, para el diseño y la conducción de las políticas del Estado hacia los pueblos indígenas en los tres niveles de gobierno y de acuerdo con los poderes de la Unión. Pero una atribución tan ambiciosa como imposible, es que junto a los indígenas, diseñe, vigile y evalúe las políticas públicas, la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo y al goce de los derechos de los indios.

Se planteó directamente la necesidad de reformar —o derogar— la Ley de creación del INI, para que éste —o la institución que resulte de la reforma— que cumpla con una nueva misión transversal entre los tres órdenes de gobierno y que a partir de la reforma del INI se continúe con un proceso de las demás reformas: legales, la reforma política, electoral, es decir la reforma del Estado en materia indígena.

No obstante, se tiene una idea incorrecta, de lo particular a lo general, que fue el principal argumento de quienes combatieron que la reforma se llevara a cabo.

3.2.1.2. La oposición a la Reforma

Investigadores del tema indígena y organizaciones como la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez Oaxaca, S.C. (UNOSJO); Servicios del Pueblo Mixe, A.C. (SER A.C.); Unión de Comunidades de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI); la Red Oaxaqueña por los Derechos Humanos, la Asociación de Cristianos por la Abolición de la Tortura (ACAT); el Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco (BARCA); el Centro de Derechos Humanos Nuji Candi; el Centro de Derechos Humanos Mahatma Gandhi; El Centro de Derechos Humanos Tepeyac; la Organización de los Pueblos Indígenas de la Chinantla; Tequio Jurídico; la Calición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca (CMPIO), han enfatizado que la reforma institucional como la concibe el Estado es incorrecta, sobre todo, por la falta de concordancia entre ésta y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en los cuáles se plantea que una reforma institucional sería producto de una reforma más amplia del Estado mexicano y de las modificaciones a la Constitución política en cuanto a los derechos y reconocimiento de los pueblos indios.

Incluso se llega hasta una defensa del INI por parte de algunos de estos sectores, que argumentan que la solución a la pésima atención de los pueblos indígenas no es una nueva institución, sino una reforma de todo el Estado, pero con la participación de los sectores involucrados, sobre todo los pueblos indios.

El clamor por la desaparición del INI aumentó después de 1994 entre las organizaciones indígenas aliadas al EZLN, que vieron una oportunidad histórica para exigir los cambios fundamentales que habían sido “regateados” por sucesivos gobiernos. La exigencia de que exista un Estado que no necesite de una política indigenista para hacer beneficiarios a los indígenas del desarrollo, la justicia y el derecho a los pueblos indígenas es, sin duda, justa y necesaria. Un Estado y una estructura institucional que no requieran de un INI ni de una política de indigenismo será, por cierto, el que se erija en una sociedad justa y equitativa. Sin embargo, hasta hoy no parece claro que estemos avanzando hacia la reforma de nuestro Estado nacional para que se transforme en ese sentido; por el contrario, lo que se vislumbra en el horizonte es la continuación y la agudización de las tendencias impuestas por las potencias hegemónicas en estos tiempos de globalización. Tendencias de desarrollo en las que, por cierto, no es alentador el futuro que se vislumbra para las áreas rurales ni para los indígenas. Durante el “gobierno del cambio”, lo que se vio es una distancia que se agranda entre los sectores que los funcionarios consideran como privilegiados para el desarrollo y los que se conciben sólo como sujetos de atención asistencial; es decir, los pobres negados de antemano para participar de ese desarrollo.

Se habló que, por fin, el conjunto de las instituciones públicas se harían cargo de atender a los indígenas de México y que, por eso, el INI estorbaba y salía sobrando. Sólo que hasta el momento, que sepamos, no se ha realizado el diagnóstico del desarrollo y la operación institucional en México que permita

saber cuáles son los factores que han conducido a que el conjunto de las instituciones públicas, hasta ahora, no hayan sido capaces de atender a las poblaciones indígenas. Una razón, sin duda, fue la falta de reconocimiento constitucional de este actor como miembro de la nación. Pero para terminar esa ausencia no ha sido suficiente el reconocimiento constitucional, ni para resolver los asuntos a los que se han enfrentado los indígenas e indigenistas cuando, en la práctica, han tratado de trabajar en coordinación con otras dependencias gubernamentales.

Entonces, han surgido barreras de todo tipo: ideológicas, de concepción del desarrollo, normativas y hacendarias, entre otras. Por ello, es claro que el reconocimiento constitucional de los indígenas, en términos que los hagan sujetos reconocidos en las mejores condiciones para ellos y para la nación, debe estar acompañado de una serie de modificaciones en todos los ámbitos de la vida pública, y que implican cambios en las instituciones, las políticas públicas y los programas institucionales de corte nacional. Tampoco existe, hasta donde sabemos, un análisis serio de los indigenismos posteriores al integracionista, para establecer sus fallas pero también sus aciertos, y que permita delinear cuáles serían los mejores caminos para propiciar y desarrollar una eficaz y responsable atención institucional hacia los indígenas.

En este contexto son válidas las inquietudes respecto a la desaparición del INI, sin que existan las transformaciones en la estructura del Estado ni en sus instituciones, que garanticen que ya no se requiere de una institución y una política pública destinada a los indígenas. ¿Qué es lo que va a sustituir hoy al

INI? ¿Un indigenismo sin INI? ¿Una instancia de información e investigación? ¿Una instancia de negociación, dentro del aparato federal, sin los indígenas, sin los recursos económicos y sin los instrumentos legales con los que pueda incidir y vigilar realmente lo que deberían hacer y harán otras dependencias? ¿O se va a convertir en una instancia, sólo de indígenas, que desde la autosegregación y la segregación inducida vigile lo que el resto de la poderosa estructura gubernamental realice, supuesta o realmente, en beneficio de las regiones indígenas?

Después del primero de enero de 1994, los pueblos indígenas de México salieron de la invisibilidad en que los habían dejado tanto la sociedad como el Estado mexicano. El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha situado a los pueblos indígenas mexicanos en los ojos de México y del mundo. La demanda es no permitir más que se violen sus derechos elementales, hasta hoy no contemplados en la Constitución Mexicana. Reforzar y defender sus procesos de autonomía y reconstitución, basados en el pensamiento y la sabiduría de sus antepasados.

Con esta finalidad, el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) firmaron los primeros acuerdos de San Andrés, en los que se afirmó que "...las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado...". A la vista de estas organizaciones, el tema de las modificaciones constitucionales sigue siendo un tema pendiente. En consecuencia, no visualizan coherencia entre el decir y el hacer.

Para las organizaciones indígenas fue preocupante la convocatoria del Ejecutivo Federal, a través de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional Indigenista, a una Consulta Nacional denominada "Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional", debido a la ausencia de una reforma constitucional indígena basada en los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la COCOPA.

Un punto de desacuerdo de las organizaciones indígenas fue que la reforma institucional en materia indígena debe ser consecuencia de una reforma constitucional con base a los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la COCOPA. Es decir, primero es la reforma constitucional y después la reforma de todas las instituciones del Estado que tienen que ver con los pueblos indígenas.

Aún así, la reforma constitucional indígena fue aprobada por el Congreso de la Unión, aunque las organizaciones indígenas y pro-indígenas la visualizan como un pacto entre partidos que no responde a los intereses de los pueblos indios. En dicha reforma se establece, por ejemplo, que se debe estimular a terceros para invertir en los recursos de las zonas indígenas, con la finalidad de crear empleos, lo que fue visto por los grupos opositores a la reforma como un obstáculo para establecer la autonomía y libre determinación de los pueblos.

Así, se consideró a las comunidades indígenas y sus recursos como entidades de interés público y no como sujetos de derecho. Se estableció en la Constitución un programa de atención a los pueblos indígenas, en lugar de que

se establecieran los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que éste se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades, como se plasmó en los Acuerdos de San Andrés.

Básicamente se defendió el respeto a los Acuerdos de San Andrés y a la iniciativa de la COCOPA en relación a las reformas constitucionales, realizadas conjuntamente por las comunidades indígenas y el Estado mexicano y se rechazó la consulta para la reforma institucional, pues las reformas constitucionales que se realizaron previamente no contaron con la participación efectiva de los pueblos indios. Nuevamente los indígenas se sienten relegados en la toma de decisiones.

3.3. Programas públicos para los pueblos indígenas

Como se había comentado, la política indigenista durante el período de 2000 a 2006 se ha centrado en la figura del INI y, después de 2002, en la CDI, en el caso de esta última, además de tener programas especiales para la atención de los pueblos indígenas, coordina las acciones de otras dependencias que tienen programas específicos para la comunidad indígena.

A partir de la reforma institucional de 2002, el órgano encargado de la atención a los pueblos indígenas –CDI- ha tomado una posición más de rector que de participante en las acciones directas (operación de programas).

El objetivo de la reforma fue mejorar la articulación de las políticas públicas, su diseño e instrumentación. En este contexto, la CDI juega el papel de coordinadora, pero también de ejecutor, como instancia no centralizada que pierde, por un lado, cierto poder de decisión ante las demás instancias gubernamentales, pero también se erige como ente regulador de acciones.

En este sentido, los programas gubernamentales de atención a los pueblos indígenas pueden pertenecer a la Comisión y ser operados por ella o pertenecer a cualquiera de las secretarías de Estado o algún otro organismo (CFE, CNA, etc.), ser operados por cualquiera de éstos y coordinado por la CDI, lo cual implica una mayor burocracia en la operación.

La participación de las Secretarías en los programas originarios de la CDI es más bien simbólica, dentro del Comité de aprobación de proyectos, mientras que la CDI tiene una participación que implica mayor involucramiento que las secretarías. Esta disparidad se refleja en los tiempos de respuesta de unos y otros; aunque se observa una tardanza generalizada en la asignación y utilización de recursos, ocasionando obras y apoyos incompletos o mal aplicados.

Por otra parte, la política indigenista mexicana tiene actualmente un carácter dual: primero, las políticas dirigidas exclusivamente a las comunidades indígenas y después aquellas que las incluyen cuando cumplen con otras características de población objetivo de algún programa, sin que tenga que ver su origen autóctono.

En el caso de la CDI, podemos agrupar sus programas en tres grandes áreas:

- 1) Educación: Albergues Escolares Indígenas, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas,
- 2) Justicia: Promoción de Convenios en Materia de Justicia;
- 3) Productivos: Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, Fondos Regionales Indígenas, Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Coordinación para el apoyo a la Productividad, Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

A continuación se exponen las características de los más importantes.

Albergues Escolares. Se propone apoyar el acceso de niños y jóvenes acceso a la escuela, fortaleciendo la interculturalidad y la salud y nutrición.

Programa Fondos Regionales Indígenas. Atiende el acceso al financiamiento de las organizaciones indígenas para llevar a cabo actividades productivas.

Convenios en Justicia. Se ocupa de la transferencia de recursos financieros a organizaciones civiles para que realicen acciones de promoción y defensa de los derechos indígenas.

Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas. Estrategia institucional para concretar la política de reconocimiento a la composición pluricultural de la Nación y al derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus

lenguas, conocimientos y el conjunto de elementos que constituyen su cultura e identidad.

Organización Productiva para Mujeres Indígenas. Apoya adquisición de herramientas, maquinaria y capital de trabajo, que les permitan, mediante la actividad productiva organizada, obtener recursos o ingresos.

Desde 2004 se creó el Programa de Infraestructura Básica, para impulsar la atención a las carencias y rezagos en materia de servicios básicos, promoviendo y apoyando las tareas de las demás dependencias federales y los demás órdenes de gobierno.

Coordinación para el Apoyo a la Productividad. Fomentar las propuestas integrales para garantizar la capacitación, la asistencia técnica y comercialización que complementen la inversión en infraestructura productiva, equipamiento, materiales e insumos.

Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, ofrece una alternativa de impulso al desarrollo de los Pueblos Indígenas, busca generar ingresos económicos que mejoren el nivel de bienestar de la población, promover la organización comunitaria, fortalecer el vínculo de las colectividades indígenas con sus territorios, y propiciar la revaloración, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos y atractivos naturales, así como del patrimonio cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Todo esto suena muy bien y, sumado con los demás programas de otras instancias de gobierno, dan la apariencia de una atención integral a los indígenas, sin embargo la realidad es otra. Comunidades que han recibido apoyos por parte de varias instituciones siguen con rezagos importantes porque no se ha encontrado la forma de apoyar y que los grupos indios se vuelvan autogestivos, al final necesitarán nuevamente ayuda, que no resuelve a mediano y largo plazo la problemática. (Ver figuras 9, 12 y 13)

A pesar de estas grandes inversiones, se continúa la visión de dotar de servicios a las comunidades sin un orden y sin una consulta efectiva de los indígenas, y por lo tanto, subsisten los problemas y carencias.

Otra de las instituciones que tienen un mayor presupuesto para apoyar a las comunidades indígenas es SEDESOL. Su objetivo es la *aplicación de una estrategia incluyente y corresponsable, orientada a establecer una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en general* (CDI, 2005). La aplicación de los programas desde una perspectiva territorial permite la convergencia de acciones focalizadas en las localidades y microrregiones donde viven los grupos de población más vulnerables, entre los que se encuentran los indígenas. Es decir, no existen programas especiales para población indígena, sino aquéllos en los que pueden entrar. Entre sus programas se encuentra el de Opciones productivas, que se muestra a continuación con la población beneficiada a nivel nacional en 2006.

Cuadro 5. Programa de Opciones Productivas: proyectos y beneficiarios, 2006

Modalidad	Proyectos	Beneficiarios		
		Hombres	Mujeres	Total
Crédito social	923	2,669	2,129	4,798
Crédito productivo para mujeres	695	-	3,286	3,286
Integración productiva	16	3,950	911	4,861
Agencias de desarrollo local	12	10,794	13,357	24,151
Total	1,646	17,413	19,683	37,096

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Dirección General de Opciones Productivas.

Aquí parece suficiente el número de beneficiados, pero debe recordarse que este cuadro representa el total del país.

Cuadro 6. Inversión para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas (SEDESOL), 2003-2004. (Millones de pesos)

Programa	2003	2004
Oportunidades	3,907.1	2,511.4
Abasto social de leche, Liconsa	65.7	88.5
Desarrollo local (Microrregiones)	163.4	240.5
Opciones productivas	179.4	220.1
Empleo temporal	109.0	179.2
Atención a jornaleros agrícolas	34.0	50.7
Incentivos estatales	52.5	36.4
Iniciativa ciudadana 3X1	6.1	13.9
Coinversión social, Indesol	50.4	15.4
Jóvenes por México	25.8	--
Abasto rural, Diconsa	89.4	310.8
Ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva "Tu casa", Fonhapo	78.9	n.d.
Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza)	4.0	n.d.
Fondo Nacional para el fomento de las artesanías (Fonart)	5.6	12.6
Total	4,771.3	3,506.6

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

El programa mayor de esta dependencia, Oportunidades, que no es especial para pueblos indígenas, fue de los pocos que redujeron su presupuesto en este período

SEDESOL es la tercera dependencia que más recibe recursos del gobierno federal, con un 14% del total asignado para el desarrollo de pueblos indígenas. La primera es la SEP con 38%, segunda la CDI con 15% y después SAGARPA

12%, SSA 6%, SCT 3.2%, SE 0.5%, SEMARNAT 0.15%, SRA 0.11%, CNA 0.01%; con una participación mínima, SEGOB, el resto de dependencias no tienen asignación.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, objeto de estudio de este trabajo sólo ha recibido, debido a su situación geográfica, el beneficio de algunos de los programas de la CDI y de las demás dependencias.

Además hay que recordar que algunos programas que benefician a los municipios indígenas fueron diseñados para poblaciones más amplias como rurales, de alta y muy alta marginación o con un IDH bajo.

3.4 Política productiva para los pueblos indígenas, ¿Existe?

El 5 de julio de 2003 entró en vigor la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de ella emanó un organismo con amplias facultades para impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas públicas, que buscan impulsar el desarrollo integral de los indígenas. Este organismo (CDI) impulsa y coordina acciones de otras dependencias gubernamentales, tendientes a desarrollar capacidades, generar oportunidades, procurar protección social y desarrollar el patrimonio de estos pueblos.

La dificultad aparece cuando las prioridades deben considerarse para la asignación de los recursos: Determinar las bases para tomar una decisión sobre cuál debe ser el apartado más apoyado: el de la generación de oportunidades

(productivas) sólo recibió, de 2000 a 2004, el 23% del gasto del Gobierno federal para el desarrollo de los pueblos indígenas (incluye la generación de más y mejores oportunidades de ingreso). El 44% se destinó al desarrollo de capacidades, donde se incluyen programas alimentarios, de educación y salud (Oportunidades); 32% al desarrollo de patrimonio e infraestructura básica y 1% a protección social.

La mayor parte se va a cubrir las necesidades básicas de la población indígena, lo cual es muy importante, pero deberían también impulsar más los recursos para la producción. En realidad sólo el desarrollo productivo puede sacar del rezago a las comunidades; un sector de la población bien remunerada y capaz de resolver su captación de ingresos por sí solo no necesita apoyos de ningún tipo.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Esta secretaría es la instancia de política social por antonomasia, encargada de coordinar las acciones de gobierno encaminadas a apoyar los asuntos sociales generales. En este caso, se hablará de los programas que apoyan la actividad productiva de la población más vulnerable del país, incluyendo la indígena. Se han elegido seis programas de toda la gama que ofrece la dependencia.

Es necesario mencionar que todas las secretarías de Estado manejan un programa de empleo temporal, pero no se considera para todas porque únicamente SEDESOL tiene una continuidad en este rubro.

Microrregiones.

La estrategia de Microrregiones es una forma de trabajo que, bajo un enfoque territorial, plantea la atención de los fenómenos estructurales asociados a la marginación y la pobreza en las zonas del país menos desarrolladas.

Las prioridades de atención y ejecución de políticas públicas para estas zonas, se enfocan a municipios con grados de marginación Muy Alto, Alto, y predominantemente Indígena, de acuerdo con el cálculo del Índice de Marginación municipal realizado por el Consejo Nacional de Población.

Se propone focalizar las políticas públicas, mediante esquemas de coordinación interinstitucional y articulación de recursos y acciones en estos territorios, identificando en ellos localidades que presentan las mejores condiciones para operar como “polos” o “centros” (Centros Estratégicos Comunitarios) donde se alienten las políticas de desarrollo local, en sus vertientes de infraestructura, servicios esenciales y actividades económicas.

Estrategia 100x100.

Busca transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*), a través del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo.

Con ello, se fortalecen las acciones de la política social y el combate a la pobreza, pues la Estrategia busca integrar equilibradamente la asistencia básica de servicios de manera inmediata e ingresar paralelamente la vertiente productiva generadora de empleo a las comunidades más rezagadas.

Coinversión social.

Brinda apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables. Se basa en el principio de corresponsabilidad, el cual se materializa a través de un esquema de coinversión en el que se sumen los recursos que aportan los actores sociales que propongan los proyectos y la SEDESOL, procurando la inclusión de otros actores sociales.

Pueden participar presentando proyectos las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas de educación superior, centros de investigación y gobiernos municipales.

Programa de empleo temporal.

Genera oportunidades temporales de empleo para la mano de obra rural, a través de un apoyo económico por su participación en la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social básica, productiva y de capital.

Opciones productivas.

Atiende a la población de microrregiones, a partir de apoyar la identificación de modelos productivos viables y sustentables, la formación de capacidades humanas, técnicas y empresariales, de capital social y la identificación, elaboración, y financiamiento de proyectos productivos, que generen empleo e ingreso.

Atención a jornaleros agrícolas.

Promueve alternativas de ingreso y empleo para la población jornalera agrícola. Fortalecer el desarrollo del capital social de los jornaleros agrícolas y el ejercicio de los derechos de la población infantil jornalera agrícola migrante.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
(SAGARPA)

Dentro de Alianza para el campo, se han elegido cuatro subprogramas de Desarrollo Rural, por ser los que actualmente tienen una presencia mayor en el campo mexicano y especialmente en las comunidades indígenas. Esta secretaría es la que apoya directamente al desarrollo rural.

Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)

Pretende fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos para la reconversión productiva, la transformación y acondicionamiento de la

producción primaria, la generación de empleo rural no agropecuario y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)

Apoya en el desarrollo de las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales. Dentro de este programa se encuentra el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), que es un programa especial para la atención a comunidades de alta marginación, la mayoría de ellas son indígenas y esto ha propiciado la creación de Agencias de Desarrollo Regional (ADRs), que aunque es limitado trata de promover el desarrollo rural a nivel comunitario.

Fortalecimiento a Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Intenta incorporar a las unidades de producción familiar rurales en forma organizada a la apropiación de valor agregado. Incrementar la participación social de la población rural en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del desarrollo de las regiones.

Procampo

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) se instrumenta a finales de 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus

competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas. El PROCAMPO otorga un apoyo por hectárea o fracción de ésta a la superficie elegible, inscrita en el Directorio del PROCAMPO, y que esté sembrada con cualquier cultivo lícito o que se encuentre bajo proyecto ecológico autorizado por SEMARNAT.

El apoyo se entrega a los productores que acrediten ser propietarios o poseedores de buena fe o en posesión derivada (en arrendamiento, usufructo, aparcería) de predios con superficies elegibles en explotación inscritos en el PROCAMPO.

En él se encuentran los productores del país que voluntariamente se inscribieron en un directorio, independientemente del tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra, régimen hídrico, modo de producción o filiación política.

Secretaría de Economía (SE)

La SE se especializa en el apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas y aunque esos programas son generales, cuenta con uno focalizado a mujeres que habitan el medio rural.

Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.

Busca consolidar una oferta de microcrédito a favor de las mujeres que viven en comunidades rurales de alta marginación, a través de organismos intermediarios, con el fin de fomentar la inversión productiva e impulsar la cultura del ahorro y la capitalización de este sector.

Secretaría de la Reforma Agraria

Se aboca a tratar de proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población objetivo, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural, así como elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral. Cuenta con dos programas que pueden catalogarse como productivos.

Fondo de Proyectos productivos

Promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario, mediante el apoyo a “Proyectos Productivos” social, técnica, económica, financiera y comercialmente viables, que permitan el aprovechamiento racional de los recursos y condiciones naturales existentes en los “Núcleos Agrarios”, atendiendo los requerimientos de organización y capacitación integral, fomentando la generación de la ocupación productiva y una mejora en su calidad de vida, de sus familias y de sus comunidades.

Desarrollo agrario

Impulsar programas de apoyo para proyectos productivos y de capacitación en todo el territorio nacional, con el fin de elevar el nivel de vida y alcanzar la integración de los pueblos indígenas al desarrollo nacional.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Como instancia que pretende fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, es la que pone énfasis en que el desarrollo debe ser sustentable, aunque su influencia debería traspasar hacia otros programas federales.

Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS)

Es una política de conservación a través de la cual la Comisión Nacional de áreas Naturales Protegidas (CONANP), busca impulsar procesos de tránsito hacia el desarrollo sustentable en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sus zonas de influencia y en regiones pobres y de gran biodiversidad, vía la promoción de un modelo de planeación y gestión integral, descentralizado y participativo con visión de largo plazo.

Secretaría de Turismo (SECTUR)

Apoyo para desarrollar proyectos eco turísticos en Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Pretende dotar de infraestructura y equipamiento en trece áreas protegidas con vocación turística; impartición de talleres de capacitación sobre turismo; orientación de operación de servicios turísticos; promoción turística a nivel nacional e internacional y organización de eventos, como el Encuentro Nacional de Empresas Ecoturísticas.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

El principal programa de la CDI es el de Fondos Regionales Indígenas, como fuente de financiamiento de un fondo revolvente. Existe un programa de fomento turístico en regiones indígenas que se duplica de alguna forma con el que opera SECTUR.

Programa Fondos Regionales Indígenas

Atender necesidades de financiamiento de las organizaciones indígenas para llevar a cabo actividades productivas. En muchos casos, ha sido el único apoyo a iniciativas que permiten desplazar esquemas de producción, financiamiento y comercialización desventajosos por procesos productivos comunitarios que impactan de manera positiva la economía de los productores en las comunidades indígenas.

Organización productiva para mujeres indígenas

Busca apoyar la adquisición de herramientas, maquinaria y capital de trabajo, que permita, mediante la actividad productiva organizada, obtener recursos o ingresos, sobre una base de propiedad, además de promover y fortalecer un capital social y humano y procesos de organización social.

El Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas

Busca generar ingresos económicos que incidan positivamente en el nivel de bienestar de la población indígena, promover la organización comunitaria,

fortalecer el vínculo de las colectividades indígenas con sus territorios, y propiciar la revaloración, la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos y atractivos naturales.

Estos diecinueve programas o fondos de apoyo al desarrollo y operados por siete dependencias fueron seleccionados entre el universo de programas federales que tienen que ver, de alguna forma, con el tema de los indígenas y/o con el impulso a la actividad productiva.

No se consideraron los de apoyo a las actividades culturales, educativas o de satisfacción de las necesidades básicas, léase alimentación.

Del conjunto de diecinueve programas, sólo cuatro pueden considerarse parte de la política productiva dirigida a la población indígena, éstos son operados por la CDI (3) y por la SRA (1), es decir, el 21% de ellos.

Esto no significa que los otros quince programas no apoyen a los grupos indígenas y/o a la actividad productiva, sino que no pueden considerarse completamente en este rubro de política indigenista federal, porque van dirigidos a sectores de población más amplio o apoyan actividades también más amplias, que sólo a la producción.

De esta forma, siete programas apoyan específicamente a la producción y aunque su población objetivo es más general, los indígenas pueden acceder a él si cumplen con los requisitos. De éstos, la SEDESOL opera 1, SAGARPA 4, Secretaría de Economía 1 y SRA 1.

Dos más (SEMARNAT, SECTUR) apoyan la producción, pero la población objetivo está más restringida para la población indígena, debido a que los potenciales beneficiarios deben habitar en Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Finalmente, seis programas (5 de SEDESOL, 1 de SAGARPA) apoyan a poblaciones más amplias que la indígena y actividades más amplias que las productivas.

En la siguiente tabla se presentan los diferentes programas que están en posibilidad de atender a la población indígena y promueven las actividades productivas. El número 1 significa, en el caso de política indigenista, que aunque el programa esté destinada a una población más amplia, los indígenas pueden acceder a él en caso de cumplir ciertos requisitos, y en el caso de política productiva, que el programa apoya diversas actividades y entre ellas, la productiva.

El número 2 significa, en el caso de política indigenista, que el programa es exclusivo para otorgar apoyo a la población indígena; y en el caso de política productiva, que el programa apoya exclusivamente las actividades productivas.

En el caso del 0.5, significa que, aunque este programa no excluye a los indígenas de la posibilidad de recibir apoyo, es más restrictivo que los demás, pues va dirigido únicamente a habitantes de Áreas Naturales Protegidas (ANP), y no todos los indígenas habitan en lugares así.

Según estos datos, la política indigenista del gobierno federal se restringe, por un lado, a una comisión que opera y coordina acciones de otras instituciones y, por otro, a cuatro programas diseñados exclusivamente para combatir el rezago y la marginación de los pueblos indígenas apoyando la actividad productiva.

Cuadro 7. Instrumentos de la política productiva indigenista.

Institución	Programa	Política indigenista	Política productiva
SEDESOL	Microrregiones	1	1
SEDESOL	100X100	1	1
SEDESOL	Coinversión social	1	1
SEDESOL	Empleo temporal	1	1
SEDESOL	Opciones productivas	1	2
SEDESOL	Jornaleros agrícolas	1	1
SAGARPA	Procampo	1	2
SAGARPA	Programa de apoyo a proyectos de inversión rural (PAPIR)	1	2
SAGARPA	Programa de desarrollo de capacidades (PRODESCA)	1	2
SAGARPA	Programa Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	1	2
SEconomía	Microfinanciamiento para mujeres rurales	1	2
SRAgraria	Proyectos productivos	1	2
SRAgraria	Desarrollo agrario	2	2
SEMARNAT	Programa de Desarrollo Regional Sustentable	0.5	1
SECTUR	Proyectos turísticos en Áreas Naturales Protegidas	0.5	2
CDI	Fondos Regionales Indígenas	2	2
CDI	Organización productiva de mujeres indígenas	2	2
CDI	Turismo alternativo en zonas indígenas	2	2

Elaboración propia con datos de la CDI en Informe de actividades 2003-2004, México, 2005.

De esta forma, los programas que se pueden considerar dentro de la política indigenista productiva son los tres de la CDI y el de Desarrollo Agrario, que opera la Secretaría de la Reforma Agraria y el que menos se consideraría parte de la política indigenista productiva es Programa de Desarrollo Regional Sustentable, operado por la SEMARNAT.

Esto no es suficiente si se considera que la población indígena cuenta actualmente con un aproximado de diez millones de individuos esparcidos en 29 entidades federativas y habitando los lugares más inhóspitos e inaccesibles.

Capítulo IV. La política indigenista en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec

En este capítulo se analiza la aplicación de las acciones de política indigenista del gobierno federal en México durante el sexenio 2000-2006, en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca, con la finalidad de identificar el impacto ecológico, económico y sociocultural en la población de las comunidades que conforman al municipio.

Además se introduce un caso de reconversión productiva y su relación con la política indigenista, con el fin de identificar la relación de este proceso y la acción gubernamental.

Se presenta un diagnóstico general del municipio, del cual existe poca información escrita formalmente.

Se identificaron los programas que aplican y las instituciones que los operaron en el municipio y la relación de colaboración entre ellas, con el fin de entender la dinámica de trabajo gubernamental en Tepuxtepec.

Finalmente, y con base en las encuestas aplicadas a la población de las diferentes comunidades y funcionarios federales, estatales o locales, se identificaron los efectos –positivos y/o negativos- de la política indigenista en la población del municipio.

Con el análisis de los resultados de los cuestionarios, se relacionaron los procesos de reconversión productiva que se llevan a cabo en el municipio y la influencia –o la falta de ella- de la acción gubernamental.

4.1 Diagnóstico general del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec

La Región Mixe, definida por la CDI en 2005, contempla veinte municipios; en ella se concentra el 65 por ciento del total de mixes en el país. En esta región se encuentra un 8 por ciento de los zapotecos.

El Índice de Desarrollo Humano mide las posibilidades que tiene la población de alcanzar una vida larga y saludable, acceso a diferentes niveles educativos y a ingresos que le permitan cubrir sus necesidades básicas.

La región mixe tiene uno de los IDH más bajos de las 26 regiones indígenas del país. Santo Domingo Tepuxtepec, San Pedro y San Pablo Ayutla y Santa María Tepantlali presentan los niveles más bajos de desarrollo humano a nivel regional, siendo Tepuxtepec el más bajo (0.4810) y el número catorce a nivel de los 2,442 municipios del país.

El Grado de Marginación sirve para conocer las condiciones de vida en un municipio a partir de las características de sus viviendas, del nivel educativo y el ingreso medido en salarios mínimos. Todos los municipios de la región mixe

presentan marginación alta o muy alta (Santo Domingo Tepuxtepec), sólo uno tiene marginación media.

En Tepuxtepec sólo dos de cada diez personas mayores de 15 años lograron terminar los 6 años de educación primaria. Sólo el 33 por ciento de las viviendas cuenta con agua entubada, 90 por ciento de éstas cuenta con piso de tierra y el 60 por ciento no cuenta con electricidad. Todos los municipios de la región mixe registran porcentajes menores al 25 por ciento en cuanto a la población que obtiene ingresos superiores a dos salarios mínimos mensuales, pero Tepuxtepec no rebasa el 5 por ciento.

Este pequeño municipio (66.34 kilómetros cuadrados) se localiza en la Región de la Sierra Norte de Oaxaca y lo forman 18 localidades, ocho han recibido categorías político-administrativas por parte del Congreso de Oaxaca, el total de localidades del municipio se aprecian en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Localidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.

Nombre	Población	Categoría administrativa
Santo Domingo Tepuxtepec	1,380	Cabecera municipal
Llano Crucero	441	Agencia de Policía
Llano Laguna	320	Agencia de Policía
Río Ramal	235	Agencia de Policía
Loma Linda	174	Agencia de Policía
Tierra Blanca	167	Agencia de Policía
Loma Larga	126	Agencia de Policía
Colonia Minas	66	Agencia de Policía
Cerro Pascale	59	Agencia de Policía
Proyecto Cero Quinientos Cincuenta y Dos	180	Localidad
Tierra Blanca las Peñas	160	Localidad
Barrio Santo Domingo	85	Localidad
Loma Esperanza	83	Localidad
Playa Cerro	51	Localidad
Cerro Culebra	49	Localidad
Siete Cruces	39	Localidad
Cerro Costoche	35	Localidad
Cerro Alto	9	Localidad

Fuente: Programa 100 X 100, SEDESOL, 2006

Limita al norte con los municipios de San Pedro y San Pablo Ayutla y Tamazulapam del Espíritu Santo, al este con Tepantlali, al sur con San Juan Juquila Mixe y San Pedro Quiatoni y al oeste con San Juan del Río y Santa María Albarradas.

La altura del municipio va de 1300 a 2400 m. y su relieve es muy accidentado con algunas llanuras. En Loma Larga y Colonia Minas existen áreas muy recomendables para el uso forestal y con limitaciones para el uso agrícola. Cinco manantiales forman los ríos León y Metal, afluentes del Papaloapan,

representan la principal fuente de este recurso; sin embargo, existen problemas de abastecimiento en algunas comunidades por la lejanía de éstas con respecto a los cuerpos de agua. Las lluvias están repartidas por la altura, entre más alto es el lugar, mayor cantidad de lluvia cae, los lugares bajos llegan a padecer la falta de precipitaciones.

En los últimos años, debido a la deforestación, se han presentado sequías, calor y fríos con heladas más rigurosos que antes, lo que afecta en buena medida las actividades agropecuarias. El suelo del municipio es en general poco fértil, delgado, pegajoso y muy cercano a la roca, con una profundidad menor a los 10 centímetros. Tiene otras limitaciones para la agricultura: erosión, deforestación y pendientes.

Existen tres principales tipos de suelo y de acuerdo a sus características son las actividades que se desarrollan en ellos:

- Color rojo: En Loma larga, apto para bosque de pino, palma y riparia.
- Color café: textura fina, buen drenaje, poca profundidad, en laderas, ocupado por encino-pino.
- Gris a blanco: muy buen drenaje, poca profundidad, en laderas, preferido para el cultivo de la milpa.

Son suelos preferentemente aptos para la actividad forestal, sin embargo, según el INEGI, la superficie forestal ha disminuido en 27.3 hectáreas en 10

años (0.32 por ciento de la superficie forestal), debido a plagas forestales, incendios, práctica de roza y quema, principalmente.

Las tierras de Tepuxtepec tienen la potencialidad de cultivos como el chile pasilla y otras variedades, jitomate, maíz, frijol, maguey para mezcal, cebolla y frutales.

En relación a la población, según el XII Censo de Población y Vivienda 2000, este municipio tiene 4,004 habitantes (0.11 por ciento del total estatal). La cabecera municipal, Santo Domingo Tepuxtepec, concentra el 47.76 por ciento y el 75 por ciento de la población vive en 7 asentamientos, por lo que hay dispersión.

Su densidad de población (60 habitantes por km²) es mayor a la estatal (36 habitantes por km²) y a la nacional (50 habitantes por km²).

Su distribución de población en las localidades indica una dispersión que obstaculiza el abastecimiento y el otorgamiento de los servicios básicos:

Cuadro 9. Rangos de población de las localidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec.

Tamaño de la localidad	No. de localidad	%
De 1 hasta 99	5	29.41
De 100 hasta 499	11	58.82
De 500 hasta 999	1	5.88
De 1000 hasta 1999	1	5.88
Total	18	100

Fuente: Programa 100 X 100, SEDESOL, 2006.

También su crecimiento poblacional (8.11 por ciento) es, por mucho, mayor a la estatal (1.3 %) y la nacional (1.9%), lo que habla del rezago en cuestiones de salud.

Del total de 4,004 habitantes, 3,446, es decir, el 86.06% son indígenas. Así mismo, uno de cada 2 (52 %) son mujeres. Aunque las mujeres participan en las asambleas comunitarias, en pocas ocasiones son electas para ocupar cargos públicos.

El 85 % de la población habla mixe, considerando a este rasgo cultural la base de su identidad. En cuanto a la vestimenta, sólo las mujeres siguen usando la ropa tradicional que consta de una enagua de tres piezas y un blusón y aún en ellas se está perdiendo esta tradición debido a la emigración de los jóvenes que adoptan otras formas de vestir.

En lo relativo a infraestructura básica, el acceso al municipio se realiza por dos entradas; una por Santa María Albarradas (conocida como Zacatal) y otra por San Pedro y San Pablo Ayutla; ambos son caminos de terracería. Ambas representan problemas de tránsito en época de lluvias. Todas las comunidades del municipio están conectadas por caminos de terracería de muy difícil acceso, los que se encuentran en mejores condiciones son las de Colonia Minas, Loma Larga, Tierra Blanca y Llano Crucero.

En el municipio se han establecido cuatro casetas telefónicas: en las agencias de Llano Crucero, Tierra Blanca, Llano Laguna y Río Ramal, la telefonía es satelital (Telecom) que es un servicio más caro. Se dice que se cuenta con

servicio de Internet, pero no se pudo comprobar en ningún momento debido a la existencia de pocas computadoras. Las estaciones de radio que es posible escuchar provienen de Oaxaca y Veracruz; las señales de televisión son débiles y sólo se observan dos canales: 2 y 7.

En 2000 se registraron 828 viviendas particulares con un promedio de 4 personas por vivienda. La mayoría de éstas de adobe con techos de lámina de asbesto, aluminio o cartón y pisos de tierra. La mayoría de las pocas casas de concreto y piso de cemento se encuentran en la cabecera municipal, algunas en Llano Crucero y Tierra Blanca y una que otra en las demás comunidades, con excepción de Loma Linda y Colonia Minas, donde no hay ninguna. La mayoría mide 12 metros cuadrados y cuentan con dos o tres habitaciones. Existen todavía algunas de madera con techos de teja o paja, principalmente utilizadas como cocina.

Existen todavía muchas carencias en cuanto a servicios básicos, por ejemplo, solo el 26 por ciento de las viviendas cuenta con agua entubada; 58.9 por ciento con electricidad; y prácticamente ninguna cuenta con drenaje, sólo el 0.64 por ciento.

El agua sucia se desecha a los ríos o a las casas vecinas o calles, generando contaminación, situación que afecta sobre todo a quienes viven en las partes medias o bajas. Se utilizan letrinas y muchas veces defecan al aire libre.

Por falta de electricidad emplean petróleo, velas u ocotes; en el caso de la cabecera municipal, el agua en las casas la llevan con mangueras desde el

manantial. En las agencias, la mayoría tiene que acarrear el agua desde algunos nacimientos.

En lo referente a salud, se cuenta con infraestructura en la cabecera municipal y en cada una de las agencias. En la cabecera hay una clínica del IMSS-Solidaridad, la cual tiene dos enfermeras y un doctor que aparentemente atiende a toda la población.

Sin embargo, la mayoría de la población (80%) prefiere acudir con las parteras o los médicos tradicionales para el tratamiento de enfermedades.

El problema de la salud es muy fuerte en las comunidades, debido a que no se cuenta con medicamentos e instrumentos para realizar una curación o tratar alguna enfermedad. En la cabecera municipal, sólo se cuenta con material indispensable para dar calmante a los enfermos, los pacientes que requieren de una asistencia médica más minuciosa deben ser trasladados, sobre todo a Tamazulapam, Tlacolula o al Hospital civil de la ciudad de Oaxaca. En algunas comunidades ni siquiera hay medicamentos para enfermedades leves.

Las enfermedades con mayor presencia en el municipio son: desnutrición, enfermedades respiratorias y enfermedades propias de la mujer (cáncer de mama, enfermedades de la matriz y complicaciones en el parto).

En lo relativo a educación, según el XII Censo General de Población 2000 del INEGI, el grado promedio de escolaridad de la población es el 2º. año de

primaria, lo cual es menor que el promedio estatal y nacional. La población analfabeta de 15 años y más es de 39.7 %.

Se cuenta con 6 escuelas de preescolar, 18 primarias, 3 telesecundarias y 3 secundarias, en la cabecera municipal tienen equipo de cómputo con Internet.

La primaria de la cabecera municipal cuenta con aulas para cada grado, sanitarios y regaderas bien instalados, la de preescolar cuenta con tres aulas, de las cuáles dos son nuevas, pero una se encuentra deteriorada. El mobiliario se encuentra maltratado y no tiene sanitarios.

Todas las agencias tienen escuelas primarias; aunque en las localidades de Loma Linda, Río Ramal y Loma Larga la primaria se encuentra incompleta. En la Colonia Minas la escuela es atendida por personal del CONAFE. En la localidad de Río Ramal se está reubicando la escuela primaria. En Llano Laguna, Cerro Pascale y Loma Linda, las aulas son nuevas, pero no cuentan con sanitarios. Existe también el problema de la falta de agua en los centros de educación.

Se cuenta con un Centro Comunitario de Aprendizaje (CCA) desde 1995 con 20 computadoras con Internet y una sala audiovisual para impartir cursos. Éste es subsidiado por el Tecnológico de Monterrey y en sus instalaciones funciona un Bachillerato Integral Comunitario con tres profesores. Inicialmente contó con 30 alumnos, de los cuales desertaron 10, sea por buscar una mejor calidad educativa o por decidir irse a trabajar.

En cuanto al abasto, se cuenta con un mercado donde hay plaza todos los sábados, este mercado inició su funcionamiento el 31 de enero de 2004. También existe una tienda CONASUPO ubicada en la cabecera municipal.

Por lo que respecta a los empleos, la población trabajadora en el municipio es de 990 personas, de las cuales el 99.60 por ciento se considera ocupada o realizando alguna actividad económica. El 78 por ciento de éstos trabaja en el sector primario, en actividades relacionadas con el campo. El sector secundario representa la segunda actividad económica más importante (12 de cada 100 personas ocupadas), principalmente la construcción y la transformación, se emplean como albañiles y peones en la construcción de casas y en la fabricación de tabique. En comercio y servicios, los principales son pequeños negocios de abarrotes y abasto básico, transporte y algunos profesionistas de la comunidad, ocupa el 9 por ciento de la población.

En lo relativo a las tierras, las parcelas son privadas en la práctica, aunque a nivel federal estén reconocidas como tierras comunales. Cada productor cuenta con títulos de propiedad otorgados por la autoridad de bienes comunales, que es la instancia dentro del municipio que regulariza los terrenos, aunque no tienen ese reconocimiento a nivel federal.

El trabajo comunal poco existe ya, por lo que corresponde lo mismo en relación a la tenencia de la tierra.

En las ocho agencias (Ver cuadro no. 8), predominan todavía las áreas o terrenos de uso común. Hay un 10% de terrenos asignados a las familias en

forma permanente para las labores agrícolas, que se llegan a considerar de hecho propiedad privada.

La mayoría de las familias cultivan la milpa, a la que se asocia maíz, frijol, calabaza y en algunas zonas altas (2,200 a 2,300 metros sobre el nivel del mar), papa. Existen cultivos de traspatio con hortalizas como rábano, calabacita, tomate, chile, cebolla, ajo, y plantas medicinales como ruda, hierbabuena y santa maría.

La superficie de labor es de 6,872.7 hectáreas, de las cuales sólo 5.6 son de riego. En época de sequía algunos utilizan riego por aspersión y por gravedad, dependiendo de la ubicación de los terrenos.

Los cultivos de riego son frijol delgado, tomate, chícharo, maíz, cebolla, lechuga, jitomate, chile, chayote y cilantro. La milpa se cultiva en terrenos de un promedio de 1 a 3 hectáreas por familia, aunque se puede disponer de superficies mayores, no hay interés económico ni capacidad de mano de obra para ampliar la superficie de cultivo.

Tepuxtepec tiene bajos rendimientos (1.42 ton/ha)¹⁶, debido a lo pobre de los suelos y a la falta de asesoría técnica. El destino principal de la producción agrícola y avícola se enfoca a abastecer la alimentación familiar, siembran para comer y algunas veces para la venta local.

¹⁶ De acuerdo a las encuestas aplicadas en el municipio, como parte de este trabajo.

La ganadería es muy pobre debido a la falta de espacio que permita la cría intensiva y limita al libre pastoreo. Se cría principalmente bovino y en algunos casos chivos y asnos. Se crían pollos criollos y de engorda, de 3 a 60 pollos por familia, con un promedio de 10 aves. Aunque ésta es una fuente importante de alimentación y ocasionalmente de ingresos para las familias, las condiciones ambientales y la falta de prácticas sanitarias ocasionan fuertes epidemias que merman la población de animales domésticos.

En cuanto a la actividad forestal, ésta se reduce a la obtención de carbón y leña como combustible y para la construcción de viviendas. Las especies más aprovechadas son pino, encino y palo de águila.

Como el consumo de leña es generalizado en todas las familias, esta actividad repercute de manera importante en la degradación de bosques y suelos, por lo que urge la participación gubernamental para regular la tala de árboles. El consumo anual por familia es de 15 a 25 metros cúbicos de leña. En el caso de las agencias de Loma Larga y Playa Cerro, su actividad económica es eminentemente forestal.

En cuanto a la organización del municipio, la máxima autoridad en la toma de decisiones es la Asamblea General de Comuneros, donde se llevan a cabo las elecciones municipales y de bienes comunales por el sistema de usos y costumbres. En el proceso de elección se toman en cuenta la conducta y actos de las personas que van a servir, los que resultan electos no percibirán salario

alguno, ya que darán un servicio al pueblo, durando en el cargo un año, descansando tres años para ser nuevamente electas para otro cargo.

Las autoridades municipales rinden cuentas a la Asamblea General de Comuneros sobre las actividades, acciones y recursos que ejercieron durante el periodo del cargo; la asamblea determina cuáles son las necesidades y problemas prioritarios que deben atenderse. Conjuntamente trabajan el cabildo y los agentes municipales y de policía, todos participan en la asignación de recursos.

4.2 Reconversión productiva en Santo Domingo Tepuxtepec

Este municipio ha sido tradicionalmente agrícola y, dentro de la producción agrícola, se ha caracterizado por el cultivo de básicos (maíz, frijol, calabaza y en zonas altas, con niveles de 2,200 a 2,300 msnm, papa). Algunas especies hortícolas de traspatio son rábano, calabacita, tomate, chile, cebolla, ajo, lechuga, zanahoria, col. Esta producción es casi totalmente de autoconsumo para las familias y los pocos remanentes son vendidos en el mercado fijo de la cabecera municipal o en el tianguis que se realiza los sábados, generando a los productores apenas mínimos ingresos destinados a la compra de más productos básicos.

La milpa (concebida por los pobladores como todos los cultivos básicos) se cultiva en terrenos parcelados en una superficie promedio de 1 a 3 hectáreas

por familia. Existe además poca organización específica para la producción y la comercialización.

La ganadería, también de autoconsumo, es mínima, pues el territorio del municipio es muy pequeño y montañoso, de suelo pobre y con poca superficie de pasto para el alimento de los animales.

Con una inversión de \$150,000 en 2004 y de \$220,000 en 2006, una parte de los productores agrícolas ha experimentado un giro en sus productos básicos hacia otros destinados para la comercialización.¹⁷

Aproximadamente el 8 por ciento de los productores se beneficiaron de este Programa de SEDESOL (Opciones Productivas).

Según información recabada en el municipio, el 47 por ciento de la población se dedica a las actividades agrícolas, de éstos, aproximadamente un 54 por ciento ha realizado un cambio en sus productos cultivados, principalmente hacia el maguey, la sandía y en menor medida melón.¹⁸

La diferencia entre estos productores que han diversificado sus cultivos es en cierta medida el “cobijo” del gobierno. Los productores de sandía y melón hicieron la reconversión de sus productos bajo el auspicio del programa de Opciones Productivas, de SEDESOL.

¹⁷ Presidencia de la República, 2006. Programa 100 por 100. Diagnósticos de los 47 municipios del Estado de Oaxaca con los menores índices de desarrollo humano.

¹⁸ De acuerdo a información recabada a través de encuestas aplicadas entre pobladores del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, especialmente para este trabajo.

No obstante, este programa no puede considerarse dentro de la política indigenista propiamente dicha, pues opera a nivel nacional, preferentemente en las micro regiones y en las zonas de alta concentración de pobreza rural definidas por SEDESOL, atendiendo a criterios de impacto regional o sectorial, orientados todos ellos a micro regiones y otras regiones con características rurales.

Por otra parte, el maguey se introdujo en el municipio a principios de 2005, como una reacción a los elevados precios de ese producto en 2004 y la gran demanda en los municipios vecinos y hasta aquéllos cercanos al Istmo de Tehuantepec.

Actualmente los cultivos de maguey del municipio tienen una edad promedio de 2.6 años, pero el período de maduración del maguey es de 8 a 12, dato que la mayoría de los productores desconoce. Muchos tienen la certeza de que la maduración es de 4 a 5 años y que en dos años aproximadamente podrán cortar las pencas y comercializarlas.

En relación a la comercialización, algunas de las “fábricas” de mezcal en la principal zona mezcalera de los alrededores de la ciudad de Oaxaca y Mitla manifiestan su desinterés e incluso desconocimiento hacia la posibilidad de comprar las pencas al municipio de Tepuxtepec, pues argumentan que las fábricas tienen sus propios cultivos, en terrenos cercanos a las mismas. En caso de desabasto, comprarían a los productores del valle. No tienen la menor

intención de ir a la montaña, en Tepuxtepec, para adquirir el maguey con un costo mayor por el transporte.

En la actualidad existe una sobreoferta de maguey, lo que ha bajado los precios a un nivel que no genera ganancia. Varios municipios se han volcado a la producción magueyera y no existe una certidumbre de que encuentren colocación para sus productos.

Los productores que han experimentado esta reconversión de la producción no han abandonado del todo sus productos tradicionales, mantienen una parte de sus tierras y, sobre todo, de traspatio, para poder comer y sobrevivir. De manera que un productor que cultiva maguey, sandía o melón sigue produciendo maíz, frijol y algunas hortalizas, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Porcentaje de productores por cultivo

Producto	Porcentaje
Maíz	100
Frijol	96
Maguey	46
Chile	35
Calabaza	27
Sandía	8
Papa	4

Fuente: Elaboración propia con información recabada en encuestas.

El maguey proporciona al hombre casa, vestido, sustento y salud. Sin embargo, en el municipio de Tepuxtepec existe un desconocimiento técnico tanto en lo relativo a su cultivo y cuidado como a su utilización.

La principal característica del cultivo de maguey en el municipio es desconocimiento de los productores con respecto al cultivo, aprovechamiento y comercialización del maguey, lo que se traduce en falsas y excesivas expectativas de beneficios a mediano y corto plazo y en una incertidumbre que alcanzará su desenlace en seis o diez años, cuando madure. Sólo un 15% de quienes han cambiado sus cultivos tiene experiencia en vender sus productos, y todos estos son quienes producen sandía, ninguno de los que cultivan maguey.

La segunda característica es un desinterés completo por parte del gobierno federal para regular y cobijar esta actividad con los beneficios de algún programa que permita la subsistencia de los campesinos y el correcto cuidado de los cultivos hasta llegar a la comercialización efectiva.

Aun en la percepción de los habitantes del municipio, este proceso de reconversión genera cierta incertidumbre en los beneficios obtenidos; 38% de ellos cree que esta proceso es benéfico, pero sólo uno de los que siembran maguey lo concibe así. 62% no sabe si beneficia o no, hasta el corte de la penca lo sabrán, este porcentaje incluye a todos los que cambiaron al maguey.

Las tierras destinadas al cultivo del maguey son, en promedio, ligeramente mayores a las tierras totales destinadas a la agricultura, 1.9 y 1.76 hectáreas

respectivamente por familia, lo que da una idea del porcentaje de tierras relacionadas con la reconversión productiva.

En cuanto a la producción de estas tierras dedicadas a nuevos cultivos, el 68% se destina al autoconsumo, 7% a la venta y 5% al autoconsumo y venta simultáneamente.

El destino de las ventas es principalmente el mercado fijo de la cabecera municipal (62%), el 31% se vende a Ayutla y sólo el 8% a la ciudad de Oaxaca. Se aprecia lo reducido del campo de acción en cuanto a comercialización.¹⁹

El período de espera ha acrecentado la migración en la percepción de los habitantes, quienes además aceptan que las condiciones de vida han empeorado o permanecido igual durante el período de 2000 a 2006 (Situación económica familiar: 16% mejor, 67% igual, 18% peor).

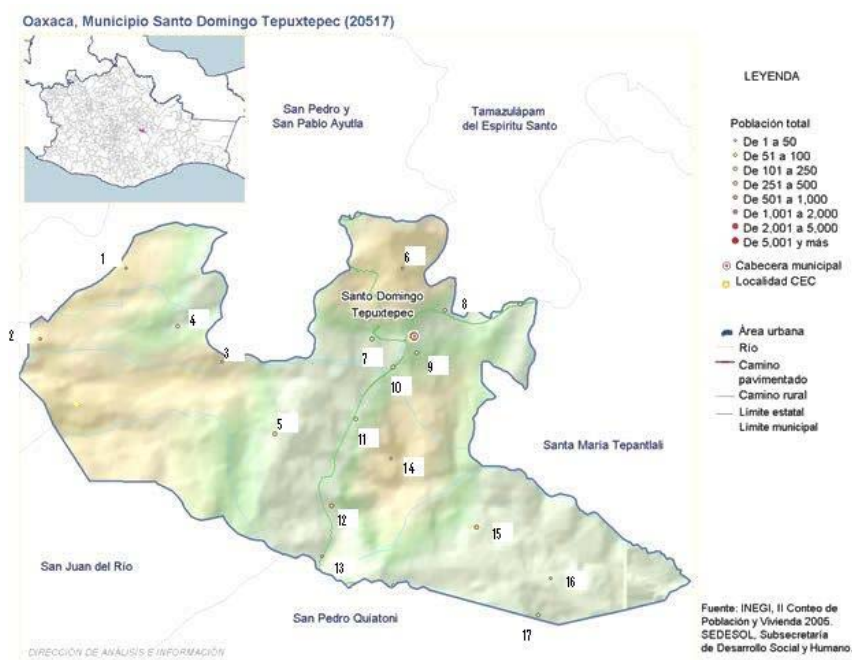
4.3 Impacto de la política indigenista durante 2000-2006 en el municipio

Para abordar este punto de la investigación, se ha dividido el impacto de la política en los aspectos sociocultural, económico y ecológico, aunque debe existir la conciencia de que los tres están inevitablemente relacionados. Esta subdivisión es únicamente para tener una base sobre la cual agrupar las respuestas de los habitantes del municipio a quienes se les aplicó una encuesta.

¹⁹ Datos propios obtenidos por aplicación de encuestas.

Para llevar a cabo este trabajo, como se comentó, se aplicaron 51 encuestas a igual número de habitantes de diferentes comunidades del municipio, de acuerdo a las más pobladas y en proporción. De estas encuestas, 24 fueron contestadas por habitantes de la cabecera municipal, Santo Domingo Tepuxtepec; tres fueron aplicadas en Río Ramal, Llano Laguna, Llano Crucero y Cerro Pascle; dos en Loma Esperanza, Loma Larga, Tierra Blanca Las Peñas, Tierra Blanca, Loma Linda, Proyecto Cero Quinientos Cincuenta y Dos y Barrio Santo Domingo y una en Colonia Minas.

Figura 4. Localidades del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca.



Fuente: Programa 100 X 100, SEDESOL, 2006.

Explicación Figura 4.

	Localidad
1	Proyecto Cero Quinientos Cincuenta y Dos
2	Cerro Alto
3	Colonia Minas
4	Barrio Santo Domingo
5	Tierra Blanca las Peñas
6	Cerro Costoche
7	Loma Larga
8	Río Ramal
9	Loma Esperanza
10	Tierra Blanca
11	Llano Crucero
12	Cerro Culebra
13	Siete Cruces
14	Playa Cerro
15	Llano Laguna
16	Cerro Pascle
17	Loma Linda

Las preguntas que se aplicaron pueden verse en la figura 26. El objetivo de estas encuestas es, además de identificar social y económicamente al individuo e identificar las tendencias a este respecto, conocer las opiniones con respecto a los programas gubernamentales que la gente más identifica y su opinión acerca de sus beneficios o perjuicios. Se pretende finalmente identificar tendencias con respecto a fenómenos como la migración y la tenencia de la tierra.

4.3.1 Impacto sociocultural

La falta o existencia de ciertas acciones gubernamentales han afectado la vida social y cultural de las comunidades que integran al municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, lo que indica que la política indigenista no ha sido exitosa en este territorio, pues no se ha encontrado la forma de consultar efectivamente

a la población para el diseño y aplicación de las medidas gubernamentales tendientes a propiciar el desarrollo indígena.

El aspecto social más afectado por la política del gobierno federal ha sido la lengua. El municipio cuenta con un 86 por ciento de población indígena, principalmente mixe, aunque también se habla mixteco y zapoteco, por la influencia de los municipios vecinos agrupados en la región mixe.

De 2001 a 2006, se invirtió en la ampliación de la red eléctrica en el municipio un total de \$1,860,000, lo que permitió subir el porcentaje de los hogares con este servicio de 56.26 en 2001 a 80% en 2006.

Los medios masivos de comunicación, principalmente la televisión y la radio, han encontrado a raíz de esta expansión eléctrica una entrada masiva a los hogares; en 2001, 15 por ciento de las viviendas contaba con televisión, actualmente se considera un 30 por ciento de viviendas cuenta con televisor, trayendo como consecuencia el aislamiento, el individualismo y “el que los niños ya no salgan a jugar”, según comenta uno de los encuestados.

También se han visto afectados las reuniones y los trabajos comunitarios y, sobre todo, la lengua, que los niños y jóvenes están dejando de hablar por la influencia de la televisión.

Se observa un cambio en la vestimenta, que es consecuencia de la migración, la pobreza y la pérdida de identidad de los habitantes más jóvenes. Los migrantes dejan su vestimenta usual una vez llegados a sus lugares de destino,

por la discriminación de que son objeto y no retoman su vestimenta cuando regresan a su comunidad. La pobreza influye porque las familias obtienen vestimenta usada más barata en los tianguis aunque sea ajena a sus tradiciones.

No se critica dotar de energía eléctrica a las viviendas, sino que la política pública debería encontrar los mecanismos para permitir la conservación de las tradiciones en un marco de atención de los pueblos indígenas.

En relación con las artesanías del municipio, casi han desaparecido por completo, situación que también se puede explicar por los programas como Oportunidades o Empleo Temporal (inversión de \$3´090,000 y \$100,000 respectivamente, durante el sexenio) que por un lado suplen las carencias de recursos económicos de la población pero por el otro desincentiva actividades tradicionales pero poco lucrativas. Actualmente sobreviven algunas actividades como las canastas de carrizo, petates de palma y las ollas de barro, los cuales se confeccionan principalmente para el uso de cada familia.

Estos programas también han afectado al tequio, consistente en que cada habitante de la comunidad debe cooperar con material o regalar su trabajo para construir o hacer una obra en beneficio del pueblo. Ahora, los habitantes de Tepuxtepec se han acostumbrado a recibir una remuneración por participar en trabajos de construcción de infraestructura, que benefician a la misma comunidad, esto en el marco de programas de la CDI como el de Infraestructura Básica y el de Empleo Temporal, de SEDESOL.

Este desarraigo que han generado la pobreza, la migración y la asistencia del gobierno también ha afectado actividades culturales pero que repercuten en la convivencia social. En el caso de la música, el municipio cuenta con una banda filarmónica municipal, la cual empieza a tener problemas debido a que no hay gente que quiera dedicarse al estudio de la música para participar en las convivencias con otras comunidades, sobre todo en el caso de los niños, a quienes se les enseña música y después emigran en busca de mejores condiciones de vida.

En la región donde se encuentra Tepuxtepec se acostumbra enviar a su banda a tocar en las fiestas de los municipios vecinos, quienes hacen lo propio en la fiesta de Tepuxtepec. La consecuencia es el debilitamiento de las relaciones intra e intermunicipales.

Las carreteras que el gobierno federal a través de sus instituciones construyó o remodeló, permiten, por un lado, el paso para la transportación de bienes de primera necesidad y la movilización de mercancías y pasajeros, pero también una mayor filtración de productos alimenticios chatarra que llegan a sustituir a la alimentación tradicional del municipio. Como anécdota, a través de todo el camino de terracería de Ayutla hacia Tepuxtepec, se observa en todo momento camiones transportistas de Coca Cola, Sabritas y Cervecería Corona, que llegan a todos los rincones y a las comunidades más aisladas e incomunicadas.

Una costumbre que permanece a pesar de la migración y de los distractores mediáticos, a pesar de perder un poco su fuerza es la de pedir o agradecer,

esto puede realizarse entre los habitantes del mismo municipio o con los de otros. Consiste en sacrificar un gallo en un lugar sagrado, en honor de la persona que hizo o hará el favor, puede ser el monte, la milpa o veneros; posteriormente se matan más pollos y se prepara el caldo mixe, acompañado de tepache y tamales típicos de la región.

Por otra parte, la población del municipio tiene miedo porque la súper carretera que se tiene pensado construir de Oaxaca al Istmo de Tehuantepec como parte del Plan Puebla Panamá cruzará con sus sesenta metros de ancho por el municipio. Creen que puede perderse la identidad cultural con esta obra del gobierno federal.

Este proyecto muestra el divorcio que existe entre el gobierno, sus planes y las comunidades indígenas, quienes consideran que la carretera no traerá beneficios, ellos no la pidieron y es para ellos una intromisión en su territorio, como en el caso de la comunidad de Guiechiquero, en Jalapa del Marqués, Oaxaca, que después de una feroz oposición a la construcción de la carretera sucumbió ante la presión de los funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En relación a la educación y la salud, los programas federales no han logrado superar las carencias en estos servicios.

Los programas que se aplican en el municipio en materia de salud son Oportunidades–Consulta y Suplementos Alimenticios y el Programa de Salud y

Nutrición para la Población Indígena (\$150,000 y \$10,000 respectivamente) de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

A pesar de esto, únicamente el 2.42 por ciento de la población total es derechohabiente de alguna institución de salud.

Cuadro 11. Indicadores de salud, municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, 2005

Indicadores de salud	Población	%
Población sin derecho-habiciencia a servicios de salud	3.624	97.58
Población derechohabiente a servicios de salud	22	0.59
Población derechohabiente del IMSS	7	0.19
Población derechohabiente del ISSSTE	11	0.30
Población derechohabiente por el Seguro Popular	0	0.00

Fuente: INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005

Un alto porcentaje de la población prefiere seguir acudiendo con los médicos tradicionales, que no siempre cuentan con las condiciones necesarias de higiene y atención de cualquier padecimiento.

En relación a la educación, los programas principales que operan son Albergues escolares comunitarios (296 jóvenes), Comedores escolares comunitarios (a todas las localidades), Centros comunitarios de aprendizaje y Bibliotecas públicas (presentes en 8 agencias); Alfabetización comunitaria, Desayunos escolares e Implementación de educación bilingüe en las primarias (presencia en todas las localidades).

Aún así, el municipio tiene un grado de escolaridad de 3.38 años (4.01 en hombres, 2.85 en mujeres); el porcentaje de población de 15 años o más analfabeta es de 50.11% (57.68% en mujeres); un 6% de la población de entre 6 y 14 años no asiste a la escuela; la población femenina de 15 años y más sin escolaridad es 54.62%; sólo un 2.56% de la población femenina cuenta con educación posbásica.

4.3.2. Impacto económico

La problemática más apremiante en el municipio es la ausencia de una estructura productiva sólida que garantice fuentes de ingreso estables para la población, así como la incomunicación, la dispersión, la emigración y la conflictividad agraria y política que frecuentemente dan lugar a estallidos violentos y al desplazamiento interno de poblaciones.

De acuerdo al Programa 100 X 100, entre los objetivos específicos se encuentra ampliar la cobertura de los programas federales en un marco de respeto a las culturas indígenas, fortalecer la coordinación de esfuerzos con los niveles de gobierno estatal y municipal; impulsar una estrategia intensiva de proyectos productivos agropecuarios, forestales y artesanales, así como apoyar la comercialización de los productos.

Este programa es llevado a cabo por la SEDESOL en coordinación con la CDI, que tiene sus propios programas de atención a los indígenas.

Es importante recalcar que aunque la mayoría de los cien municipios que integran este grupo de menor IDH son indígenas, este programa no pertenece a la política indigenista.

Por otra parte, SEDESOL y la CDI tienen sus propios proyectos productivos enfocados a la población indígena: Opciones Productivas y Proyectos Productivos para Mujeres, respectivamente.

En el municipio faltan pisos firmes, estufas tipo Lorena por instalar, menores que requieren ser reincorporados a la escuela, analfabetas por atender, la enciclomedia por instalar, población a beneficiar con el seguro popular, localidades sin agua entubada, viviendas que requieren agua entubada, localidades sin luz eléctrica, viviendas que requieren luz eléctrica, localidades sin drenaje y localidades a más de tres kilómetros de un camino.

Ante la gama de programas federales que pretenden abatir este rezago, aparece un reto mayor: que las comunidades indígenas logren un grado tal de desarrollo que no necesiten más la asistencia ni el apoyo del gobierno. La autogestión de los pueblos es la utopía semi alcanzada pero siempre buscada.

Una parte de esta utopía es la generación de riqueza y, específicamente, el Ingreso Per Cápita (IPC), que no indica una repartición justa de los ingresos, pero sí sirve como un indicador de la riqueza generada en relación con el total de la población.

Otra parte es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador en el ámbito internacional con respecto a las condiciones de vida de las poblaciones.

En este sentido, y comparando los niveles de estos dos indicadores (IPC e IDH) a lo largo del período de 2000 a 2006, encontramos que han crecido, pero con un porcentaje anual de bajo a muy bajo.

Cuadro 12. IDH e Ingreso Per Cápita (IPC), municipio de Santo Domingo Tepuxtepec

Año	IDH	Variación %	Ingreso Per Cápita (US\$)	Variación %
2000	0.4780	--	815	--
2004	0.4810	0.63	1,144	28.66
2006	0.5000	3.8	1,244	8

Elaboración propia con datos del PNUD, ONU, diferentes años.

Se debe considerar que el 0.63 de aumento del IDH de 2000 a 2004 fue en cuatro años, lo que da un promedio de crecimiento anual de 0.15%; en el caso de 2004 a 2006, el promedio es de 1.9%. El promedio anual del sexenio es 0.73%, definitivamente marginal.

En el caso del IPC²⁰, el promedio anual de crecimiento entre 2000 y 2004 es de 7.1% y de 2004 a 2006 es de 4%. El promedio anual del sexenio es 6.11%, el

²⁰ El ingreso per cápita es un cálculo que se realiza para determinar el ingreso que recibe, en promedio, cada uno de los habitantes de un país; es decir, en promedio, cuánto es el ingreso que recibe una persona para subsistir. Este cálculo se obtiene dividiendo el ingreso nacional entre la población total de un país.

$$\text{Ingreso per cápita} = \text{Ingreso nacional (IN)} / \text{Población total (PT)}$$

cual no es malo, pero no concuerda con el incremento del IDH, por lo que seguramente los demás indicadores del IDH crecieron de manera mucho menor.

De cualquier forma, este crecimiento del IPC no es suficiente para cubrir rezagos de décadas en el poder adquisitivo de la población, de la cual, sólo un 40% manifestó, en la encuesta realizada como parte de esta investigación, que los apoyos gubernamentales han mejorado su trabajo; el 57% no está satisfecho con los apoyos.

Sólo el 16% de los encuestados considera que durante el sexenio 2000-2006 su situación económica familiar ha mejorado; para el 67% permanece igual que hace 6 años y para el 18% ha sido peor.

De quienes dijeron que ha mejorado, tres son comerciantes abarroteros, dos mujeres dedicadas al hogar con su esposo trabajando en Sinaloa, dos son campesinos que han reconvertido su producción hacia la sandía, uno es albañil. Es decir, de los campesinos tradicionales ninguno considera que su situación económica ha mejorado.

De quienes sienten que su situación económica ha empeorado, dos son campesinos sin tierras, cuatro dedicados a cultivos tradicionales, dos han reconvertido su producción al maguey y tres son mujeres dedicadas al hogar con familia proveedora trabajando en Mitla, Oaxaca y EUA.

Los servicios que reporta la población que tienen son Oportunidades un 82%, electricidad 80%, agua 51%, carretera 35%, estufa Lorena 30%, piso firme 21.5%, drenaje 14%, proyecto productivo 10%, escuela 8%, canchas deportivas 4%, albergue escolar, baños públicos y teléfono 2% c/u.

Aquellos servicios que a consideración de los encuestados son los más apremiantes y se carece de ellos son: agua 47%, riego 39%, transporte 37%, clínica 29%, carretera 27%, escuela 25%, hospital 18%, electricidad 16%, universidad 14%, drenaje 14%, teléfono 10%, presa, escuela preparatoria, molino, piso firme, 2% cada uno. Uno de los programas más impulsados por SEDESOL es el de piso firme, pero amén de que las cifras reales de viviendas atendidas no coinciden con las cifras oficiales, sólo el 2% de los encuestados lo consideran una de las necesidades más apremiantes. Nuevamente, el gobierno da lo que para los indígenas no es importante.

Como se puede apreciar, sólo el diez por ciento de los pobladores recibieron algún tipo de apoyo en materia de proyectos productivos.

Aunado a esto, existe otro problema: sólo un 45% de los productores agrícolas posee tierras (entre éstos no se encuentra ninguna mujer), del total de mujeres encuestadas, un 48% afirma no tener tierras debido a su condición de género. El 86% de las mujeres se dedica al hogar; 6% a la elaboración de artesanías y sólo un 4% al campo.

De esto se infiere que el programa de proyectos productivos para mujeres tiene poca incidencia en la vida de la población femenina de Tepuxtepec, pues los

montos asignados son muy bajos; además, no se ataca directamente a lo esencial, que es la desigualdad de género y que implica una exclusión de las mujeres con respecto a los medios de producción. En este tenor, cualquier programa productivo para mujeres fracasará si no se asegura que las mujeres puedan acceder a la propiedad de las tierras como sujetos de derecho y no como sujetos de donación, de herencia y cesión.

Ahora, en cuanto a quienes sí poseen tierras, el tamaño de sus tierras es en promedio de 1.76 hectáreas, con un rendimiento de 1.42 toneladas anualmente. El destino de la producción es el autoconsumo en un 68%, la venta en un 7% y un 5% de productores destina su producción a ambas, la venta y autoconsumo. El mercado de estos productos se restringe principalmente a la cabecera municipal, en un 62%, al vecino municipio de Ayutla en un 31% y sólo un 8% a la ciudad de Oaxaca. Este último es exclusivo para quienes tienen camioneta, sistema de riego y han realizado una reconversión productiva hacia la sandía y el melón, regulada y apoyada por los programas gubernamentales.

Los apoyos para la producción, pues, han sido efectivos, pues los productores venden, obtienen ingresos y aseguran su alimentación destinando una parte de sus tierras al cultivo de productos tradicionales; lo malo es que pocos reciben este apoyo.

Sin embargo, en otro aspecto la acción gubernamental no presenta grandes resultados, pues la emigración, que antes del 2000 era insignificante en el municipio, ha tenido un gran crecimiento, llegando al punto de que un 93% de

los encuestados tiene al menos un familiar trabajando fuera de Tepuxtepec, principalmente en los Estados Unidos (54%), la ciudad de Oaxaca (19%), la ciudad de México (18%) y otros en Sinaloa (7%) y Mitla (2%). Para el 93% de los encuestados la migración ha aumentado de 2000 a la fecha, para el otro 8% permanece igual.

De las remesas obtenidas por la migración, el 82% se emplea para satisfacer algunas de las necesidades básicas, el 12% para construir o remodelar la casa y únicamente el 6% para la producción agrícola.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec sigue siendo el lugar catorce entre los municipios con el IDH más bajo de los 2,442 municipios que tiene el país. La migración aumentó a partir del año 2000 y las posibilidades de su población de alcanzar la obtención de ingresos para vivir dignamente y sin asistencia gubernamental se ven muy lejanas aún, pese a la aplicación local de programas de instituciones federales destinadas a abatir este rezago.

Para el 80% de la población los programas de apoyo gubernamentales sólo han permitido que la vida no empeore, pero tampoco ha mejorado sustancialmente; para el 6% la vida ha empeorado a consecuencia de estos apoyos y sólo para el 14% mejorado.

En relación a sus perspectivas en la vida, el 31% de la población se ve a unos años migrando, 12% no sabe qué hará en un futuro a cinco años y sólo el 49% se ve en unos años viviendo en Tepuxtepec; de éstos, sólo el 16 por ciento se concibe a sí mismo trabajando la tierra. Qué más indicador sobre el fracaso de

la política indigenista del gobierno federal que un campo sin campesinos y sin trabajar. Planes van y programas vienen, la miseria sigue y resulta inconcebible que si los lugares de mayor miseria en el país están perfectamente identificados, no se actúe para abatirla.

Como país, México tiene un enorme reto para repuntar en las listas de IDH y marginación en el ámbito internacional. México necesita más a la población indígena que los indígenas a la nación mexicana.

4.3.3. Impacto ecológico

En este aspecto, el efecto de la política indigenista federal ha sido devastador. La desatención de problemas, el intento de solución de otros, sin la consulta de las comunidades o el simple olvido y desinterés han llevado al municipio en cuestión a una pérdida importante de sus recursos naturales.

Baste señalar que los pobladores afirman que ya no llueve como antes, producto de una deforestación intensa principalmente por la utilización de leña en las estufas particulares y por la explotación forestal de los bosques con los que aún cuenta Tepuxtepec.

En cuestión de medio ambiente, en el municipio se requiere apoyo técnico y financiero para llevar a cabo acciones como la conservación forestal, con talleres de capacitación a brigadas contra incendios, establecimiento de vivero forestal y reforestación de los bosques del municipio; además revisión y

actualización del reglamento interno municipal y creación del apartado de recursos naturales dentro del reglamento interno municipal.

Esto es importante, debido a que los diferentes programas federales consideran los efectos negativos de sus acciones sobre los recursos naturales, pero la referencia a este aspecto es muy ambigua en las reglas de operación.

De tal forma, los principales daños a la naturaleza no provienen tanto de la falta de acciones para preservación, sino de la aplicación de los programas productivos y de infraestructura, principalmente.

Infraestructura. El Programa de infraestructura básica (PIBAI) es uno de los que más han afectado el medio ambiente.

En 2003 se amplió la red eléctrica en varias localidades, entre ellas Loma Esperanza, muy cercana a la cabecera municipal. Durante los tres meses que duraron los trabajos y con un costo de \$1'040,000, este proyecto implicó ampliar el camino hacia la comunidad para que pudieran entrar los camiones que transportaron los materiales. Esta ampliación, por tratarse de terracería, trajo derrumbes provocados, cortes a los cerros y podas o hasta derribamientos de árboles. Estas acciones no están acompañadas de campañas de reforestación.

Proyectos productivos. Estos proyectos, que pretenden reforzar o iniciar actividades que reporten un ingreso a las comunidades, carecen de estudios de impacto ambiental. En 2004, a través del programa Opciones Productivas

(\$150,000) se apoyó un proyecto de artesanías de madera en cuatro comunidades, el cual tuvo una gran aceptación entre la población y se amplió para 2006 (\$220,000) a otras siete comunidades. Los trabajos iniciaron con pequeñas figuras ornamentales, pero con el tiempo se convirtieron en muebles grandes (sillas, mesas, camas) que demandaron una mayor explotación forestal en las comunidades que más cuentan con bosques. Nuevamente, la reforestación no fue incluida en el programa.

Programa 100 X 100. Se pretende dotar a los cien municipios más pobres de México de los servicios más indispensables para abatir el rezago. Una de las líneas de acción que más impulso han tenido por parte de la SEDESOL es la construcción de estufas Lorena, que ahorra el 50% de la leña que utiliza una familia campesina y además permite expulsar casi todo el humo hacia fuera de la casa, previniendo con esto problemas de salud con las mujeres campesinas y en general con la familia. Esta medida podría ayudar a reducir la deforestación por efecto de la búsqueda de leña para la cocción de los alimentos. Sólo hay un problema: la delegación de SEDESOL en Oaxaca afirma que tiene cubierto el cien por ciento de las viviendas en cuanto a construcción de estufas Lorena. El resultado de la encuesta en las localidades del municipio de Tepuxtepec indica que únicamente el 30 por ciento de las viviendas cuentan con dicho bien.

El uso de leña para cocción es generalizado en el municipio, se estima un consumo anual por familia de 15 a 25 metros cúbicos de leña, lo que refleja que esta actividad tiene grandes efectos en el deterioro de los recursos forestales.

Por otra parte, en comunidades como Loma Larga y Playa Cerro, la vocación es eminentemente forestal. Estas comunidades llevan a cabo la explotación forestal sin ninguna medida ambiental y sin el apoyo federal, estatal ni municipal en el aspecto de reforestación, esto es, sin un programa de manejo.

Las pocas medidas que se han tomado las implementan los comuneros como acuerdos verbales. En 1999, por acuerdo de la asamblea de comuneros, se estableció el control de la tala de árboles, permitiendo el corte hasta de dos árboles para construcción y en caso de necesitar más, el beneficiario debe pagar, sembrando la misma cantidad para reponerlos. Este acuerdo, por no tener el respaldo gubernamental de ningún nivel, es tomado, como lo dicen los mismos habitantes, como los “llamados a misa, el que quiere va y el que no, no”.

A pesar de que el gobierno no ha retomado esta responsabilidad en sus manos, hay grupos, como el Grupo Mixe, Llano Crucero (viviero comunal) y Grupo Atardecer, que se preocupan por la reforestación y reciben una pequeña gratificación de parte de SEMARNAT.

En 2004, como parte de los requisitos para acceder a los recursos de los programas federales, se determinó un análisis FODA del municipio, en el cual participaron autoridades municipales, agrarias, agentes municipales (8 en total) y autoridades tradicionales.

En el apartado de Debilidades y de un total de once problemas enumerados, en primer lugar colocaron “deforestación y erosión”, en segundo lugar “Pérdida de

recursos naturales”, en cuarto “Falta de agua potable en terrenos accidentados” y en décimo “Alto consumo de leña”. Cuatro problemas relacionados con el medio ambiente y que, debido a la falta de acción por parte de los gobiernos federal y estatal, quedan resumidas como “La deforestación” en el primer punto en el apartado de Amenazas.

Finalmente, en el apartado de Amenazas, en el séptimo lugar se expresa como un problema el proyecto de la súper carretera al Istmo, que se pretende construir como parte del Plan Puebla Panamá, de la ciudad de Oaxaca al Istmo de Tehuantepec y con miras a llegar hasta Guatemala y posteriormente unir el sur y sureste mexicano con toda América Central.

Esta carretera se pretende construir de cuatro carriles, de sesenta metros de ancho, con casetas, con todos los consabidos efectos negativos al medio ambiente. Se prevé que pase por la zona mixe.

4.4. Alternativas de desarrollo para el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec

Se podría caer en la tentación de actuar como lo han hecho los gobiernos mexicanos con respecto a los pueblos indígenas y comenzar una receta de acciones para mejorar su vida, visto desde el escritorio donde se redacta. Sin embargo, debe tomarse en cuenta primeramente la opinión de quienes han

nacido, crecido y trabajado en el municipio, para aventurarse a hacer algunos comentarios sobre las alternativas de desarrollo.

Según el análisis FODA elaborado por las instancias de gobierno y participación del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, emitido desde la Asamblea general, las principales fortalezas del municipio son la unidad social del municipio, la población trabajadora, la misma asamblea, los recursos naturales y su cultura. Se observa que no dan un peso muy significativo a la cuestión económica, esto, por supuesto, no significa que no sea importante para ellos, sino que lo principal es la conservación de su ámbito natural y de su cultura ante la avalancha global que es impulsada sobre todo a través del Plan Puebla Panamá. Este análisis fue consultado en la oficina del Presidente municipal, en un rotafolio que sirvió para plasmar las inquietudes de la Asamblea general.

Ante las amenazas que ellos mismos identifican, como la súper carretera al istmo que conlleva pérdida de identidad cultural y destrucción del medio ambiente, el gobierno debe establecer, por una parte, un diálogo responsable para las negociaciones con las comunidades que se verán afectadas; eso sí, como lo dice en sus discursos, quiere saldar la deuda con los pueblos indígenas. Por otra parte, debe destinar esfuerzos monetarios y políticos para coadyuvar al fortalecimiento de estos órganos comunitarios de gobierno.

La relación compleja entre el Estado mexicano, la sociedad nacional y las comunidades indígenas impone obstáculos para la autonomía de los órganos de gobierno comunitarios, pero ante esto, las comunidades tienen la opción de

la organización intracomunitaria con otros grupos que defiendan puntos similares. Quizá podría haber un acercamiento del municipio de Tepuxtepec para con las organizaciones indígenas de otras regiones y de la misma mixe.

Se observó, con la reforma institucional, que los indígenas aislados tienen muy poca oportunidad de incidir en las decisiones gubernamentales que a ellos les afectan. Pero se observó también, con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1995, que la unidad de los pueblos indígenas tiene éxito a la hora de enfrentar al aparato estatal cuando se violan sus garantías y derechos.

Al defender sus derechos frente a los proyectos externos, defienden sus recursos naturales y su cultura. Sin embargo, a veces es de ellos mismos de quien deben defender sus intereses, como en el caso de la deforestación. Es necesario que el municipio analice los pros y contras de los fondos gubernamentales tendientes a preservar la naturaleza, impulsados por SEMARNAT, principalmente, y decidir si los solicitan y utilizan o los desechan y realizan la labor ecológica a través de la organización social o conjuntamente.

Aún con las desventajas que implican los proyectos y políticas indigenistas para los pueblos indígenas, la Asamblea de Santo Domingo Tepuxtepec considera dentro de las oportunidades los recursos que se reparten como presupuesto a los municipios correspondientes a los Ramos 28 y 33, así como los programas de los gobiernos federal y estatal y específicamente los de Oportunidades y de Albergues Escolares.

El municipio parte de que tiene al interior más fortalezas que debilidades y que en el exterior existen las mismas oportunidades y amenazas.

En la tarea por alcanzar desarrollo, será fundamental la función del gobierno municipal, conjuntamente con los actores de la sociedad para fomentar la planta productiva, la estructura social y la atracción de nuevas inversiones del sector público y privado.

Es básica la definición de objetivos, programas y proyectos llevada a cabo mediante la participación de toda la comunidad, mediante la suma de recursos y la toma de decisiones por consenso, de manera que les permita optar por aquellos proyectos que consideren que ofrecen las mayores ventajas para superar los rezagos.

Es muy apremiante también que la comunidad monitoree constantemente los resultados y rendición de cuentas de los programas y proyectos por los que se decidan, para lo cual deben ejercer presión al gobierno a fin de que les faciliten las condiciones que permitan supervisar.

Es necesario fomentar en los niños, por parte de los adultos de Tepuxtepec, valores comunitarios como el carácter de máxima instancia de toma de decisiones de la Asamblea comunitaria, el tequio, la lengua mixe, la preservación de las tradiciones locales, el respeto a las autoridades comunitarias y el cuidado de los recursos naturales.

Es necesario también que haya al interior de la comunidad una costumbre de transmitir la experiencia personal en la solicitud y aprovechamiento de los programas públicos, pues la tramitología es a veces el mayor obstáculo para acceder a ellos.

Ahora, con base en la observación y estudio del municipio, es posible atreverse a comentar algo más:

El municipio tiene grandes potencialidades si los programas públicos se aplican con la participación y consenso de autoridades, población y gobiernos de los tres niveles, pero sobre todo con la anuencia de la comunidad.

Un ejemplo es lo que ocurre en las localidades de Loma Larga, Colonia Minas, Río Ramal y Tierra Blanca de las Peñas, donde se empieza a incursionar, en lugar de los cultivos familiares, en los cultivos comunales, donde todos participan. Lo producido es vendido en la comunidad, en el mercado de la cabecera municipal o en Ayutla.

Urge en el municipio que las instancias de gobierno atiendan en el aspecto técnico a los productores de maguey, así como en aspectos de transporte y comercialización y ofrezcan actividades temporales debido al largo período de maduración de ese cultivo.

Relacionado a este cultivo, es factible que el gobierno y las autoridades locales lleguen a acuerdos sobre el financiamiento y asesoramiento para que los habitantes de Tepuxtepec que han reconvertido sus productos hacia el maguey

estén concientes del tiempo que deberán esperar para poder cortar y sean capaces de transformar la materia prima en mezcal, lo que trae mayores ganancias por el valor agregado y la mayor posibilidad de almacenar, ampliando las posibilidades de la comercialización.

En caso de no ser posible este proceso por las costumbres de la población, la asesoría y el financiamiento deben ir en función de la pronta, planeada y negociada comercialización de las pencas de maguey.

Por otro lado, en 2006 el municipio solicitó a la CDI la construcción de una presa, pues se está escaseando el líquido, algunos manantiales se están secando y es necesario tener agua suficiente para implementar el sistema de riego. Se debe insistir para conseguir esta obra. Por otra parte, los programas de apoyo deben flexibilizar sus reglas para permitir la entrada a las propuestas de la comunidad.

Debe hacerse un ordenamiento territorial pero en conjunto con la población, para que puedan decidir cuáles serían la o las actividades más apropiadas de llevar a cabo. Pero no es necesario volver a aburrir a las comunidades con diagnósticos, con las evidencias hasta ahora construidas se puede empezar una planeación de las actividades económicas más pertinentes. Es necesario determinar cuáles son las zonas más apropiadas para cada tipo de cultivo o de actividad, por ejemplo, el cultivo de papa, frutales y la actividad forestal.

Hay localidades de vocación netamente forestal, otras apropiadas para los cultivos que requieren mucha precipitación, etc. El gobierno federal debe apoyar estas actividades y regularlas.

Por otra parte, en el municipio no existe un tratamiento de los desechos sólidos, por lo que puede ser un buen negocio para algunos habitantes la recolección y comercialización de algunos de los desechos.

Conclusiones

Las frías cifras de la pobreza y la exclusión en México no terminan de ilustrarnos lo que padecen más de 40 millones de mexicanos, hombres, mujeres, niños, ancianos. Miseria, insalubridad, enfermedad e ignorancia se esconden detrás del Índice de Desarrollo Humano (IDH) emitido por el PNUD. De esos pobres, 17 millones viven en la pobreza extrema; actualmente México tiene entre 10 y 13 millones de indígenas. Está de más decir que ambas cifras coinciden, la pobreza focalizada.

Por otro lado, el gobierno se regocija hablando de desarrollo y apoyos y programas para lograr el desarrollo. ¿Desarrollo para quién? ¿Cuál desarrollo? La relación Estado-indígenas es un diálogo entre quienes hablan español y sesenta grupos que hablan igual número de lenguas.

La cuestión jurídica que regula esta relación no ayuda mucho, a pesar de las modificaciones constitucionales que reconocen, al menos en el ámbito legal y de manera muy limitada, la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos.

Un instituto que se convierte en comisión para la atención de los indios muestra más que una baja en el nivel institucional, una baja en el interés por los asuntos indígenas, baja en los presupuestos y desorden en un asunto que se ha salido de las manos del Estado.

La defensa de identidad, tierras y derechos de aquéllos que por generaciones han soportado los embates de la sociedad nacional, se ha convertido cada vez

más en luchas políticas y violentas, buscando canales de respuestas a sus peticiones.

La política indigenista ejecutada por el gobierno del presidente Vicente Fox durante el período 2000-2006 no representó un cambio sustancial con respecto a las ejercidas por los gobiernos anteriores, más bien aparece como una continuidad con cambios únicamente en la exaltación de supuestos logros o avances, en el peso del marketing como instrumento de gobierno y en cambios de nombres de instituciones, como del Instituto Nacional Indigenista a Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La pobreza y exclusión de los pueblos indígenas no han sido abatidos por la política indigenista histórica. No ha sido la excepción en el período de 2000 a 2006, que marcaba un hito en la historia electoral del país por el triunfo de la oposición. Esto nos lleva a reconocer la realidad del colonialismo interno en nuestro país y aún más de un racismo hondamente arraigado en la cultura de la población mestiza.

La política pública del gobierno de Vicente Fox aplicada en las comunidades indígenas ha generado algunas mejoras materiales, que de cualquier manera no dejan de ser limitadas, pues se reducen al ámbito de los servicios básicos como la infraestructura de transporte y la electrificación, pero ha ocasionado también daños a las comunidades, como la pérdida de la identidad (lengua, vestido, comida, tradiciones, aislamiento e individualismo); al medio ambiente, como deforestación, contaminación de cuerpos de agua, suelo y aire; genera

también espejismos económicos que no llegan a buen término por la falta de infraestructura y la falta de una estructura productiva que camine de manera autogestiva, sin el amparo de la política gubernamental.

La política indigenista del período de 2000 a 2006 sigue circunscrita a fuerzas económicas y sociales internacionales que restan autonomía al gobierno mexicano, lo que lo lleva a implementar acciones que no buscan ni promueven un desarrollo integral, sino un proceso de asistencialismo y dotación de servicios, principalmente.

El municipio de Santo Domingo Tepuxtepec es el ejemplo nítido del fracaso de la política indigenista de Vicente Fox: mientras por una parte se apoya a un sector de la población del municipio para cambiar sus productos tradicionales por otros más comerciales, los productores que por su cuenta comenzaron un proceso de reconversión productiva hacia el maguey mezcalero se encuentran en la incertidumbre económica por lo largo del período de maduración de este producto y por la falta de salida comercial para su producto una vez cortado, lo peor del caso es que ni estos productores ni el gobierno están concientes de esta situación.

El problema es que a lo largo de la historia independiente del país, los gobiernos han acostumbrado a los indígenas a recibir asistencia, ayuda, apoyos, dinero y a tomar muy pocas decisiones. En el municipio que aquí se estudia, los productores indígenas tomaron una decisión de cambiar sus productos alimenticios de primera necesidad por uno más comercial y se trata de una mala decisión, y el gobierno, encajonado por reglas de operación y

etiquetas presupuestales, no es capaz de reconocer esto y tomar una acción de orientación y apoyo.

El reto mayor para la política indigenista que venga será darse a la tarea de conocer a fondo a las comunidades indígenas, pero no de manera general, sino caso por caso y permitirles a éstos la participación real en el diseño e implementación de la política pública.

Se tienen ubicadas las zonas de mayor pobreza y exclusión en México, que coinciden con las zonas rurales y a su vez con la población descendiente de los habitantes originarios de estas tierras.

La situación de los indígenas en México tiene un negro porvenir, debido a que la política del Estado mexicano hacia este sector de la población no es autónoma, al estar enmarcada en la tendencia neoliberal que toma en cuenta a las personas útiles para las grandes empresas trasnacionales controladoras de la economía mundial.

Será hasta que no impere este modelo en las decisiones de los gobiernos cuando se comience a ver a los indígenas como personas sujetas de derechos y obligaciones iguales a los de la población “nacional”.

Mientras eso ocurre, las asociaciones indígenas, campesinas y defensoras de los derechos humanos, deben aumentar sus esfuerzos en todos los foros a favor de la demanda de autonomía y libre determinación de los pueblos indios.

El reconocimiento de sus derechos humanos básicos permitirá que sean considerados ciudadanos al nivel de los demás; sin embargo, debe cuidarse el aspecto pluriétnico y reconocer y valorar las características de cada grupo. Esto se logrará únicamente con el otorgamiento de la autonomía.

Es una situación complicada congeniar la autonomía de los pueblos indios con su pertenencia a un Estado nacional; si no fuera así, ya se habría resuelto, pero los esfuerzos deben apuntar hacia esa armonía étnica.

Al respecto, el reconocimiento legal de sus derechos debe establecerse de manera clara en la Constitución Política mexicana sin limitaciones ni regateos. Corresponde a las fuerzas democráticas del país pugnar por este proceso.

En cuanto al desarrollo integral indígena, debe considerarse lo que ellos conciben como bienestar y desarrollo, planteando una serie de alternativas de desarrollo pero permitiendo que sean los directamente interesados quienes decidan hacia dónde debe dirigirse la política indígena; esto implica por supuesto, el manejo libre de los recursos asignados a tal rubro.

La política indigenista será, en este proceso, sólo un instrumento para alcanzar el objetivo, la principal fuerza será la decisión y convencimiento de los indígenas y de la sociedad nacional de que la igualdad es el camino correcto.

El futuro para las comunidades indígenas no se aprecia nada fácil: un mundo que tiende a desaparecer aquello que no se integre a su proceso globalizador; un estado nacional indiferente o demasiado paternalista; un movimiento

indígena con fallas en la organización y con poco impacto de sus acciones; fuerzas políticas más preocupadas por alcanzar el poder o por influir en él que por consolidar la democracia; y fuerzas sociales limitadas en lo económico, en lo político y en la acción.

El desarrollo, de acuerdo a como lo entienda cada grupo indígena, está muy lejos de alcanzarse; de cualquier forma, lo peor que podría pasar es que quienes pretenden ayudar desde su propia trinchera se cansen y desistan en su intento.

Como afirmó un campesino de Tepuxtepec de 41 años cuando se le preguntó cómo y dónde se veía a cinco años: “No joven, no creo vivir tanto”.

ANEXOS

Figura 5. Migración indígena a la ciudad de Oaxaca. El traslado de la pobreza rural.



Figura 6. El municipio vecino de San Pedro y San Pablo Ayutla. La APPO y los maestros.



Figura 7. Localidades de vocación netamente forestal.



Figura 8. Palacio municipal, a más de 2000 msnm.



Figura 9. La vestimenta ha cambiado en el municipio.



Figura 10. Transporte deficiente, escaso y caro aún en la cabecera municipal.



Figura 11. A vender sus productos en el tianguis local.



Figura 12. No todos son pobres o miserables: La casa del anterior presidente municipal.



Figura 13. Poca población, pero hay escasez de terrenos en las comunidades más grandes.



Figura 14. Construyendo el diagnóstico y el FODA del municipio.



Figura 15. Consumo de leña generalizado = Deforestación.



Figura 16. Carreteras y caminos de terracería en su totalidad.



Figura 17. Sanitario en Cerro Pascle.



Figura 18. Catorce años: dejar la escuela para trabajar.



Figura 19. Terreno montañoso: gente de nube.



Figura 20. El maguey desplazó a los cultivos tradicionales que aseguraban mínimamente la alimentación familiar.



Figura 21. La mayoría de los magueyes tiene menos de dos años de edad.



Figura 22. Reconversión hacia el maguey y el plátano, en el traspatio.



Figura 23. Reconversión productiva y deforestación.



Figura 24. Caminos intransitables en época de lluvia.



Figura 25. Poco espacio para esparcimiento.



Figura 26. Proyecto productivo de tabique, deforestación.



Figura 27. Mitla: zona de "fábricas" de mezcal.



Figura 28. Las empresas mezcaleras tienen sus propios cultivos de maguey.



Figura 29. Proceso natural y humano de deforestación y erosión.



Figura 30. Cuestionario aplicado a los habitantes del municipio.



Universidad Autónoma Chapingo
Centros Regionales
Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional

“Cuestionario para Habitantes del municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca”

Fecha de Aplicación: ____ / ____ / ____.

Localidad: _____
 Edad: _____
 Sexo: _____
 Lengua: _____
 Ocupación: _____

Folio:

Tipo de apoyo:					
----------------	--	--	--	--	--

Dependencia:	CDI	SEDESOL	OTRA:
--------------	-----	---------	-------

Pregunta	Sí	No	No sé
1. ¿Los visita gente de la CDI/SEDESOL/CNA/CFE/SAGARPA, etc?			
2. ¿Modifican o alteran la obra / apoyo en alguna forma sus tradiciones? ¿Cómo?			
3. ¿El apoyo / obra le sirvió para mejorar su trabajo?			
4. ¿Las personas que han venido a apoyar han destruido árboles o dañado ríos y animales?			
5. ¿Está satisfecho con el apoyo?			
6. ¿Qué servicios les hacen falta?			
7. ¿Qué producen las mujeres?			
8. ¿Qué siembra?			
9. ¿Han cambiado sus cultivos tradicionales por otros nuevos? Sí - No			
10. ¿Esto les beneficia o les perjudica? Beneficia - Perjudica ¿Por qué?			
11. ¿Posee tierras? Sí - No. En caso de no, ¿Por qué?			

En caso de sí, ¿Superficie?	¿Cuánto le rinde?
12. ¿Utiliza lo que produce para autoconsumo o lo vende? Autoconsumo - Vendo En caso de “lo vendo”, ¿A quién?	
13. ¿Cómo es su situación económica familiar actual (vs. antes de 2001)? Mejor - Peor - Igual. ¿Por qué?	
14. ¿Cómo es actualmente la salud de usted y su familia (vs. Antes de 2001)? Mejor - Peor - Igual. ¿Por qué?	
15. ¿Ha aumentado o disminuido la emigración? Aumentado - Disminuido - Igual	
16. ¿Tiene familiares que han emigrado? Sí - No En caso de sí, ¿Hacia dónde? ¿Cómo ha afectado o beneficiado esto a su familia?	
17. ¿Ha mejorado o empeorado la vida en la comunidad con el apoyo de los gobiernos municipal, estatal y federal? Mejorado - Empeorado - Igual ¿Cómo?	
18. ¿Cómo y dónde se ve dentro de cinco años?	

Tesis de Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional: **“El impacto de la política indigenista en el período 2000-2006 en el municipio de Santo Domingo Tepuxtepec, Oaxaca. Reconversión productiva, ¿Única alternativa de desarrollo?”**
 Braulio Alberto García Pérez

LITERATURA CONSULTADA

Acevedo, V. 2002. Economía y Desarrollo Regional en México. México. UMSNH, IIEE, U. de G., AMCE, Ceden.

Aguilar, L. 2000. La hechura de las políticas públicas. México, Porrúa.

Arce, Óscar (1990): "Del indigenismo a la indianidad: cincuenta años de indigenismo continental", en ALCINA FRANCH, J. (comp.).

Baradach, E. 1998. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México. CIDE.

Batten, T. 1992. Las comunidades y su desarrollo. México. FCE.

Calva, J. (coord.) 2002. Política económica para un desarrollo sostenido con equidad. Tomo I. México. Casa Juan Pablos-UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas

Castells, Manuel. 2002. La era de la información. México. Siglo XXI.

Comas, J. 1953. Ensayos sobre indigenismo. México. Instituto Indigenista americano.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2005. Acciones de gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2003-2004. México. CDI.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2006. Acciones de gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Informe 2005. México. CDI.

Cruz, A, C. Ramírez, M. Núñez y M. Macossay. 2007. Desarrollo rural regional, hoy. Tomo III: actores y experiencias. México. Universidad Autónoma Chapingo.

De Schutter, A., 1981. Investigación Participativa; una opción metodológica para la Educación de Adultos. 1ª ed. México. CREFAL.

Díaz, H. 1991. Etnia y nación en América Latina. México. CONACULTA.

Díaz-Polanco, H. 2006. 5ª. Edición. Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios. México. Siglo Veintiuno Editores.

Gallardo L., J. Osorio y M. Gendreau. 2001. Los rostros de la pobreza. Tomo I. El debate. México. Universidad Iberoamericana-Limusa.

Gallardo L., J. Osorio y M. Gendreau. 2001. Los rostros de la pobreza. Tomo II. El debate. México. Universidad Iberoamericana-Limusa.

Gallardo L., J. Osorio y M. Gendreau. 2001. Los rostros de la pobreza. Tomo III. El debate. México. Universidad Iberoamericana-Limusa.

Hall, G. y Harry Patrinos. 2006. Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America. Great Britain. Palgrave McMillan.

Lozano, D. y Meyenberg, I. 1998. Memoria del encuentro de organizaciones indígenas de la Ciudad de México. México. CDHDF.

Majone, G. 1997. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México. FCE.

Martinelli, J. 2002. Políticas públicas en el nuevo sexenio. México. Plaza y Valdés Editores.

Presidencia de la República. Programa 100 X 100. Diagnósticos de los 47 municipios del Estado de Oaxaca con los menores índices de desarrollo humano. México, 2006.

Reyes, S. 2004. Desarrollo rural. Problemática actual y perspectiva. México. CIECAS-IPN.

Rubio, B. 2003. Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal. México. Plaza y Valdés Editores. 2ª. Edición.

Saldívar, A. 1990. Estructura económica y social de México. México. Quinto Sol.

Secretaría de Desarrollo Social-Instituto Nacional Indigenista. 2001. Derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

Secretaría de Desarrollo Social. 2005. Mejores prácticas sociales, 2004. México. SEDESOL.

Vázquez, G. 1995. Marginación y pobreza en México. México. Ariel Divulgación.

Vanderhoff, F. 2005. Excluidos hoy, protagonistas mañana. México. S/E.

Revistas:

Barkin, D. 2004. A strategy to create new beneficiaries from world trade. En Agricultura, sociedad y desarrollo. UAM. Vol. 1. Número 1. México.

Barrón, A. 2003. Microfinanciamiento y reducción de la pobreza. Fondos Regionales. En: Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. México. Volumen 34. Número 134.

Belo-Moreira, M. 2004. The new territorialisation of rural space in the globalization context: entrepreneurship in marginalized areas. En Agricultura, sociedad y desarrollo. UAM. Vol. 1. Número 1. México.

Gálvez, X. 2005. Retos, avances y tareas para el desarrollo productivo de los pueblos indígenas. En: Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria. México. Número 30.

Hernández, A. 2001. Es peligroso exacerbar los ánimos. Entrevista con Xóchitl Gálvez, encargada de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En Revista Milenio. Número 201.

Nazar-Beutelspacher, A., Zapata-Martelo E. y Vázquez-García V. 2004. Population policies and women's nutrition: a study on six rural communities in Chiapas, México. En agricultura, sociedad y desarrollo. UAM. Vol. 1. Número 1. México.

Torres, Gustavo. 2004. Mixes. En pueblos indígenas del México contemporáneo. CDI-PNUD.

Townsend, J. 2004. Feminisms and critical rural development. En Agricultura, sociedad y desarrollo. UAM. Vol. 1. Número 1. México.

Páginas Web:

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Información. Los pueblos indígenas de México. En http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=3 (Consultado: 30/08/2005).

Noticias Oaxaca, 17 de octubre de 2005, número 10349. En www.noticias-oax.com.mx/articulos.php?id_sec=18id_art=10349

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo. En: <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (Consultado: 20/09/2005).

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/PLAN1.pdf

Presidencia de la República. Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas 2001-2006. En: http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgors/reglas/2002/r20_SEDESOL/completos/ro_Desarrollo_Pueblos_Ind%EDgenas_2002.htm

Presidencia de la República. Programa radiofónico *Fox Contigo*. En: <http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/podcast.xml> (Consultado: 17/12/2006).

Universidad Nacional Autónoma de México. 2003. Tu obra. Publicaciones. Cervantes, Irving. En www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html (Consultado 20/01/2006).