



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO

3

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

“EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO RURAL EN LAS COMUNIDADES
INDÍGENAS DEL NORTE DEL ESTADO DE MÉXICO:
EN CASO DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI”

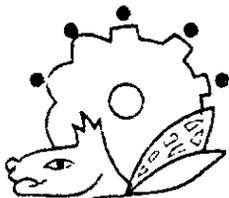
297156

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO EN
LIC. EN PLANIFICACIÓN PARA
EL DESARROLLO AGROPECUARIO
P R E S E N T A :
MARTÍN AVILA MARTÍNEZ

ASESOR.
MTRO. TEÓFILO REYES COUTURIER

MÉXICO

2001





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A María, Kuriyeme,
Ilhuicamina y Quetzalcóatl*

A mis padres y hermanos

A mis abuelos

*...Existen acontecimientos que son tan sólo débiles
vislumbres, pálidos reflejos de la realidad que yace
oculta en lo más profundo de los corazones.*

*La derrota de un pueblo, la pérdida de su fortaleza
y poderío, no sobreviene nunca como resultado de
fracasos ocurridos en los campos de batalla, es siempre
consecuencia de la quiebra interior de su voluntad.
Sólo está vencido quién admite estarlo.*

Tlacaélel

ÍNDICE

A. Presentación	1
B. Introducción	3
C. Metodología	5
Justificación, 5; Marco de referencia, 6; Hipótesis, 10; Objetivos, 11; Método e instrumentos de investigación, 11; Delimitación espacio-tiempo de la investigación, 14.	
Capítulo I.	15
Modelo económico, política social e indigenismo en el Estado mexicano. Modelo económico, 15; Política social, 19; El indigenismo, 41; El Instituto Nacional Indigenista, 50; Los Fondos Regionales, 58.	
Capítulo II.	63
Los otomíes del norte del estado de México Historia de los otomíes, 64; Los otomíes en el país, 66; Los otomíes en el estado de México, 67; Características físico-geográficas del territorio otomí en el estado de México, 68; Aspectos sociales, 73; Organización económica, 86; Organización política, 96; Organización religiosa, 102.	
Capítulo III.	126
El Fondo Regional Rhayo Xhudi El Fondo Regional Rhayo Xhudi en los contextos nacional y estatal, 128; Rhayo Xhudi, 133; Rhayo Xhudi: una experiencia de Planificación, 148.	
D. Conclusiones	166
E. Bibliografía	189
Anexo	196
<i>Fondos Regionales de Solidaridad ¿Cómo manejar los recursos federales de los fondos?</i>	

A. Presentación

La presente tesis es el resultado de mi experiencia profesional en la aplicación del programa denominado Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en lo particular con el Fondo Regional Rhayo Xhudi. Esta práctica se nutre de las acciones realizadas por un equipo de trabajo integrado por profesionistas de diferentes áreas tales como psicología social, economía, medicina veterinaria y zootecnia, agronomía, contaduría y, desde luego, planificación para el desarrollo agropecuario.

En el mes de mayo de 1993 inicié mi labor como asesor de Rhayo Xhudi dentro de la figura del módulo de apoyo y posteriormente me fue asignado el cargo de secretariado técnico por parte de las autoridades del INI en el estado de México, función que desempeñe hasta 1998 cuando fui promovido para integrarme al Centro Coordinador Indigenista de Atlacomulco como secretariado técnico del Fondo Regional OCINEM.

El interés personal para desarrollar esta tesis radica en la necesidad de dar respuesta a las múltiples interrogantes que se me fueron presentando en la realización de las diferentes actividades del Fondo y que pueden ser resumidas en tres aspectos básicos: en primer lugar la contradicción existente entre los modelos de organización promovidos por el Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas frente a las formas de organización tradicional que hacen posible la supervivencia del grupo sobre sus propias condiciones socioeconómicas; en segundo lugar, el papel que este tipo de programas cumple en el control social; y, en tercer lugar, el destino final de los recursos invertidos.

Sé que era necesario indagar sobre el trasfondo político del programa y por ello me fue indispensable hacer referencia a la política social del modelo económico neoliberal ya que los efectos de su aplicación en la economía mexicana han sido en muchos aspectos contradictorios con los supuestos niveles de bienestar que traería consigo su adopción. Si hay un sector que más ha padecido las consecuencias, es el rural y principalmente, los indígenas.

Además de estas interrogantes, otras de igual relevancia se presentaron al momento de planificar las acciones del fondo, al elaborar y ejecutar los proyectos y en los instantes de evaluación de las actividades llevadas a cabo. Sin embargo, ese conjunto de

cuestiones rebasa los límites de este documento pero estoy seguro de que desde diferentes ángulos, mis compañeros de trabajo los tratarán en su oportunidad.

También creo que las comunidades indígenas y los individuos que en lo particular participaron con Rhayo Xhudi harán sus reflexiones acerca de los beneficios que los programas de gobierno les hacen llegar. Desde su perspectiva cultural, es probable que el fruto que obtienen lo vean de diferente modo al que estamos acostumbrados, por lo que la manera en como aprovechen o *integren* estos recursos a su vida cotidiana no puede ser evaluada con los mismos criterios que utilizamos nosotros. Es necesario identificar elementos de juicio que ellos utilizan para entender porqué los programas gubernamentales no trascienden la temporalidad que las instituciones les marcan.

Desde luego, la experiencia de haber trabajado con personas indígenas tiene muchas consideraciones que no pueden ser expresadas dentro de los límites de un documento como éste y para nombrar a las personas que se merecen mi admiración y respeto tendría que hacer una lista demasiado larga, no obstante quiero agradecer en lo particular a la gente de las comunidades de Tixmadeje, San Francisco Shaxni, San Francisco de las Tablas, La Esperanza, La Concepción Pueblo y San Lucas Totolmaloya porque nuestra relación trascendió los límites del trabajo y en muchos casos, de la amistad. Al personal del INI por su aporte de experiencia a mi formación profesional; al módulo de apoyo que hizo posible la materialización de ideas y proyectos y a los miembros de los consejos directivos de Rhayo Xhudi de los periodos 1994-1996 y 1996-1998 por depositarme su confianza. Un especial agradecimiento a la UNAM y a la ENEP Aragón por haberme brindado un espacio en su universo académico y a los profesores de la Lic. en Planificación para el Desarrollo Agropecuario por compartir sus fortalezas para disminuir nuestras debilidades.

B. Introducción

La gama de proyectos y actividades que contiene este trabajo fueron puestas en práctica en el estado de México con la población del grupo étnico otomí y la intención principal del documento es analizar el impacto de los programas de desarrollo rural en las comunidades indígenas desde tres puntos de vista: la organización social, la participación social y la asignación de recursos fiscales. El análisis de estos temas se hace dentro del contexto de la política social amoldada al modelo económico neoliberal adoptado en México a partir de la década de los ochenta teniendo como referencia obligada las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales en que viven los otomíes.

De manera implícita, esta obra trata de hacer un análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de modelos de organización externos a las formas de organización internas, es decir, trata de analizar los contrastes existentes entre la organización promovida "desde arriba" y las formas organizativas existentes "desde abajo".

La política social-indigenista se realiza en favor de los grupos étnicos de todo el país. El programa que examino se denomina Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la institución que lo lleva a cabo es el Instituto Nacional Indigenista. El presente estudio tiene como meta analizar el caso específico del Fondo Regional Rhavo Xhudi que instrumentó sus acciones en el norte del estado de México con el pueblo otomí. Al inicio expongo el esquema metodológico, posteriormente el capitulado dividido en tres partes y las conclusiones. La bibliografía consultada viene al final del documento.

En el primer capítulo se da a conocer el marco teórico y conceptual del que se deriva la noción de política social e indigenismo como parte de las políticas públicas del modelo económico neoliberal. Además se hace referencia a la participación social y las formas que ésta asume frente a la apertura del gobierno mexicano para propiciarla y cómo el programa de los Fondos Regionales las adopta y adapta para instrumentar esquemas de participación en el seno de las comunidades rurales.

El conocimiento de los pueblos indígenas como beneficiarios de la política indigenista nos lleva a estudiar de cerca las características culturales que le son propias, en este caso, a la etnia otomí del estado de México. El funcionamiento del Fondo Regional Rhavo Xhudi en esta región con la participación de personas otomíes es el elemento de estudio sobre el cual se basa éste trabajo, por lo que en el capítulo segundo se hace una descripción de la organización tradicional de las comunidades indígenas del grupo étnico otomí de los municipios del norte

del estado de México. Por ello, cuando haga referencia a los otomíes, estaré hablando de los de esta región a menos que en su momento señale la aclaración correspondiente.

En el capítulo tercero se presenta una reseña de las actividades del Fondo Regional Rhayo Xhudi en el que se exponen los proyectos que se ejecutaron, la cobertura geográfica del fondo, la inversión realizada y la población beneficiaria, así como otros elementos de carácter cuantitativo. Las conclusiones se convierten en el punto fundamental para comprender la congruencia entre los tres capítulos, ya que cada uno de ellos fue desarrollado en su contexto específico con los tres elementos arriba indicados. Los resultados que arrojan estas nos permiten construir un conjunto de propuestas para experiencias posteriores. Por otra parte, también trato de hacer una reflexión sobre los pueblos indígenas acerca de la situación que viven en la actualidad y sus perspectivas futuras.

En la construcción del marco teórico tome como fuente a los siguientes autores: de Eduardo Bustelo lo referente a las características que asumen los recursos públicos en las políticas sociales; de Cristina Oehmichen y Carlos Vilas el tema del papel del Estado en el modelo neoliberal; de Carlos Guerra lo concerniente a la participación social en las políticas públicas y en el aspecto organizativo el esquema analizado es el de los Fondos Regionales.

En el apartado sobre los otomíes las referencias básicas son: Jacques Soustelle, Laura Collin, James Dow, Luigi Tranfo y Jacques Galinier en la información de gabinete, y Ruth Lara y las memorias de labores de la Unidad Operativa Tixmadeje en el trabajo de campo. En el capítulo tercero el Sistema Integral de Información de Fondos Regionales (SIIF) y los registros de trabajo del Fondo Regional Rhayo Xhudi son las fuentes principales.

C. Metodología

Justificación

El análisis del impacto de los programas de desarrollo rural es importante desde dos puntos de vista. El primero porque con el conocimiento de las experiencias obtenidas en la ejecución de éstos es posible perfeccionar los ya existentes para la atención de los pueblos indígenas o incluso establecer otros. Lo que quiere decir que en el plano social es fundamental ya que la asistencia que reciben los indígenas se hace más acorde con las circunstancias en que viven.

El segundo porque la instrumentación de las políticas públicas es una ciencia que debe ofrecer los elementos necesarios para enriquecer nuestras herramientas teóricas de trabajo. Con un conjunto de ideas puestas en el tamiz de la realidad en que viven los grupos étnicos, es posible construir esquemas de atención que hagan aceptable una mayor eficiencia de los recursos asignados para la resolución de los problemas sociales. Además, el estudio del entorno cultural en el que viven los indígenas es imprescindible realizarlo para que al conocer los factores que los caracterizan los planes estén acordes culturalmente.

Por ambas razones, la elección de este tema de tesis se justifica para la Licenciatura en Planificación para el Desarrollo Agropecuario ya que gracias a este tipo de trabajos se podrá acrecentar el acervo de prácticas de planificación para aportar fundamentos cada vez más sólidos en nuestro desempeño profesional.

Conocer la realidad de los beneficiarios es un principio esencial como lo es el conocimiento de los motivos del aparato gubernamental para formular las políticas públicas. Al conocer las finalidades del Estado mexicano y las condiciones culturales de las comunidades, los planificadores estaremos en mejor posición de proponer alternativas, ideas, proyectos y con ello hacer posible nuestro desarrollo como planificadores, mediante la aportación de un esfuerzo consciente en favor de la población rural.

Por otra parte, es conveniente señalar que mi colaboración con los fondos regionales me lleva a considerar la reflexión acerca del programa como una empresa obligada,

para resumirla y obtener de ella lo relevante y entonces verla de manera objetiva, al margen de apreciaciones subjetivas equivocadas. El aporte de esta tarea puede convertirse en un punto de referencia para posteriores trabajos con la población indígena.

Marco de referencia

La adopción del modelo económico neoliberal a inicios de la década de los ochenta por parte del gobierno mexicano, decisión derivada de la crisis económica que tuvo su origen en el agotamiento del modelo proteccionista y las presiones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, ha llevado al país a una situación de desequilibrio estructural en la distribución del ingreso.

Este desequilibrio se manifiesta de manera evidente en la concentración de los beneficios en favor de un pequeño grupo de la población y cuya contraparte se manifiesta en la socialización de los costos de los ajustes económicos en perjuicio de la mayoría de los habitantes de nuestro país.

Otro ingrediente visible de ese desequilibrio es el desigual reparto de los ingresos en el ámbito regional y cuyo mejor ejemplo lo muestran los indígenas chiapanecos con el levantamiento armado de 1994. Aunque el factor económico no es el único que dio origen a este conflicto, muchos de los problemas generados por la escasez de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los individuos se convierte en un factor determinante.

Dentro del modelo neoliberal, la función que va a desempeñar el Estado sufre un cambio y la política social se orienta a instrumentar procesos para lograr la transformación de la fuerza laboral en salario – trabajo. “(...)el Estado capitalista no favorece los intereses específicos de alguna clase, como tampoco está aliado con clases específicas. Lo que el Estado capitalista protege y sanciona(...) es, más bien, un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista. El Estado(...) no es un sirviente ni un instrumento de clase alguna.

En vez de defender los intereses específicos de una clase particular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital. De ahí que la función del Estado haya consistido, por un lado, en asegurar la reproducción del capital mediante su intervención en los procesos económicos de regulación de la oferta y la demanda y, por otro lado, en participar en las tareas relacionadas con la socialización, esto es, en la formación y reproducción de la fuerza de trabajo” (Oehmichen, 1999:23).

Si bien uno de los cometidos de la política social es apoyar a los segmentos de población más afectados por las crisis económicas que se han manifestado en el país (1982 y 1994), detrás de esta concepción filantrópica se encuentran dos funciones que motivan la decisión gubernamental para asignar recursos a las políticas públicas: la primera esta orientada a apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo y, la segunda, busca como objetivo principal legitimar el orden político existente.

Al analizar la intervención del Estado en los procesos de socialización, Claus Offe señala que: “la transformación de fuerza laboral desposeída en salario-trabajo activo, no se produce sólo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura político normativa, mediante el poder estatal” (Offe, 1991:86).

Las características que asume la política social en términos del origen de sus recursos económicos, de la participación social de los beneficiarios de tal política y del juego de estrategias que gira en torno a la lucha contra la pobreza, originan un capital político sobre el cual caminan los principales actores: el Estado y los beneficiarios. Cada uno obtiene del otro lo que requiere para alcanzar sus metas.

La política social dentro del modelo neoliberal asume las siguientes características: En primer lugar, lo social es considerado como una dimensión del gasto, no de la inversión; el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social. En segundo lugar, la política social del modelo neoliberal tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros, o bien liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales y en el resto asume un carácter eminentemente asistencial. En tercer lugar, la política social adquiere un comportamiento procíclico. Las privatizaciones y los recortes drásticos del

gasto social apenas permiten que subsistan mínimos mecanismos compensatorios. Finalmente, la política social es concebida como algo transicional; se considera que después de un lapso inicial el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generador de empleos en el sector moderno de la economía, aumentando los ingresos y haciendo innecesario mantener los programas sociales.

Para tratar de amortiguar los efectos sociales de la crisis del modelo proteccionista, así como de los efectos de la aplicación del modelo neoliberal, el gobierno mexicano ha puesto en marcha una serie de políticas sociales orientadas a apoyar a las clases trabajadora y campesina. Uno de los programas que más mención tuvo en los últimos años por el conjunto de elementos innovadores que articuló fue el Programa Nacional de Solidaridad, aplicado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari cuyo período comprendió de 1988 a 1994.

Este programa incentivó la participación social para remediar los diferentes problemas a los que se enfrentaba la población, por lo que esta fue dirigida a reconocer los problemas inmediatos, para buscarles la solución de más largo alcance y la de mayor beneficio colectivo. De este modo, la participación social se convirtió en un factor de especial relevancia ya que la identificación de los problemas que afectan a la mayoría de los habitantes permite dirigir el gasto hacia la acción específica para resolver aquellos que fueron reconocidos como prioritarios. Además, la aportación de mano de obra gratuita, materiales de la región y efectivo en algunos casos, reduce la inversión que el programa asigna a cada obra y proyecto. La participación gobierno y sociedad crea un binomio que permite satisfacer a menor costo las necesidades socialmente identificadas.

La eficiencia es convertida entonces en una pieza clave para atender el mayor número posible de obras y proyectos, factor que, junto con la participación, legitima las decisiones del Estado a través de la creación de la imagen de un gobierno preocupado por resolver los problemas sociales. La capitalización de ésta idea se logra mediante la canalización de la demanda de los grupos y organizaciones hacia las instituciones, traduciendo la participación social en legitimación del Estado.

La promoción de la participación social también contribuye a legitimar el orden político, ya que contribuye a la aceptación social de las decisiones administrativas, por lo que el Estado la hace descansar sobre la idea clásica de la legitimación del poder: las

regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa. Sin embargo, esta imagen inmoviliza a los sectores sociales beneficiados con los programas para cuestionar otro tipo de decisiones en el ámbito macroeconómico, las cuales le brindan generosas utilidades a aquellos que detentan el poder económico y político. En este sentido, reflexionar sobre las políticas sociales nos debe llevar a considerar también que no es criticable que los más desposeídos reciban algunos beneficios, lo que es criticable es que se realice mediante una distribución bastante desigual.

Por otra parte, a cada modelo económico que rige la administración de un país, le corresponde una forma específica de atención social. Generalmente ésta se dirige a fortalecer las capacidades de los individuos para que su participación en los diferentes mercados (de trabajo y de productos) posibilite el desarrollo y crecimiento de estos. La atención social orilla al aparato de estado a instrumentar las políticas de gobierno mediante la cual se llevan a cabo los programas y proyectos que hacen posible la participación social. Este conjunto de acciones se agrupan en una política social y de ella se desprenden las políticas sectoriales según el segmento de población al que van dirigidas.

La atención a los pueblos indígenas se concreta en los programas y proyectos, las instituciones y los marcos legales, las acciones y los recursos aplicados cuyo conjunto es conocido como Política Indigenista. La Política Indigenista en México tiene, en el Instituto Nacional Indigenista, al organismo que materializa las acciones del gobierno para apoyar a las comunidades indígenas del país.

La amplia presencia del instituto en las regiones indígenas, hizo de éste el instrumento del Programa Nacional de Solidaridad para canalizar sus acciones hacia las comunidades étnicas. El INI por su parte instrumentó el programa denominado Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, iniciando en el año de 1989 con la creación de 100 fondos regionales con una inversión inicial de NS500,000.00 nuevos pesos para cada uno. Los recursos destinados a los fondos regionales están destinados a financiar proyectos productivos y la inversión debe ser recuperable en un plazo definido por las características técnicas y económicas del proyecto. Con la asignación de recursos fiscales a las comunidades se pretende estimular las capacidades organizativas y "empresariales" de los indígenas.

A la par del programa de los fondos regionales se llevan a cabo otros que inciden en la satisfacción de necesidades básicas: el programa de infraestructura social básica orientado a apoyar la vivienda; el de albergues escolares que otorga a los niños hospedaje, educación y alimentación; los fondos para la cultura indígena para financiar proyectos de tipo cultural como danzas, música, peregrinaciones, sitios sagrados, etc.

En cuanto a los modos en que se da la relación entre los indígenas y los mestizos de las cabeceras municipales se establece un conjunto de ingredientes para conocer la forma que asumen las relaciones interétnicas. Estos ingredientes ayudan a conocer de que modo se han transformado esas relaciones a partir de la experiencia del programa de los fondos regionales.

Hipótesis

Bajo estas consideraciones, la hipótesis del trabajo consiste en que:

Los programas de desarrollo social contribuyen a legitimar el orden político existente mediante la promoción de la organización social, de la participación social y la asignación de recursos fiscales.

La participación social es canalizada por medio de y hacia las instituciones del aparato gubernamental, que son las encargadas de canalizar los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos necesarios para resolver los problemas sociales determinados como prioritarios por los habitantes de las comunidades, logrando con ello legitimar el orden político y mantener el control social.

Las formas de organización social promovidas por el Estado son contrarias a las formas de organización tradicional, por lo que su permanencia en las comunidades indígenas está condicionada a la asignación de recursos fiscales.

Además, la asignación de recursos fiscales tiene dos consecuencias, contrarias entre sí, en las relaciones interétnicas: por una parte fortalece la capacidad de negociación económica de los indígenas frente a los mestizos y por la otra hace

posible la permanencia del status quo en el que los indígenas mantienen su posición subordinada.

Objetivos

General

- Conocer el impacto de los programas de desarrollo rural en las comunidades indígenas del norte del estado de México.

Específicos

1. Identificar los elementos y funciones que dan forma a la política social para la atención de los pueblos indígenas dentro del modelo económico neoliberal.
2. Estudiar las características del pueblo otomí del norte del estado de México.
3. Analizar las acciones realizadas por el Fondo Regional Rhayo Xhudi con la población otomí del estado de México.
4. Conocer el impacto de corto y mediano plazo que tienen las acciones de la política indigenista en las estructuras organizativas de las comunidades indígenas otomíes.
5. Identificar el impacto del Fondo Regional Rhayo Xhudi en las relaciones interétnicas.

Método e instrumentos de investigación

La presentación de la información se realiza partiendo de lo general a lo particular (mediante la deducción) por lo que la elaboración del escrito parte de un aspecto general del cual se derivan las acciones específicas que son de importancia para el trabajo. La información cuantitativa se expone en cuadros sinópticos.

El proyecto de investigación comprende tres capítulos: en el primero se hace referencia a la correspondiente a los modelos económicos que han regido la economía de nuestro país a partir de la década de los cuarentas. Dentro de éstos, se hace una remembranza de la política social en términos teóricos y de la política indigenista como una derivación de ésta.

La información recopilada en el capítulo dos es la referente al grupo otomí del norte del estado de México del cual presento una etnografía. Para consultar la información de gabinete, el Instituto Nacional Indigenista (INI) cuenta con el centro de investigación y documentación "Juan Rulfo" y en el estado de México El Colegio Mexiquense cuenta con una biblioteca cuyo acervo trata con preferencia los aspectos sociales.

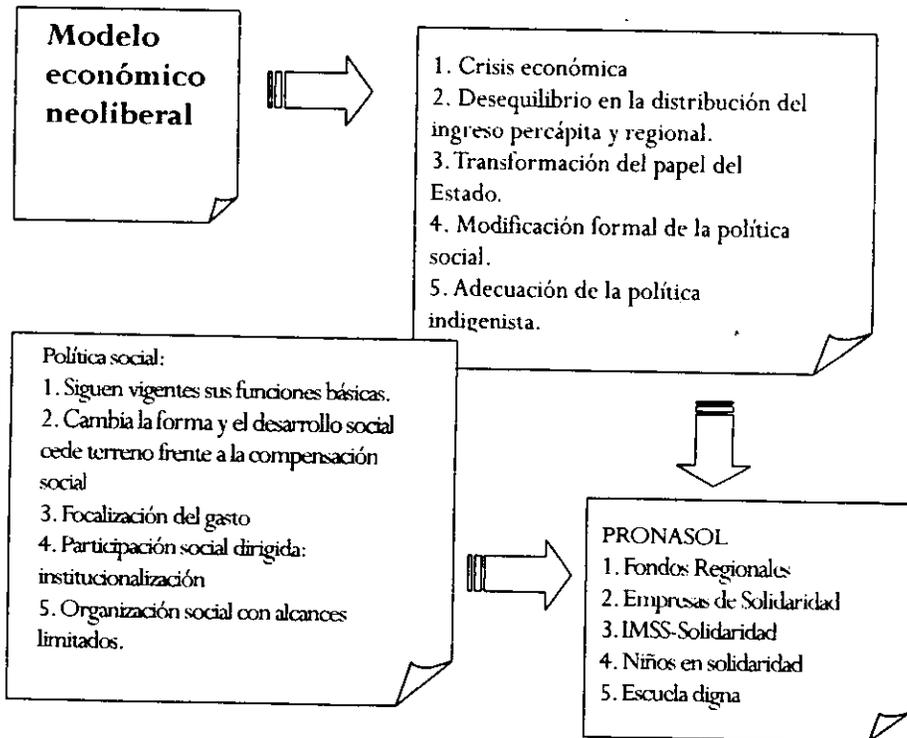
En el tercer tema se exponen los datos de campo y de gabinete del Fondo Regional. La información de campo se obtuvo de la supervisión directa de los proyectos en las localidades para conocer de cerca las acciones del Fondo Regional. Además es importante señalar que ésta es estandarizada y concentrada en el "Sistema de Información de Fondos Regionales" (SIIF) en los cuales se tiene el control de todos los proyectos y organizaciones con los que cuenta Rhayo Xhudi, así como la información de los fondos existentes en el país, por lo que ésta es la fuente básica consultada en gabinete.

En lo concerniente a las acciones institucionales en la zona otomí del estado de México las memorias de actividades de la Unidad Operativa Tixmadeje del INI en el municipio de Acambay se constituyeron en una fuente de primera mano.

El análisis de la información se realiza partiendo de tres variables: la asignación de recursos fiscales, la organización y la participación social. En cada uno de los apartados, estas variables asumen características específicas y la compatibilidad de éstas de capítulo a capítulo nos lleva a identificar con más precisión el impacto de cada una de ellas en las formas de vida de los otomíes mexiquenses. Esta comparación es presentada en las conclusiones, por lo que cada capítulo habla de estas tres variables en el contexto específico que abordan.

Para darle forma al contenido, el trabajo se basa en dos esquemas. En el primero se contextualiza el programa de los fondos regionales dentro del modelo neoliberal. Para ello, haré una reseña de las características de los modelos proteccionista y neoliberal para conocer las variantes entre cada uno de ellos y poder conocer las formas específicas que asume la política social. Como parte de la política social, la política indigenista asume un aspecto en congruencia con los modelos económicos y las políticas sociales en turno.

Esquema 1. El programa de los Fondos Regionales en el contexto del modelo económico neoliberal.



En el esquema dos, se trata de identificar el papel que juegan la participación social, la organización social y los recursos económicos en la aplicación del programa de fondos regionales así como el papel que cada uno de estos elementos desempeña en la tradición comunitaria. Mediante este diseño trataré de explicar el impacto de los programas de desarrollo rural en las comunidades indígenas.

ESQUEMA 2. COMPARATIVO DE LAS FUNCIONES DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS, LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DENTRO DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL, DEL FONDO REGIONAL Y DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS OTOMÍES

VARIABLES	MODELO NEOLIBERAL	FONDO REGIONAL	COMUNIDAD INDÍGENA OTOMÍ
Recursos económicos, participación social y organización social			

Delimitación espacio tiempo

La selección del universo de trabajo se establece a través de la variable de la población hablante de lengua indígena (PHLI). Mediante esta variable se seleccionaron las comunidades beneficiarias en los municipios de Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Timilpan y Villa del Carbón, localizados al norte del estado de México.

El Fondo Regional Rhayo Xhudi se creó en el mes de diciembre de 1989 y sus operaciones las inicia en el año de 1990. El período de estudio del trabajo comprende desde 1990 hasta el mes de diciembre del año 2000.

Capítulo I. Modelo económico, política social e indigenismo en el Estado mexicano.

Modelo económico

La consolidación de la vida política de la nación, después de la revolución, se logró mediante la institucionalización de los grupos que anteriormente habían luchado por el poder político. A este proceso que dio lugar al Partido Nacional Revolucionario se añadieron, a fines de los años treinta, tres sectores: el obrero, el campesino y el popular. A la postre dichos sectores serían los pilares del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que luego se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En el momento en que el Estado mexicano posrevolucionario logró cierta estabilidad, su relación con el desarrollo económico y político “tuvo dos consecuencias: la primera fue una fuerte centralización de las decisiones económicas y del poder en la presidencia de la república y la segunda, el objetivo de llevar a cabo reformas sociales para hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas. Estas metas fueron alcanzadas a partir de 1934 con el cardenismo y hasta 1970 con el populismo.

Por otra parte, las condiciones en que el cardenismo asumió el mando del país, le obligaron a llevar a cabo acciones tendientes a lograr la paz y a estabilizar la vida política, entre las que destacan el reparto agrario, el impulso a los sistemas de salud y educación, el mejoramiento de los salarios, el impulso a la creación de fuentes de trabajo, la expropiación petrolera, etc. Por lo que a partir de ese momento, comenzó la reconstrucción institucional y material del país, así como la recuperación económica.

Estos elementos le imprimieron un sello característico al Estado mexicano, lo que nos lleva a la necesidad de considerarlos dentro del desarrollo del sistema político, para entender este sistema como un factor condicionante de la naturaleza y del potencial en materia de resultados de las políticas sociales.

A partir de la conformación de los pilares sociales del partido en el poder, - los obreros, los campesinos y el sector popular - las políticas se harían en nombre de esos

grupos al tiempo que su concepción e instrumentación se dirigían de diversas maneras a satisfacer objetivos que la propia Constitución proponía:

“(…)por lo menos hasta los años sesenta, la justicia social en México fue entendida como apoyo gubernamental al trabajo organizado y al sector ejidal de la agricultura. Para todo efecto práctico, es crucial advertir que las políticas sociales tuvieron de por medio la “intermediación de las organizaciones del corporativismo” y, en general, de una burocracia política ligada a intereses de grupo y de partido”.

“El objetivo era satisfacer a la burocracia misma, mucho más que el desarrollo social. Todo ello fue constituyendo en el tiempo un fuerte componente de la demanda política que enfrentó y alentó el propio gobierno en su afán por consolidar y expandir su propia base de apoyo. Así fue como la agenda de sucesivos gobiernos incorporó un sesgo fundamental en materia de política social”.

“Es importante advertir, pues, que más que acabar con la pobreza y a pesar de la retórica del discurso, la racionalidad política se dirigía esencialmente a consolidar al régimen. Así, en la medida en que en México las políticas que se desarrollaron tendieron a garantizar el apoyo político de numerosos grupos sociales para perpetrar un sistema de control y movilización, los objetivos sociales se fueron perdiendo en el camino y con ello la posibilidad de dotar de capacidades básicas a los individuos que más lo necesitaban”(Trejo, 1993:162).

La intervención del Estado en la economía se hizo necesaria por su capacidad económica generadora tanto de espacios propicios para la inversión privada como de empleos en el sector público mediante la creación de empresas paraestatales. La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial fue decididamente aprovechada para estimular la industrialización del país e instrumentar un modelo de sustitución de importaciones reforzando el gasto en comunicaciones, transportes y agricultura. Además,

“(…)se recomponía la coalición de actores políticos y económicos relevantes y se continuaba con el propósito fundamental de seguir construyendo una estructura

administrativa, legal y programática que permitiera el activo papel del gobierno en la vida económica”.

“Sin embargo, la estrategia del desarrollo mexicano se diseñó en buena medida en función de las posibilidades que se encontraron sobre la marcha, apareciendo así las definiciones más importantes del sistema económico: sustitución de importaciones, desarrollo estabilizador, etc.” (Trejo, 1993:163-165).

La regulación de la actividad económica, así como el proteccionismo a la industria local (favorecida a su vez por las exportaciones y cierto empuje del mercado interno) y la propiedad estatal de empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, etc. estimularon un crecimiento económico del 5% en promedio hasta inicios de los sesenta.

A partir de esta década, se concibió al crecimiento económico como un factor generador de empleos y estos a su vez como causa determinante para la desaparición de la pobreza, por lo que los programas económicos se orientaron principalmente a favorecer la inversión privada. Esta estrategia concluyó en una desigual distribución del ingreso y la polarización campo-ciudad.

Al paso del tiempo, este modelo de Estado centralizado y proteccionista de la economía comenzó a dar síntomas de agotamiento y con la crisis económica de inicios de los ochenta (1982), se puso en marcha el modelo neoliberal caracterizado por la “apertura comercial, aumento en la competitividad internacional, atracción de la inversión extranjera y retiro del Estado en la economía” (Borrego, 1996:307).

Las debilidades que se hacían presentes y que a su vez argumentaron el cambio de modelo económico presentaron a un “Estado propietario altamente centralizado, ineficiente para atender los reclamos sociales e ineficaz para equilibrar la balanza de pagos, solucionar el problema de la deuda externa y reactivar la economía” (Oehmichen, 1999:15).

La puesta en marcha del modelo neoliberal incidió en la ambigüedad que caracterizó al Estado mexicano hasta ese entonces: por un lado el Estado había estimulado el

desarrollo económico basado en su potencial económico y en un fuerte proteccionismo de la economía y por otro lado, intentó ser el garante de la justicia social.

“La contradicción fundamental de estas acciones se origina en la diferencia existente entre el sistema político y el sistema económico. Mientras que el primero pretende incluir los intereses y la participación populares, el segundo es un modelo excluyente que privilegia los intereses del capital” (Borrego, 1996:308).

La adopción del modelo neoliberal inició de manera gradual desde 1982 hasta 1988, año en que el gobierno de Carlos Salinas presentó como oferta política la reforma del Estado, que consistió sustancialmente en “restringir la vieja forma de intervención económica estatal y sustituirla por una nueva con dos objetivos prioritarios: crear una economía de mercado competitiva con capacidad de arrastre y crecimiento y transformar los instrumentos de intervención económica del Estado, sobre todo en funciones de regulación” (Millán, 1996:146).

Esta reforma del Estado aspiró a eliminar los pactos corporativos y las mediaciones políticas tradicionales, a reconocer la capacidad de gestión gubernativa de la oposición, a buscar equilibrios territoriales e incluso espacios de gestión, “que descargaran el peso de la responsabilidad estatal” (Martínez, 1996:155).

De este modo, la descentralización del Estado se sitúa en el primer plano de la conversión del modelo económico, por lo que en ese período se da continuidad al retiro del Estado de la economía y se acelera la privatización de las empresas estatales y paraestatales, “muchas de ellas vinculadas a la promoción del bienestar social de la población” (Oehmichen, 1999:15).

Es en este marco de transformación del modelo económico que surge el Pronasol para compensar los efectos de la crisis derivada de tal transformación y que culminó en una restricción económica y contracción del Estado en su participación para mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales más vulnerables. “El Estado redujo su aporte a la seguridad social y lo reorientó de manera restringida y selectiva a través del Pronasol” (Oehmichen, 1999:40).

Fue entonces que el Pronasol se convirtió en el principal eje de la Política Social que puso en práctica el Estado dentro del modelo neoliberal. Este programa a la vez que le permitió al Estado evadir la respuesta al deterioro de las instituciones de seguridad social, se convirtió en un instrumento fuertemente politizado a través del cual el partido oficial y el Estado mismo ganaron legitimidad y por consiguiente, un mayor número de votos en las elecciones de 1991 y 1994. Dentro del Pronasol la canalización de los recursos a los beneficiarios se sectorizó, - acorde con la idea de focalización que formó parte de las estrategias del programa- de tal modo que para los grupos étnicos se instrumentaron los "Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas".

Por otro lado, en cada modelo económico la legitimación del orden político existente, la conformación y consolidación de esquemas de acumulación y la dinámica que se le imprimen a las políticas sociales conllevan a que estas asuman características específicas con dos funciones básicas de carácter permanente:

"Sin negar ni reducir su especificidad, toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado. Cada esquema impone modalidades, alcances y sesgos específicos en las políticas sociales. Esto dicho sin perjuicio de los análisis históricos del tema que indican que, por encima de las diferencias particulares de acumulación en el Estado moderno, las políticas sociales desempeñen dos funciones básicas: a) apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo, y b) legitimar el orden político" (Vilas, 1996: 112).

Política Social

El Estado basó su consolidación-institucionalización en una amplia política social que incluyó la educación, la salud, la vivienda, la tierra y el trabajo para proporcionar un mínimo de bienestar a la población. Esta estrategia pública le permitió al Estado negociar con los diferentes actores y clases sociales.

La paz social se logró mediante esa serie de reformas con lo que se possibilitó la consolidación del Estado-nación que a partir de la década de los treinta adoptó un modelo de sustitución de importaciones en un esquema de Estado desarrollista,

orientado a crear una clase media que estimulara los procesos de acumulación a través del incremento de su consumo de bienes y servicios de la naciente industria.

En el período cardenista y mediante el ideario del nacionalismo revolucionario se convocó a la unidad de todos los mexicanos, frente a las fuerzas centrífugas con bases locales de poder y contra la amenaza de intervención extranjera. El reparto agrario, la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo, así como las garantías constitucionales dieron un contenido popular nacionalista a los programas de gobierno y una fuente de legitimidad.

Esta unidad se cristalizó en relaciones corporativas entre el gobierno y los sectores que integraron el partido oficial. Al convertirse el PRM-PRI en el canal privilegiado para intermediar en las relaciones entre Estado y sociedad se corporativizaron los tres sectores que lo integraron: el campesino a través de la CNC; el obrero con la CTM y el sector popular.

A decir de Carlos Vilas, durante el período que va de 1930 a 1970, el modelo económico prevaleciente (con sus rasgos particulares en el caso de México) era el keynesiano fordista, que se caracteriza por:

1. "Un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios".
2. "Los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores".
3. "Movilización social" (Vilas, 1996:113).

Con el conflicto de la segunda guerra mundial, México experimentó un crecimiento económico importante, que a su vez debió tener una base sólida con una paz social necesaria. Por ello, la oferta política social se segmentó de la siguiente manera:

- a) "El artículo 27 constitucional y el reparto agrario, constituyeron el fundamento de la política social para los campesinos. Se les apoyó con financiamiento a

través del banco ejidal, con insumos de la industria moderna por conducto de la Compañía de Fertilizantes Nacionales, contaron con los beneficios que otorgaron las Compañías Aseguradoras y a través de la CONASUPO, se articuló el abasto, acopio y comercialización de productos agrícolas y la protección del ingreso del campesino mediante los precios de garantía y el subsidio”.

“A través de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Estado reguló el acceso a la tierra y mediante empresas dedicadas a la producción de insumos, el otorgamiento de créditos, el impulso a sistemas de abasto y el desarrollo de la infraestructura productiva se lograron incrementos importantes en la productividad agropecuaria”.

- b). “A los asalariados urbanos con el artículo 123, se les apoyo con un conjunto de instituciones orientadas a incrementar el salario. Se crearon el IMSS (1943) el ISSSTE (1960) y otros sistemas de seguridad social conquistados por los grande sindicatos: ferrocarriles, petrolero y CFE; el ejército y fuerza armada y la SSA para población abierta. Con estas instituciones se instrumentó un amplio sistema de seguridad social que constituyeron logros importantes para los trabajadores asalariados”.

“En la constitución de este sistema de seguridad social, se fue consolidando una clase trabajadora con niveles de ingreso elevado, sin embargo, la población rural y la población migrante que constituyeron a la postre los cinturones de miseria en las grandes urbes, fueron quedando al margen de los beneficios del desarrollo”.

- c) “El Estado intervino en la regulación del empleo contratando mano de obra en los servicios y en las empresas públicas, asegurando el crecimiento real de los salarios hasta 1976. Todo lo anterior estuvo acompañado de la intervención estatal en la prestación de otros servicios específicos orientados a la socialización y a la reproducción de la fuerza de trabajo, al hacerse cargo de la educación, vivienda, regulación de precios de los artículos de primera necesidad y abasto”.

- d) “Sin embargo, al dar preferencia a la acumulación de capital sobre las reformas sociales, este modelo hizo crisis a finales de los setenta, originada por la polarización social y económica”.
- e) “Dada la crisis del modelo de sustitución de importaciones, se llevó a cabo el cambio en la política económica. Esto junto con la redefinición de la política social incrementó los niveles de pobreza que en 1988 alcanzó al 50.9% de la población y al 21.3% lo sumergió en la pobreza extrema. Todos estos elementos fueron actuando en detrimento de la legitimidad de la elite gobernante y en 1988 el PRI sufrió un gran desafío electoral no vivido desde 1929” (Oehmichen, 1999:28-33).

El crecimiento económico vivido en México produjo una amplia movilidad social y económica que logró reducir las demandas hacia el sistema político mexicano y asegurar la estabilidad política, lo que a su vez “provocó la aceleración del crecimiento de las tasas de ahorro e inversión” (Oehmichen, 1999:29). Sin embargo:

“Es notable que después de más de cuatro décadas de crecimiento alto y sostenido, y de un proceso de industrialización acelerado, no se haya beneficiado a los grupos de menores ingresos(...) entre 1950 y 1977 la distribución del ingreso familiar se mantuvo constante a un nivel de concentración elevado. Esto es, la participación del ingreso de los cinco deciles más pobres fue de alrededor del 15% y la del decil más rico fue de cerca del 40%. También para 1977, el 36% de las familias (22 millones de mexicanos) se encontraban por debajo de la línea de la pobreza y el 86% de las familias pobres se encontraba en el sector rural”.

“El hecho de que la mayor parte de la población del país se encuentre en el sector rural, atestigua el carácter discriminatorio de la estrategia económica de la posrevolución. En efecto, el proceso substitutivo de importaciones generó una dinámica prourbana en la que la inversión pública y la política económica, principalmente la cambiaria y la comercial, se conjugaron para favorecer la rentabilidad de las actividades substitutivas de importaciones en demérito de la rentabilidad de la producción agrícola”.

“Aún más, mientras la economía agrícola pudo incrementar sus posibilidades productivas (sobre todo por la extensión de la superficie cultivada, más que por aumentos en la productividad), esta sirvió para financiar el proceso de industrialización y no para lograr aumentos en la productividad y en los ingresos de los campesinos y de la población rural en general, entre ella, los indígenas.” (Trejo, 1993:130).

Dado el carácter proteccionista a favor de los asalariados, Eduardo S. Bustelo señala que esta situación genera un obstáculo de carácter estructural que se sitúa a contracorriente de la política social:

“El gran número de trabajadores no asalariados obstruye la expansión de la política social a lo que debe agregarse la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos. Con la actual crisis se agudiza este problema de equidad a lo que se suma la ineficiencia de los servicios sociales públicos” (Bustelo, 1992:428-432). A continuación se presenta una síntesis de dichos problemas:

1. “La exclusión de un importante sector de población de los beneficios de la política social. La salud, educación, vivienda y seguridad pública tienen dificultades para llegar a los sectores de menos recursos”.
2. “La falta de equidad entre los beneficiarios del gasto social es marcada y se expresa en el acceso diferencial en términos de ingreso, tipo de servicios, área geográfica, edad, sexo, etc.”
3. “Manejo del gasto social al margen de las implicancias distributivas del financiamiento y, por tanto, desconocimiento del efecto neto de las transferencias de ingresos mediante el financiamiento y los gastos del sector público”.
4. “La excesiva burocratización y centralismo de los servicios sociales públicos y el contexto en el que se llevan a cabo fomenta una dependencia perversa del ciudadano frente al aparato estatal”.

5. "La fragmentación institucional, falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias públicas y privadas que intervienen en la prestación de servicios".
6. "Los altos costos operacionales de muchas de las políticas sectoriales en el área social".
7. "La debilidad o deterioro de las instituciones del sector público, como las pérdidas importantes de recursos derivadas de la instrumentación inadecuada del gasto. No existe una información mínima actualizada y oportuna para tomar decisiones correctas en términos de los grupos sociales más necesitados, ni evaluaciones que den algún "retorno" informativo sobre importantes asignaciones financieras".
8. "Por último, la baja calificación de los recursos humanos del sector público en los ámbitos central y local es uno de los principales cuellos de botella para que la política social sea más eficiente y tenga mayor alcance" (Bustelo, 1992:428-432).

Por estas razones, se puede concluir que en ese modelo, las políticas sociales reforzaron el proceso de acumulación en la medida en que definieron economías externas para la inversión privada: inversión pública en infraestructura social educación, salud, capacitación de la fuerza de trabajo(...), ambiciosos programas de construcción de vivienda por empresas privadas con financiamiento privado y público, y similares.

Además ampliaron el consumo colectivo de los trabajadores y elevaron su nivel y el consumo individual mediante las políticas de empleo, salarios y precios. La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto; lo mismo que la política económica tuvo en marcado sesgo anticíclico.

A su vez, dichas políticas favorecieron la incorporación de segmentos amplios de las clases subalternas, ante todo urbanas, a las instituciones sociales y políticas, dotando de nítidas proyecciones sociales a los derechos de ciudadanía. Pueden señalarse situaciones en las que la política social desempeña una función de compensación de limitaciones de la democracia representativa.

El escenario político así configurado se caracterizó por una amplia movilización social vinculada por mecanismos corporativos a las agencias gubernamentales. Vilas señala que:

“algunos autores han visto en éste tipo de política social una institucionalización de la solidaridad(...)institucionalización que fue posible ante todo por una configuración estructural de la economía y por políticas económicas específicas, que hicieron del consumo colectivo un ingrediente del proceso de acumulación” (Vilas, 1996:114).

En conjunto estos elementos contribuyeron a la formación de lo que Germani denominó “Estado-nacional-popular” (Germani, 1962) y otros, Estado “nacional-desarrollista”. Las políticas sociales contribuyeron al desarrollo capitalista, le imprimieron un sesgo reformista, alimentaron la movilización social, y en esa medida dotaron de una amplia base de legitimidad al Estado.

En la necesidad de regular los procesos de acumulación y de armonizar las tensiones sociales, el Estado adquirió una marcada autonomía respecto de los principales actores sociales. Los derechos de ciudadanía se extendieron tanto en el terreno político —por ejemplo, incorporación de las mujeres y los indígenas al cuerpo electoral— como en el social. En términos generales el paradigma implícito en la acción pública y no sólo en las políticas sociales fue la *integración*.

La crisis de los ochenta — que en México se recrudeció por la caída de los precios internacionales del petróleo, la deuda externa y los desequilibrios en la balanza comercial— la forma en como los gobiernos la encararon y las presiones del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) que establecieron condicionantes para que México pudiera negociar sus deudas, obligaron al gobierno mexicano a cambiar el modelo económico, siendo a partir de 1982 que se pone en marcha uno de corte neoliberal mediante una serie de medidas de austeridad tales como una fuerte contención salarial, reducción del gasto público, liquidación y venta de empresas paraestatales y la supresión del sistema proteccionista de la economía, abriéndose las fronteras al comercio internacional.

“La intervención de los estados nacionales en la economía cede su paso hacia una constante liberalización de los mercados, a la vez que se retiran de la promoción de los satisfactores básicos de la población, los cuales son transferidos a los mecanismos de la oferta y la demanda”.

“En América Latina, la crítica neoliberal se dirigió en contra del Estado paternalista asociado con los regímenes populistas y autoritarios, toda vez que su enorme carga fiscal y endeudamiento externo se presentaban a la par de su incapacidad para promover el desarrollo económico y proveer a la población empobrecida de los mínimos de bienestar”.

“Así, la función del Estado fue vista tanto como un factor de estancamiento como un impedimento para la acumulación de capitales en diversas ramas de la producción y de los servicios y como una limitación de la participación de la sociedad en el poder político. Se transitó de un modelo orientado a la creciente privatización de las ganancias y a la socialización de los costos” (Oehmichen, 1999:21).

Este conjunto de condiciones dieron paso a una transición y adopción del modelo económico neoliberal caracterizado por una desregulación amplia de la economía, apertura asimétrica, desmantelamiento del sector público, autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio y el abandono por parte del Estado de sus funciones de promoción e integración social, además de que “reorienta su acción contribuyendo a la definición de ganadores y perdedores mediante una firme intervención en la fijación del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero” (Vilas, 1996:115).

Dentro de éste modelo, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población artificialmente integrados merced a la irracionalidad de la asignación de recursos del esquema estatista anterior.

Así, la política social dentro del modelo neoliberal asume las siguientes características:

“En primer lugar, en estas condiciones lo social es considerado ante todo una dimensión del gasto, no de la inversión; el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”.

“En segundo lugar, la política social del modelo neoliberal tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros, o bien liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales. En el resto, la política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora”.

“En tercer lugar, la política social adquiere un comportamiento procíclico. Las privatizaciones y los recortes drásticos del gasto social permiten que apenas subsistan mínimos mecanismos compensatorios”.

“Finalmente, la política social es concebida como algo transicional; se considera que después de un lapso inicial el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generador de empleos -o efecto de derrame- en el sector moderno de la economía, aumentando los ingresos y haciendo innecesario mantener indefinidamente los programas sociales” (Bustelo, 1992:432).

Estas características afectan la capacidad de la política social para cumplir la función de legitimación. Esta se reduce mucho y consiste básicamente en una función bomberil: actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo. En éste sentido, la política social resulta estrechamente ligada a la evolución de las coyunturas políticas: proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de malestar o descontento.

Dentro del modelo neoliberal, la función que va a desempeñar el Estado también sufre un cambio y la política social se orienta a instrumentar procesos para lograr la

transformación de la fuerza laboral en salario – trabajo. Cristina Oehmichen hace referencia a la obra de Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, en la cual establece la función del Estado y de la política social:

“(…)el Estado capitalista no favorece los intereses específicos de alguna clase, como tampoco está aliado con clases específicas. Lo que el Estado capitalista protege y sanciona(…) es, más bien, un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista. El Estado(…) no es un sirviente ni un instrumento de clase alguna”.

“En vez de defender los intereses específicos de una clase particular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital. De ahí que la función del Estado haya consistido, por un lado, en asegurar la reproducción del capital mediante su intervención en los procesos económicos de regulación de la oferta y la demanda y, por otro lado, en participar en las tareas relacionadas con la socialización, esto es, en la formación y reproducción de la fuerza de trabajo” (Oehmichen, 1999:23).

Al analizar la intervención del Estado en los procesos de socialización, Claus Offe señala que: “la transformación de fuerza laboral desposeída en salario–trabajo activo no se produce sólo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura político normativa, mediante el poder estatal” (Offe, 1991:86).

Vista de esta manera, la política social atañe tanto a la regulación de la oferta y la demanda en las relaciones capital-trabajo como a los procesos de reproducción y socialización. Esto engloba desde la puesta en marcha de la educación forzosa y obligatoria de la fuerza laboral hasta los aspectos relacionados con su reproducción a través de sistemas de atención a la salud, vivienda, infraestructura y otros servicios, “los cuales aparecen como elementos fundamentales en la formación de la fuerza de trabajo” (Oehmichen, 1996:24).

La política social no sólo constituye una respuesta a las demandas de la población, sino que además es un instrumento de socialización de las clases y sectores subalternos de acuerdo con los requerimientos del capital. Sin descartar el impacto que tiene en la

conservación y reproducción del régimen político y, sin excluir el empleo de la violencia institucional (de la cual el Estado concentra el monopolio), "la política social tiene, por tanto, una función mucho más amplia que ser sólo una respuesta a las demandas de la población" (Oehmichen, 1996:24).

Los problemas que resultaron de la aplicación del modelo de sustitución de importaciones, las políticas de ajuste (de un modelo a otro) y el agravamiento de la situación social impulsaron el surgimiento de los denominados fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social.

Estos fondos formaron parte de la asignación necesaria para reducir los riesgos de violencia social o para recuperar los espacios políticos perdidos por el reajuste económico. De este modo

"Se estableció una línea de acción doble: por un lado, lograr la convergencia de los distintos esfuerzos del sector público en los grupos de mayor vulnerabilidad social; por otro, asignar recursos frescos, mediante los fondos, para financiar programas (tanto públicos como no gubernamentales) destinados a los pobres estructurales y a los "nuevos pobres" afectados por el ajuste económico" (Bustelo, 1992:430).

Dadas estas consideraciones, los fondos han intentado cumplir tres funciones no excluyentes:

1. "Atender necesidades urgentes de la población pobre, sobre todo la que surgió a raíz del ajuste".
2. "Estimular la capacidad de organización de los sectores más pobres".
3. "Generar modelos de intervención más eficaces con la esperanza de que luego influyan en la reformulación de la oferta de servicios sociales públicos" (Bustelo, 1992:131).

La venta de empresas paraestatales, el adelgazamiento del Estado y la contracción del gasto público generaron flujos financieros que fueron aplicados en el Pronasol bajo estas

consideraciones y, principalmente, para legitimar el período presidencial más cuestionado de los últimos años.

En lo que respecta a la descentralización del Estado tenemos que, en contraposición a la centralización del mismo, se obtienen las siguientes características:

“libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste, permite situar las políticas y el desarrollo social bajo la responsabilidad del gobierno local para lograr mayores índices de eficiencia en la utilización de recursos mediante la definición de planes y programas (diseñando metodologías adecuadas) acordes a las necesidades locales particulares, reduciendo los procesos burocráticos y disminuyendo la presión social (sobre el Estado nacional) en caso de conflicto” (Guerra, 1996:75).

Por otra parte favorece la cercanía entre las instancias administrativas y la población permitiendo con ello una mayor participación de la base social en la toma de decisiones para resolver los problemas que les afectan. La participación social dentro de las políticas públicas del modelo neoliberal es canalizada hacia una aceptación social de las decisiones administrativas, evidentemente encaminadas hacia la legitimación del poder político, a favorecer el modelo de acumulación y a lograr una estabilidad política que no ponga en riesgo el status quo.

La capitalización de esta idea se logra mediante la canalización de la demanda de los grupos y organizaciones hacia las instituciones, traduciendo la participación social en legitimación del Estado. Las instituciones asumen esta demanda (siempre y cuando el grupo social tenga el peso político suficiente) y la convierten en programas que dan una respuesta “esperada”. Por eso dice que “la democracia de los grupos significa poco menos que nada si no se integra dentro de una democracia institucional” (Guerra, 1996:76). El tecnócrata aprovecha la cultura democrática, la participación en todos los niveles del organigrama para reforzar la razón dominante.

La exaltación de la participación comunitaria y su discurso se utilizan “para justificar la no-intervención del Estado, la reducción de gastos en programas sociales y/o la homologación de la descentralización con la privatización, la neutralización del conflicto social y la expansión del poder político” (Guerra, 1996:76-78). En última

instancia, el interés de los gobiernos en poner en práctica programas sociales deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población (a consecuencia de las sucesivas crisis) y del riesgo de expresiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de inestabilidad política.

Según Sánchez-Casas (1987) cuando tradicionalmente se ha defendido la participación desde planteamientos neoliberales se ha tendido al mismo tiempo a

“(...)disminuir el peso de las organizaciones sociales y de las instituciones reconvirtiendo la participación propuesta en la interacción obligada conjunto social-aparato institucional, transformándola en una especie de “populismo sectorial”. Potenciar el principio de delegación, el control por parte de los representantes, convirtiéndola en “gestionismo”.

“Además, reducir las actividades de participación a lo inmediato sin tener planteamientos más globales, ideológicos, etc. que requieren una concepción teórica y utópica de la realidad. Buscar la coincidencia de las necesidades subjetivamente sentidas y las del capital, teniendo como resultado la fragmentación en grupos autoaislados” (Guerra, 1996:78-79).

En este sentido, se puede afirmar que el poder económico determina el poder político y utiliza como maquillaje el progreso social, el sistema de partidos y la libre información. Finalmente, lo esencial de la política es el control del mercado por los diferentes grupos económicos. No obstante, la intervención del Estado a favor de los sectores más postergados sigue siendo fundamental.

Aunque la participación voluntaria es poco inducida por el Estado, cuando esta se da existen mecanismos para aprovecharla. Sin embargo, la acción espontánea de los grupos locales o de individuos aislados difícilmente puede trascender sino es potenciada conscientemente, con la finalidad de transformar sus estrategias de sobrevivencia en opciones de vida y éstas a su vez en proyectos políticos y sociales orgánicamente articulados. De igual forma, “el rescate de las formas históricas de organización, así como la creación de instancias en donde no existan, puede representar no sólo ventajas materiales, sino sociales” (Guerra, 1996:80).

Los programas orientados al mejoramiento de los niveles de vida de comunidades locales suponen la participación y la contribución de los propios beneficiarios para resolver sus problemas, incorporando modalidades de acción que buscan potenciar el uso de recursos no convencionales y las capacidades locales. Incorporar estas capacidades exige descentralizar la capacidad de decisión y ejecución en cuestiones locales, y el reconocimiento y respeto de las culturas que se encuentran en esos espacios. Con ello “se busca racionalizar los recursos existentes en los programas sociales ya que anteriormente las acciones estaban encaminadas a satisfacer las necesidades de los sectores pobres, ahora se focaliza la atención en problemas específicos señalados por la propia comunidad” (Guerra, 1996:79).

No obstante que las experiencias pueden resultar positivas en cuanto al avance que logran los grupos en la resolución de sus problemas particulares en el ámbito local, la asignación de recursos puede asumir caminos que en lugar de consolidar estos avances los debiliten.

Dado el carácter compensatorio de los fondos asignados, los resultados obtenidos en el proyecto en cuanto a una mayor eficiencia no son tomados en cuenta, sino que se da prioridad el carácter explosivo que pueden asumir las organizaciones sociales por la no-atención de sus demandas.

Desde esta perspectiva, la respuesta del poder ante las demandas de participación de las organizaciones y a la inversa, la respuesta de las organizaciones ante la demanda de participación del poder tienen ciertas condicionantes. En el primer caso, la respuesta del poder está condicionada por:

- i) “La existencia o no de relaciones previas y del carácter de la relación.
- ii) La existencia de negociaciones concretas.
- iii) El grado de monopolio de la organización en su ámbito de actividad respectivo.
- iv) Si proporcionan bienes públicos atractivos.
- v) El grado de movilización con que cuenta la organización.
- vi) El grado de adecuación de las demandas a los intereses del poder.

- vii) El costo económico, social y político que supone la inclusión de una iniciativa concreta en las políticas públicas”.

La respuesta de las organizaciones está condicionada sí:

- i) “La participación va encaminada a la consecución de ciertos bienes deseados por la organización.
- ii) El poder ofrece incentivos económicos.
- iii) El poder ofrece legitimación social.
- iv) El poder ofrece reconocimiento institucional.
- v) El bien público propuesto se constituye como necesidad generalizada y decisiva.
- vi) La organización no es monopolista en su ámbito de actividad.
- vii) Hay normas sociales que apoyan la participación” (Guerra, 1996:86-87).

Por otra parte, no todos los participantes disponen de las mismas posibilidades o motivaciones para la participación, porque no cuentan con el mismo tiempo de dedicación, no están afectados con igual intensidad por los diferentes conflictos que la condicionan, no aprenden dichos conflictos desde el mismo nivel de realidad, no poseen similar nivel de formación y porque poseen diferentes cualidades como facilidad de palabra, capacidad de convencimiento, imagen, etc.

Al lado de estas condicionantes encontramos una serie de elementos inherentes:

- a) “Los promotores de la organización social que se basan en la utilización de símbolos culturales de la población y de los estratos sociales de pertenencia a que se orientan pueden tener más éxito que las que subrayan ideologías abstractas y descontextualizadas”.
- b) “El apoyo social y la participación comprometida pueden otorgar legitimación a los organismos planificadores para que los planes que pueden aprobar tengan continuidad frente a los cambios de Gobierno. De ahí la necesidad de institucionalizar adecuadamente las prácticas populares que han tenido éxito mediante la modificación del sistema jurídico”.

- c) "El éxito de un movimiento social dependerá de las alianzas e interrelaciones que establezca con otras organizaciones y movimientos, así como con las estructuras de poder. Los accesos que proporcionan estas redes incrementan cuantitativamente las ganancias de la acción colectiva y protegen al movimiento de una posible represión".
- d) "Es necesario un trabajo de apoyo a las organizaciones sociales, tomando en cuenta una serie de factores: la desconfianza en la acción colectiva, así como los objetivos de la integración (de seguridad y de desarrollo personal), etc".
- e) "Puede recurrirse a la forma de organización tradicional, considerar los niveles de la organización, propiciar el reclutamiento en bloque, poner especial atención al estudio de la cultura".
- f) "La participación debe implicar la posibilidad de que las demandas e intereses de las organizaciones lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad".
- g) "La participación en la definición y aplicación de las políticas públicas es el resultado de un proceso de negociación entre el poder y las organizaciones. La participación nacería como resultado e imposición de un proceso de corporatización".
- h) "Los que ocupan una posición privilegiada disponen de recursos suficientes para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos por lo que la diversidad de organizaciones se hace necesaria".
- i) "La ampliación de los espacios de participación de los sectores populares se da en medio de relaciones de clase preexistentes, por lo que esta puede asumir un carácter intrínsecamente conflictivo" (Guerra, 1996:82-88).

Por otra parte, la participación social suele tener también dos tipos de obstáculos: las restricciones propias de la participación social y los cuellos de botella que obstaculizan la canalización de recursos para políticas sociales.

Dentro de las restricciones, Carlos Guerra señala las siguientes:

- a) "Las diversas formas en que esta (la participación social) se manifiesta organizadamente no ha probado su capacidad para dar inicio a procesos de cambio, situación que se vuelve más compleja cuando no se tiene una idea de los cambios que se busca generar y habitualmente los movimientos sociales se autolimitan".
- b) "Las organizaciones de participación son frágiles por las contradicciones internas de poder y de intereses que poseen".
- c) "El concepto de autonomía es dudoso, dada la proximidad de trabas que inhiben o deforman su desarrollo, tales como el sistema de cuotas y el clientelismo, por lo que cabe preguntarse si cuentan con un proyecto o visión de futuro".
- d) "La participación de la población suele ser manipulada y orientada hacia una nueva legitimación del orden social al reemplazar el protagonismo de la población por una participación formal o por una consulta ritual de decisiones ya tomadas".
- e) "Las organizaciones de participación social pueden representar la conformación de subjetividades negativas. Pueden expresar reacciones de desajustes del grupo familiar y la vida pública".
- f) "También son expresión de limitaciones de la participación dos extremos comunes en la lógica que lleva a participar: el voluntarismo que busca la consecución de metas que están por encima de las condiciones reales o por la aplicación de medios que se contradicen con los objetivos".
- g) "Existe el riesgo de que la participación degenera en apropiación cuasicorporativa cuando los grupos más privilegiados hacen oír su voz por encima de los estratos sociales de menor rango".

- h) "Para garantizar la autonomía de la organización es necesario evitar la dependencia respecto de una instancia de participación única, ya sea una agencia gubernamental, una organización de base, un líder o un técnico. Esto garantizaría que las organizaciones tengan una auténtica representatividad".
- i) "Aún cuando la participación arroje una dinámica constructiva y adecuada, puede no contar con los recursos humanos y materiales mínimos necesarios para asegurar el éxito de su acción".
- j) "La cultura, la educación y la ética pueden integrar una fórmula que apoye la participación ciudadana" (Guerra, 1996:89-96).

Los cuellos de botella que señala el autor para la canalización de recursos son:

- a) "Las actividades de reforzamiento de la capacidad administrativa local exigen cambios que se sitúan fuera del control de la iniciativa local. (v.gr. las relaciones entre Gobierno local y autoridades locales). Ello debido a la creación de clientelas, la corporativización o el sesgo asistencialista en el área social".
- b) "Los sectores poblacionales han exhibido cierto grado de organización en torno a demandas de infraestructura, desarrollo comunitario, etc. pero tienen dificultades para organizar sus demandas en un sentido más amplio".
- c) "La falta de flexibilidad operativa en la ejecución de proyectos y de interlocución recíproca entre la política económica y la política social".
- d) "Se demandan derechos ciudadanos pero no se recurre a la acción política para obtenerlos".
- e) "El papel potencial atribuido a los municipios como principales mediadores entre las demandas locales de los más pobres y las instancias decisorias públicas choca con la falta de recursos que los municipios pueden autogenerar y el estrangulamiento de flujos desde el Estado a los municipios pobres".

- f) "Los gobiernos locales no siempre disponen de la organización y el conocimiento necesarios para atender a los proyectos de iniciativa popular y auxiliar a la comunidad en la obtención de los elementos e insumos que son indispensables para llevar a cabo estos proyectos".
- g) "Gran número de los técnicos y funcionarios de la administración pública desempeñan su tarea insertos en el ritualismo y rigidez burocráticos".

"Cuando por fin se pone en boga el discurso de las políticas sociales integradas, la práctica sigue en sentido contrario: hacia la sectorización con proliferación de feudos dentro del aparato estatal, la yuxtaposición de funciones, la complejización innecesaria en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas sociales y los celos interinstitucionales; todo ello conduce a los sectores y subsectores del área social a destinar buena parte de sus esfuerzos a la propia reproducción de los feudos" (Guerra, 1996:94-96).

También las organizaciones se enfrentan a nuevas circunstancias que dan lugar a algunos retos para las organizaciones sociales populares. Las nuevas circunstancias sociales y políticas, la precariedad de los canales de comunicación con las instituciones públicas, carencia de infraestructura social, falta de cohesión social en las poblaciones y crisis de identidad, el reducido tamaño de las organizaciones, el divorcio entre el mundo de las mujeres y el de los hombres, el envejecimiento de las organizaciones, el escaso tiempo que los pobladores dedican a sus organizaciones y el personalismo de los dirigentes sociales.

Además la ausencia de espacios públicos de encuentro, las pocas expectativas que los sectores populares depositan en las organizaciones sociales, "la politización partidista de la vida cotidiana, las leyes de juntas de vecinos, la postura de la Iglesia Católica y la crisis de financiamiento de las ONG's, la carencia de recursos de las organizaciones para realizar sus actividades, no reconocer las carencias propias y la debilidad de la red que conforman" (Guerra, 1996:96-108).

El contexto político en medio del cual se inició el sexenio de 1988-1994, representó una fuerte crisis de credibilidad para el partido oficial, con lo cual éste estaba pagando

los costos del ajuste económico. La reforma del Estado promovida por Salinas de Gortari, lleva el objetivo de procurarle al gobierno una nueva capacidad de acción sobre áreas sociales y propiciar la recuperación y estabilidad económicas. En éste sentido, la reforma consiste en transformar el sector público y reestructurar o vender las empresas paraestatales y a su vez, el cambio económico es consistente con la apertura comercial y con la firma del Tratado de Libre Comercio.

En su toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari le propuso a la nación tres acuerdos que pretendían resolver los problemas de corto y largo plazos. “El primero para la ampliación de la base de la vida democrática; el segundo para la recuperación económica con estabilidad de precios; y el tercero para el mejoramiento productivo del nivel de vida” (Trejo, 1993:184).

En congruencia con dichos objetivos, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos de éste se resumen de la siguiente manera: defender la soberanía nacional y promover los intereses de México en el mundo; fortalecer el sistema político y perfeccionar la vida democrática; restablecer el crecimiento de la economía en condiciones de estabilidad y mejorar los niveles de vida de la población mediante el logro de un sistema económico más productivo y eficiente. Como una de las respuestas principales a éste último objetivo general de política se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

“El Pronasol es un instrumento innovador de combate a la pobreza. Es un programa que surge en el marco de la reforma del Estado iniciada por Miguel de la Madrid y todavía en curso bajo el gobierno de Carlos Salinas. Se trata pues, de un programa que por un lado guarda consistencia con un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y que, por el otro, rompe con la ecuación tradicional entre la política social y el gasto público. El programa se inscribe en una vertiente que se ha inclinado hacia la inversión en infraestructura física y social”.

“De acuerdo con la letra de sus documentos, el objetivo del Pronasol es atender las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas, como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar”.

“Detrás de éste objetivo se esconde un avance sustantivo en la conceptualización de la política de “bienestar social”. El gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que quienes integran la población más pobre, se procuren el bienestar de manera individual” (Trejo, 1993:185).

El programa esta enfocado básicamente a atender a la población indígena, a los campesinos pobres y población del medio rural, trabajadores agrícolas migratorios, colonias populares, los jóvenes y las mujeres.

Para alcanzar sus objetivos, el programa se divide en tres grandes secciones: los programas de bienestar social, los programas de apoyo a la producción y los programas de desarrollo regional.

El programa cuenta con una serie de principios a través de los cuales se intenta promover la participación social directamente en la solución de sus problemas. Con ello, se busca alcanzar mayores niveles de eficiencia en la aplicación del gasto público al reducir costos de operación. Se busca, además promover el respeto a la voluntad, iniciativa y formas de organización de los individuos y sus comunidades. Mediante la corresponsabilidad, la asignación de los recursos públicos se realiza de manera directa a los comités nombrados por las organizaciones y comunidades para la ejecución de la obra y/o proyecto. De ahí que se promulguen como principios la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos.

La población objetivo del programa nos señala claramente que el gobierno canaliza los recursos en favor de los sectores más desprotegidos de la sociedad. La importancia que cobró el sector rural dentro del programa se debe a que la política de ajuste estructural presentada en el proceso de reforma de Estado, había afectado los ingresos de los productores rurales, dando origen a un movimiento reivindicativo, además:

“La aplicación de las medidas de ajuste en el medio rural requerían de una política social de concertación y de atención a los sectores más golpeados por la desregulación, para colocarlos en condiciones menos favorables ante la inminencia de la apertura comercial. La política social se dirigiría, entonces, a tratar de evitar conflictos sociales por la aplicación de tales medidas de ajuste,

cuestión que las centrales oficiales, por sí mismas, no podían garantizar” (Oehmichen, 1999:114).

Es por ello, que a decir de Cristina Oehmichen (Oehmichen, 1999:114) “la participación del INI en el sector rural y en especial con la población indígena fue una importante vía para llegar a uno de los sectores más vulnerables y con altos riesgos de violencia del país”. El surgimiento del EZLN en 1994 puso de manifiesto los temores del gobierno e incluso, “los grupos de poder locales en el estado de Chiapas, cuestionaron la asignación de recursos a estos grupos con el argumento de que fueron utilizados para la adquisición de equipo bélico”.

Para dar una atención específica a los diferentes grupos, la aplicación de los recursos del programa fueron focalizados y, de éste modo, en el seno del Pronasol se instrumentaron una gran variedad de programas orientados a satisfacer alguna necesidad específica: niños en solidaridad, escuela digna, crédito a la palabra, IMSS-Solidaridad, empresas en solidaridad, fondos regionales de solidaridad, etc.

Por otra parte, existe una estrecha relación entre organización y participación política motivada por la instrumentación del programa:

“Sin lugar a dudas, la mayor innovación del Pronasol es su método de trabajo. Para poder participar en algún programa, el Pronasol exige una condición inapelable: la organización previa de la comunidad. Los fondos del programa empiezan a operar una vez que las demandas de la comunidad se presentan a través de un comité de solidaridad constituido para tal fin. De esta exigencia del Pronasol se desprenden un sinnúmero de implicaciones que afectan al programa mismo, pero también a la sociedad en su conjunto”.

“La naturaleza de los Comités de Solidaridad no es un asunto irrelevante. De ella se desprende el proceso político de la oferta social correspondiente. En esa medida, está en juego no sólo la efectividad del programa, sino el futuro del sistema político en su conjunto”.

“Idealmente, los Comités de Solidaridad rompen con el entramado político institucional que tradicionalmente ha condicionado la política social en México.

Lo hace porque la exigencia de la organización del comité obliga a las comunidades a definir liderazgos y a crear nuevos mecanismos de decisión. Estos, al menos aparentemente, rompen con la organización corporativa del PRI”.

“En principio, la sola idea de comités individuales constituye un reconocimiento de la creciente diversidad que caracteriza al país, y sobre todo, al hecho de que las fuentes del poder político tienden a descentralizarse. El comité trasciende la organización sectorial y enfatiza la dimensión territorial; abandona al gremio y reconoce al individuo, al ciudadano” (Trejo, 1993:189).

El programa esta dirigido al combate a la pobreza. En este camino, se ha incorporado un elemento crucial que ha reducido las bases de las centrales oficiales y de los gremios que de ellas se desprenden: las comunidades. A partir del Pronasol, la relación que se ha construido tiene más hacia el binomio Presidente-comunidad:

“(...)ya no se trata del ejecutivo que va a la comunidad, sino la comunidad quien demanda los recursos. A partir de éste proceso, el programa y el presidente mismo favorecerán la formación de una nueva coalición de apoyo, no sólo al programa, sino a la reforma económica en su conjunto” (Trejo, 1993:190).

El Indigenismo

Si en la época colonial, las regulaciones de la Corona tendientes a regular la explotación del indio se tamizaron de un indigenismo favorable a los indios, las medidas adoptadas por los gobiernos liberales posteriores a la época de independencia debilitaron los cimientos de las comunidades indígenas, por la adopción de medidas típicas del modelo liberal: la propiedad privada, la libertad, la igualdad jurídica y el individualismo, medidas cuya adopción fue considerada como necesaria para alcanzar la consolidación de la nación.

Las leyes tendientes a proteger a los indígenas de los abusos cometidos por los españoles, dieron origen a la creación de las encomiendas. Al lado de las encomiendas, la explotación de las minas encontradas fue posible gracias al aporte de fuerza de

trabajo indígena. En estos espacios, la explotación de la fuerza de trabajo indígena fue llevada al extremo.

Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 provocaron un efecto contrario al que se esperaba. Con la nacionalización de los bienes de la Iglesia y la puesta en venta de los bienes comunales para favorecer la inversión privada y la colonización en espacios no habitados se pretendió fortalecer las fronteras del país; la concentración de las tierras comunales en unas cuantas manos por el bajo precio a que eran adquiridas fue el efecto inmediato de la adopción de tales medidas, y la guerra de castas la reacción indígena inmediata.

La adopción de la propiedad privada como forma privilegiada de tenencia de la tierra coadyuvó a la desintegración de las comunidades indígenas. La libertad como principio liberal aplicable a todos los ciudadanos mexicanos propició la legalización de los despojos de la tierra de las comunidades por la libertad que obtuvieron los pueblos indígenas de vender. "La igualdad jurídica de indios y blancos se convirtió en una ley de doble filo, puesto que patentizó la desigualdad existente en la sociedad mexicana" (Barre, 1988:28).

Es en éstos momentos de la historia de los pueblos indígenas en dónde la marginación de que eran objeto se hace evidente: su debilidad como grupo organizado para reclamar sus derechos, su marginación económica de los beneficios del "progreso", las relaciones interétnicas con criollos y mestizos que establecieron y, finalmente, la consolidación de un sistema dominante-dominado en beneficio de estos y en perjuicio de los indígenas.

Si su marginación de la vida económica y social se consolidó, la marginación de la participación política fue más que evidente:

"Al principio de la época colonial fueron establecidas las leyes tutelares porque se consideraba que los indígenas eran seres inferiores. Pero al cabo de tres siglos de coloniaje, estas leyes sirvieron para mantener y fijar esta inferioridad. En consecuencia al ser declarada la igualdad jurídica, el indígena se hallaba en un estado efectivo de inferioridad con respecto al resto de la población, en todos los dominios de la vida económica y social" (Barre, 1988:29)

La Ley de 1875 emitida por Porfirio Díaz tenía como finalidad apoyar la colonización por parte de los europeos, quienes llevarían el progreso a las regiones más apartadas y se lograría con ello un impulso al capitalismo naciente en México, así como la consolidación de las fronteras. Se establecía la necesidad de "blanquear" al país, mediante el predominio de las razas blancas en perjuicio de la población indígena. "Las expropiaciones sistemáticas y la oficialización de la desintegración de las comunidades crearon las condiciones que dieron lugar al estallido revolucionario de 1910" (Barre, 1988:60).

La amplia participación de la población india en la lucha armada puso de manifiesto la realidad social y económica en que estas vivían, por lo que los gobiernos posrevolucionarios pusieron atención a éste problema. "Si se quería estabilizar el país, era necesario establecer las reformas sociales tendientes a lograr la paz social y propiciar el despegue económico" (Barre, 1988:61).

En una amplia estrategia para buscar la paz, Venustiano Carranza llevó a cabo una serie de reformas y la promulgación de la constitución de 1917: la dotación de tierras a los ejércitos de Villa y Zapata les resto base a estos en su lucha armada, los artículos constitucionales 3, 4, 27 y 123 expresaron los derechos sociales a que todo mexicano tiene acceso y la obligatoriedad del Estado para asegurar su cumplimiento.

De acuerdo con lo señalado líneas arriba, podemos distinguir tres momentos de aplicación de la política social en México: la etapa posrevolucionaria, la etapa del Estado desarrollista que va de 1934 a 1976 y la etapa que va del ajuste económico instrumentado básicamente a partir de 1982 hasta nuestros días. En estas tres etapas, la política social de atención a los pueblos indígenas denominada política indigenista o indigenismo tuvo sus propias características.

Estas características asumieron sus formas a partir de la realidad a la que se enfrentaba en esos momentos el Estado mexicano. En la etapa posrevolucionaria, el indigenismo estuvo fuertemente ligado al nacionalismo, en la etapa del Estado desarrollista, también conocida como la etapa de modernización los indígenas fueron vistos como espacio de reserva de mano de obra, recursos naturales y suministro de materias primas y alimentos baratos para la industria en auge; finalmente, en la etapa del modelo

neoliberal, con las reformas constitucionales, se busca ajustar a la población indígena a los requerimientos del mercado ante la apertura comercial.

La esquematización de estos tres momentos, Cristina Oehmichen los describe de la siguiente forma:

“El indigenismo entendido como la política social dirigida hacia la población indígena, tuvo su origen en la consolidación –institucionalización- del Estado mexicano posrevolucionario. Esta se fue transformando de acuerdo con los requerimientos de los procesos de acumulación y de socialización de la mano de obra indígena pero también a partir de las demandas de sus comunidades y organizaciones”.

“En un primer momento, la política social dirigida hacia los indígenas se orientó a lograr homogeneización de la población, mediante la alfabetización y la castellanización forzosa, o por medio de la fusión de razas y culturas, toda vez que la diversidad étnica y cultural se presentaba como un obstáculo para la unificación nacional” (Oehmichen 1999:57).

“En un segundo momento que podemos ubicar en el período de 1934 a 1976, la política social, además de socializar a los indios a través de la educación, trató de incorporarlos al modelo económico basado en la sustitución de importaciones, ya sea bajo la forma salario-trabajo o como productores agropecuarios y consumidores de nuevas tecnologías y productos industrializados”.

“Para los años ochenta, su discurso se orientó a respetar la diversidad cultural y apoyar el desarrollo autónomo autogestivo de los pueblos indígenas, pero su práctica operativa se orientó con criterios económicos que terminaron por subsumir la diversidad cultural dentro de categorías económicas: la marginación y la pobreza extrema”.

“A partir de 1989, el discurso gubernamental ubicó a los indígenas como mayores de edad. Se habló del respeto a sus culturas y de la naturaleza pluricultural de la nación, cuestión que se concretó con la reforma al artículo cuarto constitucional. A la vez, se les otorgó el pleno dominio sobre la propiedad

de sus tierras, ya sea para trabajarlas, para asociarse con inversionistas privados, para hipotecarlas o para venderlas en el libre mercado”.

“Durante 1989-1994, la acción indigenista se orientó a capacitar –socializar- a la población indígena para ajustarla a los requerimientos del mercado ante la apertura comercial. Los indios ya no solo representan mano de obra puesta al servicio del capital, sino que además se demanda que sus tierras, recursos naturales, territorios y esfuerzos productivos se incorporen de lleno a la lógica del mercado” (Oehmichen, 1999:57-58).

El INI se fundó como una institución que dependía directamente del presidente de la república. Al frente de la misma estuvo Alfonso Caso desde la creación de la institución en 1948, hasta su muerte en 1970. Para éste director, el indigenismo:

“Tenía por objetivo lograr una aculturación planificada por el gobierno federal, para sustituir los elementos culturales que se consideraban negativos en las propias comunidades indígenas y sustituirlos por elementos positivos de la sociedad occidental” (Oehmichen 1999:67).

Esta forma de entender y hacer política indigenista derivó en una vasta obra realizada por Gonzalo Aguirre Beltrán en la que la conceptualización se sintetizó en tres elementos básicos: la teoría de la integración, la teoría de las regiones de refugio y la teoría de la investigación-acción. En el caso de la teoría de la integración, la idea básica consistía en que en esos momentos el país estaba atravesando por un proceso de formación y consolidación que al final del camino llevaría a la nación a una homogeneización en cuanto a la composición étnica, económica, social y política.

En el caso de la teoría de las regiones de refugio, las cuales eran entendidas como espacios o reductos en los que interactúan poblaciones segmentadas cuya cultura es diferente y asimétrica con relación a una cultura nacional que se presume dominante. En esas regiones, una ciudad en la que habitan los españoles, criollos y mestizos rige la vida económica, social y política de las comunidades indígenas satélites.

La teoría de la investigación-acción se refiere a la practica indigenista que parte del reconocimiento de la existencia de un mundo indígena y de un mundo ladino. El

reconocimiento y estudio de ambos elementos como parte de una unidad con especificidades propias era indispensable para inducir el cambio sociocultural tanto en los indígenas como en los mestizos.

Esta corriente teórica también sufrió los efectos de la crisis que el país sufrió a finales de la década de los sesenta cuya máxima expresión fue el movimiento estudiantil de 1968. Se planteó a partir de entonces una nueva concepción teórica sobre el evolucionismo multilíneal, que buscó una salida hacia la construcción de nuevos modelos civilizatorios enfocados a la recuperación de la cultura propia de los pueblos. Fue entonces que se articuló el concepto de etnodesarrollo a partir de la teoría del control cultural de Guillermo Bonfil. De acuerdo con ello, el etnodesarrollo habría de fincarse en el fortalecimiento de los recursos culturales propios de los pueblos indígenas.

Aunque el indigenismo haya asumido diferentes formas y aun cuando la antropología mexicana le halla signado diferentes nombres – indigenismo paternalista, marginalista, asimilacionista entre otras tantas – y aun cuando se hayan instrumentado diversas teorías para entender la problemática que significa la presencia de las comunidades indígenas – “las teorías de continuum folk-urbano, el modo de producción asiático, las minorías nacionales, la estructura dual” (Pozas, 1995:16) – el fondo real de la política indigenista ha sido referido por Guillermo Bonfil Batalla en las siguientes líneas:

“Pero el fin último no está en duda ni el indigenismo contradice en nada el proyecto de país que la revolución triunfante ha ido cristalizando: se trata de incorporar al indio, es decir, desindianizarlo, hacerlo perder su especificidad cultural, histórica. El asunto es cómo hacer mejor” (Bonfil, 1989:171).

Las comunidades indígenas han respondido a esta acción y han asumido diversas formas de resistencia: su sistema comunitario como conjunto de valores, actividades, normas, estructuras jerárquicas, todo en conjunto e incluso hasta la violencia.

La cuestión étnica no se encuadra de manera paralela a la cuestión campesina. Aun cuando ambas tienen similitudes en la amplia gama de problemas a los que se enfrenta el campo en México, la cuestión campesina puede limitarse un tanto a aspectos económicos, sociales y políticos, pero la cuestión india rebasa esos aspectos a los que se

les agrega el cultural y que en su conjunto plantean una forma específica de ver la vida. A este respecto Bonfil señala la existencia de dos civilizaciones en México y es ahí en dónde considero radica la sustentación de la cuestión india.

En el México de hoy, la existencia de dos civilizaciones ha creado una ficción de lo que consideramos nuestra nación. Por un lado, los grupos de poder que se ostentan como dirigentes legítimos y cuya forma de entender la civilización los ha llevado a empobrecer a la gran mayoría de la población, en beneficio propio.

Por otro lado, un conjunto de "gente" que sustenta su vida diaria en un sistema de símbolos, creencias y formas de ver la vida radicalmente diferentes a esos grupos de poder. Entre ambos, un sector de masas de la clase media cuya identidad, futuro y destino son inciertos.

La existencia de los dos primeros grupos, origina un choque de formas de ver y entender la vida. Los primeros, sustentadores de un proyecto de vida al estilo occidental y los segundos, sumidos en la pobreza por entender la vida de otra forma: los pueblos indígenas.

La relación conflictiva entre ambos grupos genera choques de ideas, genera resistencias, dominación e incluso, negación de unos al derecho de otros. En esa relación conflictiva, encontramos formas variadas de dirimir la violencia en la que puede degenerar el conflicto. Desde la resistencia sumisa y callada hasta la resistencia violenta e incluso armada.

En ese contexto, los pueblos indígenas del estado de México pertenecientes a la etnia otomí, también establecen un conjunto de estrategias que buscan antes que otra cosa, la supervivencia del grupo. Las diversas formas de relacionarse con otro grupo étnico, los mestizos, con otros grupos o comunidades y entre ellos, son tratadas a detalle en el capítulo segundo. En éste capítulo haré referencia a los elementos genéricos que, de acuerdo con Bonfil Batalla, caracterizan a los indígenas de un grupo determinado:

"Los pueblos indios, como cualquier pueblo en cualquier lugar y momento, provienen de una historia particular, propia. A lo largo de esa historia – milenaria, en muchos casos – cada generación trasmite a las siguientes un legado

que es su cultura. La cultura abarca elementos muy diversos: incluye objetos y bienes materiales que ese sistema social organizado que aquí denominamos pueblo, considera suyos: un territorio y los recursos naturales que contiene, las habitaciones, los espacios y edificios públicos, las instalaciones productivas y ceremoniales, los sitios sagrados, el lugar donde están enterrados nuestros muertos, los instrumentos de trabajo y los objetos que enmarcan y hacen posible la vida cotidiana; en fin, todo el repertorio material que ha sido inventado o adoptado al paso del tiempo y que consideramos nuestro -de nosotros- los mayas, los tarahumaras, los mixes”.

“Se transmiten también, como parte de la cultura que se hereda, las formas de organización social: qué deberes y derechos se tienen que observar entre los miembros de la familia, en la comunidad, en el pueblo en su conjunto; cómo solicitar la colaboración de los demás y cómo retribuirla; a quién acudir en busca de orientación, decisión o remedio”.

“(…) todo lo anterior lleva ya a otro campo: los conocimientos que se heredan. Aprendemos a hacer las cosas, a trabajar en lo que aquí se trabaja, a interpretar la naturaleza y sus signos, a encontrar los caminos para enfrentar los problemas, a nombrar las cosas. (...) y junto con esto recibimos también valores: lo que es bueno y lo que es malo, lo que es deseable y lo que no lo es, lo permitido y lo prohibido, lo que debe ser, el valor relativo de los actos y de las cosas. (...) y una generación transmite a otras los códigos que le permiten comunicarse y entenderse entre sí: un idioma que expresa además la peculiar visión del mundo, el pensamiento creado por el grupo a lo largo de su historia; una manera de gestos, de tonos de voz, de miradas y actitudes que tienen significado para nosotros, y muchas veces sólo para nosotros”.

“(…) y más en el fondo, se transmite también, como parte de la cultura, un abanico de sentimientos que nos hacen participar, aceptar, creer, sin el cual y por su correspondencia con el de los demás miembros del grupo, sería imposible la relación personal y el esfuerzo conjunto. Tal es la cultura, la que cada nueva generación recibe, enriquecida por el esfuerzo y la imaginación de los mayores, en la que se forma y a la que a su vez enriquece” (Bonfil 1989: 47 – 48).

En esta forma de organización de la vida étnica indígena, el objetivo de la actividad productiva es la autosuficiencia y la sobrevivencia del grupo. Se busca, antes que un beneficio económico, obtener ciertos niveles de seguridad básica para sobrevivir de una manera autosuficiente. Con ello, los indígenas resienten de manera proporcionalmente directa los efectos de las crisis del mercado en la medida en que su economía dependa más del intercambio económico.

Dada esta finalidad de la economía indígena, la organización del trabajo considera a todos los miembros de la familia, por lo que cada uno de ellos realiza una actividad específica en la unidad familiar de producción y consumo. Las relaciones de parentesco

“permiten ordenar la cooperación de un mayor número de individuos para ciertas tareas en las que los miembros de la unidad doméstica resultan insuficientes. La noción de salario es ajena a gran parte del trabajo orientado hacia la autosuficiencia: no se paga, se retribuye, se adquiere la obligación de hacer lo mismo que otros hicieron por uno, cuando llegue el momento” .

“Las formas de propiedad, adjudicación y usufructo de los principales recursos productivos de la comunidad india, reflejan la orientación básica de la actividad económica. La tierra no es propiedad privada, sino comunal. Los bosques y los montes no aptos para la agricultura, también son propiedad comunal. En general los predios que se conocen como propiedad particular, están sujetos a limitaciones, como la de que sólo pueden ser vendidos a otro miembro de la comunidad, pero no a un extraño”.

“La tierra no se concibe como una mercancía, sino un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres. Grupo y territorio forman una unidad inseparable en las culturas indias” (Bonfil, 1989:64-65).

La autoridad en los pueblos indios va unida al prestigio social. Y éste se adquiere a lo largo de la vida mediante la demostración de la capacidad de servicio a la comunidad. En el ámbito de la vida pública, el servicio a la comunidad se realiza a través de la participación en el sistema de cargos. En todos los grupos existe un conjunto

jerarquizado de cargos públicos, que constituye el gobierno comunal. La mayor parte son cargos anuales; en algunos casos, su desempeño es voluntario y los aspirantes se proponen a sí mismos ante las autoridades correspondientes; en otros casos, se ocupan obligatoriamente por designación o por elección. Es necesario ascender desde los cargos más bajos.

La economía de prestigio, orientada a la autosuficiencia del grupo, organiza un sistema de cargos y de relaciones (estructura jerárquica funcional) a las necesidades de la comunidad. De ese modo, la participación social hacia adentro y hacia fuera del grupo asume diferentes matices. Por ello, las formas de trabajo como la de los fondos regionales, dado su carácter externo, son vistos por la comunidad de un modo diferente a como lo ven sus promotores.

Con este conjunto de elementos, se va a evaluar el impacto del Fondo Regional Rhayo Xhudi en las comunidades indígenas del norte del estado de México. Pertenecientes a la etnia otomí, sus formas de organización social están determinadas al interior por las normas que dicta la comunidad, al exterior, por las formas que se promueven por parte de las instancias de gobierno, en éste caso, el INI.

El Instituto Nacional Indigenista

El Instituto Nacional Indigenista¹ (INI) fue creado por decreto presidencial en diciembre de 1948. Surge en el marco del nacionalismo revolucionario –ideario político del partido oficial corporativista- que intentaba consolidar la nación mexicana y como resultado de los acuerdos derivados del Congreso Indigenista Interamericano²

¹ Oehmichen 1994; Oehmichen 1999: 114-118; INI: *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994*; INI: *Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000*, INI-Sedesol-Solidaridad: *Perspectivas para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de México*; Sedesol: *Reglas de Operación del Ramo Administrativo 20: Desarrollo Social*, Instituto Nacional Indigenista; Sedesol: *Reglas de Operación del Ramo Administrativo 26: Atención a productores Agrícolas de Bajos Ingresos*.

² El Congreso Indigenista Interamericano tuvo lugar en México. Es una fecha importante para la historia del indigenismo, pues las autoridades latinoamericanas asumen la responsabilidad del problema indio, siguiendo una ideología explícitamente integracionista. Auspiciada por México esta reunión tuvo lugar en presencia de numerosos etnólogos, antropólogos y sociólogos procedentes de todo el continente y estuvo presidida por el presidente mexicano Lázaro Cárdenas. Este congreso se llevó a cabo con el fin de elaborar un programa a favor de las poblaciones indígenas a nivel continental. (Barre 1988: 34)

celebrado en Pátzcuaro en el estado de Michoacán en 1940. Filial del Instituto Indigenista Interamericano, tiene a su cargo diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas de México.

“Con base en éste nacionalismo revolucionario, el Estado apareció como garante de la unidad nacional y la justicia social. De ahí que la política de integrar a los indios se haya presentado no sólo como factor de unidad, sino también como un acto de justicia que llevaría la revolución hasta los rincones más apartados del país, por medio de la educación y el reparto agrario” (Oehmichen, 1999:26-27).

En sus inicios, el INI orientó sus actividades a la investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas de mejoramiento de los núcleos indígenas, así como a la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en las regiones indígenas.

Como instrumento del Estado para llevar a cabo la política indigenista su trasfondo político fue la integración de la población indígena a la nación mexicana, o, como señala Barre:

“Podemos definir el 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” (Barre, 1988:34).

Al paso del tiempo, el INI fue asumiendo diversas funciones operativas dada la escasa participación de otras instancias gubernamentales en las comunidades indígenas. La lejanía, dispersión y escasa comunicación de los asentamientos étnicos fueron los principales obstáculos para el desarrollo de las políticas y programas a favor de los indígenas. Por otra parte, la disponibilidad presupuestal frente a las necesidades de las comunidades y sus pobladores no ha sido suficiente para atender los problemas que se pretenden resolver.

Actualmente, la estructura del INI se compone de la siguiente manera. En la Ciudad de México se encuentra su sede u oficinas centrales. En estas, las actividades que realiza el instituto se organizan en cuatro áreas sustantivas: Operación y Desarrollo, Procuración

de Justicia, Organización y Participación Social e Investigación y Promoción Cultural. Cuenta además con tres áreas de apoyo: la Secretaría Tesorería, la Contraloría Interna y Asuntos Jurídicos.

El Instituto esta sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y su órgano máximo de decisión es el Consejo Directivo, presidido por el Secretario de la Sedesol y del cual forman parte los titulares de varias Secretarías de Estado: Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Salud y otras, así como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional.

La atención directa a las comunidades indígenas se realiza por medio de 110 Centros Coordinadores Indigenistas (CCI's), distribuidos en 23 estados de la república y cuyas actividades son coordinadas por 23 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones. La organización de las actividades dentro de las delegaciones se da de la misma forma que en las oficinas centrales: cuatro áreas sustantivas y tres áreas de apoyo.

Los CCI's son unidades de atención localizadas en el seno de las comunidades indígenas, que tienen asignada la cobertura sobre un cierto territorio, normalmente conformado por varios municipios. Cada CCI dispone de infraestructura propia para sus oficinas en las cuales labora una plantilla de personal integrada por técnicos y profesionistas encargados de llevar a cabo los programas institucionales y su estructura interna obedece a las necesidades y características específicas de la zona de influencia.

Para una mejor atención de las comunidades indígenas, los CCI's dividen su área de atención en microregiones de acuerdo a las condiciones geográficas, de dispersión de la población o por grupo étnico. Esta división da lugar a equipos de trabajo integrados en unidades operativas que ejecutan sus actividades coordinadas por el CCI.

En el estado de México, la división inicial del Centro Coordinador Indigenista de Atlacomulco —el único existente en el estado— en unidades operativas funcionó hasta 1994, año en que se creó la delegación estatal del INI. A partir de ese año, las unidades operativas coordinaron sus actividades desde la delegación y a través de esta les han sido asignados los recursos a los diferentes programas que opera la unidad sin intervención del Centro Coordinador. Dadas estas condiciones, las unidades operativas han

funcionado como Centros Coordinadores en cuanto a la ejecución de los programas, pero no cuentan con la infraestructura ni el personal técnico con el que cuenta el CCI.

El INI a nivel central (oficinas centrales) cuenta con un Director General —cuyo nombramiento es facultad exclusiva del Presidente de la República— y un director por cada área (tanto sustantiva como de apoyo). En las delegaciones la coordinación se establece por medio del Delegado Estatal (nombrado por el Director General y el Gobernador en turno) y en los Centros Coordinadores por medio del Director de CCI.

Además de esta estructura, el INI administra un Hospital de atención mixta que proporciona consultas con medicina científica y con medicina tradicional ubicado en Cuetzalan, Puebla. Cuenta con un albergue para pacientes de tercer nivel en la Ciudad de México, 15 radiodifusoras que transmiten su programación en lenguas indígenas en varios estados del país, 3 centros de capacitación y 1 134 albergues ubicados estos últimos en 24 estados y atienden en ellos a 58 000 niños indígenas aproximadamente. La cobertura del instituto es de 1,409 municipios con 10,754 localidades.

Las principales fuentes de financiamiento de los recursos que opera el Instituto son: el programa normal del Instituto Nacional Indigenista, los recursos de los ramos administrativos del gobierno federal 0020 y del 0026, los recursos concertados con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), órgano dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Fundación Ford y la Fundación Kellogg's.

La acción del INI se lleva a cabo a través de lo que la propia institución denomina sus líneas estratégicas en el ámbito político:

- a) Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades indígenas.

Al respecto, se pretende impulsar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a través de la modificación del orden jurídico existente, el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

- b) Federalización de la acción indigenista que consiste en transferir recursos y funciones a las organizaciones indígenas.

- c) Participación y gestión comunitarias: línea que estimula la participación de las comunidades en la definición de los proyectos a llevar a cabo para la resolución de sus necesidades.
- d) Reforma de la práctica institucional que orienta su acción básicamente en coordinar la acción de las instituciones del sector público que realizan su trabajo en las comunidades indígenas.
- e) Participación social-política en el sentido de dar mayor realce a la participación política de los indígenas en la definición de los programas y líneas de gobierno para su beneficio.

Los programas que lleva a cabo el INI se organizan –para fines operativos – en ocho grandes rubros distribuidos de la siguiente manera:

I. Satisfacción de necesidades básicas. En este rubro se incluyen los programas a través de los cuales se llevan acciones a favor de la alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura social y son los siguientes:

- i) Albergues escolares indígenas a través de los cuales se les otorga a los niños en edad escolar alimentación, educación, tratamiento médico, apoyo con ropa y útiles escolares para que terminen la primaria.
- ii) Atención primaria a la salud. A través de éste programa se coordinan acciones preventivas con otras instancias del sector salud.
- iii) Atención de tercer nivel, programa mediante el cual se canalizan a los indígenas a hospitales de alguna especialidad, así como con recursos económicos para la adquisición de medicamentos costosos.

- iv) Medicina indígena tradicional. Por medio de éste programa se incentiva el uso y la práctica de la medicina tradicional tanto en el medio indígena como el no indígena.
- v) Infraestructura social básica para la construcción de obras de agua potable, drenaje, alcantarillado y letrinas, caminos rurales, pie de casa, construcción de puentes, bodegas rurales, etc.

II. Desarrollo Regional y Sustentable. En este rubro se ubican los siguientes programas:

- i) Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para financiar proyectos productivos con créditos recuperables.
- ii) Ecología y Producción para el desarrollo sustentable encaminado a financiar proyectos que tengan impacto ambiental positivo mediante la conservación y generador de ingresos como el ecoturismo.
- iii) Programa de Atención a Mujeres Indígenas orientado a apoyar la economía familiar.

III. Capacitación y Organización Social

- i) Fomento a la organización social indígena. Se apoya con recursos en efectivo para llevar a cabo asambleas comunitarias, asambleas de organizaciones regionales, etc.
- ii) Capacitación interna y externa. Espacio para dar capacitación al personal del INI para que ejecute su trabajo, así como para la capacitación técnica, administrativa o de otra índole para las

organizaciones indígenas que tienen proyectos productivos o sociales.

IV. Promoción cultural

- i) Programa de promoción del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Con recursos provenientes de los diferentes programas del INI se llevan a cabo proyectos de apoyo a las manifestaciones culturales (danza, música, artesanías, etc.), rescate de lugares sagrados, etc. Asimismo se realizan acciones de difusión mediante los proyectos de medios audiovisuales, radiodifusoras, museos, publicaciones, coediciones, etc.

V. Promoción de justicia. Incluye el programa de Procuración de Justicia y sus líneas de acción son:

- i) Fortalecer el programa de defensoría del INI, especialmente el trabajo con los detenidos, para garantizar una defensa eficaz; y
- ii) Crear un núcleo (¿?) que pudiera generar la información, el conocimiento, la reflexión y las propuestas respecto a las medidas que deben tomarse para corregir o disminuir de manera sustancial y permanente, la desigualdad que afecta en el terreno de justicia los indígenas.

En concordancia con estas líneas de acción, la defensoría de presos indígenas, la promoción de organizaciones civiles de defensoría de los derechos de los pueblos indígenas directamente en las comunidades, la presentación de propuestas de reformas a las constituciones locales en pro de los derechos de los indígenas, el establecimiento de convenios con Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) para acciones de investigación en materia de derecho consuetudinario, acciones de capacitación sobre asuntos legales, el programa de traductores indígenas, etc.

La modificación de las constituciones locales en algunos casos facilitó la creación de organismos estatales de atención a los indígenas y la protección de la cultura y las lenguas nativas. (En el estado de México se creó el CEDIPIEM, en Querétaro se integró el Consejo Estatal de Atención a los Pueblos Indígenas, en Chiapas se creó el Consejo Indígena Estatal e incluso en el municipio de Aculco en el estado de México se creó la Coordinación de Asuntos Indígenas).

En este rubro también se brinda apoyo jurídico agrario, registro civil, antropología jurídica, se busca la coordinación interinstitucional para la adecuación del marco legal de procuración de justicia en favor de los indígenas y la participación de la sociedad civil en el conocimiento de los problemas indígenas motivando su participación en la resolución de la misma.

VI. Apoyo a Migrantes

- i) Apoyo a indígenas en las ciudades mediante acciones de capacitación -a indígenas que llegan a vivir a las ciudades- para la realización de proyectos productivos, así como para la procuración de justicia y defensa de sus derechos.
- ii) Apoyo a jornaleros agrícolas. Mediante este programa se instrumentan acciones de apoyo a la alimentación, salud, cultura, justicia y bienestar social de los jornaleros agrícolas.

VII. Programas y Proyectos realizados con apoyo internacional y de la iniciativa privada:

- i) Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas que canaliza recursos para el mejoramiento de la vivienda, proyectos productivos con mujeres encaminados a mejorar la economía familiar mediante la producción de alimentos.
- ii) Apoyo de la Fundación Ford y la Fundación Kellogg's.

VIII. Apoyo Financiero y Administrativo.

- i) Promap 1995-2000 programa que busca hacer más eficaz y eficiente el gasto público, mediante la reducción de personal, la reducción de las partidas para gastos de operación y la ampliación de las correspondientes a obras y proyectos en beneficio de la colectividad, la eliminación del manejo discrecional de los recursos por parte de los servidores públicos, etc.
- ii) Programa para un Nuevo Federalismo que orienta la inversión pública hacia el fortalecimiento de los estados, municipios y comunidades mediante la descentralización de las decisiones y de los recursos de la federación.

Los Fondos Regionales³

Marco normativo

Los fondos regionales obtienen sus recursos del ramo administrativo 0020. La aplicación de los recursos de este ramo se sujeta a las reglas de operación del mismo ramo y del Presupuesto de Egresos de la Federación y a lo estipulado en las Leyes, Normas y disposiciones que regulan el gasto público Federal como son, entre otros, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y los ordenamientos reglamentarios vigentes, así como las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que deberán observarse en el ejercicio fiscal, siendo de carácter obligatorio para cada una de las instancias responsables involucradas en el proceso.

³ Sedesol: *Manual único de operación del Programa Nacional de Solidaridad 1994*; Sedesol: *Guías de Solidaridad, Fondos Regionales de Solidaridad*; Sedesol: *Manual de Operación de los Fondos Regionales para el desarrollo de los Pueblos Indígenas Ramo 20*; Sedesol: *Reglas de Operación del Ramo Administrativo 20: Desarrollo Social, Instituto Nacional Indigenista*; Sedesol: *Reglas de Operación del Ramo Administrativo 26: Atención a productores Agrícolas de Bajos Ingresos*

Objetivos generales

1. Propiciar la incorporación de las demandas y los requerimientos de apoyo para los pueblos indígenas, en materia productiva, a los esquemas institucionales de planeación municipal y regional.
2. Apoyar a las comunidades indígenas del país, en la realización de programas, proyectos y acciones productivas, técnica, económica, social y ambientalmente viables, que coadyuven a su desarrollo económico y social.
3. Contribuir a mejorar las condiciones de empleo, ingreso y bienestar de la población indígena, localizada en las regiones de atención inmediata y prioritaria.
4. Estimular, apoyar y fortalecer los procesos de organización social e iniciativas de tipo productivo, que permitan el desarrollo regional de sectores estratégicos de la producción y el incremento de la productividad y el ingreso.
5. Promover la creación, operación y consolidación de mecanismos financieros propios, que posibiliten el otorgamiento de créditos a grupos organizados de productores, bajo criterios de recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad.

Población objetivo

Son sujetos de atención del programa los productores indígenas asociados en comunidades, ejidos y organizaciones sociales integrantes de los Fondos Regionales, que cumplan con los criterios de elegibilidad indicados en el manual de operación.

Por otra parte, para constituir un fondo regional, el Centro Coordinador Indigenista debe recurrir a la experiencia de su personal técnico para identificar los mecanismos más viables para detectar a líderes comunitarios que han de participar en la etapa preparatoria y cuyo conocimiento de las comunidades será fundamental para realizar la programación inicial de obras y servicios. Las actividades a realizar son las siguientes:

1. El CCI debe elaborar un diagnóstico de su zona de influencia para determinar la cobertura específica del fondo regional.
2. Dentro del diagnóstico se elabora un estudio sobre las organizaciones existentes, así como de las comunidades indígenas ubicadas dentro de la zona de cobertura del fondo regional.
3. A efectos de dar a conocer el fondo regional, se realizan asambleas promocionales con cada organización y/o comunidad. En estas asambleas se nombran dos delegados por organización: un delegado efectivo y un delegado fraternal. En las asociaciones de 2º y 3er nivel la cantidad de delegados varía en función de las organizaciones y/o comunidades que las integran.
4. Una vez realizadas las asambleas promocionales con todas las organizaciones previamente determinadas, se convoca a una asamblea a todos los delegados resultantes, los cuales deberán llevar sus actas de nombramiento y el aval para que la organización se incorpore al fondo regional. Esta asamblea tiene el carácter de constitutiva del fondo regional y a partir de ese momento es formalizada mediante acta firmada por todos los asistentes. En esta asamblea, los delegados efectivos tienen voz y voto y los fraternales sólo tienen voz.
5. En la asamblea constitutiva del fondo regional, se nombran las siguientes instancias:
 - a) La asamblea general de delegados efectivos como órgano de decisión.
 - b) La contraloría social como órgano de vigilancia integrada con delegados efectivos encargados de supervisar el accionar del consejo directivo.
 - c) El consejo directivo como órgano de administración y gestión integrado por delegados efectivos y las comisiones técnica, financiera y de evaluación y las demás que la asamblea considere pertinentes como la de cultura, bienestar social, etc.

Los proyectos deben reunir ciertas características: deben ser productivos, de desarrollo comunitario y regional que demuestren viabilidad técnica, económica, social y ambiental. Las organizaciones deben ser indígenas, haber presentado al fondo regional su solicitud de crédito y expediente técnico, contar con la aprobación de la asamblea general de delegados y disponer de los recursos que constituyen su aportación al proyecto: mano de obra, material de la región, infraestructura y/o efectivo.

Los recursos deberán gastarse de acuerdo a los procedimientos que marca la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, con el apoyo del CCI y se debe integrar el expediente correspondiente. Los recursos no gastados se devuelven a las oficinas centrales y estas los reintegran a la Tesorería de la Federación. Una vez terminadas las compras, se ejecuta el proyecto o la obra programada y al finalizarla, se levanta un acta de entrega-recepción de la obra.

El seguimiento consiste en verificar el funcionamiento de la obra o proyecto, su mantenimiento o continuidad y después de un período previamente acordado, el grupo deberá devolver los recursos fiscales recibidos que a partir de ese momento son considerados como recuperaciones y por consiguiente, pasan a formar parte del patrimonio del fondo regional.

Los fondos regionales operan en esencia con esta dinámica y la disolución de estos se da cuando surgen los siguientes casos: si no se logra quórum legal después de cinco asambleas generales; en caso de que el fondo no le proporcione información al INI de los destinos de los recursos fiscales; cuando se viole permanentemente la normatividad o que no se atiendan las peticiones de información del instituto.

Capítulo II. Los otomíes del norte del estado de México.

Los otomíes pertenecen a la gran familia lingüística otomí-pame, familia que de acuerdo a la clasificación efectuada por Leonardo Manrique (Tranfo, 1990:50) comprende cinco grupos principales:

- I) Otomí-Mazahua
 - a) Otomí
 - b) Mazahua
- II) Pame del Norte
- III) Pame del Sur
- IV) Matlatzinca-Ocuilteco
 - a) Matlatzinca
 - b) Ocuilteco
- V) Chichimeca

El otomí-mazahua es el grupo más representativo por el número de hablantes de la lengua materna que registra el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el XI Censo General de Población y Vivienda 1990, ya que constituye cerca del 98% del total de la población agrupada en esta familia en todo el país (cuadro 1).

CUADRO 1. HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA DE LA FAMILIA OTOMÍ-PAME EN 1990		
	Hablantes	Porcentaje
Otomí	280 238	67.1%
Mazahua	127 826	30.6%
Pame del norte	5 732	1.3%
Chichimeca	1 582	0.4%
Matlatzinca	1 452	0.4%
Ocuilteco	755	0.2%
Total	417 585	100.00%

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

El pame del norte, el matlatzinca, el ocuilteco y el chichimeca se hablan en espacios reducidos de tres estados de la república: en San Luis Potosí, en los municipios de Santa Catarina y Tamasopo se asienta la casi totalidad de los pames (Tovar, 1982:4). En Guanajuato, en el municipio de San Luis de la Paz, en un lugar conocido como "Misión de Chichimecas" se localiza el último reducto del grupo chichimeca (Nava, 1995:12). En el estado de México, "los matlatzincas y ocuiltecos se encuentran confinados, los primeros, en el pueblo de San Francisco Oxtotilpan, municipio de Temascaltepec y, en el pueblo de San Juan Atzingo municipio de Ocuilan, los segundos" (Esquivel, 1982:4).

Historia de los otomíes

El significado del término "otomí" ha sido objeto de diversas interpretaciones. Entre las más aceptadas se encuentran las tres siguientes: la primera tiene su base en las raíces aztecas del término otomí que los señala como un pueblo de cazadores, que caminan siempre cargados de flechas; la segunda los remonta al origen de su raza en la personificación de un antepasado mítico: oton u Otomitl; y la tercera, de conformidad con las raíces otomíes del término, los señala como un pueblo nómada. En su propia lengua los otomíes se denominan a sí mismos "ñha ñhu", es decir, gente que habla otomí (Soustelle, 1993; Galinier, 1985).

El pueblo otomí, al igual que los demás grupos indígenas del centro de México, ha sufrido las movilizaciones continuas provocadas por las convulsiones sociales de la vida histórica de nuestro país. Esta movilidad social ha provocado, de cierto modo, interrogantes respecto a su origen:

"Actualmente uno de los pocos datos que parecen más probables respecto al pasado, es que los otomíes fueron gentes pertenecientes a una antigua civilización presente en el altiplano desde mucho tiempo atrás, aún antes de las inmigraciones de los nahua.

...poseían un tipo de vida estable y sedentario (preferentemente agrícola) y mantenían relaciones de convivencia pacífica con los olmecas y otros pueblos de la zona ...a la llegada de los nahua, los otomíes fueron obligados a desplazarse hacia el este y el sur, dejando libres las tierras del Valle de Toluca y las zonas al

norte y noreste del mismo, que constituían las tierras de sus antepasados” (Tranfo, 1980:29).

Las guerras de invasión española originaron la dispersión de los asentamientos indígenas lo que constituyó un problema para los conquistadores, por lo que al término de la conquista emprendieron una ardua tarea para concentrarlos y crear pueblos en cuyo centro se erigieron las iglesias católicas:

“La evangelización en la zona otomí quedó a cargo de los franciscanos, quienes fueron la primera orden que la visitó y que se dedicó a la zona otomiana en el estado de México; los agustinos se ocuparon de la zona del Mezquital en el estado de Hidalgo.

En un inicio todos los pueblos dependieron del convento de Jilotepec; posteriormente los franciscanos promovieron la construcción de capillas en los distintos pueblos, de tal manera que en Chiapan (hoy Chapa de Mota) se edificó una iglesia pequeña, así como en Acambay, en Oztolotepec y en los demás poblados” (Morales, 1995:150)

En el período colonial, los asentamientos otomíes sufrieron presiones de parte de los encomenderos por las concesiones que les dio la Corona a los pueblos indígenas. Estas presiones no cesaron en los años siguientes y se acentuaron con las Leyes de Reforma una vez que México se independizó de España.

Durante el porfiriato y la revolución, así como en los años siguientes, el problema de la tenencia de la tierra se convirtió en una cuestión crucial. La presión demográfica sobre la tierra y el empuje de los mestizos para incrementar sus posesiones, generó una lucha constante por este preciado bien en la vida de las comunidades indígenas. Las convulsiones sociales de la historia de México generaron la configuración actual de los asentamientos de las comunidades indígenas de nuestro país.

Por otra parte:

“Los otomíes tienen los rasgos culturales básicos de la mayoría de los grupos étnicos de Mesoamérica: una economía de subsistencia; un status campesino

subordinado dentro de la economía nacional; una organización en comunidades con fuertes identidades; costumbres tradicionales locales; prácticas religiosas locales; (...)técnicas agrícolas tradicionales, etc." (Dow 1990:56).

Actualmente, los asentamientos de los otomíes están localizados en varios estados del centro de la república. En algunos de esos espacios (el estado de México, Puebla y Querétaro), los otomíes "comparten rasgos culturales comunes como la similitud del patrón de asentamiento y la costumbre de construir oratorios, lo que demuestra que estos pueblos están unidos tanto por su cultura, como por su lenguaje" (Dow 1990:56) a pesar de la dispersión geográfica de sus asentamientos.

Los otomíes en el país

Como podemos observar en el cuadro 2, en el país habitan 280 238 personas que hablan la lengua otomí, y sus principales asentamientos se distribuyen en los estados de Hidalgo, México, Querétaro, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Guanajuato y el Distrito Federal. En 24 estados de la república, los otomíes se hallan dispersos sin constituir pueblos o comunidades indígenas.

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN HABLANTE DE OTOMÍ EN LA REPÚBLICA MEXICANA	
Estado	Población hablante de Otomí
Hidalgo	117 393
Estado de México	99 864
Querétaro	17 254
Distrito Federal	16 495
Veracruz	15 986
Puebla	7 688
Tlaxcala	885
Guanajuato	864
24 estados más	3 809
Total	280 238

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*.

Los otomíes integran un grupo indígena denominado así precisamente por la lengua que hablan. Si bien la distribución del grupo es amplia, ya que abarca 7 estados del centro de la república mexicana y el Distrito Federal, la continuidad de su asentamiento es interrumpida por lo que se pueden apreciar dos grandes regiones de acuerdo a los municipios que dentro de las entidades federativas cuentan con población hablante de otomí. (Embriz, 1993:96).

Una región está comprendida por los asentamientos cuya continuidad comprende los municipios de Tierra Blanca en el estado de Guanajuato; los municipios de Cadereyta, Ezequiel Montes y Tolimán en el estado de Querétaro y en el estado de Hidalgo, los municipios de Alfajayucan, Cardonal, Chilcuautla, Huehuetla, Ixmiquilpan, Nicolás Flores, San Bartolo Tutotepec, San Salvador, Santiago de Anaya, Tasquillo, Tenango de Doria y Zimapán.

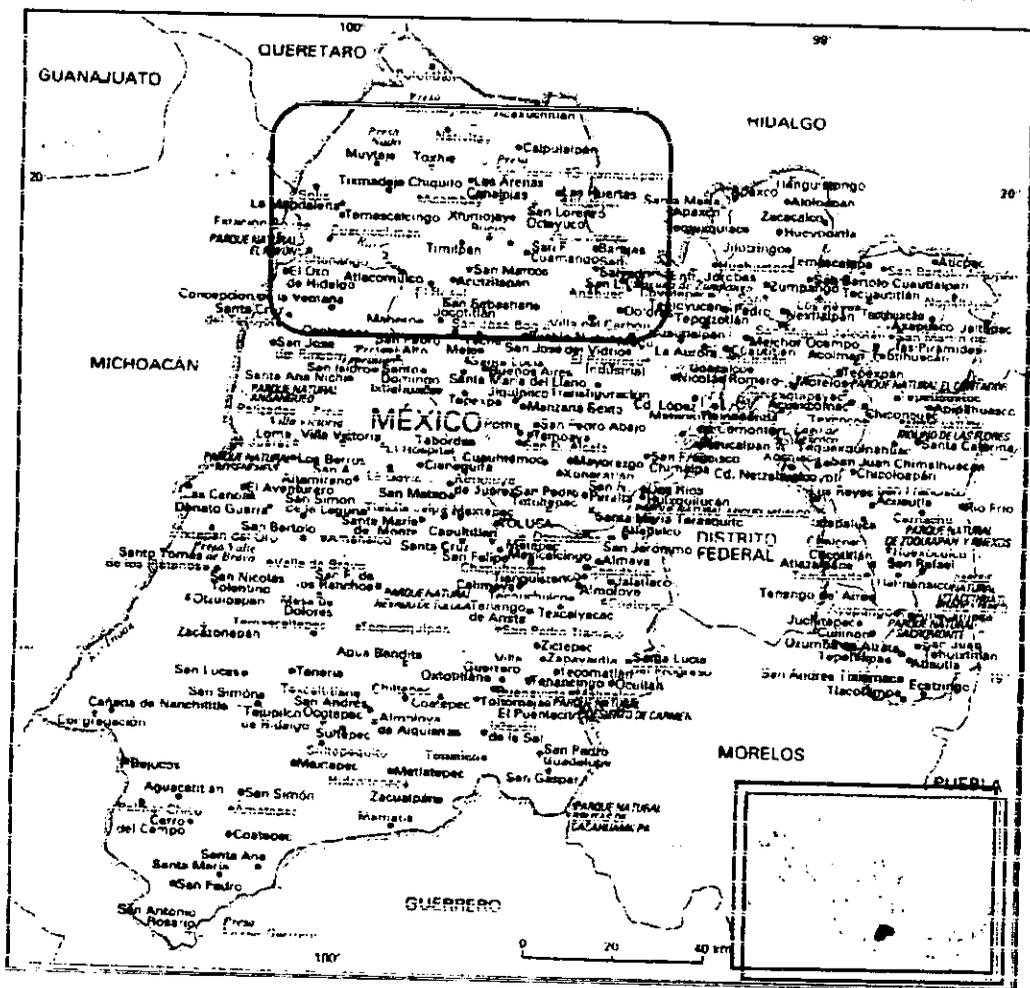
La otra región se compone de el municipio de Amealco en el estado de Querétaro y los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Chapa de Mota, Huixquilucan, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Lerma, Morelos, Oztolotepec, Temoaya, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón y Xonacatlán, en el estado de México.

Los otomíes en el estado de México

En el estado de México, la población otomí se constituye por cerca de 100 mil hablantes de la lengua, distribuidos en varios municipios. El estado de México se localiza en la parte central de la república mexicana, y colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos, al este con Puebla y Tlaxcala y al oeste con Guerrero y Michoacán, además de que rodea una parte importante del territorio del Distrito Federal.

Considerados dentro de los grupos étnicos que integran la familia otomí-pame, los otomíes y los mazahuas constituyen el grueso de la población indígena en el estado de México. En esta demarcación se hablan otras tres lenguas indígenas que los historiadores califican como "originarias": el náhuatl, el matlatzincua y el ocuilteco (o tlahuica).

Localización de la zona otomí del norte del Estado de México



CUADRO 3. POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUAS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.	
Población total del estado	9 815 795
Población indígena en el estado	312 595
Mazahua	114 294
Otomí	99 864
Náhuatl	26 927
Matlatzinca	1 205
Tlahuica	642
Otros grupos inmigrantes	69 663

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*.

De acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 que toma como referencia el criterio lingüístico para identificar a la población indígena, los otomíes se concentran principalmente en 14 de los 121 municipios que conforman dicho estado y la distribución de estos municipios nos lleva a identificar 2 regiones: la noroeste Atlacomulco-Timilpan y la centro Toluca-Lerma (Morales, 1995:143) (Cuadro 4).

El área de influencia del Fondo Regional Rhayo Xhudi, objeto de este trabajo, se localiza en los municipios de Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Timilpan y Villa del Carbón, ubicados en la zona norte del estado en la región Atlacomulco-Timilpan.

Características fisicogeográficas del territorio otomí en el estado de México

Las características principales del hábitat de los otomíes incluyen un territorio variado que cuenta con valles, bosques y montañas. Las planicies más altas son la del valle de Toluca con una altura de 2 683 msnm y la del municipio de Villa del Carbón con 2 755 msnm. La altura sobre el nivel del mar varía apenas 300 metros en la región noroeste, teniendo Villa del Carbón 2 755 msnm y Aculco 2 440 msnm (Gobierno del estado de México, 1970, 1975, 1985).

CUADRO 4. MUNICIPIOS CON POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA OTOMÍ EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Región	Municipios	Población Total	PHLI	
Noroeste	Acambay	47 517	9 748	
	Atacomulco-Timilpan	Aculco	29 174	2 572
		Chapa de Mota	17 581	4 060
		Timilpan	12 059	758
		Morelos	21 853	5 921
		Villa del Carbón	27 283	317
Centro	Amanalco	15 702	1 424	
Toluca-Lerma	Huixquilucan	131 926	1 226	
	Jiquipilco	44 012	6 161	
	Lerma	66 912	3 197	
	Otzolotepec	40 407	5 653	
	Temoaya	49 427	19 921	
	Toluca	487 612	20 368	
	Xonacatlán	28 837	1 384	
	Zinacantepec	83 197	7 238	

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*.

La región otomí del estado de México es atravesada en el municipio de Temoaya por la Sierra del Monte Alto y Monte Bajo hacia el norte y por el Monte de las Cruces al este; Por Sierra de San Andrés en el municipio de Timilpan. Al noroeste cuenta con valles como el de Acambay o de los Espejos, el de Tixmadeje, el plan de San Bartolo y el Pastor. Los municipios de Acambay y de Aculco son divididos por la Sierra de Mado de extremo a extremo en dirección este-oeste.

El relieve de municipio a municipio es variado, mientras que en Acambay es muy irregular con formaciones montañosas muy erectas con cerros y barrancas y algunos valles entre los cuales destaca el valle de los espejos; en Aculco el terreno es ondulado, pero más homogéneo y entre ambos municipios existe una peña, la Peña de Mado, que tiene una altura de 4 856 msnm.

En Chapa de Mota también existen formaciones montañosas y pequeños valles y en su parte oriental colinda con Villa del Carbón, municipio cuyo territorio está conformado prácticamente por terrenos accidentados aún más que los de Acambay. El municipio de Timilpan se asienta a las orillas de la presa de Huapango, por lo que su territorio es prácticamente plano.

El clima de los municipios de la zona de estudio es templado subhúmedo con lluvias en verano y heladas en invierno [C(W2)(W)B(i)]. La temperatura promedio oscila entre los 13°C y los 15°C, variación que no es muy sensible como promedio, pero que en la temporada fría llega a alcanzar hasta los -8.0°C en Acambay por los vientos fríos que provienen del nevado de Toluca en dirección noroeste. La posición geográfica de Acambay lo coloca en línea directa al paso de estos vientos (Gobierno del estado de México, 1970, 1975, 1985).

La temporada más cálida se presenta en Aculco, cuya temperatura mínima no baja de 13°C, ya que la parte montañosas que lo divide de Acambay lo protege también de los vientos fríos que vienen de sur a norte. Además de que este municipio colinda con el estado de Querétaro e Hidalgo, por lo que se sitúa en una zona de transición de clima frío y húmedo a clima más caliente y seco como se refleja en los niveles de la precipitación.

La diferencia en el relieve, así como la ubicación geográfica de los municipios con relación a la zona más fría de la entidad que como ya mencioné parte del nevado de Toluca hacia el noroeste del estado, propicia diferencias en la precipitación anual. En Aculco alcanza los 431 mm, en Acambay los 900 mm, en Chapa de Mota rebasa los 1170 mm y en Villa del Carbón ha llegado hasta los 2 542 mm, y aunque la temperatura media anual no varía considerablemente (2 grados en promedio), la incidencia de heladas se incrementa a mayor precipitación (cuadro 5).

La vegetación en los tres municipios es prácticamente la misma, destacándose los árboles de encino, madroño, ocote, fresno, eucalipto, aile, sauce llorón y roble. La vegetación silvestre se compone de agaves diversos, alfilerillo, altamisa, berro, cactáceas diversas, carrizo, cardo, carretilla, chayote, escobilla, helechos, hongos varios, huizache, jarilla, malva, mirasol, nabo, peshtó, retana, romero, simonillo, tejocote, tepozán, toloache, trébol, tule y verdolaga.

CUADRO 5. CARACTERÍSTICAS CLIMATOLÓGICAS
DE LA REGIÓN

Municipio	msnm	Clima	TMA	(mm)	Incidencia Heladas
Acambay	2 560	C(W2)(W) B (i)	14.0/23.3 a -8.0°C	900	Oct-feb
Aculco	2 440	C(W2)(W) B (i)	13.0/27.6 a 13.0°C	431.07	Nov-feb
Chapa de Mota	2 610	C(W2)(W) B (i)	13.3/34.5 a -4.5°C	1170	Oct-abr
Timilpan	2 575	C(W2)(W) B (i)	13.8/36.0 a -4.0 °C	1002.4	Oct-may
Villa del Carbón	2 755	C(W2)(W) B (i)	15.6/33.0 a -4.0 °C	2 542.2	Oct-mzo
Mado	4856				

Fuente: Gobierno del estado de México, *Panorámicas socioeconómicas del estado de México, 1970, 1975 y 1985.*

Las hierbas medicinales que existen son hierbabuena, manzanilla, gordolobo, poleo del monte, cedrón, romero, epazote de perro, epazote de zorrillo, jocoquera, estafiate, ajeno, ruda, árnica, sauco y borraja. En flores de ornato encontramos rosas de todas clases, clavel, dalia, heliotropo, alcatraz, azalea, hortensia, flor de nube, bola de nieve, margarita, pensamiento, geranio y arete (Gobierno del estado de México, 1975, 1985).

Vías de comunicación

Por su ubicación geográfica cercana al Distrito Federal, así como por los estados que lo rodean, el estado de México tiene vías de comunicación de amplia cobertura e incluso de relevancia nacional. Cuenta con una infraestructura vial que lo conecta con el D.F. y otras entidades. Entre estas vías destacan las autopistas México-Querétaro, México-Toluca-Morelia, México-Pachuca y México-Puebla.

Al noroeste de la entidad destaca otra vialidad importante, la vía México-Toluca-Querétaro, que atraviesa prácticamente toda la región de asentamiento de las comunidades otomíes. Esta vialidad tiene ramificaciones importantes en Atlacomulco y

partiendo de éste municipio en dirección poniente, la vía continúa hasta la ciudad de Morelia en el estado de Michoacán. Hacia el norte se dirige al estado de Querétaro y al oriente al municipio de Villa del Carbón que es un punto intermedio entre Atlacomulco y el Distrito Federal (Gobierno del estado de México, 1970, 1975, 1985; INEGI, 1994).

Al pasar por Atlacomulco en dirección norte esta vialidad pasa por los municipios de Acambay y Aculco. Al llegar a Acambay se ramifica en dirección noreste con rumbo al municipio de Jilotepec, teniendo como puntos intermedios los municipios de Timilpan y Chapa de Mota. En Aculco, otra rama de la misma carretera se desvía en dirección noroeste hacia Morelia, pasando por Amealco, municipio indígena otomí del estado de Querétaro. Partiendo de Atlacomulco en dirección oriente se ramifica la carretera estatal en dirección a Villa del Carbón que pasa también por San Bartolo Morelos.

Como ya señalé, para llegar a Acambay y Aculco hay que tomar la vía México-Toluca-Querétaro, vía conocida en la región como carretera panamericana. Acambay se encuentra a 85 Km. de Toluca, Aculco a 105 Km. en donde se encuentra una desviación que va para la cabecera municipal con una distancia de 5 Km. en dirección noreste. Para llegar a Chapa de Mota también hay otra vía que va de Toluca a Jilotepec. Ambas vías son importantes en la infraestructura carretera del estado y comunican perfectamente a la región con el resto del país (Lara, 1996).

Las vías de acceso a las localidades indígenas son interestatales y cuentan con un riego de sello (pavimento que cubre la superficie y cuyo grosor es apenas de 2 cm.) lo que hace posible el acceso a las mismas sin mayor problema, a excepción de las vías comunitarias que, como ramales de la carretera estatal, se dirigen al centro de la localidad y que prácticamente en todos los casos son de terracería.

El transporte de pasajeros de las comunidades hacia la cabecera municipal se da por medio de taxis colectivos, por lo que las comunidades son accesibles durante todo el año. Los medios de comunicación como telégrafos, correo, etc. y las terminales de autobuses se encuentran en la cabecera municipal; en las comunidades existen casetas telefónicas que comunican con llamadas locales y de larga distancia. (Lara, 1996).

Aspectos sociales.

La población total de los cinco municipios es de 133 614 personas de las cuales el 13.1% vive en comunidades que presentan población hablante de lengua indígena (PHLI), aunque no toda la población habla la lengua. El porcentaje de PHLI en toda la región es del 13.1%, es decir, 17 455 personas. La distribución de estos hablantes, como es de suponerse, es muy variada de municipio a municipio. (cuadro 6)

CUADRO 6. POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR MUNICIPIO			
Municipio	Población Total	PHLI	%
Acambay	47 517	9 748	20.4
Chapa de Mota	17 581	4 060	23.1
Aculco	29 174	2 572	8.8
Timilpan	12 059	758	6.3
Villa del Carbón	27 283	317	1.2
Total	133 614	17 455	13.1

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Dentro de cada municipio, la distribución de la población en sus diferentes comunidades observa la misma tendencia: comunidades con fuertes asentamientos de PHLI y comunidades en las que sólo se habla español. Aunque el criterio básico del INI para seleccionar a las comunidades que deben atenderse es que estas tengan más del 30% de población hablante de lengua indígena, hay otras comunidades que mantienen plena similitud con las indígenas, tanto en rasgos culturales como en la marginación socioeconómica, por ello, la Unidad Operativa de Tixmadeje, sede del INI y del Fondo Regional en la región determinó a las siguientes comunidades (ver cuadros 7 a 11) como zona de atención del programa. Los asentamientos principales son aquellos que corresponden al nombre de las dotaciones de bienes comunales y de ejido y que en lo sucesivo serán llamadas comunidades. Los barrios que se han derivado de la comunidad principal y que han constituido de manera autónoma sus autoridades municipales, básicamente al cuerpo de la delegación municipal, en lo sucesivo serán llamadas localidades.

CUADRO 7. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS MUNICIPIOS DE COBERTURA DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: ACAMBAY				
Municipio/ Comunidad principal	Localidades secundarias	Población Total	PHLI	%
ACAMBAY		47 517	9 748	20.4
Total comunidades con población indígena		23 311	9 748	41.8
Dongu		2 056	704	34.2
	Buenavista	341	86	25.2
	Florida, La	202	118	58.4
	Ganzda	1 395	933	66.9
Pathe		729	87	11.9
	Boshindo	904	117	12.9
Pueblo Nuevo		3 453	2 714	78.6
San Andrés Timilpan				
	Los Pilares	683	121	17.7
	Las Arenas	858	88	10.3
San Antonio Detiña				
	Ejido de Detiña	149	52	34.9
San Francisco Shaxni				
	Ejido de San Francisco	571	358	62.7
San José Bocto		306	101	33.0
	Loma de San Ángel	313	91	29.1
Santa María Tixmadeje				
	Barrio de Guadalupe	245	96	39.2
	Cerrito Tixmadeje	500	304	60.8
	Doxteje Barrio	394	129	33.6
	Doxteje	1212	339	28.0
	Pedregal, El	182	52	28.6
	Tixmadeje Chiquito	920	223	24.2
San Pedro de los Metates				
Soledad, La		647	317	49.0

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Por estar asentadas dentro del territorio de las comunidades principales, las localidades comparten las mismas autoridades agrarias: los comisariados ejidales y de bienes comunales. Con respecto a sus autoridades religiosas, las localidades conservan su participación con las ceremonias del pueblo principal por lo que algunos de sus miembros pueden aspirar a un cargo dentro de las comunidades, aunque de manera independiente han estructurado su propia jerarquía religiosa para celebrar el santo del barrio o de localidad secundaria. El ejido de San Andrés Timilpan se extiende en territorios de Acambay, Aculco y Timilpan, por lo que varias de sus localidades se ubican geográficamente dentro de los límites políticos de estos municipios.

CUADRO 8. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS MUNICIPIOS DE COBERTURA DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: ACULCO				
Municipio/ Comunidad principal	Localidades secundarias	Población Total	PHLI	%
ACULCO		29 174	2 572	8.8
Total de Comunidades con población indígena		10 925	2 572	23.5
Concepción Pueblo, La		600	209	34.8
	Presa del Tepozán	159	39	24.5
	San Antonio Pueblo	475	117	24.6
	Ejido La Concepción	342	6	n/s
San Andrés Timilpan				
	El Azafrán	1454	231	15.9
San Joaquín Coscomatepec		303	37	12.2
	Ejido de San Joaquín	253	21	8.3
San Lucas Totolmaloya		3015	1325	43.9
	Mogote, El	665	70	10.5
San Pedro Denxhi		1394	16	1.2
Santiago Ostoc Toxhie		619	260	42.0
	Barrio de Totolopan	208	61	29.3
	Loma de Buenavista	419	71	17.0
	Santa Ana Ostoc	389	109	28.0

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

En éste apartado señalo la población total y la población hablante de lengua indígena por ser el criterio básico para la selección de las comunidades en donde las unidades foráneas del Instituto Nacional Indigenista realizan sus actividades. Se seleccionaron localidades que aún cuando no cuentan con más del 15% de PHLI como requisito básico, ingresaron al fondo regional por la "necesidad" del programa de abarcar al mayor número de localidades posibles para evitar la concentración de recursos en algunas de ellas y además porque comparten grados de marginación similares a los de los indígenas. Al respecto, en el capítulo del impacto del fondo regional haré las observaciones pertinentes por la importancia que tiene esta variable en la asignación de recursos por localidad.

CUADRO 9. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS MUNICIPIOS DE COBERTURA DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: CHAPA DE MOTA				
Municipio/ Comunidad principal	Localidades secundarias	Población Total	PHLI	%
CHAPA DE MOTA		17 581	4 060	
Total comunidades con población indígena		9 864	4 060	
Dongu		2 304	881	38.2
San Felipe Coamango		2 581	1 131	43.8
	Ejido de San Felipe	766	387	50.5
	El Quinte	214	36	16.8
San Francisco de las Tablas		761	8	n/s
San Juan Tuxtepec		3 238	1 617	49.9

Fuente: INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*.

Las comunidades con población indígena se distribuyen por rangos de la siguiente manera: de 0 a 25% de PHLI hay 29 comunidades; de 26 a 50% son 23; 4 se ubican en el rango de 51 a 75% y sólo una comunidad se encuentra en el rango 76-100%.

En el municipio de Acambay, las comunidades más importantes por su población y por el alto grado de conservación de las tradiciones indígenas son: Pueblo Nuevo, Santa María Tixmadeje y sus barrios, San Antonio Detiña, San Pedro de los Metates, Dongú y San Francisco Shaxni. En Pueblo Nuevo hay pocos habitantes mestizos y esta comunidad ha destacado en el ámbito político municipal a tal grado que de sus habitantes salió el

primer presidente municipal indígena de Acambay para el trienio 1988-1990 (Peña, 1995).

CUADRO 10. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS MUNICIPIOS DE COBERTURA DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: TIMILPAN				
Municipio/ Comunidad principal	Localidades secundarias	Población Total	PHLI	%
TIMILPAN		12 059	758	
Total comunidades con población indígena		6012	758	
San Andrés Timilpan				
	Campesina, La	379	39	10.29
	Hidalgo	594	82	13.80
	Iturbide	727	124	17.06
	Ocampo	518	103	19.88
	Zaragoza	1 693	242	14.29
Santiaguito Maxda		2 101	168	8.00

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

CUADRO 11. COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS MUNICIPIOS DE COBERTURA DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: VILLA DEL CARBÓN				
Municipio/ Comunidad principal	Localidades secundarias	Población Total	PHLI	%
VILLA DEL CARBÓN		27 283	317	
Total comunidades con población indígena		1 961	317	41.8
Anáhuac		914	134	14.66
San Jerónimo Zacapexco				
	Escalera	28	8	28.57
	Moras, Las	395	62	15.69
	Oratorios, Los	144	17	11.81
	Palomar, El	112	28	25.00
	Potrero, El	64	15	23.44
	Xajay	304	53	17.43

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

En Aculco tres pueblos son representativos de las comunidades indígenas: La Concepción Pueblo, San Lucas Totolmaloya y Santiago Ostoc Toxhie. Dada la situación físico-geográfica de este municipio, la población de las primeras dos localidades tiene tierras con rendimientos aceptables para sostener a la familia. Al sumarse los ingresos de los familiares que migran a la Ciudad de México, las posibilidades económicas son mayores para los que se quedan. La ubicación geográfica de Santiago Ostoc Toxhie los ha mantenido de alejados de otras posibilidades económicas, ya que la comunidad se encuentra enclavada en una de las zonas más accidentadas del municipio.

Es el municipio de Aculco, en donde las presiones sociales motivadas por el deseo de integración de la población indígena a la nación, han manifestado con más ímpetu su acción las políticas integrativas.

En el municipio de Chapa de Mota tres comunidades concentran el grueso de la población indígena: San Felipe Coamango, San Juan Tuxtepec y Dongu. Más no sólo concentran a la población indígena, sino que en conjunto significan el 56.10% de la población total del municipio, lo que indica que el peso específico de los indígenas en la vida económica y política del municipio es elevado. Por consiguiente, su relación con los mestizos es más tensa por la fortaleza demográfica de los indígenas. (Baca, 1999).

En el caso de San Francisco de las Tablas, aunque sólo existen 8 personas que hablan la lengua, tanto la población del municipio como los documentos históricos la señalan como una de las primeras comunidades indígenas reconocidas en el municipio. En el espacio de esta comunidad se asentaron mestizos de ascendencia española que fueron expulsados en la época de los ochenta por sus intentos de acaparamiento de tierras. (Baca, 1999).

En el municipio de Timilpan destacan las comunidades de Santiaguito Maxda y las localidades que forman el ejido de San Andrés Timilpan. Este ejido abarca a los municipios de Acambay, Aculco y Timilpan, por lo que varias de sus localidades se ubican geográficamente dentro de los límites políticos de estos. Por consiguiente, estas comunidades tienen su estructura cívico-religiosa dividida en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, las autoridades agrarias mantienen relación con los ejidatarios de tres municipios diferentes. Las autoridades civiles están divididas por municipio y las autoridades religiosas se limitan al ámbito de su localidad. En las fiestas de las tres

cabeceras municipales se lleva a cabo la fiesta y cada localidad participa en la de su demarcación política (Lara, 1997; Peña, 1995, Sánchez, 1995; Baca, 1999)..

Aunque en Villa del Carbón sólo hay 317 hablantes de la lengua, estos se concentran en siete localidades; seis de ellas son desagregados del ejido de Zacapexco y dado que las condiciones físico-geográficas son bastante accidentadas en los terrenos de este ejido, las localidades son muy pequeñas (las localidades se asientan en lomas de cerros que están divididos por hondos barrancos unos de otros, por lo que la continuidad geográfica de los asentamientos es casi nula). Al estar separadas las localidades por estos barrancos, su nivel demográfico es reducido y la PHLI en términos relativos es elevada (Gobierno del estado de México, 1993).

El criterio básico empleado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es el de la lengua indígena hablada para identificar a la población indígena. Este criterio limita la posibilidad de conocer otros espacios habitados por las personas indígenas. Sin embargo, este criterio es el más evidente y por ello, el más consistente. A éste respecto considero necesario hacer la siguiente aclaración: desde 1895 los censos de población realizados en México consideran el criterio de la lengua para clasificar a los pueblos indígenas de acuerdo a esta variable.

Aunque es un criterio que hace notoria la situación indígena de las personas que hablan alguna lengua, no es el único, por lo que en censos posteriores a 1921 y hasta 1970 se consideraron otros rasgos distintivos como la raza, la vestimenta, la forma de dormir, el uso de calzado y la alimentación. En los censos de 1980, de 1990 y del 2000, se consideró únicamente la variable lingüística (INEGI, 1989).

La falta de utilización de elementos culturales cuantificables que permitan identificar a un grupo indígena como tal en los censos oficiales, genera sesgos importantes y las estimaciones tienen variaciones según la interpretación que se le desee dar a la información. Así, mientras que para el INEGI la población indígena de México representa el 7.89%, para el Instituto Nacional Indigenista (INI) "representa el 10.70% del total de la población del país" (Embríz, 1993:23).

Las estimaciones del INI consideran que:

“los indígenas se caracterizan por el idioma que hablan o porque conservan sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, hacer justicia, organizarse para el trabajo, de pensar y de identificarse como indígenas” (Embriz, 1993:23).

Para cuantificar la población considerando estos criterios,

“se identificaron todas aquellas localidades que reportaban hablantes de lengua indígena y posteriormente, se formaron tres grupos: 1) localidades eminentemente indígenas o localidades con 70% y más de hablantes de lengua indígena (HLI); 2) localidades medianamente indígenas o con 30 a 69% de HLI; 3) localidades con población indígena dispersa o de menos de 30% de HLI. Con esta información se procedió a estimar la población indígena y se obtuvieron resultados que modifican los presentados únicamente con la variable lingüística” (Embriz, 1993:23).

La distribución de la población por género es equitativa ya que el 50% de la población son hombres y el 50% mujeres. La estructura por edades nos indica que la población del estado de México así como de la región es predominantemente joven y la mayoría de sus habitantes se encuentran en edades productivas.

La densidad de población es de 114 personas por kilómetro cuadrado en Acambay, 61 en Aculco y 59 en Chapa de Mota, “densidad que se ubica por debajo de la media estatal que es de 457” (Guevara, 1995:173). Esta densidad ubica al 80% de la población en zonas rurales y hasta apenas en la última década se ha ido revirtiendo esta cifra por la población que se va estableciendo en las zonas urbanas motivada por el fuerte apoyo que han recibido las cabeceras municipales por parte del gobierno del estado.

El crecimiento de la población desde 1950 a 1990 se duplicó en los tres municipios (Guevara, 1995:242), sin embargo, aún cuando el crecimiento de la población nativa es el elemento clave para entender esta evolución, la inmigración a esta zona del estado ha comenzado a revertir las tasas de emigración, sobre todo por la cercanía a la ciudad de México.

De acuerdo con los recientes estudios publicados por el Instituto Nacional Indigenista y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los factores que han propiciado la emigración de los indígenas en el país se pueden tipificar de la siguiente manera: ecológicos, tenencia de la tierra, crisis en los precios de los productos agrícolas, expulsiones o relocalizaciones y factores sociodemográficos. Dentro de cada factor existen una serie de causas que afectan de manera particular a cada grupo indígena (Rubio, 2000).

Las causas específicas de la migración de los otomíes del estado de México son:

“dentro del factor ecológico, la baja productividad de la tierra; dentro del factor tenencia de la tierra, la venta forzada de la propiedad ejidal y cambios en el uso del suelo con fines desarrollistas (construcción de parques industriales); la crisis de los precios de los productos agrícolas y la baja en la demanda de artefactos o insumos producidos en microescala, tales como artesanías, frutas regionales, etc.; en el factor de expulsiones o relocalizaciones, la asignación de terrenos a colonos y mestizos y los procesos de urbanización son las causas principales y, en lo que respecta al factor sociodemográfico, la presión sobre la tierra es la causa primordial” (Rubio, 2000:26-27).

Los principales puntos de migración de los indígenas son, en primer lugar, la ciudad de México y su zona metropolitana, así como las ciudades de Guadalajara, Guanajuato, Monterrey, Querétaro, San Juan del Río y Toluca. Fuera del país, el destino más atractivo lo constituye Estados Unidos. Sin embargo, como ya mencione líneas arriba, a pesar de la fuerte emigración que se presenta en las comunidades indígenas, la categoría migratoria del municipio de Acambay es de “Atracción” (Embriz, 1993:110), situación que puede ser explicada a partir de que “el estado de México presenta el saldo neto migratorio más elevado del país (seis veces por encima de Baja California que es el estado más cercano)” (Guevara, 1995:114) derivado del fuerte impulso de las actividades industriales por un lado y del crecimiento del sector terciario así como la cercanía de la Ciudad de México por el otro. De este modo, la región otomí se constituye en una región de contrastes: por un lado, expulsa a la población indígena nativa y atrae a la población mestiza de otras regiones, “dentro de la que destaca la población originaria del Distrito Federal” (Rubio, 2000:153).

Las causas de la migración enumeradas líneas arriba, se pueden precisar en el binomio presión sobre la tierra – proceso de industrialización. En los años cuarenta, las migraciones hacia las ciudades como consecuencia del proceso de industrialización y por la necesidad de obtener ingresos adicionales y complementarios a los obtenidos de la producción agrícola, configuraron los esquemas actuales de distribución poblacional en los polos de desarrollo.

“El Distrito Federal y el estado de México recibieron el impacto directo de éste fenómeno, pues comenzó a generarse un incesante flujo migratorio principalmente desde los puntos más cercanos. En ese tiempo, se registraron los primeros desplazamientos de indígenas al Distrito Federal, favorecidos – y en cierto sentido también promovidos – por la construcción de carreteras entre ambos puntos. A partir de éste entonces, y durante las dos décadas siguientes, la extensión de la red carretera hacia las cabeceras municipales del norte del estado de México estuvo acompañada por el incremento de este proceso migratorio” (Rubio, 2000:49).

Si en un principio, la meta era obtener ingresos adicionales complementarios, tiempo después la migración temporal comenzó a hacerse definitiva y los indígenas se asentaron de manera significativa en el Distrito Federal y en 10 municipios de su zona conurbada, como podemos observar en el siguiente cuadro (12):

CUADRO 12. POBLACIÓN OTOMÍ EN EL DISTRITO FEDERAL Y 10 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO ALEDAÑOS AL DF		
Población otomí		
1	En el Distrito Federal	16 495
2	En 10 municipios aledaños al D.F.	15 288
3	Población de 0 a 4 años en hogares cuyo jefe de familia habla lengua indígena	3 613
	Población otomí total migrante	35 396
	Población otomí total en el país	280 238
	Población otomí en 24 entidades federativas	3 809

Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

La migración otomí al D.F. y a los municipios aledaños (lo que en conjunto se conoce como Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM) es significativa en tanto que el 12.6% de la población otomí total existente en el país se asienta en esta zona, mientras que apenas el 1.4% de la población migrante se distribuye en 24 entidades federativas. Podemos concluir entonces, que la migración de los otomíes del estado de México se orientó básicamente a la ZMCM y, dado que no es significativa la migración a otros estados, el otro destino de importancia es Estados Unidos.

Un comparativo de la tasa de crecimiento de la población en los municipios indígenas con la tasa de crecimiento de la PHLI nos refleja que

“mientras la población total ha crecido a una tasa promedio de 3.16%, la tasa de crecimiento de la PHLI apenas ha sido del 1.09%, siendo incluso en el caso del municipio de Timilpan de -1.6%, es decir, la población indígena se ha reducido. La tasa de crecimiento de la PHLI en Acambay es de apenas el 0.28% y la de Chapa de Mota del 0.14%, por lo que la población indígena en la región se ha mantenido prácticamente estable” (Rubio, 2000:162).

Los flujos migratorios derivados del proceso de industrialización y de la crisis que ha enfrentado progresivamente el sector agropecuario, han configurado en el estado de México, por un lado, municipios con altos niveles de concentración de población, tales como Naucalpan, Nezahualcóyotl, Lerma, Tlalnepantla y Ecatepec, y por otro lado, municipios eminentemente rurales catalogados como de bajo desarrollo económico y social dentro de los que se ubican Acambay, Chapa de Mota y Timilpan (Gobierno del Estado de México, 1995).

En resumen, la situación señalada nos permite observar que los procesos económicos y demográficos están vinculados de tal modo, que un desequilibrio entre ambos propicia un diferenciado crecimiento de la población, concentrándose en donde las oportunidades de obtener los satisfactores básicos son relativamente más fáciles y manteniéndose más estable que en las que presentan obstáculos para alcanzarlos. La idea de que la región otomí es una zona de contrastes, refuerza la otra de que el estado de México es un estado de contrastes.

La educación en las comunidades indígenas presenta rezagos con relación al resto de la población de los municipios en general, así como del propio estado de México. El analfabetismo en las comunidades seleccionadas es del 17%, mientras que el promedio estándar de los tres municipios es del 13%, cifra aún elevada frente al 9% que alcanza el promedio estatal.

El 11% de la población en edad escolar no asiste a la escuela y el 9% no sabe leer y escribir. Estas cifras están apenas arriba de los promedios estatales de 9% y 8% respectivamente. Sin embargo, la eficiencia terminal a nivel primaria es del orden del 17% y la estatal es del 18%, estadísticas que reflejan una estrechez para acceder a los niveles de educación post-primaria como lo refleja apenas el 8% de la población que ha alcanzado un nivel más avanzado de estudios (INEGI, 1991). Aunque en los tres municipios hay nivel bachillerato, la educación superior sólo tiene planteles en Atlacomulco y Jilotepec por lo que el acceso se restringe a la población de escasos recursos.

En la zona indígena se registraron "7 321 viviendas" (INEGI, 1991) en las que el promedio de ocupantes es de 5.5 personas. De estas viviendas, el 5% cuenta con un solo cuarto y el 12% cuenta con dos cuartos incluyendo cocina, el 4% tiene techos de lámina de cartón y 149 viviendas tienen paredes de lámina de cartón u otro material de desecho. Sólo el 17% de estas viviendas cuenta con agua potable con toma directa, 428 (es decir, el 2%) tiene drenaje y la electricidad ha alcanzado al 28% de las viviendas.

Como es de suponerse, la dotación de servicios públicos como energía eléctrica, agua potable, drenaje o alcantarillado, urbanización y caminos, se hace más difícil y costoso entre más dispersas se encuentren las viviendas. Por ello, generalmente el centro de la comunidad cuenta con estos servicios y las casas que se encuentran en los barrios, alejadas y dispersas aún no cuentan con algunos de ellos. (INEGI, 1991).

La vivienda del otomí está hecha con los materiales típicos de la región: en Acambay y Chapa de Mota las construyen con adobe (mezcla de lodo y paja) y las cubren con tejas de barro cocido. En otros casos se utiliza lámina de cartón o de asbesto para el techo que es de dos, tres o hasta cuatro aguas. El piso es de cemento o de tierra apisonada y las ventanas son de madera y muy pequeñas. Con una planta de estructura rectangular, la distribución de las habitaciones dentro del terreno que ocupa la vivienda presenta

rasgos comunes: la cocina generalmente se construye fuera del edificio principal, el fogón es de piedras al ras del suelo o en algunos casos cuentan con estufas a base de gas doméstico. Al interior de la planta principal se distribuyen las recámaras.

Al interior de las habitaciones se construye un segundo piso a manera de plafón artificial (tapanco) lo suficientemente resistente para almacenar el maíz que sirve de sustento a la economía familiar. Si la vivienda no cuenta con éste espacio, se levanta fuera de la misma una construcción denominada "cincolote", que está hecha a base de varas intercaladas formando un cuadrado que tiene más de dos metros de altura (dependiendo la cantidad de mazorcas producto de la cosecha) en el cual se almacenan las mazorcas. Ambas construcciones permiten la aireación del grano para evitar que mantenga humedad y con ello hacer posible una mejor conservación (Lara, 1997).

En Aculco las viviendas son construidas con piedra de cantera, que es un material muy abundante en la región que incluso genera ciertos ingresos económicos para quienes la trabajan. Las viviendas también hacen la separación del edificio principal y de la cocina. En los tres municipios, se ha generalizado poco a poco el uso de materiales "industrializados" en la construcción: block, varilla, cemento, etc., lo que ha venido desplazando las formas antiguas de construcción de las viviendas.

Aunque este tipo de materiales ha ganado terreno en las jóvenes generaciones, las personas mayores aún prefieren utilizar su vivienda de adobe o de piedra, que están construidas con sus propias técnicas y que forman el espacio que ha unido a la familia por generaciones. En este sentido es común observar dos consecuencias de las construcciones modernas: por un lado, los jóvenes que las construyen traen ideas diferentes adoptadas en el lugar al que han emigrado a trabajar, por lo que su relación con la familia de la que provienen se va haciendo más distante. Por otro lado se edifican construcciones modernas, grandes y al estilo estadounidense en todos los sentidos (por la migración prevaeciente en la zona a este país, así como por las oportunidades económicas de quienes se van), incluyendo el hecho de que estén muy grandes, modernas y solas.

El mobiliario es escaso y refleja las condiciones de pobreza en que vive la gente: una mesa, sillas de madera, la cama es de tablas que se colocan sobre tabiques o sobre una estructura de madera. Los utensilios de cocina son de barro, plástico y/o peltre.

Generalmente tienen un cajón de madera o un ropero para sus ropas. Aunque la leña es muy utilizada todavía, el gas ha ido ganando terreno por las dificultades que se presentan hoy en día para conseguir aquella. (Sánchez, 1995; Lara, 1997).

Las mujeres en su mayoría utilizan un vestido de tipo campesino de hechura industrial, rebozo y zapatos de piel o de plástico, suéter y delantal. Algunas portan el traje tradicional que consiste en un "enredo", "chincuete" o "lia" de lana, sujeta con una faja de lana tejida en telar de cintura, enaguas de manta, rebozo o chal de lana, huaraches de piel e incluso hay quienes andan descalzas. Se adornan con aretes de plata o de fantasía; se peinan con trenzas y llevan en el pelo estambres de colores y prendedores.

Los hombres visten de pantalón de manta o de mezclilla, los jóvenes visten con ropas industriales modernas como camisas, chamarras, zapatos de piel o imitación piel, de hule o plástico. Usan sombreros de palma o de otros materiales cuando su economía se los permite. El traje tradicional casi no es usado por los hombres y consiste de pantalón y camisa de color blanco, con fajas de lana, un lienzo de manta doblada y atada a la cintura, jorongo o cotorina de lana, huaraches y sombrero de palma (Lara, 1997).

Los servicios de salud en el estado de México tienen una amplia cobertura y prácticamente la totalidad de la población puede acceder a los servicios de salud. Las instituciones de salud que prestan los servicios son la Secretaría de Salud en las comunidades y en la cabecera municipal. En Atlacomulco y Jilotepec, la misma Secretaría, el IMSS y el ISSSTE. En las cabeceras municipales también hay clínicas particulares que tienen prestigio reconocido como en el caso de Acambay que cuenta con el Instituto de Alergias.

Organización económica

En la región indígena de los tres municipios la Población Económicamente Activa es del orden del 21%, cifra por debajo del 30% de la estatal. La distribución de la población por tipo de actividad económica presenta una concentración en las actividades primarias, mientras que en el estado, a pesar de ser una entidad pujante en la rama de la transformación, más del 50% se ocupa en el sector terciario (INEGI, 1991). Por

consiguiente, la agricultura en las comunidades indígenas es la principal fuente de ingresos de las familias.

Dado que la agricultura juega un papel central en la economía doméstica campesina es necesario analizar la estructura de la tenencia de la tierra en las comunidades de la región. La distribución de la tierra es la misma que se presenta en todo el país: ejidos y bienes comunales y sólo se incluyen las comunidades que tienen bienes comunales o que cuentan con una población indígena significativa de acuerdo a los cuadros 7 al 11 presentados líneas arriba.

Al respecto se observa la siguiente tendencia: en los tres municipios, las comunidades indígenas se concentran básicamente en el tipo de tenencia del ejido y la distribución por ejidatario alcanza el siguiente orden: en Acambay cada ejidatario posee 4.5 has en promedio, en Aculco es de 4.8 has. y en Chapa de Mota es de 1.93 has. Aquí es preciso hacer la observación de que la distribución de la tierra de padres a hijos a dado lugar a una atomización de las parcelas. Esta atomización tiene sus efectos directos en el usufructo que se obtiene de la producción agrícola, no obstante que los ejidos en los tres municipios gozan del beneficio del riego (Gobierno del Estado de México, 1970, 1975, 1985).

Por la importancia que tiene la tierra para las comunidades indígenas en el esquema de autosuficiencia, la estructura de la tenencia de la tierra nos refleja el esquema señalado en los cuadros 13 al 17. En los casos en los que se indica que no hay datos (n/d), se anota que en las panorámicas socioeconómicas y en las monografías municipales están reconocidos los núcleos agrarios con bienes comunales y ejidos, pero que tienen una situación de indefinición con respecto a los beneficiarios y la superficie correspondiente, por lo que no cuentan con la resolución correspondiente y no hay datos sobre la superficie que abarcan. Por ejemplo en el caso de Dateje, el núcleo agrario con bienes comunales está reconocido, pero no tiene la superficie que abarcan esos bienes.

Cuando se señala que no hay propiedad (s/p: sin propiedad), se hace la aclaración de que que esos núcleos agrarios no cuentan con ese tipo de propiedad. Por ejemplo en el caso de Doxideje en el municipio de Acambay no cuenta con propiedad comunal pero si tiene propiedad ejidal. En donde se indica sin reconocimiento (s/r) es porque en el

catálogo de núcleos agrarios del RAN de 1999, no están identificados con la categoría indicada, pero que en las panorámicas de 1970 y 1975 e incluso en las monografías municipales, todavía estaban reconocidos.

Esto quiere decir que en los setentas, los núcleos agrarios estaban reconocidos por los documentos oficiales – la resolución presidencial – pero estos documentos tienen lagunas en la especificación del territorio que abarcan. Ya en la actualización de los núcleos agrarios que se está llevando a cabo con motivo del programa del Procede, la especificidad de los núcleos agrarios se está regularizando.

La distribución de la tierra en el municipio de Acambay (cuadro 13) ubica a la comunidad de Pueblo Nuevo con el mayor número de hectáreas por beneficiario (6.9). A la par de esta distribución, los pozos de riego y terrenos planos le dan a la comunidad una mejor posición que a las demás. Sin embargo, también es una de las comunidades más pobladas (cuadro 7) con 3 453 habitantes, o sea varias veces más que los ejidatarios con parcela (131), por lo que la atomización de la tierra repercute negativamente en la producción y productividad de la misma y por consiguiente, en la economía familiar.

La comunidad de Santa María Tixmadeje tiene una distribución de 4 hectáreas promedio por ejidatario, sin embargo, esta comunidad presenta una fuerte presión demográfica (cuadro 7) con 2 212 habitantes (cuatro veces más el número de ejidatarios que son 586) sobre terrenos ubicados prácticamente en las lomas de los cerros.

La comunidad con el menor promedio de hectáreas por beneficiario es Pathe (1.0) y sus terrenos de cultivo están ubicados en terrenos ondulados. Esta situación genera presión sobre los recursos de la comunidad por el incremento de la población y las posibilidades de acceder a niveles de ingreso más altos se reducen.

Los problemas que presentan estas tres comunidades es compartida por el resto y aunque las cifras presentadas en estos cuadros reflejan una determinada distribución, la presión sobre la tierra obliga a emigrar a un buen número de personas como ya vimos en el apartado de la migración.

CUADRO 13. TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL MUNICIPIO DE ACAMBAY					
Núcleo Agrario	Propiedad Comunal		Propiedad Ejidal		
	Beneficiarios	Superficie (has.)	Beneficiarios	Superficie (has.)	Promedio (has por benef)
Agostadero	(s/r) (n/d)	1 748	1 664	5 190	3.1
Dongu	138	2 594	305	610	2.0
Dateje	(n/d)	(n/d)	556	968	1.7
Doxteje	(s/p)	(s/p)	252	600	2.4
Endeje	(n/d)	128			
Pathe	(s/r)	(s/r)	90	90	1.0
Pueblo Nuevo	(n/d)	381	131	909	6.9
San Antonio Detiña	(n/d)	(n/d)	245	568	2.3
San Francisco Shaxni	(n/d)	917	211	400	1.9
San Ildefonso Barrio	(n/d)	(n/d)			
San Ildefonso Yolotepec	(n/d)	(n/d)	89	263	3.0
San José Bocto	(n/d)	(n/d)	207	254	1.2
Santa María Tixmadeje	439	2 815	586	2 364	4.0
San Miguel Acambay	(s/r) (n/d)	80	91	183	2.0
San Pedro de los Metates	203	786	138	338	2.5
Soledad, La	(n/d)	377	43	82	1.9

Fuentes: Procuraduría Agraria, *Catálogo de municipios y núcleos agrarios del estado de México, 1999*; Gobierno del estado de México, *Panorámicas socioeconómicas del estado de México, 1970, 1975 y 1985*.

Desafortunadamente para los indígenas, a sus alrededores y en las orillas de las cabeceras municipales, los terrenos planos con pozos para riego y extensiones de 100

hectáreas se ubican en los ranchos denominados de pequeña propiedad. En el municipio de Acambay, una sola familia tiene amplias posesiones, controla parte del comercio de la cabecera municipal y es el bastión del poder político en el municipio.

CUADRO 14. TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL MUNICIPIO DE ACULCO

Núcleo Agrario	Propiedad Comunal		Propiedad Ejidal		
	Beneficiarios	Superficie (has.)	Beneficiarios	Superficie (has.)	Promedio (has por beneficiario)
Concepción, La	(s/p)	(s/p)	221	912.6	4.1
San Joaquín Coscomatepec	(s/p)	(s/p)	64	518.62	8.1
San Lucas Totolmaloya	(s/p)	(s/p)	377	2 227.2	5.9
San Pedro Denxhi	(s/p)	(s/p)	156	554.28	3.6
Santiago Ostoc Toxhie	600	861	358	1 231	3.4

Fuentes: Procuraduría Agraria, *Carálogo de municipios y núcleos agrarios del estado de México, 1999*; Gobierno del estado de México, *Panorámicas socioeconómicas del estado de México, 1970, 1975 y 1985*.

La mejor distribución de tierra en el municipio de Aculco la tiene la comunidad de San Joaquín Coscomatepec, sin embargo los terrenos están ubicados en las lomas de los cerros donde inicia la sierra de Mado que se localiza entre Aculco y Acambay. La comunidad ha dirigido sus esfuerzos a la explotación de la piedra de cantera de diversos colores y en ella ha basado su economía con un éxito significativo ya que parte de sus productos son exportados¹.

¹ En el año de 1999, FONAES y el Fondo Regional apoyaron un proyecto con una inversión superior a los 800 mil pesos con el cual se instaló una laminadora de cantera cuya producción esta dirigida al mercado externo.

La distribución más o menos similar de San Pedro Denxhi, Santiago Ostoc Toxhie y La Concepción Pueblo también debe analizarse con reservas. Las características de los terrenos son la pedregosidad, terrenos ondulados con pendientes pronunciadas en el caso de San Pedro Denxhi y pedregosidad en Toxhie. La comunidad que cuenta con terrenos con vocación agrícola y con el beneficio del riego es San Lucas Totolmaloya, por lo que su status económico es superior (dentro de sus propios límites) al de las demás comunidades.

CUADRO 15. TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DEL MUNICIPIO DE CHAPA DE MOTA					
Núcleo Agrario	Propiedad Comunal		Propiedad Ejidal		
	Beneficiarios	Superficie (has.)	Beneficiarios	Superficie (has.)	Promedio (has por benef)
Chapa de Mota					
Dongu	(s/p)	(s/p)	540	1 315	2.4
San Felipe Coamango	430	1 315	702	712	1.0
San Francisco de las Tablas	126	1 437	283	169	0.6
San Juan Tuxtepec	448	1 330	160	678	4.2

Fuentes: Procuraduría Agraria, *Catálogo de municipios y núcleos agrarios del estado de México, 1999*; Gobierno del estado de México, *Panóramicas socioeconómicas del estado de México, 1970, 1975 y 1985*.

Los terrenos con mayor vocación agrícola de la región se ubican en el ejido de San Andrés Timilpan. Las comunidades de Las Arenas, Los Pilares, El Azafrán, Hidalgo, La Campesina, Iturbide, Ocampo y Zaragoza son las más beneficiadas. Estas comunidades presentan un rasgo distintivo: tienen mayor ingresos que las demás comunidades de sus respectivos municipios (cuadros 7 al 11), pero también presentan el mayor proceso de desindianización de la región.

Los principales cultivos son el maíz, la avena, la cebada y el trigo. La base de la producción agrícola es el maíz y se intercala la producción de haba, frijol y calabaza en la milpa. Cuando el clima es adverso y los cultivos de maíz ya no garantizan el crecimiento de la planta, se sustituye la siembra por avena, cebada o trigo. En algunas comunidades de Acambay que cuentan con terrenos planos y pozos para riego, como Pueblo Nuevo, La Soledad, San José Bocto y San Antonio Detiña se siembra maíz en el ciclo primavera – verano y trigo en el ciclo otoño – invierno (Lara, 1996).

La tecnología empleada en la producción agrícola consiste del arado de madera tirado por acémilas o bueyes, el azadón, el rastrillo, la hoz y el bieldo. En los municipios de Chapa de Mota y Aculco ha ido ganando terreno la utilización de los tractores alquilados a los mestizos e incluso en los últimos años, los indígenas han ido adquiriendo este tipo de maquinaria para las labores agrícolas.

En el municipio de Aculco se han introducido además implementos agrícolas que toman su fuerza motriz del tractor tales como el molino de martillos, la sembradora, la empacadora, la segadora y el remolque. Estos instrumentos se han introducido a partir de que en este municipio la engorda de ganado y la producción de leche juegan un papel importante en la economía local en la cual participan activamente los indígenas de El Azafrán, La Concepción Pueblo, San Lucas Totolmaloya y El Mogote. En Chapa de Mota la engorda de ganado también tiene una base importante entre los indígenas, aunque en menor medida.

En todas las comunidades y en casi todas las familias es común encontrar la cría de borregos y porcinos y la utilización de equinos (mulas y burros) en las labores domésticas. La cría de guajolotes, gallinas y pollos es base importante de la economía familiar. La recolección de hierbas silvestres como los quelites, las malvas, las verdolagas, los nabos y los berros complementan el consumo de alimentos, junto con la recolección de tejocote y capulines. La producción de maguey en Chapa de Mota y Acambay y de nopal en Aculco también se insertan en las fuentes de ingresos de la economía familiar con la producción y consumo familiar de pulque, de nopal y de tuna. La producción de manzana, pera, ciruela, durazno y nueces es a nivel doméstico con algunas plantas de cada especie en el patio trasero de la casa y el producto que se obtiene, a excepción de la presentación, es de calidad aceptable (Lara, 1996).

La producción agrícola es complementada con la obtención de otros productos de la ganadería como carne, leche, lana, etc. y otros productos como las artesanías. Las principales artesanías o productos locales que se elaboran en las comunidades son los bordados de tela para formar ayates, quezquemets, fajas, blusas y pantalones de manta bordados con figuras de colores vivos.

Algunas comunidades se especializan en la producción de un determinado producto: en Pueblo Nuevo, Acambay, la producción de sombreros, bolsas y otros productos a base de popote de trigo. En San Pedro de los Metates, la producción de metates, molcajetes y otras piezas a base de piedra negra que abunda en sus minas; en San Antonio Pueblo, Aculco se producen jarros, vasijas, cazuelas, comales y otros utensilios de cocina a base de barro. En San Joaquín Coscomatepec la elaboración de figuras con piedra de cantera de colores tiene una producción importante, ya que casi toda la comunidad se dedica a esta actividad, la cual se ha ido extendiendo hacia otras comunidades como La Concepción Pueblo y San Antonio Pueblo. (Sánchez, 1995; Peña, 1995).

La organización de la producción, la distribución y el consumo de lo que produce la economía indígena, en especial la producción de alimentos, la podemos apreciar desde tres puntos de vista. El primero lo establece el conjunto de actividades que lleva a cabo la familia para producir lo que necesita. La familia en su conjunto establece una elemental división sexual del trabajo, así como una división de las actividades de acuerdo a la edad de los participantes. Los hombres se dedican a la parcela y las mujeres a la elaboración de los alimentos, el cuidado de los hijos y de la casa. Los hijos y los ancianos se encargan de cuidar a los animales. Los ancianos participan en otra serie de actividades dentro de la comunidad.

La producción que obtiene la familia de la cosecha de maíz, la distribuye en dos partes: una parte importante de la cosecha se convierte en reserva de alimentos y se guarda en la casa especialmente para la elaboración de tortillas. Esa parte se reserva de acuerdo a un cálculo que se basa en la cantidad de maíz que ingiere cada persona y el tiempo que transcurrirá hasta la siguiente cosecha. Otra parte, es decir, el excedente se guarda para ser intercambiada en el mercado por otros alimentos necesarios a la familia o en ciertos casos se adquieren ropas, zapatos u otras cosas de uso personal que se consideren apremiantes (Lara, 1997).

Como la producción de maíz en la región apenas es suficiente para cubrir las necesidades alimenticias de las familias, es muy poco lo que se destina a la venta y como el precio del maíz no es muy atractivo para los productores, cuando los excedentes son importantes, estos prefieren comparar ganado de engorda (bovinos) y convertir el grano en carne, con lo que aprovechan además el forraje que se obtiene de las cosechas. El forraje y los esquilmos agrícolas también forman parte de la economía familiar al ser el alimento de los animales de trabajo como los burros y las acémilas y cuando el forraje llega a escasear su adquisición representa un elevado gasto para la economía doméstica.

El segundo punto por el cual se puede apreciar la producción, distribución y consumo de las comunidades es a partir del intercambio que se da entre unidades familiares de una misma comunidad con motivo de las fiestas. En estos momentos, los cargueros, que brindan abundante comida en las fiestas, reparten sus excedentes hacia otras unidades familiares, con lo que mediante este intercambio la participación del mercado es prácticamente nula. Este intercambio favorece a los indígenas ya que elude la participación de los comerciantes que les compran barato y les venden caro lo que ellos producen (Dow, 1990).

Finalmente, el tercer punto de vista lo establece el mercado. Como ya vimos en el punto uno, la necesidad de adquirir bienes en el mercado, que la economía doméstica familiar no produce, hace del mismo un espacio en el cual se acude para obtener otro tipo de bienes como ropa, zapatos, algunos muebles, etc. e incluso herramientas de trabajo como los azadones, los rastrillos y otros.

El intercambio que establecen los indígenas con el mercado se limita, por consiguiente, a las necesidades prioritarias que no satisface la economía doméstica por sí misma y a la capacidad de adquisición de la propia unidad. En los casos en los que los ingresos de la familia son importantes a partir de las remesas en efectivo provenientes de la migración, la familia mejora su vivienda, la calidad de su alimentación y vestido e incluso adquieren unidades de transporte.

La producción agrícola es apoyada con el programa de apoyos directos al campo (Procampo) y los cultivos ligados a éste subsidio son el maíz y el trigo. En su gran

mayoría, la población indígena goza del beneficio que consiste en una dotación de recursos en efectivo que otorga el gobierno federal a los productores y que es destinado básicamente para la compra de insumos, en especial el fertilizante. El esquema adoptado por el gobierno del estado para capitalizar el beneficio de este programa en favor de los campesinos consiste en que estos cedan sus derechos al distribuidor del fertilizante, éste le adelanta en especie la cantidad de fertilizante que puede pagar el productor con el beneficio del Procampo y ya que llega el momento de los pagos, el gobierno federal paga directamente al distribuidor, que también es beneficiado ya que capitaliza una inversión mediante la recuperación del préstamo adelantado y un subsidio que otorga el gobierno del estado por participar en el proceso de comercialización.

Organización Política

Las comunidades indígenas forman parte de un territorio delimitado denominado municipio. Este municipio tiene, para su administración y gobierno, una estructura que para los cinco municipios es la misma y que se reconoce como Ayuntamiento. El Ayuntamiento es un órgano colegiado representado por el presidente municipal e integrada por un conjunto de funcionarios (un síndico procurador y varios regidores), electos según el principio de mayoría relativa y representación proporcional, por lo que su filiación política puede ser diferente en todos los casos. La función ejecutiva del gobierno municipal está a cargo del presidente quien es auxiliado en sus funciones por el secretario del Ayuntamiento, un tesorero, un contralor y los directores y coordinadores generales, denominados servidores públicos municipales. (Baca, 1999; Sánchez, 1995; Peña, 1995)

La organización territorial en los cinco municipios es muy semejante. "El centro político y económico del municipio es un pueblo controlado por los mestizos... Está rodeada de pueblos indígenas y por rancherías pequeñas que a veces cuentan tan sólo con unas cuantas casas. Las rancherías son satélites económicos y políticos de la villa mestiza. Los pueblos mismos dependen de esa villa para casi todo su intercambio comercial y para muchos servicios administrativos" (Galínier, 1985).

Para las comunidades cuya población es elevada, se han descentralizado los servicios de registro civil, pero todos los demás asuntos administrativos se localizan en el municipio

e incluso algunos fuera de ellos como las representaciones regionales de las diferentes secretarías con que cuenta el gobierno estatal.

Los canales de comunicación entre el Ayuntamiento y las localidades la establecen las delegaciones municipales integradas por el delegado municipal de la comunidad y los subdelegados; ambos tipos de representantes son electos en asamblea general de la comunidad. El delegado tiene la función de llevar los asuntos de carácter civil en la comunidad y la representa ante las instancias de los tres niveles de gobierno. Es auxiliado en sus labores por el subdelegado que se nombra para cada barrio y hay barrios que por su tamaño y cantidad de población cuentan con su propio delegado por lo que establecen una relación directa con el exterior (Lara, 1996).

A la figura de la delegación municipal se le agrega la del Consejo de Participación Ciudadana, que es el medio por el cual se coordinan las actividades con el Ayuntamiento en las diferentes jurisdicciones que atañen a ambos. En su conjunto, la delegación municipal y el consejo llevan a cabo las obras y acciones de mejoramiento de la comunidad como la construcción de edificios públicos (escuelas, auditorios, la delegación municipal), obras de agua potable y alcantarillado, reforestación, etc.

Dentro de las funciones de carácter civil del delegado están las de mantener el orden al interior de la comunidad y fungir como juez y asesor en problemas domésticos que no tienen trascendencia pública. Apoya al Ayuntamiento en aspectos de carácter administrativo como convocar asambleas para promover programas o dar a conocer los avances en las obras que el Ayuntamiento está llevando a cabo. Las actividades civiles de mayor relevancia son canalizadas por el delegado hacia las autoridades competentes como el presidente municipal, el síndico procurador, etc. El síndico procurador es que administra la justicia en aspectos locales dentro del municipio. Es una instancia intermedia entre el ministerio público y la vida municipal (Baca, 1999; Sánchez, 1995; Peña, 1995).

Otra figura que forma parte de la estructura de las autoridades civiles de la comunidad es la de los comisariados: el Comisariado Ejidal y el Comisariado de Bienes Comunales. Ambas figuras están integradas por un presidente, un secretario, un tesorero y los vocales que cada comunidad considere necesarios. Sus funciones son convocar a las reuniones o asambleas para promover la regularización de la tenencia de la tierra, que

en los últimos años se ha llevado a cabo por el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (Procede).

Así mismo, apoyan a los funcionarios de las dependencias de los tres niveles de gobierno que tienen su ámbito de acción en el ramo agrario. Su acción se limita a este tipo de asuntos y los de carácter civil son competencia del delegado. En algunos casos, los integrantes de ambas figuras gestionan apoyos para la comunidad como créditos agrícolas, llevan el control de los productores inscritos en el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Ganadería tanto federal como estatal. Al igual que los delegados municipales, duran en su cargo tres años y al término de estos son removidos para que sean ocupados por otras personas.

El espacio definido como comunidad consiste en un conjunto de viviendas asentadas en un sitio determinado, al cual rodean o en su caso se encuentran dentro de los límites reconocidos en los planos que conforman la carpeta básica -la carpeta básica es el conjunto de documentos que avalan legalmente la existencia de los bienes comunales, los ejidos y los territorios que en conjunto forman la comunidad-.

Cada vivienda cuenta generalmente con un solar al que se le puede considerar como una forma de propiedad privada, los terrenos agrícolas forman lo que se conoce comúnmente como ejido y los montes forman los bienes comunales (Lara, 1996).

Cada comunidad se divide en un conjunto de barrios diseminados alrededor de una localidad reconocida como "el centro" y que ha recibido su nombre a través del tiempo por causas históricas y cuya "constitución" legal se reconoce en los documentos que señalan los bienes comunales. Esos barrios han llegado a constituir localidades de gran concentración humana, por lo que su importancia dentro y fuera de la comunidad cobra especial relevancia y han desplazado al centro en actividades de tipo político y administrativo en su trato con el exterior.

La distribución de las viviendas dentro de las comunidades indígenas tiene dos esquemas básicos desde el punto de vista de la producción y determinados ambos por la fisiografía de la localidad. Uno que predomina en los municipios de Acambay y Chapa

de Mota, cuya fisiografía está conformada por cerros a las orillas de los cuales existen pequeños valles o espacios planos (Lara, 1996; Baca, 1999).

El segundo es el tipo básico del municipio de Aculco, ya que su fisiografía consiste de terrenos ondulados, poco accidentados y en algunos casos es prácticamente plano. En ambos tipos de asentamiento de la población, es posible distinguir un centro cívico ceremonial en donde se llevan a cabo actividades sociales y religiosas. Los edificios públicos – las escuelas, la delegación municipal cuando la hay, la Iglesia – constituyen los espacios físicos en donde se llevan a cabo esas actividades (Sánchez, 1995).

En el primer caso, los asentamientos humanos se pueden clasificar como concentrados, ya que se asientan preferentemente en los cerros, por lo que el espacio para la edificación de viviendas es delimitado y por la presión demográfica se reduce cada vez más el espacio entre casa y casa.

Cada vivienda cuenta con un solar en el cual se asienta la economía de traspatio de la familia que se compone de animales domésticos (aves, algunas cabezas ovinos, bovinos y cerdos, los animales de tiro, etc.). Este solar adquiere el carácter de propiedad privada ya que es el espacio de la familia a la cual solamente esta tiene acceso.

En los espacios planos se ubican las parcelas productivas que conforman el ejido y a la cual tienen acceso a su uso y disfrute los ejidatarios reconocidos por la comunidad y por las leyes y reglamentos agrarios vigentes. Los montes constituyen los bienes comunales a los cuales acceden todos los integrantes de la comunidad para obtener madera y leña.

En el municipio de Aculco, dada la predominancia de terrenos menos accidentados, las formas de asentamiento se pueden clasificar como dispersos. Las viviendas se asientan a un lado de la parcela productiva y en la mayoría de los casos se construye un conjunto de viviendas (de abuelos, padres e hijos que se trasmite de generación en generación), por lo que el espacio familiar se compone de la vivienda, el solar y la parcela ejidal.

Por consiguiente, las distancias entre el conjunto de viviendas están delimitadas por la parcela ejidal por lo que son más amplias que en el caso anterior cuyos límites están establecidos por los solares familiares. En éste caso, los montes existentes en las

comunidades adquieren el carácter de bienes comunales al igual que en los otros municipios.

En ambos casos, los asentamientos de las viviendas están determinados por otro patrón básico: el social. Las viviendas se construyen en el espacio cuya propiedad se le reconoce a una determinada familia, de manera que sus miembros viven juntos y dan sustento a lo que se conoce como familia extensa. En ese mismo espacio viven los abuelos, los padres y los hijos determinados por línea paterna, generación tras generación (Lara, 1996).

El conjunto de relaciones que establecen los miembros de una familia con otra tienen su origen en los matrimonios y en los lazos de sangre: primos, tíos, sobrinos, etc. es decir, los parientes de la familia por parte materna y paterna que viven en el espacio de otras familias. Sin embargo, existe otro tipo de relaciones que no son de facto, pero que los miembros de las comunidades establecen y que dan origen a una cohesión interna de la comunidad que rebasa los lazos familiares y que fortalecen la permanencia de la misma: las relaciones de compadrazgo.

En la etnia otomí del estado de México se reconoce el compadrazgo derivado de los actos sacramentales: el matrimonio, el bautizo, la confirmación, etc. pero existe otro tipo de relaciones que, aunque tienen su fuente en el ámbito religioso, no obedecen a pautas establecidas por la Iglesia: los grupos de oratorio. Al lado de estos grupos, existen otro tipo de relaciones que permiten la interacción entre miembros de diferentes barrios cuya manifestación visible son las fiestas del Santo Patrón (Galinier, 1985; Lara, 1996).

En el esquema de relaciones sociales, al lado de las relaciones entre miembros de familias (oratorios) y de los miembros de diferentes barrios (Iglesia de la comunidad), existen otro tipo de relaciones que se caracterizan por la fricción entre dos grupos reconocidos mutuamente diferentes: las relaciones étnicas entre indios y mestizos, quienes canalizan esa fricción en la fiesta religiosa del municipio y que tienen su sustento en el sistema de las mayordomías (Collin, 1994). Estos son los tres elementos que dan sustento a las relaciones y formas de organización de la etnia en el estado de México y cuyo reconocimiento es la base del presente capítulo, por lo que más adelante ahondaré en ellos.

En los tres municipios siempre ha predominado el PRI y aunque en Aculco gobernó el PAN en el trienio 1994-1996, posteriormente el PRI recuperó los espacios perdidos. Actualmente - para el presente trienio que inicio en agosto del 2000- en Acambay y Aculco predominan los funcionarios del PRI en el gobierno local y en Chapa de Mota los del PAN (Baca, 1999; Sánchez, 1995; Peña, 1995).

La religión predominante es la católica, sin embargo las organizaciones protestantes han ido ganando terreno en las comunidades indígenas. No obstante, dado que muchos aspectos de las relaciones sociales dentro de las comunidades indígenas tienen su fuente en la religión católica, esta tiene amplia vigencia.

Esta región del estado de México es un espacio de captación de votos para el PRI, por lo que gran parte de la población esta afiliada al tricolor. En cada municipio, hay un "delegado regional del PRI", y este copta a los líderes de las comunidades y nombra a algunos de ellos como representantes de la sección del PRI en la localidad. Mediante esta estructura se busca afiliar al mayor número de gentes.

En estos casos también interviene el presidente municipal, aunque no como funcionario, sino como ciudadano, pero de una u otra forma, el apoyo del presidente se deja sentir a través del delegado de la comunidad, por lo que se establece un sistema de relaciones entre la comunidad y la presidencia que beneficia al PRI por los votos que se adquieren a través de las secciones y los delegados municipales. Cuando se hace la entrega de las obras que se llevan a cabo con los recursos del gobierno municipal, estatal o federal, es muy común que se lleve a cabo un evento de entrega de recursos, en dónde no necesariamente se llevan a cabo actos de proselitismo, pero la gente identifica a los funcionarios con un partido determinado.

En Chapa de Mota, el presidente es de extracción panista, sin embargo, su poder de conciliación no ha sido atinado y ha generado fricciones con los funcionarios de otras dependencias (entre ellas el INI), bajo el argumento de que todas las dependencias tienen como funcionarios a priistas que trabajan a favor de este partido.

En el municipio de Aculco, el PAN llevó a la presidencia a su candidato en el trienio 1994-1996. Su actuación fue medida por la población y esta voto por el PRI para el trienio siguiente, lo que nos indica los resultados de la gestión panista en ese período .

En el municipio de Acambay, se han amarrado muy bien los lazos entre las comunidades y la presidencia municipal, en especial las comunidades indígenas a través de sus líderes, que todos están afiliados al PRI. En este municipio las personas que están afiliadas a otros partidos políticos no son muy bien vistas. Lo mismo sucede con las personas que han cambiado la religión católica por alguna protestante. El cambio de partido o religión estigmatiza a quienes lo hacen y finalmente se dividen las opiniones en la comunidad, generando conflictos.

Organización Religiosa

La estructura cívico religiosa y las funciones de la religión

En los tres municipios de la zona de estudio, cada comunidad tiene una organización político-religiosa cuya base es el sistema de cargos. Jacques Galinier señala que:

“En principio, los cargos juegan un papel administrativo (cargos civiles) y ritual (cargos religiosos). Desde el punto de vista formal, el sistema de cargos se presenta como una jerarquía compuesta de un número variable de grados, a los cuales, según las comunidades, se asocian determinadas tareas” (Galinier, 1985:133).

De acuerdo con Guillermo Bonfil, éste sistema de cargos va unido a la autoridad y al prestigio social:

“La autoridad en los pueblos indios va unida al prestigio social. Y éste se adquiere a lo largo de la vida mediante la demostración de la capacidad de servicio a la comunidad. En el ámbito de la vida pública, el servicio a la comunidad se realiza a través de la participación en el sistema de cargos” (Bonfil, 1989:66).

Cada uno de estos cargos (tanto civiles como religiosos) tienen una temporalidad, una forma de acceder a ellos, un cierto grado de autoridad y obviamente, un nivel de prestigio social derivado de su status:

“Las jerarquías cívico religiosas son sistemas de cargos. Consiste en una escala de cargos que desempeñan durante un año (o tres o hasta cinco) los hombres de la comunidad. Los cargos se gradúan de dos maneras: primero, según el orden de servicio, debiendo un hombre servir en el primer nivel antes de ser elegible para servir en el segundo nivel, y así sucesivamente; segundo, la autoridad se concentra en los niveles altos, formando una jerarquía de poder así como una de servicio. La jerarquía usualmente incluye cargos tanto en los aspectos civiles o políticos como en los religiosos o ceremoniales de la comunidad. El prestigio es inherente al nivel de la jerarquía” (Dow, 1990:15-17).

Si bien las nuevas generaciones, cuyas aspiraciones trascienden el ámbito comunitario por la influencia cultural de los espacios a donde emigran, cuestionan constantemente un sistema de cargos en el cual hay que hacer una considerable inversión para acceder al prestigio, la permanencia de este último representa para las comunidades indígenas otomíes algo más que una simple inversión o un excesivo gasto sin sentido²: representa la posibilidad de seguir permaneciendo con una identidad étnica en un medio que les es hostil.

Las comunidades otomíes mantienen en su seno tres tipos de estructura jerárquica (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980) que se encuentran estrechamente entrelazadas y a partir de las cuales se originan una serie de relaciones sociales que le dan cohesión a la comunidad, a saber:

- a) Las mayordomías.
- b) Las fiestas del pueblo.
- c) Los grupos de oratorio.

En la estructura de las mayordomías se celebra a los santos de la Iglesia Católica de la Cabecera Municipal. En la estructura jerárquica de la comunidad indígena el eje lo constituye la celebración de los santos pertenecientes a la comunidad (la fiesta del pueblo). En los grupos de oratorio, el eje sobre el cual giran las diversas actividades que se llevan a cabo en su seno es el de las celebraciones de los santos, perteneciente a

² Que por lo demás también es onerosa para los magros ingresos de la economía de la unidad doméstica familiar, núcleo principal de las comunidades indígenas.

un núcleo familiar y a partir del cual se establecen lazos de relaciones sociales con otro núcleo familiar.

Ahora bien, ¿cuál es el motivo por el cual participan los hombres de estas comunidades en estos tipos de estructuras jerárquicas? A primera vista el motivo principal por el cual se da esta participación es el religioso, el correspondiente a las creencias, a lo que Laura Collin da el nombre de actividades para la integración comunitaria ideal; sin embargo, al analizar un poco esta cuestión, el motivo se convierte en algo más que un acto de fe, es más bien la posibilidad de la sobrevivencia del grupo. Esta posibilidad se encuentra inserta en una serie de mecanismos que mueven la rueda de la vida "tradicional" de las comunidades indígenas a lo que la propia autora denomina "la integración comunitaria real" (Collin, 1994:8).

En el plano de la integración ideal, la religión juega un papel tanto en el ámbito privado como en el público. Se trata de brindarle algo a aquellos seres sobrenaturales con los que se interactúa en el espacio religioso a cambio de su apoyo para la consecución de determinados fines, al respecto, James W. Dow señala que:

"...la religión puede considerarse como un sistema de relaciones sociales en que hay interacción entre los seres humanos y los seres sobrenaturales" (Dow, 1990:14).

El concepto de religión pública se emplea para definir estos sistemas cuando incluyen grupos humanos mayores que un solo hogar... implica la interacción social con los santos católicos. En los ritos de la religión pública, los oficiantes buscan armonizar las relaciones del grupo con los santos.

"La religión privada define los sistemas cuando incluyen un solo hogar... incluye la interacción con seres sobrenaturales. En los ritos de la religión privada, los chamanes tratan de arreglar las relaciones trastornadas del hombre con los seres sobrenaturales" (Dow 1990:14-15).

De la forma en como se da la interacción entre los hombres y entre los seres sobrenaturales (que en éste caso forman parte del conjunto de santos Católicos), el mismo autor señala que:

“Los elementos del conjunto de creencias que justifican la organización de las corporaciones religiosas de los otomíes... pueden resumirse de la siguiente manera:

“El universo está poblado de seres, casi siempre invisibles, mucho más poderosos que el hombre. Si el hombre, sabiamente, va a influir en su propio destino, debe tener trato con esos seres. Entre estos seres invisibles los santos católicos, cuyo poder reconocen por igual ricos y pobres, son importantísimos. Ellos pueden alterar el curso de los acontecimientos. Protegen a los grupos, a las familias a los vecindarios, a las rancherías y a los pueblos. Son señores hacia quienes el grupo tiene que mostrar el respeto que se merece su elevadísima posición social. Conviene que las relaciones con santos y con otros poderes invisibles sean muy formales, pues estas garantizan la reciprocidad y son mucho más seguras. Son muchos los beneficios que se obtienen de estas relaciones formales, así que el grupo debe encargar a ciertos hombres que lo representen ante el santo”.

“Las relaciones formales se establecen mediante las imágenes ya que estas tienen una localización concreta en el espacio; se acepta que el significado de las imágenes para el hombre está en relación con la significación social que el hombre tiene con ellos (a cada santo se le atribuye una cualidad específica); si el hombre descuida la imagen, la imagen (o el santo representado a través de ella) descuidan al hombre”.

“Si el hombre es constante en el cumplimiento de sus obligaciones, los santos están obligados a cuidar a sus fieles, en esta forma el contrato de ayuda mutua con los santos crea los estatutos para la organización del grupo. La interacción se da por medio de la costumbre o ritual de reciprocidad y tiene lugar en la Iglesia o en el Oratorio” (Dow, 1990:114)

La posibilidad de la sobrevivencia del grupo tiene una manifestación en la vida concreta y material del individuo, es decir, la integración comunitaria real. Las necesidades de alimentación, techo y vestido deben ser satisfechas antes que las necesidades subjetivas del individuo, sin embargo, en un sistema como el de las comunidades indígenas, unas van al lado de las otras y la consecución de la satisfacción de las necesidades materiales

lleva aparejada la satisfacción de las necesidades subjetivas: las creencias religiosas, la necesidad de satisfacer el sentido de pertenencia y la necesidad de participar activamente en el desarrollo personal y del grupo. Por ello, los motivos de la participación social le pueden dar a esta diferentes matices, pero finalmente todos ellos como parte de una finalidad específica: el objetivo de sobrevivir como grupo.

Muchos elementos del conjunto de situaciones que vive la comunidad indígena son definidos a partir de las fiestas: Las fiestas, como manifestaciones visibles de la religión pública de las comunidades indígenas, "brindan un espacio para la expresión simbolizada de múltiples aspectos de la vida social" (Collin, 1994:7).

El establecimiento de los límites que cierran el grupo, están contenidos en la participación que tienen los individuos dentro de esas fiestas: es integrante del grupo quién es indígena, quien participa en el rito de las fiestas y quien cuenta con la aprobación del grupo

En el momento en que la fiesta se constituye en ese espacio para la expresión simbolizada de múltiples aspectos de la vida social, asume una variedad de funciones, algunas de las cuales las resume Laura Collin de la siguiente manera:

"La fiesta puede, efectivamente, nivelar la riqueza... y por lo tanto, fortalecer al pueblo frente a la explotación; promover identidades locales o étnicas al otorgar signos de diferenciación; puede liberar tensiones, integrar o desintegrar socialmente, expresar el conflicto interétnico, ...es un medio en el que pueden expresarse diferentes finalidades sociales individuales y necesidades sociales colectivas, es una forma de traducción a lenguaje simbólico de los contenidos de la violencia destructiva".

"...la relación fiesta – violencia aparece como elemento sintético frente a la posibilidad polisémica del ritual: la manipulación de la violencia, mediante su traducción a un código manejable y ordenado...Esta diversidad de funciones también genera diversidad de fiestas. ...Es preciso identificar las finalidades de los grupos que se proyectan o se expresan en las fiestas". (Collin 1994: 7-9)

Eric Wolf ha señalado que las fiestas apoyan a la comunidad a hacer frente a la sociedad nacional voraz:

“La función principal es poner límites al contacto económico, político y social con la sociedad nacional voraz. Como la pertenencia a estas comunidades se convalida con la participación en el ritual público, la religión define los límites sociales de la comunidad. Además la religión organiza un sistema de poder en el que obtener poder es cuestión de decisión de la comunidad más bien que de lograr individualmente un status. La religión refuerza el control de la comunidad en las decisiones y fortalece la naturaleza “corporativa” de esta”.

“Wolf también opina que la nivelación de riqueza tiene un valor positivo de supervivencia. En la comunidad corporativa los detentadores de poder compran su prestigio y autoridad al precio de sus recursos excedentes. De esta manera la comunidad nivela las diferencias de riqueza, que podrían intensificar la división de clases dentro de la comunidad, en detrimento de la estructura corporativa y al mismo tiempo reafirma simbólicamente la fuerza y la integridad de su estructura a los ojos de sus miembros.

Respecto a la sociedad nacional, la estructura corporativa actúa, impidiendo la movilización de capital y riqueza dentro de la comunidad en los términos del mundo exterior que emplea la riqueza capitalísticamente. En esa forma desafila la cuña calculada para introducir nuevas tensiones en la comunidad y acelerar su desintegración”.

“Para Wolf, la religión pública funciona dentro del marco del conflicto social entre las comunidades indígenas y la sociedad colonial dominante. Los lazos sociales internos establecidos por el sistema religioso cierran las comunidades protegiéndolas de la intervención colonialista y la nivelación de riqueza dispersa el capital, que de otro modo atraería a las instituciones de economía capitalista. ...la nivelación de riqueza, que consiste en que esta obliga a expresar las diferencias de riqueza de cierta manera no capitalista y en esa forma rechaza la intromisión de instituciones económicas capitalistas” (Dow, 1990:19).

El análisis de las funciones de la religión pública ha sido definido por Gonzalo Aguirre Beltrán de la siguiente manera:

1. "El sistema político-religioso es un medio para conceder recursos comunales especiales.
2. El sistema político-religioso "obliga a las familias a consumir sus recursos y sus ingresos en actos ceremoniales que benefician a la colectividad". En otras palabras, impone la redistribución de excedentes a los miembros del grupo.
3. El sistema político-religioso proporciona una forma de recreación que resuelve las tensiones de la gente que compete entre sí por el poder.
4. Los funcionarios político-religiosos delimitan la comunicación con grupos externos e impiden la intromisión en los asuntos de la localidad.
5. El sistema político-religioso vigila las desviaciones de conducta de diversas maneras, incluyendo la coerción física y el miedo a los castigos sobrenaturales" (Beltrán 1967:200).

"La nueva perspectiva que llevó a Gonzalo Aguirre Beltrán a señalar estas funciones acentúa el aspecto político de la religión pública y la naturaleza distributiva de las economías indígenas" (Dow 1990:24).

Cancian establece otras funciones de la religión pública, destacando la de establecer límites (en el sentido de la pertenencia) a la comunidad:

1. "Definir con precisión los límites de la comunidad mediante la participación en el sistema de cargos.
2. Reforzar los valores y normas comunes distintivos mediante la participación en el ritual común, las ventajas de grandes grupos emparentados en los cargos, y la considerable inversión económica que requieren los cargos.
3. Reducir las fuerzas que conducen a cruzar los límites, especialmente con la reducción del ingreso "discrecional" que de otro modo podría gastarse en el mundo ladino.
4. Reducir el conflicto interno justificando la riqueza con el servicio en los cargos y reduciendo realmente las diferencias económicas" (Beltrán, 1967:224).

Cancian apuntó que las erogaciones que tiene que hacer quien desempeña un cargo religioso no sólo reducen su riqueza sino que lo compromete más firmemente con la comunidad. Habiendo hecho esta tremenda inversión en el sistema de cargos, está obligado a apoyar las normas de la comunidad que estipulan el premio de esta conducta.

“Cancian llegó a la conclusión de que si la estratificación económica se justifica, no desorganiza. La función de las jerarquías cívico-religiosas es justificar las diferencias de riqueza; no eliminarlas. El mecanismo nivelador parcial que convertía parte de la riqueza de un hombre en prestigio justificaba la riqueza sobrante a los ojos de la comunidad. Hay en efecto, una nivelación suficiente (resultado de contribuciones económicas diferenciales al sistema de cargos) que satisface las prescripciones normativas, aunque no basta para producir una comunidad económicamente homogénea” (Dow, 1990:22).

El sistema de creencias y las necesidades materiales se ven ligados por un mecanismo con el que cuenta la comunidad para obligar a sus integrantes a participar en el sistema de cargos y en todo lo concerniente a lo que, bajo todos los argumentos anteriores, ha sido llamada economía campesina de prestigio: la envidia.

Para Eric Wolf, “la envidia es un mecanismo de control social con funciones importantes: minimiza los fenómenos destructores como son la movilidad económica, el abuso de poder, o la ostentación de la riqueza”. (Dow, 1990:22). James W. Dow indica que Cancian fue más allá al señalar la forma en como se ligan la envidia y la inversión pública:

“...Cancian señaló el eslabón entre la envidia institucionalizada y la inversión pública: Las erogaciones de grandes sumas de dinero del sistema de cargos, especialmente por parte de los ricos, disminuye considerablemente la envidia de los pobres a los ricos... El sistema de cargos aminora muy eficazmente la envidia al permitir, o más bien requerir, que los más ricos hagan las contribuciones más cuantiosas para las celebraciones religiosas de la comunidad” (Dow 1990:22).

En resumen, las funciones de las fiestas se resumen de la siguiente manera: en un espacio visible de manifestación de la vida social de las comunidades indígenas (las

fiestas), se suceden una serie de motivos que llevan al grupo a llevar esa manifestación (el rito de las fiestas) cada año. En primer lugar, se busca la distribución de excedentes dentro de la misma comunidad, excedentes que de ser acumulados individualmente, crearía estratos altamente diferenciados de acuerdo a la capacidad económica de cada unidad doméstica. Por consiguiente, la redistribución de los excedentes genera una estratificación social justificada a los ojos de la comunidad a partir de que la brecha entre ricos y pobres no impone diferencias marcadas entre el poder de unos sobre las debilidades de los otros.

Esta distribución de recursos le permite a la comunidad controlar la acumulación de la riqueza y con ello, busca establecer límites al contacto entre la sociedad indígena y la sociedad nacional, representada de manera local, por los grupos no indígenas, es decir, los mestizos. Al impedir la movilización de capital al interior de sí mismas impiden la liberación de tensiones que se ubicarían fuera de su control, por lo que con ello, las comunidades rechazan la intromisión de instituciones capitalistas, que de otro modo, desintegrarían la naturaleza corporativa de la comunidad por el marcado individualismo de aquellas.

Luchan contra las instituciones capitalistas y el individualismo porque si este modo de vida llegase a imperar en las comunidades indígenas, estas serían más vulnerables a las crisis económicas; la pobreza, aunque compartida por muchos, sería muy difícil de enfrentarla ya que cada quién haría frente a sus problemas al margen de una participación del grupo para hacerle frente. Lucha contra el sistema capitalista y el tipo de pobreza que éste engendra.

Las jerarquías cívico-religiosas cierran el grupo señalando fronteras precisas: establecen límites étnicos y de territorialidad. Sólo pertenece al grupo quien tiene su aprobación para pertenecer a él, no cualquiera puede pertenecer ni al grupo ni a la estructura social. En éste sistema el status de la persona se determina por la forma en que participa en las fiestas del pueblo:

“Las fiestas son las instituciones centrales que ratifican la membresía, otorgan el status y conservan las fronteras del grupo. En la participación dentro de las fiestas se demuestran las cualidades para tener la membresía: reconocer la importancia del santo para el grupo; reconocer el prestigio y la autoridad de las

personas que han servido al santo; comprometerse a la idea de la distribución de la riqueza; cooperar de buen grado con otros miembros del grupo; comprometerse a las alianzas externas del grupo”.

“La participación en las fiestas es la demostración y el símbolo automático de que la persona es digna de ser miembro del grupo. El ser un defensor de la fe tiene mucho peso en las comunidades indígenas” (Dow 1990:217).

Existen otros controles que definen la membresía del grupo: la coerción de los administradores. El que tenga una casa en el pueblo está obligado a participar en las faenas de la comunidad y a pagar las cuotas públicas, aún cuando no resida en el pueblo. El poder político de las corporaciones religiosas deriva de la íntima alianza de sus miembros. Una ventaja considerable derivada de los grupos cerrados es la mayor integridad política originada por la escrupulosa adhesión a las normas y valores del grupo. La integridad política es el resultado de excluir del grupo a personas con diferentes valores, intereses y finalidades, y con territorialidad y etnicidad diferentes. De vez en cuando los mestizos han podido cooperar con las corporaciones religiosas pero no han podido dominarlas.

El sistema cerrado de las corporaciones religiosas contribuye a fijar las fronteras del grupo étnico y compromete la identidad de los miembros. Entre más gasto, más me comprometo a mantener las normas del grupo que garantizan el reconocimiento y el prestigio del que gozo. Ser indígena para conservar las fronteras del grupo étnico. Los grupos religiosos definen al sector indígena de la sociedad dual. Los mestizos denigran la cultura indígena pero no atacan a las corporaciones religiosas por su poder político y económico. Los mestizos prefieren no criticar las instituciones que les producen beneficios económicos aún cuando esas instituciones protejan en alto grado al sector indígena de la economía de subsistencia.

Bajo estas premisas, podemos caracterizar los tres tipos de jerarquías cívico-religiosas mencionadas líneas arriba.

La estructura jerárquica de la cabecera municipal: las mayordomías

Su espacio geográfico son las cabeceras municipales, por lo que pertenecen a la jerarquía cívico-religiosa tanto los residentes de la localidad como los residentes de las aldeañas. Las personas participantes pueden ser indígenas o mestizas. La pertenencia a éste estructura está determinada básicamente por las aportaciones que se hagan para sufragar los gastos, la continuidad y la congruencia en la participación de la persona y su destacada participación en la defensa de la fe católica (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980).

Los participantes por consiguiente pueden ser indígenas o mestizos. El prestigio se adquiere en proporción directa a la intensidad en el cumplimiento de los tres factores anteriores. Aunque los donativos sean en especie, todos son cuantificados en dinero y se hace pública la aportación de cada persona, en especial las aportaciones más grandes que al ser de dominio público refuerza el prestigio ganado por la persona que las hizo.

En la cabecera municipal hay una Iglesia, el personaje principal es el Sacerdote que celebra misas, confiesa y consagra. El Vicario que celebra misas y el Diácono que sirve al altar y ayuda al párroco y vicario en las lecturas, en preparar lo necesario para la misa y en dar la comunión, pero no confiesa ni consagra.

Como las mayordomías se sostienen de las aportaciones de varias personas, estas no buscan el prestigio personal únicamente, sino el prestigio de la estructura como tal y ello las lleva a rivalizar con otras estructuras en la misma cabecera pero de otros santos, aunque finalmente todas participan en la fiesta del santo principal.

Las mayordomías representan simbólicamente la situación de conflicto que viven los indígenas con los mestizos. Aunque en una mayordomía participan ambos, el rol que juega cada uno los pone siempre en esa situación de conflicto, por ejemplo, en algunas representaciones los indígenas pueden jugar el papel de la fuerza que se sabe dominada pero que quiere liberarse en otros planos de la existencia.

Los mestizos, por su parte, tratan siempre de imponer sus formas de organización de las fiestas —a la manera de buscar un beneficio personal e individual a través de los negocios que imperan en las fiestas, de ser quienes comandan la procesión de los

santos, etc.- pero los indígenas hacen uso de formas propias para hacer sentir a los mestizos su presencia: se emborrachan en los negocios de los mestizos y hacen un escándalo insultante que los mestizos no pueden impedir porque pierden el negocio (Collin, 1994).

Además, en las fiestas de la cabecera, las danzas de los indígenas así como su música es lo más vistoso y a través de estas formas le roban la atención a los mestizos deseosos de figurar ante el público en sus actuaciones dentro de las representaciones de pasajes bíblicos, en especial en el de la Semana Santa. En ocasiones incluso el sacerdote, siendo de extracción mestiza, no puede evadir los sentimientos de negación de las manifestaciones indígenas que se generan en su interior y preferentemente convive con los altos estratos sociales mestizos de la cabecera.

En estas fiestas el papel del sacerdote se limita a la misa y a organizar los papeles de los mestizos en las representaciones, pero los mestizos que son mayordomos y los indígenas saben por tradición y apoyo de sus antecesores lo que tienen que hacer dentro de los rituales, por lo que la acción del cura queda al margen de un conflicto en el que es muy difícil tomar partido so riesgo de perder el prestigio que le da su investidura, prestigio que es obtenido de una forma diferente a los ojos de los indígenas.

Aunque los mestizos apoyan estas estructuras, generalmente sólo los mestizos pobres y los indígenas participan en el sistema de cargos. Dado su poder político y económico les es más fácil sustraerse de la responsabilidad de un cargo de esta naturaleza al cual tal vez no aspiran. El prestigio del dinero es más importante que el prestigio religioso.

La estructura jerárquica de la comunidad indígena: Las fiestas del pueblo

En todas las comunidades se organiza año con año la fiesta del pueblo. La fiesta del Santo patrón corresponde a aquella cuyo nombre tiene la comunidad. En casi todas las comunidades hay fiestas intermedias o al menos una a aproximadamente seis meses de la fiesta principal.

En estas fiestas se pone en juego una serie de actividades organizadas por "la costumbre", de manera que todos los que en ella participan saben que hacer o en su

caso, solicitan apoyo de quienes ya han organizado la fiesta en años anteriores. Es en éstos momentos en los que la estructura religiosa asume la autoridad de la comunidad y de su fiesta y se desplazan a segundo plano las autoridades civiles como el delegado y los comisariados ejidales y de bienes comunales (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980).

La estructura religiosa comandada por el fiscal, moviliza a los cargueros para las diferentes actividades. Los cargueros o mayordomos tienen la responsabilidad de sacar adelante las fiestas de los pueblos, haciendo el gasto de la cera, las flores, los cuetes y juegos artificiales, el copal y principalmente la comida. En algunas comunidades arreglan la iglesia cada ocho días durante el tiempo que dura el cargo, en otras son los fiscales quienes lo hacen.

Las fiestas religiosas marcan ciclos de vida de un año, cada año termina e inicia un cargo que hace posible darle continuidad a esta tradición. Se inicia con las vísperas, siguiendo con el día principal, la tornafiesta, la procesión, el cambio de cargueros y la visita a la casa de los cargueros. Las fiestas se realizan para agradecerle a los santos, a la virgen y a Dios que les haya concedido la vida y pedirles que les otorguen sus gracias a los habitantes del pueblo (Lara, 1997).

Las principales actividades que se llevan a cabo en las vísperas, primer día, son: procesión de las imágenes llevadas por los cargueros a los alrededores de la iglesia. La procesión termina al regresar la imagen de nueva cuenta a la iglesia. Una vez que termina la procesión las danzas comienzan a bailar y a tocar música dentro de la iglesia, en la que también se quema copal y se reza.

Al filo de la medianoche se vuelve a rezar y las danzas continúan con su rito hasta la quema del castillo, los cuetes y el torito. Los juegos artificiales son adquiridos por los cargueros y generalmente reflejan el compromiso de estos con sus santos, pero si no hay posibilidades de adquirirlos llegan a ser muy modestos.

Al día siguiente, segundo día de fiesta, por la mañana, los músicos le tocan las mañanitas al santo patrón, se reza otra vez y se danza. Al mediodía se reparten los alimentos entre los cargueros y durante el día los músicos y las danzas realizan actos que corresponden a

las promesas que cada integrante realizó. Se llevan a cabo actos sacramentales como el bautizo, matrimonios, primera comunión y confirmaciones.

Durante todo el tiempo que dura la fiesta se vende comida y pan, bebidas alcohólicas, utensilios de primera necesidad y superfluos, se instalan juegos mecánicos y otras actividades comerciales que aprovechan la derrama de dinero que en ocasión de la fiesta es muy significativa para los comerciantes. Por la noche grupos musicales amenizan el baile en el que asisten principalmente los jóvenes.

Al día siguiente de la fiesta, es decir, al tercer día, se lleva a cabo la tornafiesta. En esta se llevan a cabo rezos en la iglesia, y las danzas continúan bailando. En algunas comunidades es el inicio del cambio de cargos y las personas que salen entregan a los que entran la responsabilidad de organizar los actos religiosos del pueblo para el año siguiente. En otras comunidades el cambio de cargos se realiza dos o tres meses después con motivo de alguna fiesta "chica", pero que trasciende por la transmisión de los cargos (Lara, 1997).

Con motivo de la fiesta, la comunidad lleva a cabo otra serie de actividades como la limpieza de la plaza del pueblo, los cargueros hacen limpieza general en la iglesia y la adornan con flores, copal y ceras. Las veladoras que ofrecen los pobladores al santo patrón llegan en grandes cantidades al altar, así como una buena cantidad de donativos, principalmente flores, alimentos y bebidas que de manera simbólica le son ofrecidas al santo patrón.

Las personas que más participan en los cargos que tienen que ver con las fiestas son las de edad avanzada y sobre todo los de menos recursos económicos. Esto confirma que las fiestas son para pedirle a los santos que le den la fuerza a las personas para seguir viviendo en las condiciones tan adversas en que se encuentra la gran mayoría de la comunidad.

La forma en que se realiza una fiesta refleja la situación en la que se encuentra la comunidad en aspectos económicos, sociales y de organización. Por ejemplo en la comunidad de San Lucas Totolmaloya del municipio de Aculco, toda la comunidad coopera con una aportación económica para solventar los gastos de las fiestas, esto sin restarle responsabilidad a los cargueros (Lara, 1997).

En otros casos no toda la comunidad coopera y el gasto es más fuerte para los cargueros razón por la cual, muchas personas eluden la responsabilidad de adquirir un cargo. En la comunidad de Pueblo Nuevo del municipio de Acambay, se elaboró un listado de los padres de familia que habitan en su territorio y a través de ese listado, se pretende asegurar que todas las personas sin excepción cumplan con un cargo.

Las fiestas que se realizan en las comunidades indígenas de la región son las siguientes:

CUADRO 18. FIESTAS QUE SE CELEBRAN EN EL MUNICIPIO DE ACAMBAY			
Comunidad	Fiesta principal	Otras fiestas	Santo Patrón
Tixmadeje Chiquito	08 de Septiembre		Señor del Huerto
La Soledad	01 de octubre		Virgen de la Soledad
		14 de febrero	Virgen de San Juan
San Francisco Shaxni	04 de octubre		San Francisco de Asís
Barrio de Guadalupe	12 de diciembre		Virgen de Guadalupe
Dongu	02 de febrero		V. de la Candelaria
		25 de julio	Señor Santiago
Santa María Tixmadeje	15 de agosto		Virgen María
		06 de enero	Los Reyes Magos
San José Bocto	19 de marzo		San José
Pueblo Nuevo	08 de diciembre		Purísima concepción

Fuente: INI-Unidad Operativa Tixmadeje, *Memorias del encuentro cultural del 11 de octubre de los años 1996 y 1997.*

CUADRO 19. FIESTAS QUE SE CELEBRAN EN EL MUNICIPIO DE CHAPA DE MOTA

Comunidad	Fiesta principal	Otras fiestas	Santo Patrón
San Felipe Coamango	05 de febrero		San Felipe de Jesús
San Francisco de las Tablas	04 de octubre		San Francisco de Asís
San Juan Tuxtepec	24 de junio		San Juan

Fuente: INI-Unidad Operativa Tixmadeje, *Memorias del encuentro cultural del 11 de octubre de los años 1996 y 1997.*

CUADRO 20. FIESTAS QUE SE CELEBRAN EN EL MUNICIPIO DE ACULCO

Comunidad	Fiesta principal	Otras fiestas	Santo Patrón
La Concepción Pueblo	08 de diciembre		Purísima Concepción
		02 de febrero	V. de la Candelaria
San Pedro Denxhi	29 de junio		San Pedro
		08 de diciembre	Purísima Concepción
		02 de febrero	V. de la Candelaria
San Lucas Totolmaloya	18 de octubre		San Lucas Totolmaloya
Santiago Ostoc Toxhie	25 de julio		Señor Santiago

Fuente: INI-Unidad Operativa Tixmadeje, *Memorias del encuentro cultural del 11 de octubre de los años 1996 y 1997.*

Además de la fiesta principal, en casi todas las comunidades se celebran fiestas "chicas" o fiestas que son importantes en el calendario religioso cristiano y que son las siguientes: el 03 de mayo se celebra el día de la Santa Cruz, el 15 de agosto la fiesta de la Virgen María, el 12 de diciembre se celebra la aparición de la Virgen de Guadalupe y el 24 de diciembre el natalicio de Jesucristo

En San Francisco Shaxni ejido los cargos se adquieren por voluntad y gusto, los cargueros tienen el compromiso por un año pero si al término no tienen un sustituto, entonces deberá continuar en él. Cuando consiguen un sustituto, le transfiere el cargo y a partir de ese momento, se establece una relación de compadrazgo. Los otomíes creen que sino se siguieran haciendo las fiestas se desatarían males para toda la comunidad sin razón aparente (muertes, enfermedades y desgracias en general).

Los administradores de esta corporación son los integrantes de la jerarquía cívico-religiosa del pueblo. Sus patrones son seres sobrenaturales o santos que pertenecen a la comunidad. Forman parte del poblado las personas descendientes de los residentes del mismo, así como los que deseen participar en los ritos religiosos de la comunidad y que sean indígenas.

La Iglesia de la comunidad cuenta con el sacerdote (Pueblo Nuevo), el Fiscal principal y uno o dos fiscales más. El fiscal principal ayuda al párroco a tener todo listo para la misa. Toca la campana para llamar a misa y recoge las limosnas. La cantidad de fiscales varía de acuerdo a la extensión de la comunidad. Otras funciones del fiscal son: cuidar y limpiar la Iglesia y las imágenes y colocar flores, organizar las fiestas con los grupos de cargueros que festejan a los santos de la iglesia y recoger las cooperaciones para hacer los trabajos de reparación en la iglesia, las fiestas, etc.

Las jerarquías cívico-religiosas de las comunidades varían en tamaño y estructura y los cargos los desempeñan básicamente los hombres adultos. Los cargos se clasifican en una escala de creciente autoridad y de mayor contacto con lo sobrenatural o al menos más ligado a la parte de los rituales que, por la experiencia y el conocimiento de los mismos, los llevan a cabo y los guían los hombres que han pasado por la mayor parte de los cargos (Lara, 1997).

Los cargos civiles exigen más tiempo que riqueza e incluso en algunos casos, representan la posibilidad de incrementar el patrimonio individual de quien los ocupa. En el caso del delegado municipal, su trato con las dependencias del gobierno, en especial con la presidencia municipal, les permite conocer los programas que éste pone en marcha para beneficio de diferentes sectores de la población: programa para indígenas, programas de fomento agrícola y pecuario, créditos para negocios, programas de vivienda, culturales, etc.

En otros casos, los cargos y responsabilidades civiles que estos implican no son del todo aceptados y/o solicitados por los habitantes del pueblo, lo que deriva en dos situaciones que perjudican a la comunidad: por un lado quienes detentan el cargo no les interesa y en lugar de apoyar a la comunidad a resolver sus problemas, se convierten en un obstáculo para la resolución de los mismos. Por otro lado, los cargos civiles se vuelven una oportunidad de enriquecimiento personal, lo que finalmente también perjudica a la comunidad (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980).

Sin embargo, hay quienes con habilidad saben combinar la oportunidad de prestigio personal con el apoyo a la comunidad. En estos casos, el prestigio obtenido también se convierte en la oportunidad para liderar a la comunidad para obtener apoyos de diversa índole para el mejoramiento de la misma a través de las inversiones públicas. Sin embargo, aún cuando el prestigio así ganado es importante, se da prioridad a las autoridades religiosas en la organización de la comunidad para todo lo relacionado con los ritos, fiestas y ceremonias que son de competencia exclusivamente interna de la comunidad.

Los cargos religiosos se pueden solicitar voluntariamente, sin embargo, los cargueros generalmente buscan a sus sustitutos y los que aceptan son considerados como compadres de los cargueros salientes. En éste esquema, los cargueros pueden ser no solamente los que apoyan en las fiestas, sino también los responsables de organizar la danza especial para un santo y un compadre determinado, por lo que puede haber en una comunidad tantos cargos como danzas soliciten los grupos de oratorios.

La estructura jerárquica familiar: Los grupos de oratorio

En diversos asentamientos de las comunidades otomías a lo largo del país, algunos investigadores han señalado la existencia de oratorios (Dow, 1990; Collin, 1994; Soustelle, 1936; Galinier, 1985 y Tranfo, 1980). Aún cuando en algunos lugares estas construcciones prácticamente están abandonadas, en otros tienen amplia vigencia. En esta zona, hay pocos oratorios pues su construcción es sustituida por grandes cruces de piedra que se coloca en el patio.

Los santos se encuentran en las Iglesias porque ya casi no hay oratorios, pero en cada casa hay un altarcito para sus imágenes o incluso la construcción como tal puede no existir, pero en el interior del conjunto de habitaciones que forman la vivienda del dueño del santo, existe un lugar especial para la morada de los santos.

En la etnia otomí, cada comunidad, de acuerdo a su tamaño, genera sistemas de cargos cada vez más complejos. Estos sistemas se organizan mediante divisiones: sistema de cargos para el santo principal, sistema de cargos para el santo del barrio, para santos de oratorio, para santos de linaje, etc.

La organización del sistema de cargos para el oratorio es, en realidad, una organización en la que interactúan dos grupos: el grupo del dueño del oratorio y el grupo del padrino del santo del oratorio. Cada uno tiene funciones específicas dentro del grupo de oratorio. El oratorio nace cuando una persona adquiere una imagen de un santo católico y escoge a una persona para que sea su padrino, lo lleve a la Iglesia para que el sacerdote lo bendiga, pague una misa y apoye al dueño en los gastos para hacerle una fiesta. Aún cuando el oratorio alberga a un santo en particular, puede haber otros santos e incluso algún recuerdo de los difuntos (fotografías o prendas personales) antepasados de la familia (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980).

La imagen se transmite de generación en generación dentro de ambos grupos, por lo que se crea una serie de relaciones que conforman una alianza duradera entre dos núcleos familiares. Cabe señalar que aún cuando hablamos de "un dueño" y de "un padrino", en general los que interactúan son los núcleos familiares representados por ellos. Se establece una serie de lazos que trascienden las relaciones de parentesco y "la finalidad religiosa de esta ayuda mutua tiende a estrechar y santificar las ligas de parentesco"

(Dow 1990:122). La forma en como se origina el oratorio así como su continuidad, dan pauta para la creación de linajes cuya relación principal se da con los miembros de otros grupos por línea paterna.

Cada uno de los linajes participantes tiene funciones específicas dentro del ritual que se lleva a cabo en las celebraciones de oratorios. La relación entre ambos grupos y el santo es prácticamente simbólica en la que se le ofrendan al santo bienes "espirituales" como el incienso, las velas, las flores, la música, la danza y ciertos ritos heredados o formados en la historia de las relaciones de ambos grupos. Este tipo de ofrendas son más bien de las que corresponden a la fe y las creencias por lo que lo material de las mismas pasa a segundo plano.

En las relaciones entre los linajes, la relación material, una vez superada la espiritual juega una diversidad de funciones: transfiere una determinada cantidad de riqueza de ambos grupos hacia todos los participantes, ya que, aún cuando los actores principales son el grupo del dueño y el grupo del padrino, generalmente participan otros núcleos familiares en diversas actividades y por ello, gozan de los bienes que se distribuyen en las fiestas.

Esa determinada cantidad de riqueza que los grupos principales transfieren a la comunidad es básicamente en comida y en general es el bien más significativo en cuanto a la cantidad y por consiguiente a su costo dentro del conjunto de gastos que se realizan en la fiesta. Finalmente, el nivel de lo gastado genera una especie de aprobación de todos los individuos participantes, aprobación que se traduce en respeto y prestigio para los organizadores de las fiestas.

Para que una persona pueda participar debe reunir dos requisitos básicos: primero el del parentesco y segundo el de formar parte de grupo asentado en un territorio determinado. De esta forma se establece una forma de parentesco horizontal de carácter ritual que deriva en el compadrazgo y en la integración de un núcleo familiar a un conjunto mayor aunque no necesariamente con relación de parentesco real (Collin, 1994; Galinier, 1985; Dow, 1990; Soustelle, 1936; Tranfo, 1980).

En algunos casos, esta forma de organización da lugar a la creación de oratorios comunitarios que se transforman en Iglesias y dan forma a la constitución de un barrio

de una comunidad determinada. Al crecer el grupo de oratorio, crece el barrio y el conjunto de demandas sociales trasciende los límites de la comunidad, lo que da lugar a la formación de estructuras religiosas más complejas que a la postre formarán el sistema de cargos de una comunidad.

Como ya vimos páginas arriba, las comunidades principales reconocidas a partir de su constitución legal por medio de los bienes comunales han derivado una serie de barrios que en la actualidad forman comunidades reconocidas por las autoridades civiles como localidades y que cuentan con su propia jerarquía cívica, aunque estén integrados en la jerarquía cívico-religiosa de la comunidad original.

Los grupos de oratorio apoyan la cohesión de la comunidad a partir de que un núcleo familiar puede participar en varios grupos de oratorio (el dueño de un santo, puede ser padrino de otro u otros) lo que establece una serie de relaciones complejas en la que prácticamente toda la comunidad se ve involucrada.

Como los grupos de oratorio funcionan con una territorialidad determinada, generalmente dentro de la comunidad de origen, y las presiones que los mestizos han hecho sobre las comunidades indígenas a lo largo de la historia, han propiciado el fenómeno que Bonfil denomina identidad local, es decir, que al encerrarse sobre sí mismas, las comunidades adquieren un sentido de "individualidad colectiva" que les señala límites no sólo territoriales, sino límites de pertenencia y relación social en la cual las relaciones con otras comunidades es muy esporádica y que nulifica los aspectos positivos de la identidad étnica que trasciende barreras y posibilita la organización más amplia del grupo étnico para la defensa de su identidad étnica. (v. gr. en el caso de Chiapas, la lucha es del grupo no de las comunidades)

La formación de la identidad étnica rebasa los límites territoriales, por lo que la división política municipal del país puede no coincidir con los límites que la comunidad se autoimpone y esto genera una fricción entre la estructura religiosa de la comunidad y la jerarquía civil de la sociedad nacional.

Al respecto, algunos autores señalan que éste tipo de transferencias en especie a los miembros de la misma comunidad impiden la circulación de riqueza en el mercado, el cual únicamente beneficia a los mestizos.

Danzas, Peregrinaciones y Medicina Tradicional

Con motivo de las fiestas religiosas, en todas las comunidades existen grupos organizados que danzan a partir de la víspera de la fiesta hasta el día siguiente a la terminación de la misma, día que se le denomina tornafiesta. Las danzas más comunes son las de pastoras y sonajas integradas básicamente por mujeres. Las danzas integradas por hombres son: danza de los moros, santiagueros, arcos, romanos.

Las danzas que se han organizado tan sólo en una comunidad son las de el Señor del Huerto en Tixmadeje Chiquito, Acambay, integrada por hombres; Danza de los versos integrada por niños en El Mogote, Aculco; Danza del Rey Justiniano en San Pedro Denxhi, en Aculco, integrada por hombres tanto niños como adultos (Lara, 1997).

La danza conocida como Azteca o de concheros, aún cuando es de las más vistosas tanto por los movimientos y el vestuario de los danzantes, así como la música que la guía, no es tan frecuente y sólo hay una en Acambay en el ejido de San Francisco Shaxni. En Chapa de Mota son más frecuentes ya que hay una en San Francisco de las Tablas, una en San Juan Tuxtepec y otra en San Felipe Coamango.

La vestimenta de la danza de pastoras consiste básicamente de una blusa blanca con adornos bordados en la parte superior a la altura de los hombros tanto por el frente como por la parte posterior. La falda también es blanca bordada en la parte inferior a todo el rededor. El peinado es con trenzas con listón enroscado y el sombrero está adornado de flores y listones que le cuelgan por detrás. Utilizan un bastón adornado con listones y cascabeles amarrados en la parte superior el cual van estrechando contra el piso al ritmo de la música. Los instrumentos que se utilizan son el tambor y el violín.

La danza de sonajas tiene también la blusa y la falda blanca, además cuenta con una mascada de color rojo en los hombros, usan sonajas a las que les amarran cascabeles y las suenan al ritmo del tambor.

La danza de moros tiene como vestimenta principal un pantalón y una camisa de manta blanca, sombreros adornados con listones y plumas, mascadas en el cuello y sobresale la utilización de los caballos en la danza, al cual le colocan su montura, cobijas de colores, cascabeles y listones en la crin.

La danza de santiagueros tiene una vestimenta que consiste básicamente de una nahuilla, capas y mascadas. Utilizan machetes en sus movimientos y simulan una lucha. También utilizan banderas: la nacional y de imágenes de sus santos, preferentemente la del Sr. Santiago y en algunos casos utilizan máscaras.

La danza de arcos, manarcos y romanos guardan similitudes en la vestimenta: nahuillas, capas y mascadas. En lugar de machetes utilizan arcos adornados de flores o listones y los instrumentos musicales son el tambor, el violín y la flauta. Aunque en la de manarcos utilizan preferentemente la música de banda de viento. La vestimenta de la danza del Señor del Huerto consiste de pantalón y camisa blanca y utilizan además arcos adornados de plumas.

La danza Azteca o de concheros es muy vistosa por el vestuario ya que simulan la vestimenta de los aztecas que consiste en un calzón, una capa y pecheras adornados de lentejuela. Utilizan penachos de plumas de pavoreal, faisán y guajolote. Los instrumentos musicales constan de un tambor, un caracol y las famosas conchas de armadillo, aunque actualmente están siendo cambiadas por mandolinas.

Los destinos más comunes en las peregrinaciones de los otomíes de esta región son La Basílica de Guadalupe el 12 de diciembre y San Juan de los Lagos y Atotonilco en Jalisco. Chalma en el estado de México y Tlalpujahua en el estado de Michoacán. Es muy común que las comunidades que son vecinas se visiten recíprocamente en las fiestas del santo patrón. En especial los visitantes son las personas que tienen a su cargo la imagen de la comunidad, por lo que en procesión con las danzas, los músicos y otras personas que tienen algún cargo religioso o que participan como cantores y rezanderos, viajan caminando de su comunidad de origen a la comunidad a la que van a visitar (Lara, 1997).

La imagen visitante es instalada en la Iglesia, generalmente a la derecha del santo que es visitado y dependiendo de la distancia entre comunidades, llega uno o dos días antes o incluso el día de las vísperas. Una vez instalado, permanece en la Iglesia hasta que termina la fiesta. En todo el tiempo que la imagen del santo que visita se encuentra fuera de la comunidad es fuertemente custodiada por las personas que las tienen a su cargo.

De igual modo, la atención a las imágenes que permanecen en la Iglesia, así como el santo principal, son objeto de atenciones como rezos, cantos, alabanzas, etc. En algunas comunidades como Pueblo Nuevo, Acambay, que tiene un nivel de ingresos más relajado que el de otras comunidades, en la víspera llevan mariachis y grupos musicales para amanecer con música el día principal.

En las comunidades donde los ingresos de las familias son más modestos, la fiesta es amenizada por los músicos de la propia comunidad que tocan básicamente un tamborcito y una flauta. En algunos casos también los acompaña alguna guitarra.

Para los otomíes la enfermedad física se debe a la dualidad frío-caliente, de esta forma se clasifican las plantas medicinales y su aplicación. Actualmente algunas personas han recibido capacitación para aplicar sus conocimientos sobre las plantas medicinales y elaborar pomadas, jarabes, jabones, shampoo, etc. (Lara, 1997)

Las personas que curan las enfermedades dentro de las comunidades son los hierberos, sobadores, parteras, hueseros, cantores o rezanderos, curanderos y chupadores. Cada uno de ellos utiliza los conocimientos sobre los efectos de las plantas sobre la dolencia de la persona. En el caso de los cantores o rezanderos, la actividad principal consiste en rezar, prender veladoras, ofrecer misas y establecer promesas como participar en alguna peregrinación, tomar algún cargo o llevar a cabo una actividad específica en atención a un santo determinado.

Cada uno de estos elementos conforman una serie de estructuras jerárquicas religiosas que en conjunto dan cuerpo al sistema de creencias de los otomíes. La manifestación familiar de este sistema es la existencia de oratorios familiares. En el caso del pueblo da lugar a los ritos que forman el grueso de las actividades de las fiestas del pueblo y un tercer nivel se establece en la relación entre otomíes y mestizos: las mayordomías.

Capítulo III. El Fondo Regional Rhayo Xhudi

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se implementó en las comunidades indígenas a través del Instituto Nacional Indigenista sobre la base de la presencia que esta institución del gobierno federal ha mantenido en ellas desde su creación en 1948.

En el mes de marzo de 1990, se puso en marcha el Programa de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (derivado del Pronasol) con la creación de 100 fondos regionales y una inversión federal inicial de N\$500 000.00 nuevos pesos para cada uno. Estos recursos se destinaron al financiamiento de proyectos productivos en las regiones indígenas.

En el mes de diciembre de ese mismo año, se crearon 3 fondos regionales en el estado de México: El Fondo Regional Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte del Estado de México (OCINEM); el Fondo Regional Alianza de Pueblos Indígenas Mazahua-Otomi (APIMO) y el Fondo Regional Rhayo Xhudi. Posteriormente, se crearon los fondos Organizaciones Indígenas de Santiago Temoaya (ORISTEM) en 1991 y el Fondo Unión de Campesinos e Indígenas de la Región de Ixtlahuaca (UCIRI) en 1995.

Para que la creación de estos fondos fuera posible, el Centro Coordinador Indigenista (CCI) de Atlacomulco, elaboró un diagnóstico socioeconómico de las comunidades indígenas de su zona de influencia a partir del cual se identificaron cinco regiones: la de *Tixmadeje* al norte del estado; la de *Atlacomulco* al noroeste; la de *Ixtlahuaca* al centro; la de *Villa de Allende* ubicada al poniente del estado y la de *Temoaya* ubicada al oriente de la ciudad de Toluca (INI, 1990).

En cada una de estas regiones se constituyeron los fondos y a partir de su creación, el CCI descentralizó recursos humanos y materiales para dar origen a las Unidades Operativas que consisten en equipos de trabajo que realizan sus actividades con cada uno en su región, así como otras acciones del Instituto.

Los equipos de trabajo de estas unidades operativas iniciaron una serie de actividades encaminadas a promover la incorporación de las organizaciones indígenas de la región a

sus respectivos fondos, cuya constitución fue posible en una primera instancia gracias a la participación de las uniones de ejidos.

Siendo las uniones de ejidos organizaciones de segundo nivel, la canalización de los recursos de los fondos a las comunidades se dio a través de estas, por lo que al actuar como intermediarios, la aplicación de los recursos fue poco clara y en una gran proporción fueron destinados a proyectos que la propia unión ejecutó o a proyectos de los dirigentes de las uniones de ejidos.

Por esta razón, la creación de las unidades operativas obedeció también a la necesidad del INI de tener un control más efectivo de los recursos. En los primeros años de vida de los fondos regionales, las actividades de las unidades se encaminaron principalmente a promover el programa y a lograr una mayor participación de las comunidades indígenas.

Para hacer posible esa participación, se llevaron a cabo asambleas promocionales en las que fueron nombrados los delegados ante el fondo por cada organización para alcanzar una mayor presencia de los indígenas en la asamblea general de delegados. El Fondo Regional Rhayo Xhudi comparte esta experiencia con otros tres fondos: OCINEM, APIMO Y ORISTEM. La consolidación de los equipos de trabajo de las unidades operativas fue posible gracias a la contratación de personal con recursos provenientes del Programa de Solidaridad

A la asignación de recursos fiscales (o federales) para la ejecución de proyectos productivos, le acompañó una asignación de recursos también fiscales para la contratación de personal por parte de los fondos regionales. Este personal, aunque es contratado por el Fondo o el INI, no tenía ni tiene una relación laboral formal con el INI o el gobierno federal ni tampoco con el Fondo, es más bien una contratación por honorarios. Este tipo de contrataciones consiste en la prestación de un servicio contra el pago de una compensación mediante recibo de honorarios (INI, 1992).

El personal contratado de esta manera constituye la figura del módulo de apoyo que, de acuerdo a la normatividad, sus funciones son de asesoría para los miembros del consejo directivo y para todas las actividades que lleven a cabo los fondos regionales. Sin

embargo, dada la escasez de personal que tiene el INI, también realizan acciones de otros programas del Instituto.

La Unidad Operativa de la región de Tixmadeje es la única que cuenta con instalaciones del INI y las demás unidades cuentan con espacios brindados en comodato por otras dependencias. Es en esta unidad donde se encuentran las oficinas del INI para la atención de los municipios de Acambay, Aculco, Chapa de Mota, Timilpan y Villa del Carbón y que por consecuencia, también son los municipios de cobertura del Fondo Regional.

La reestructuración del Fondo Regional en el año de 1993 fue necesaria por la escasa presencia de los indígenas en la asamblea. Los únicos participantes registrados de manera oficial eran los presidentes de las uniones de ejidos de Aculco, Jilotepec y Chapa de Mota y generalmente no asistían todos, por lo que difícilmente había quórum legal y el financiamiento de proyectos estaba estancado.

Tanto el financiamiento de proyectos como la promoción del programa no habían sido significativos hasta el primer semestre de 1993. A partir del segundo semestre, se reorganiza el equipo del INI y de la Unidad Operativa y comienza una segunda etapa en la vida de Rhayo Xhudi por lo que en febrero de 1994 se reorganiza la asamblea general del Fondo Regional en el municipio de Aculco con la presencia de delegados representantes de 14 comunidades. En el mes de Abril se reconstituye la asamblea en el municipio de Acambay y en el mes de agosto en el municipio de Chapa de Mota.

A partir de este momento, el Fondo Regional Rhayo Xhudi inicia la etapa de trabajo que analizaré a continuación.

El Fondo Regional Rhayo Xhudi en los contextos nacional y estatal

En el ámbito operativo del Instituto Nacional Indigenista, el programa de fondos regionales se ha convertido en el eje central sobre el cual giran las actividades de la política social a favor de los indígenas. Además de los recursos destinados a éste, otros programas se canalizan mediante la figura de los fondos, tales como los del programa de Infraestructura Social Básica y el de Fomento al Patrimonio Cultural.

Con 201 fondos regionales a nivel nacional distribuidos en 24 entidades federativas, el programa tiene una cobertura de 1 409 municipios y 10754 localidades. Con más de 3 millones de beneficiarios, el programa ha ejercido una cifra superior a los 1 718 millones de pesos, en 14 356 proyectos en beneficio de 14 394 organizaciones. Estas cifras son acumuladas y corresponden al período comprendido de 1990 al año 2000. (cuadro 1)

CUADRO 1. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES A NIVEL NACIONAL DE 1990 A 2000					
		de 1990 a 1994	De 1995 a 1999	en el 2000	Total
1	Recursos Invertidos	306,337,260.00	1,136,264,301.01	276,003,165.00	1,718,604,726.01
2	Beneficiarios	1,044,053	1,997,465	91,838	3,133,356
3	Proyectos ejecutados	5,992	6,801	1,563	14,356
4	Fondos Regionales	142	201	201	201
5	Municipios atendidos	1,176	233		1 409
6	Localidades atendidas	8,214	2,540		10,754
7	Organizaciones	4,613	9,781		14,394

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994 e INI, *Instituto Nacional Indigenista: Memoria 1995-2000*.

En el estado de México el INI ha transferido cerca de 42 millones de pesos a 5 fondos regionales, que en conjunto han beneficiado a 26 895 personas con 741 proyectos productivos de diversa índole. La cobertura es de 23 municipios y 210 localidades con 593 organizaciones participantes. (cuadro 2)

El Fondo Regional Rhavo Xhudi ha recibido una transferencia de recursos fiscales de 9,718,842.24 pesos con los cuales ha ejecutado 272 proyectos con una cobertura de 5 municipios, 58 localidades y 199 organizaciones atendidas. (cuadro 3)

CUADRO 2. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES EN EL ESTADO DE MÉXICO

		Hasta 1994	De 1995 a 1999	en el 2000	Total
1	Recursos Invertidos	8,203,250.00	27,149,037.16	6,500,000.00	41,852,287.16
2	Beneficiarios	3,527	22,168	1,200	26,895
3	Proyectos ejecutados	138	483	120	741
4	Fondos Regionales	5	5	5	5
5	Municipios atendidos				23
6	Localidades atendidas				210
7	Organizaciones				593

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994 e INI, *Instituto Nacional Indigenista: Memoria 1995-2000*.

CUADRO 3. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES PARA EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI

		Hasta 1994	De 1995 a 1999	en el 2000	Total
1	Recursos Invertidos	2,319,582.57	6,674,687.63	724,572.04	9,718,842.24
2	Beneficiarios	2,736	4,020	202	6,958
3	Proyectos ejecutados	27	237	8	272
4	Municipios atendidos	3	2		5
5	Localidades atendidas	16	41	1	58
6	Organizaciones	27	164	8	199

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994 e INI, *Instituto Nacional Indigenista: Memoria 1995-2000*.

De todos los recursos que el Instituto ha destinado al programa de fondos regionales, el estado de México ha recibido el 2.4% (41.8 millones de pesos). De este 2.4%, Rhayo Xhudi ha ejercido el 23.3%, es decir, cerca de la cuarta parte del total estatal (cuadros 4 y 5). De los más de 3 millones de beneficiarios a nivel nacional, el estado de México ha contribuido con 26 895, equivalente al 1.0%. El Fondo Regional Rhayo Xhudi ha canalizado sus recursos en favor de 6 958 personas.

CUADRO 4. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES A NIVEL NACIONAL, ESTATAL Y PARA RHAYO XHUDI				
		Nacional	Estatal	Rhayo Xhudi
1	Recursos Invertidos	1,718,604,726.01	41,852,287.16	9,718,842.24
2	Beneficiarios	3,133,356	26,895	6,958
3	Proyectos ejecutados	14,356	741	272
4	Fondos Regionales	201	5	
5	Municipios atendidos	1 409	23	5
6	Localidades atendidas	10,754	210	58
7	Organizaciones	14,394	593	199

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994 e INI, *Instituto Nacional Indigenista: Memoria 1995-2000*.

Mientras que la entidad apenas beneficia al 1.6% de municipios a nivel nacional, Rhayo Xhudi beneficia al 21.7% de los atendidos en el estado de México. Con respecto a las localidades atendidas, Rhayo Xhudi tiene una cobertura del 27.7% del total estatal y trabaja con el 36.7% de las organizaciones agremiadas.

De todos los proyectos ejecutados en el ámbito nacional el estado de México ha participado con el 5.2%. Rhayo Xhudi ha ejecutado el 36.7% de los proyectos en la entidad y el 1.9% de todos los proyectos a nivel nacional (cuadro 5).

En una primera aproximación, Rhayo Xhudi refleja una mayor eficiencia que los demás fondos del estado, ya que con menos de la cuarta parte de los recursos, atiende a más de la tercera parte de organizaciones y a ejecutado más de la tercera parte de los proyectos.

CUADRO 5. PANORAMA GENERAL DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES A NIVEL NACIONAL, ESTATAL Y PARA RHAYO XHUDI (PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

		Nacional (100%)	Estatal con respecto al nacional (%)	Rhayo Xhudi con respecto al estatal (%)
1	Recursos Invertidos	1,718,604,726.01	2.4	23.3
2	Beneficiarios	3,133,356	1.0	25.9
3	Proyectos ejecutados	14,356	5.2	36.7
4	Fondos Regionales	201	2.5	-
5	Municipios atendidos	1 409	1.6	21.7
6	Localidades atendidas	10,754	2.0	27.7
7	Organizaciones	14,394	4.1	36.7

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994 e INI, *Instituto Nacional Indigenista: Memoria 1995-2000*.

El Fondo Regional obtiene sus recursos de las transferencias que hacen las diferentes instituciones y organizaciones no gubernamentales. El principal acreedor de los fondos regionales es el Instituto Nacional Indigenista. Aún cuando en estados como Chiapas¹ la participación del gobierno del estado es significativa, hay otros estados como el de Querétaro y el de México² en los que el gobierno estatal tiene su propio organismo para la atención de los pueblos indígenas.

¹ Para el ejercicio fiscal del año 2000, se autorizó al estado de Chiapas, dentro del Convenio de Desarrollo Social, un presupuesto total de 65,968,000.00 pesos de los cuales 45,680,312.00 son federales y 20,287,688.00 son aportación del gobierno del estado. (Instituto Nacional Indigenista, *Memoria 1995-2000*).

² El 10 de octubre de 1994, el Gobernador del estado Emilio Chuayffet Chemor, dio a conocer el decreto número 40 en el que se crea el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, organismo estatal paralelo al Instituto Nacional Indigenista que es un organismo federal. Las acciones de ambas instituciones han sido en muchos casos contrapuestas y en general más de rivalidad que de cooperación y coordinación. Desafortunadamente el CEDIPIEM se ha convertido en un trampolín político para los dirigentes que ha tenido en los 6 años que lleva desde su creación, ya que por el han pasado cinco titulares mientras que en el INI se ha mantenido una sola persona desde 1995, la cual sustituyó a otra que tenía más de 10 años como representante del INI en el estado de México.

La posibilidad de acceder a otras fuentes de financiamiento generalmente depende de las negociaciones que el propio instituto hace a nombre de los fondos regionales como lo demuestra el caso del estado de México y en lo particular el caso de Rhayo Xhudi.

Rhayo Xhudi

El Instituto Nacional Indigenista ha transferido al Fondo Regional 11.8 millones de pesos (cuadro 6). El 82.3% de los recursos corresponde al programa de fondos regionales, es decir, recursos fiscales para Rhayo Xhudi. Esta tendencia es la misma en todo el país, por lo que los fondos se convierten en el medio por excelencia por el que el INI lleva a cabo su labor indigenista.

CUADRO 6. RECURSOS ASIGNADOS DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA AL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI POR PROGRAMA			
	Fuente	Total transferido por programa	Total transferido por el INI
	Instituto Nacional Indigenista (INI)		11,820,344.22
1	Programa fondos regionales	9,718,842.24	82.3%
2	Programa de infraestructura social	1,310,938.54	11.1%
3	Programa de cultura	362,440.00	3.1%
4	Programa de módulo de apoyo	348,476.39	2.9%
5	Programa de capacitación	54,040.05	0.5%
6	Programa de albergues escolares	25,607.00	0.1%

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

El grado en que el Fondo Regional depende de los recursos del INI es reflejo de la dependencia que Rhayo Xhudi tiene con ésta institución. Su madurez organizativa es, por consecuencia, incipiente ya que su capacidad de negociación con otras fuentes financieras es prácticamente nula. El cuadro 7 refleja los montos que el Fondo Regional ha recibido, así como la fuente. Todos los años, el INI ha hecho aportaciones sustanciales.

Las diversas fuentes de financiamiento que en su trayectoria ha tenido Rhayo Xhudi han sido prácticamente esporádicas y no han obedecido a un patrón de permanencia en las ministraciones, lo que indica plenamente la dependencia del Fondo Regional de los recursos del INI y sus limitaciones como organización de segundo nivel.

CUADRO 7. RECURSOS ASIGNADOS AL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO			
	Fuente	Monto transferido	%
1	Instituto Nacional Indigenista	11,820,344.22	84.5
2	Programa Mundial de Alimentos	1,538,275.00	11.0
3	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	499,700.00	3.5
4	Banco Internacional (Bital)	135,000.00	1.0
		13,993,319.22	100

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Las aportaciones que ha recibido el Fondo Regional Rhayo Xhudi corresponden a las siguientes instituciones (cuadro 7): el INI ha aportado el 84.5% del total; el Programa Mundial de Alimentos (PMA), instancia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha aportado el 11%; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAGAR) en el año de 1991 mediante única aportación, transfirió el 3.5% y la iniciativa privada, a través de un Fideicomiso del Banco Bital, aportó 135,000.00 pesos por única vez en 1996 para un proyecto de becas para niñas que equivale al 1% de lo que ha recibido Rhayo Xhudi.

En total, el Fondo Regional Rhayo Xhudi ha recibido 13,993,319.22 pesos, los cuales han servido para financiar proyectos productivos, de infraestructura social básica (mejoramiento de la vivienda, construcción de letrinas, apertura y rehabilitación de caminos, etc.), proyectos para mujeres para la producción de alimentos, proyectos culturales, apoyo a albergues escolares indígenas y actividades de capacitación.

Durante 10 años, las transferencias que ha recibido Rhayo Xhudi han sido variables, destacándose el año de 1996 (cuadro 8), año en que la reestructuración iniciada en 1993 alcanzó su apogeo y cuya manifestación visible fue la organización del encuentro cultural del 11 de octubre en el que participaron más de 1 500 personas de los municipios de Acambay, Aculco y Chapa de Mota³.

Año	Fuente de financiamiento				Total
	INI	PMA	SARH	BITAL	
1991	450,000.00		311,220.00		761,220.00
1992	1,048,290.00		188,480.00		1,236,770.00
1993	517,432.57				517,432.57
1994	627,550.00				627,550.00
1995	1,859,037.00				1,859,037.00
1996	1,894,388.28	1,045,485.00		135,000.00	3,074,873.28
1997	1,644,615.84	236,790.00			1,881,405.84
1998	1,278,520.79				1,278,520.79
1999	1,677,537.65	256,000.00			1,933,537.65
2000	822,972.09				822,972.09
Total	11,820,344.22	1,538,275.00	499,700.00	135,000.00	13,993,319.22

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Al año siguiente (1997) la inversión realizada por el Fondo Regional con recursos provenientes de sus principales acreedores se redujo en una tercera parte con relación al año anterior, en 1998 hubo una reducción de un 60% con respecto a 1996 y aún

³ A partir de 1994 y hasta 1999, el Fondo Regional organizó en la comunidad de Tixmadeje, sede de Rhayo Xhudi, un encuentro cultural en el que participaron danzas, grupos de música y grupos de artesanos y se llevaron a cabo concursos de comida y bebida tradicional y otras manifestaciones culturales. El evento realizado en el año de 1996 fue el más significativo en términos de la participación de los grupos indígenas por lo que se puede considerar que fue el momento de auge de la promoción del programa que se había realizado hasta entonces (Lara, 1997).

cuando en 1999 tuvo un incremento, ya en el año 2000 las transferencias apenas alcanzan la cuarta parte de lo invertido en 1996. (Cuadro 8)

CUADRO 9. MONTO DE LAS INVERSIONES REALIZADAS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI TOTAL POR RECUPERAR Y TOTAL RECUPERADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000						
Año	Fuente de financiamiento			Total por recuperar	Total recuperado	%
	INI	PMA	SARH			
1991	450,000.00		311,220.00	761,220.00	643,555.91	84.5
1992	1,000,000.00		188,480.00	1,188,480.00	233,678.02	19.7
1993	494,432.57			494,432.57	261,712.24	52.9
1994	375,150.00			375,150.00	1,252,113.48	333.8
1995	1,374,287.00			1,374,287.00	1,638,615.91	119.2
1996	1,341,213.24	632,500.00		1,973,713.24	1,762,962.45	89.3
1997	1,191,353.00	236,790.00		1,428,143.00	1,025,425.10	71.8
1998	1,204,812.27			1,204,812.27	1,234,502.17	102.5
1999	1,563,022.12	256,000.00		1,819,022.12	999,919.70	55.0
2000	724,572.04			724,572.04	37,176.30	5.1
Total	9,718,842.24	1,125,290.00	499,700.00	11,343,832.24	9,089,661.28	80.1

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Uno de los principales indicadores con los que el INI mide el grado de efectividad del programa de fondos es el de las recuperaciones. En este renglón Rhayo Xhudi presenta las siguientes cifras: el total de recursos recibidos por el Fondo Regional es de 13,993,319.22, la inversión por recuperar realizada en proyectos productivos es de 11,343,832.24 (cuadro 9) y la inversión no recuperable en proyectos no productivos es de 2,649,486.98 (cuadro 10).

De toda la inversión de recursos asignados a proyectos productivos, el promedio de recuperaciones es del 80.1%, es decir, que de todos los recursos fiscales, del PMA y de la SAGAR invertidos por el Fondo, se han recuperado 4 quintas partes (cuadro 9).

En el caso de las recuperaciones hay dos modos de ver su impacto: el primero se refleja en el cuadro 9 y nos indica lo que se ha recuperado al 31 de diciembre de 2000 de los proyectos financiados durante cada año y en el cuadro 10 podemos observar el comportamiento de la reinversión de los recursos recuperados. De los más de 9 millones que ha recuperado el Fondo, se han reinvertido 7,255,422.37 en proyectos recuperables.

CUADRO 10. INVERSIONES DE RHAYO XHUDI POR AÑO INVERSIÓN A RECUPERAR EN PROYECTOS PRODUCTIVOS E INVERSIÓN NO RECUPERABLE EN PROYECTOS NO PRODUCTIVOS				
Año	Proyectos con inversión a recuperar (Proyectos productivos)		Inversión no recuperable (Proyectos no productivos)	Inversión total
	Recursos asignados	Reinversión de recuperaciones		
1991	761,220.00	264,100.00		1,025,320.00
1992	1,188,480.00	5,000.00	48,290.00	1,241,770.00
1993	494,432.57	107,100.00	23,000.00	624,532.57
1994	375,150.00	491,350.00	252,400.00	1,118,900.00
1995	1,374,287.00	1,466,521.58	484,750.00	3,325,558.58
1996	1,973,713.24	721,884.15	1,101,160.04	3,796,500.43
1997	1,428,143.00	1,180,291.05	453,262.84	3,061,696.89
1998	1,204,812.27	374,837.20	73,708.52	1,653,357.99
1999	1,819,022.12	1,735,536.19	114,515.53	3,669,073.84
2000	724,572.04	888,102.20	98,400.05	1,711,074.29
Total	11,343,832.24	7,255,422.37	2,628,529.98	21,227,784.59

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Existe una diferencia entre lo que el Fondo Regional ha recuperado y las inversiones que ha realizado con esos recursos. Esa diferencia ha sido utilizada por Rhayo Xhudi para gastos de operación que incluyen gastos de administración, pago de personal, combustibles, vehículos, oficinas, etc. punto que analizaré más a detalle en el cuadro 19 para conocer el grado de eficiencia en la aplicación de recursos.

de Aculco tiene la mayor inversión de este tipo con \$ 3 849.21 por persona, le sigue Chapa de Mota, Timilpan y en cuarto lugar Acambay.

Si la inversión realizada se distribuyera equitativamente a cada persona por su condición de hablante de lengua indígena, el impacto prácticamente sería nulo, ya que en tres municipios (Acambay, Chapa de Mota y Timilpan) apenas si se les da un crédito a los productores de Acambay de 17 días de salario mínimo (bajo un promedio de cuarenta pesos diarios); de 21 días a los de Chapa de Mota y de 22 días a los de Timilpan. En el mejor de los casos, para Aculco se les darían 97 días de salario mínimo al 31 de diciembre del año 2000.

Municipio	Inversión recibida	PHLI	Inversión per cápita
Aculco	9,900,163.36	2 572	3,849.21
Acambay	6,629,938.50	9 748	680.13
Chapa de Mota	3,408,076.29	4 060	839.43
Timilpan	528,500.00	758	697.23
Villa del Carbón	110,500.00	317	348.58
Región	650,606.44	17 373	37.45
Total	21,227,784.59	17 373	1,221.88

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Este tipo de distribución ejemplifica que, aún cuando sabemos que la inversión por persona es mucho mayor en algunos casos (por ejemplo en el caso de los proyectos de maquinaria agrícola en los que a un grupo de de 10 personas en promedio se les da un crédito de más de 120,000.00) el impacto que esa inversión les genera en las fuentes de ingreso de los productores no es constante ni significativa.

CUADRO 13. INVERSIÓN PERCÁPITA ASIGNADA A CADA MUNICIPIO POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI SEGÚN BENEFICIARIOS REALES			
Municipio	Inversión recibida	Beneficiarios	Inversión per cápita
Aculco	9,900,163.36	3,161	3,131.97
Acambay	6,629,938.50	2,097	2,249.72
Chapa de Mota	3,408,076.29	777	4,386.20
Timilpan	528,500.00	43	12,290.70
Villa del Carbón	110,500.00	30	3,683.33
Región	650,606.44	850	765.42
Total	21,227,784.59	6,958	3,050.84

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

La inversión per cápita por beneficiarios reales (cuadro 13) muestra una tendencia similar y aunque los recursos se elevan considerablemente por persona, una inversión de ésta naturaleza permite pocas posibilidades de capitalización a los productores indígenas de escasos recursos.

En el caso de Aculco los beneficiarios rebasan a la PHLI, esto se debe a que la variable para identificar a una persona como indígena es la lengua y muchas personas ya no tienen esta facultad, aún cuando sus padres la conservan. Esto genera cifras inexactas en la identificación de los indígenas como lo mencione en el capítulo 2. La condición establecida por Rhayo Xhudi para apoyar a estas personas fue que viviendo en una comunidad indígena sus padres hablaran la lengua. Sin embargo, la presión de los mestizos también fue factor para apoyar personas no indígenas.

Las pocas posibilidades de capitalización nos llevan analizar el siguiente cuadro (14) que forma parte del esquema de financiamiento que el INI ha instrumentado en la normatividad del programa a partir de 1999 y que nos indica lo siguiente:

CUADRO 14. MONTO MÁXIMO POR PROYECTO Y POR SOCIO AUTORIZADO EN LA NORMATIVIDAD PARA LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES.

	Sector	Monto máximo	Apoyo máximo por socio	Plazo de Recuperación (años)
1	Agrícola	77,000.00	880.00	2
2	Pecuario	105,600.00	3,080.00	2
3	Pesquero	116,600.00	2,200.00	2
4	Forestal	139,700.00	660.00	10
5	Agroindustrial	111,100.00	1,100.00	2
6	Artesanal	57,200.00	1,375.00	2
7	Servicios	122,100.00	385.00	2
8	Comercialización	206,800.00	550.00	2

Fuente: Instituto Nacional Indigenista, Memoria 1995-2000, 2000

En el caso de los proyectos agrícolas, la inversión por socio no alcanza para una tonelada de fertilizante (el más barato en el mercado su precio oscila en los \$1,000.00). En el caso de los proyectos pecuarios, se presupone que la inversión será para una cabeza de ganado bovino (los toretes para engorda tienen un precio por cabeza de \$3,500.00) o cinco cabezas de ganado menor (caprino, porcino u ovino).

La situación de la inversión en el sector agroindustrial es aún más llamativa ya que si una inversión es cara es precisamente la de maquinaria y equipo de transformación agroindustrial. La reducida asignación de recursos origina una mayor cantidad de socios para alcanzar a comprar el equipo e incluso por proyecto se establece un máximo. Estas limitantes provocan dos consecuencias: la primera es que con un mayor número de socios, la organización tenderá a tener más problemas internos y, la segunda, es que la inversión no va a ser suficiente para adquirir bienes como los tractores, equipo de transporte u otros, lo que finalmente va a tener un impacto nulo en las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, contradiciendo sin duda los objetivos del programa.

CUADRO 15. FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: INVERSIÓN TOTAL, PROYECTOS POR MUNICIPIO Y PROMEDIO DE INVERSIÓN POR PROYECTO			
Municipio	Inversión total	Proyectos	Promedio por proyecto
Aculco	9,900,163.36	106	93,397.77
Acambay	6,629,938.50	94	70,531.26
Chapa de Mota	3,408,076.29	52	65,539.93
Timilpan	528,500.00	5	105,700.00
Villa del Carbón	110,500.00	2	55,250.00
Región	650,606.44	13	50,046.65
Total	21,227,784.59	272	78,043.33

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000.

Dos municipios, Acambay y Aculco, concentran 200 de los 272 proyectos; Chapa de Mota cuenta con 52, lo que nos indica que las acciones del Fondo se concentran en estos tres municipios. La mayor participación y los mayores niveles de recuperación de recursos invertidos se encuentran por consiguiente en estos municipios (cuadro 15).

Los proyectos que más inversión han recibido son los pecuarios que tienen una inversión acumulada del 30% del total. Los proyectos agrícolas han recibido financiamiento por el 20.8%, dentro de estos proyectos, la adquisición de maquinaria agrícola es el rubro más significativo. (cuadro 16).

La creación de instrumentos de comercialización (bodegas de almacenamiento, maquinaria para el tratamiento agrícola de forrajes y semillas, etc.) ha recibido un apoyo de 3.8 millones de pesos (18.1%), los de transporte 1.1 millones de pesos (5.4%), por lo que en conjunto el esquema de comercialización ha recibido una inversión de más de 4.9 millones de pesos, o sea el 23.5% del total (cuadro 16).

CUADRO 16. FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI, INVERSIÓN REALIZADA POR SECTOR: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL Y NÚMERO DE PROYECTOS				
Sector	Inversión	Participación %	Proyectos	Promedio por proyecto
Agrícola	4,419,612.52	20.8	51	86,659.07
Agroecología	292,584.00	1.4	12	24,382.00
Artesanal	581,000	2.7	5	116,200.00
Asistencia	155,957	0.7	8	19,494.63
Capacitación	54,040.05	0.3	5	10,808.01
Comercialización	3,832,592.16	18.1	21	182,504.39
Cultura	362,440	1.7	9	40,271.10
Industrial	880,542.2	4.1	9	97,838.02
Infraestructura	2,242,602.58	10.6	61	36,763.98
Minería	186,600.00	0.9	3	62,200.00
Módulo de Apoyo	348,476.39	1.6	1	348,476.39
Otros	197,000.00	0.9	5	39,400.00
Pecuario	6,369,290.36	30.0	71	89,708.32
Servicios	168,534.93	0.8	5	33,706.99
Transporte	1,136,512.40	5.4	6	189,418.73
	21,227,784.59	100	272	78,043.33

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

La inversión por sector presenta la siguiente distribución: los proyectos con el promedio más alto son los de transporte (el módulo de apoyo es un proyecto para pago de honorarios), le siguen los de comercialización, los artesanales, los industriales (consisten básicamente en talleres como el de herrería y carpintería) seguidos de los pecuarios y los agrícolas. De esta observación podemos concluir que el Fondo ha orientado sus actividades a la producción agrícola para canalizar sus excedentes en la engorda de ganado.

Los proyectos de comercialización orientan sus actividades a la venta de fertilizantes y de alimentos balanceados para la engorda de bovinos, porcinos y ovinos. En el

municipio de Acambay se concentran los proyectos de ovinos y en Aculco, la engorda de bovinos y porcinos.

Las actividades primarias por consiguiente son la fuente principal de apoyo del Fondo Regional pero también las principales actividades económicas de las organizaciones agremiadas al Fondo. La inversión per cápita por sector rebasa las propuestas por la normatividad del INI tal como la señalé en el cuadro 14.

CUADRO 17. FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: INVERSIÓN REALIZADA POR SECTOR, BENEFICIARIOS E INVERSIÓN PERCÁPITA

Sector	Inversión	Beneficiarios	Inversión per cápita
Agrícola	4,419,612.52	2,047	2,159.07
Agroecología	292,584.00	315	928.84
Artisanal	581,000.00	118	4,923.73
Asistencia	155,957.00	180	866.43
Capacitación	54,040.05	10	5,404.01
Comercialización	3,832,592.16	499	7,680.35
Cultura	362,440.00	860	421.44
Industrial	880,542.20	70	12,579.17
Infraestructura	2,242,602.58	1,627	1,378.37
Minería	186,600.00	28	6,664.29
Módulo de Apoyo	348,476.39	N/A	N/A
Otros	197,000.00	25	7,880.00
Pecuario	6,369,290.36	975	6,532.61
Servicios	168,534.93	103	1,636.27
Transporte	1,136,512.40	101	11,252.60
	21,227,784.59	6 958	3,050.84

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

La inversión per cápita más elevada es la de los proyectos industriales, de transporte, comercialización y minería. Financiar este tipo de proyectos es necesario para

incrementar el patrimonio de las comunidades indígenas, así como los ingresos generados por inversiones de ésta naturaleza.

La inversión que hace la comunidad en forma de mano de obra, materiales de la región, que finalmente se traduce en tiempo de trabajo aplicado por la comunidad valuado como mano de obra, y los recursos económicos que los indígenas le inyectan a los proyectos son el equivalente al 24% de la inversión total realizada por el Fondo Regional (cuadro 18). En total 26 millones de pesos invertidos por las comunidades beneficiarias y el gobierno federal.

CUADRO 18. FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI: APORTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS PROYECTOS			
Municipio	Inversión total	Aportación Comunitaria	Total
Aculco	9,900,163.36	1,643,902.00	11,544,065.36
Acambay	6,629,938.50	2,124,728.51	8,754,667.01
Chapa de Mota	3,408,076.29	1,056,097.02	4,464,173.31
Timilpan	528,500.00	118,000.00	646,500.00
Villa del Carbón	110,500.00	25,000.00	135,500.00
Región	650,606.44	0	650,606.44
Total	21,227,784.59	4,967,727.53	26,195,512.12

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Ahora, es necesario analizar cuanto le cuesta al Fondo Regional invertir un peso en las comunidades indígenas (cuadro 19). De acuerdo con cifras presentadas al 31 de diciembre de 2000, el Fondo Regional ha gastado 3.4 millones de pesos en personal, gastos de operación y la adquisición de activos fijos que por el tiempo en que fueron adquiridos (según el sistema de información del Fondo) el porcentaje de depreciación es de más del 80%.

CUADRO 19. GASTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO
REGIONAL RHAYO XHUDI

Concepto	Aportación INI	Recursos Propios	Total
Pago de técnicos	348,476.39	764,167.00	1,112,643.39
Gastos de Operación		1,911,515.47	1,911,515.47
Activos Fijos		385,523.48	385,523.48
Total de gastos	348,476.39	3,061,205.95	3,409,682.34
Inversión en proyectos	13,993,319.22	7,255,422.37	21,227,784.59

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000.

Del total de la inversión que incluye recursos transferidos y recursos reinvertidos de las recuperaciones obtenidas, cuyo monto asciende a 21.2 millones de pesos, tenemos que si el Fondo se gasto 3.4 millones entonces por cada 100 pesos que el Rhayo Xhudi invierte en las localidades, se gasta 16.50. Es una cifra que refleja mayor eficiencia que la del propio INI ya que en el CCI de Atlacomulco, el 35% de su presupuesto global ejercido en el año 2000 se destinó a gastos de operación, lo que quiere decir que por cada 100 pesos que el INI invierte se gasta 35 en gastos de operación (INI, 2000b).

El Fondo ha recuperado 9.08 millones (cuadro 9) y ha reinvertido 7.25 en proyectos (cuadro 10), la diferencia que es de 1.83 millones ha sido para gastos de operación cifra menor a los 3.06 millones presentados en el cuadro 19, el restante, que es 1.23 millones lo ha generado el propio Fondo en intereses bancarios, intereses cobrados a proyectos (normales y moratorios) aportaciones de los socios y otros.

La distribución de la inversión de localidad a localidad también ha sido variable. De éste modo, tenemos que hay tres comunidades que han recibido una inversión acumulada de más de 2 millones de pesos, 4 localidades que alcanzan una inversión

entre 1 y 2 millones. De 400 mil a 1 millón, 4 han sido las localidades que acumulan montos en éste rango (cuadro 20).

CUADRO 20. DISTRIBUCIÓN POR RANGO DE INVERSIÓN EN LAS LOCALIDADES BENEFICIARIAS		
	Rangos de Inversión	Localidades beneficiadas
1	más de 2 000 000	3
2	1 000 001 a 2 000 000	4
3	400 001 a 1 000 000	4
4	300 001 a 400 000	5
5	250001 a 300 000	5
6	200 001 a 250 000	5
7	150 001 a 200 000	4
8	100 001 a 150 000	7
9	75001 a 100 000	5
10	50,001 a 75 000	3
11	25,001 a 50,000	4
12	1 000 a 25,000	9
		58

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

En los inferiores tenemos que en el rango 4 hay 5 localidades, en el rango 5 hay 5, en el rango siguiente hay 5, en el rango 7 hay 4. 28 localidades se sitúan en los rangos de menos de 150 mil pesos, es decir, cerca de la mitad (48%) reciben una inversión que difícilmente puede significar la generación de ingresos suficientes para recuperar el crédito. (cuadro 20)

De acuerdo con el cuadro 21, las organizaciones de primer nivel son 194, es decir el 97.5%. Las organizaciones de tipo grupal son 146, o sea el 73.4%. De esta tipificación es obvio que los grupos que reciben financiamientos son coyunturales, es decir, que se agrupan a partir de la posibilidad de acceder a un crédito. Esta conclusión se refuerza

porque en la tipificación que hace el sistema de información de fondos regionales, las organizaciones de carácter grupal son aquellas que no están constituidas legalmente y que su constitución formal se dio a partir de la obtención del crédito.

CUADRO 21. NIVELY TIPO DE ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS DEL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI							
Municipio	Primer nivel	Segundo nivel	Total	Grupal	Comunitaria	Inter comunitaria	Total
Acambay	77	1	78	51	23	4	78
Aculco	66	2	68	50	16	2	68
Chapa de Mota	44	1	45	39	5	1	45
Timilpan	5	0	5	5	0		5
Villa del Carbón	2		2	1	1		2
Región	0	1	1	0		1	1
Total	194	5	199	146	45	8	199

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Rhayo Xhudi: una experiencia de Planificación

Durante el período de 1993 a septiembre de 1998, mi experiencia dentro del Fondo Regional, así como la participación constante de los líderes más destacados, hizo posible integrar una estrategia de inversión en la cual el objetivo principal era consolidar grupos cuyos proyectos fueran viables.

La constante supervisión de los proyectos financiados año con año, arrojó resultados que al ser analizados nos permitieron concluir que era necesario financiar una serie de proyectos que estuvieran relacionados entre sí, de manera que se apoyaran entre sí. Se trataba de establecer apoyos colaterales al financiamiento de cada proyecto para garantizar que cada uno de los financiados tuviera un respaldo adicional ya sea con

inversiones indirectas, consumo directo de los bienes que producía por parte de los propios beneficiarios del Fondo Regional o por el consumo que el INI hiciera de esos bienes y servicios.

Con esta interrelación se buscaba apoyar al grupo en la ejecución de su proyecto, estar más de cerca con él para supervisar el ejercicio presupuestal y apoyarlos para que el proyecto tuviera un sustento a partir del cual pudiera iniciar sus operaciones.

Como ya mencione, el objetivo fundamental era consolidar grupos y proyectos que hasta el momento hubieran dado muestras de ser viables. Las recuperaciones, la permanencia de los socios iniciales y la participación constante en las actividades del Fondo fueron los indicadores que determinaron la selección de los proyectos y organizaciones.

Aún cuando en los años posteriores se financiaron proyectos nuevos, estos se ejecutaron ya bajo este esquema, por lo que el Fondo propició las condiciones para incrementar su nivel de recuperaciones y mantenerlo al mismo ritmo todos los años. Con ello se buscaba además, dar respuesta al mayor número de solicitudes con la finalidad de no depender de la temporalidad de los recursos fiscales asignados por el INI.

El resultado inmediato fue el de financiar casi en su totalidad los proyectos que año con año le fueron presentados a la asamblea general. Con el incremento de las recuperaciones, la asignación de recursos fiscales también se incrementó ya que estos recursos se distribuían a los fondos de acuerdo a los resultados presentados hasta el momento.

Por otra parte, la estrategia de inversión del Fondo sirvió de base para que el INI financiara proyectos productivos con recursos de otras fuentes como el PMA o el programa de infraestructura social básica, especialmente para la construcción de bodegas. En este mismo esquema, los resultados de Rhayo Xhudi sirvieron como punto de referencia para los demás fondos del estado y UCIRI, OCINEM Y ORISTEM también construyeron sus bodegas a las que les llamaron centros de acopio.

Dado que las condiciones de cada Fondo eran distintas a las de Rhayo Xhudi, la operación de las bodegas y los resultados obtenidos fueron distintos y en no todos los

casos se lograron avances importantes. La administración jugó un papel de primer orden y en el caso de Rhayo Xhudi, se contrató el personal necesario para establecer un sistema contable administrativo de apoyo a los proyectos.

Para poder establecer los elementos básicos para diseñar la estrategia, se identificaron las limitantes con las que se encontraron los proyectos financiados por el Fondo Regional a la hora de ser ejecutados, algunas de las cuales fueron las siguientes:

1. El alcance del proyecto es limitado por el promedio de inversión asignado. (Cuadro 15)
2. La inversión realizada por cada organización refleja una inversión máxima per cápita de \$12,290.70 (cuadro 13) y la más baja es de \$2,249.72. Con este crédito, la adquisición de insumos para la producción o la adquisición de maquinaria es tan reducida que su impacto no es significativo para la economía doméstica campesina.
3. En el caso de los proyectos de ganado, sobre todo los de ovinos, la inversión realizada generalmente es absorbida bajo la lógica de la economía doméstica. Los animales así adquiridos se convierten en una alcancía para las ocasiones en que la familia necesita de un gasto considerable.
4. Aunque la adquisición de maquinaria agrícola representó el 13.4% (cerca a los tres millones) de la inversión total del Fondo Regional, los terrenos mecanizables sólo se localizan en 12 de 58 localidades (cuadro 16). En la misma tónica, en las comunidades restantes se financiaron proyectos de yuntas de animales de tiro.
5. Los proyectos de comercialización son los que más inversión tienen, sin embargo la operación de los mismos se condiciona a unas cuantas personas que funcionan como administradores, almacenistas, maniobristas, choferes, lo que da una inversión per cápita muy elevada, lo que no es bien visto a los ojos de las comunidades ni normativamente aceptado, sin dejar al margen las implicaciones políticas que de ello se deriva.

Ahora, ¿cuales son los elementos en los que Rhayo Xhudi se ha basado para alcanzar los resultados que tiene hasta ahora?. – Cabe recordar en éste apartado, que una de los principales indicadores del “éxito” del programa es el nivel de recuperaciones y este Fondo Regional las sitúa en un 80% de lo que ha invertido –.

Como estos elementos limitan la operación de los proyectos del Fondo Regional, la elaboración de un plan de trabajo que hiciera posible alcanzar mejores resultados posibilitó una estrategia de inversión cuyas características fueron las siguientes:

- A. Impulsar un crecimiento horizontal del Fondo Regional, lo que quiere decir, promover en todas las localidades de la región el programa de los fondos regionales. La finalidad de ésta acción era detectar personas que tuvieran características de líderes potenciales a través de los cuales planear un cambio social dirigido.

También con ello, se amplía la cobertura del Fondo Regional y es posible detectar posibilidades de proyectos mediante la explotación de recursos naturales de las comunidades. De este modo se iniciaron proyectos como el de explotación de cantera con las minas que se encuentran en Aculco y un proyecto de ecoturismo en la comunidad de San Francisco de las Tablas en Chapa de Mota.

- B. Impulsar un crecimiento vertical entendido como la tarea de propiciar la cohesión interna de las organizaciones. Una vez alcanzada esta meta iniciar un programa de inversión mediante el cual cada grupo recibía más de un financiamiento, logrando con ello ir creando una conciencia “empresarial”. Mediante el incremento de las inversiones, los grupos incrementan sus ingresos y el proyecto genera los necesarios para pagar el crédito.
- C. Por su parte, el Fondo Regional adquiriría equipo para apoyar indirectamente a los beneficiarios sin que estos tuvieran que incrementar su deuda. Con ello, los proyectos podrían incrementar sus ingresos. Por ejemplo, en el caso de la maquinaria agrícola la adquisición de implementos agrícolas para que los tractores trabajen el mayor número de meses y la mayor cantidad de labores

de labranza. La meta es obtener ingresos para pagar los gastos de operación de la maquinaria y las comisiones de los tractoristas.

- D. Los proyectos de mejoramiento de la vivienda se llevaran a la par de los proyectos productivos, con la finalidad de que los beneficiarios de los proyectos no desviarán los recursos de los proyectos productivos en el mejoramiento de su vivienda.
- E. El impulso de los proyectos de becas y huertos familiares tenían la finalidad de que la población participante del programa contara con una base de apoyo al sustento familiar con lo que los representantes podían destinar más tiempo a la asamblea general. La mayor participación permitía planear con los propios beneficiarios las acciones del Fondo Regional.
- F. Estrategia de inversión: los proyectos tenían que estar entrelazados entre sí. Si la participación social no lo hacía posible, entonces se condicionaría el otorgamiento de los créditos a un determinado tipo de proyectos.
- G. Estrategia de organización: las personas participantes como beneficiarios orientaran sus esfuerzos a intentos de organización más complejos para aprovechar las ventajas que ofrece una organización de segundo o incluso de tercer nivel. La posibilidad de acceder a más recursos para financiar proyectos cuya rentabilidad deba ser garantizada para los propios productores es un incentivo atractivo para promover formas de organización que no se limiten al ámbito local.
- H. Capacitación: el control financiero y la asesoría técnica debían garantizar una buena administración. Si los recursos se destinan a otras finalidades (como el caso de los ovinos que significan un ahorro para contingencias o el caso muy común de que la inversión se desvía para el mejoramiento de la vivienda), el impacto se nulifica y entonces no hay la rentabilidad esperada.

Mediante estas acciones se logró que los proyectos se consumieran los bienes que producen unos a otros. En algunos casos, el INI adquirió materiales de construcción a una blockera que el Fondo financió y cuya inversión representa en la actualidad más de

medio millón de pesos sin contar el equipo de transporte con valor de aproximadamente trescientos mil pesos.

En otro caso, la construcción de bodegas se llevó a cabo con mano de obra pagada por el Fondo Regional, con lo que se crearon algunos empleos temporales. Las bodegas a su vez – se construyeron tres en Aculco en ese período – contrataron los servicios de un taller de herrería financiado por el Fondo Regional para la construcción de la techumbre. A este mismo taller, el INI le asignó por contrato otras obras para tres bodegas de tres fondos regionales del estado.

La participación social en este Fondo Regional estuvo condicionada por la respuesta que el Fondo era capaz de dar. Afortunadamente, año con año se satisfacía la demanda casi en su totalidad gracias a que las recuperaciones apoyaban el financiamiento de proyectos pues el monto de lo invertido con relación a la inversión de recursos fiscales en algunos años llegó a ser superior (cuadro 10).

Sin embargo, la respuesta se limitó precisamente a eso, a una respuesta inmediata de carácter económico que no trascendió hacia los aspectos políticos y sociales. Por ésta razón es importante hacer la aclaración de que en el plan de trabajo el objetivo fundamental ha sido el de incrementar los ingresos de las familias indígenas campesinas mediante el financiamiento de proyectos para los cuales existían determinadas condiciones favorables.

Bajo éstas premisas, a continuación presento los proyectos que se financiaron como parte de la propuesta de trabajo que sirvió como guía para las actividades del Fondo. En el cuadro 22 están señalados doce tipos de proyectos diferentes, el nombre con el que se clasificaron y las características de cada uno.

Aunque en su mayoría son proyectos de tipo agrícola, estos se diferencian por el sector específico al que están dirigidos. De éste modo, los proyectos de "Mecanización agrícola 1" consisten en la adquisición de tractores equipados con arado, rastra y molino de martillos y son los proyectos que se llevaron a cabo con los grupos beneficiados.

CUADRO 22. TIPOLOGIA DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO			
No.	Tipo	Proyecto	Descripción
1	Agrícola	Mecanización Agrícola 1	Adquisición de Tractor equipado con arado, rastra y molino de martillos.
2	Agrícola	Mecanización Agrícola 2	Adquisición de sembradoras, cuchara frontal, empacadoras ripper (subsoleador), rastrillos, cuchilla desvaradoras, escrepa (para sacar piedra) cultivadoras, y remolques.
3	Agrícola	Distribución de yuntas	Adquisición de yuntas (de bovinos o acémilas)
4	Agrícola	Taller de maquinaria agrícola	Instalación de taller para mantenimiento de maquinaria.
5	Agrícola	Equipamiento para riego	Equipamiento de pozos y adquisición de equipo de bombeo.
6	Comercialización	Refaccionaria agrícola	Distribución de lubricantes y refacciones para maquinaria.
7	Transporte	Adquisición de equipo de transporte	Adquisición de camión torton, camioneta de 3.5 toneladas y camioneta pick up para el transporte de productos.
8	Comercialización	Centros de acopio y comercialización	Construcción de bodegas y capital de trabajo para la comercialización de productos agropecuarios.

CUADRO 22B. TIPOLOGIA DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO			
9	Agrícola	Distribución de fertilizante	Financiamiento para la comercialización de fertilizante
10	Agroecología	Microgranjas orgánicas	Instalación de granjas familiares para la producción de alimentos.
11	Artisanal	Producción y comercialización de artesanías	Financiamiento para la producción y comercialización de artesanías elaboradas basándose en popote de trigo.
12	Pecuario	Unidades Bovinas de Carne	Engorda de ganado bovino para la producción de carne

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000.

Junto con el tractor, la adquisición de implementos como el arado y la rastra permitieron a los propietarios llevar a cabo las labores de barbecho y escarda, es decir, las actividades más "pesadas" de las labores agrícolas. Las sembradoras y las cultivadoras fueron adquiridas en los proyectos de "Mecanización agrícola 2". Estos implementos realizan actividades "ligeras", por lo que son actividades que se pueden realizar con yunta.

Al lado de estos implementos, se adquirieron otros que llevan a cabo actividades para el mejoramiento de las tierras agrícolas como el ripper o subsoleador que permite arar surcos más profundos y con ello posibilitar la aireación del suelo a más profundidad. De igual forma, este implemento sirve para sacar piedras que estén enterradas en el suelo y facilitar con ello el desarrollo de las raíces de los cultivos.

Al lado del ripper, se adquirió la escrepa que es un implemento que sirve para sacar las piedras y limpiar el terreno de los materiales más gruesos del terreno, dejando con ello una combinación de limo, arcilla y arena más balanceada. La cuchara frontal también forma parte de este esquema ya que con ella se limpian los terrenos agrícolas del

cascajo, la basura y otros materiales que perjudican el desarrollo de las plantas. Además de que también se utiliza para cargar materiales en los camiones.

Las empacadoras dan un tratamiento específico al forraje, haciendo pacas de zacate de maíz, trigo, avena o algún otro cultivo que sea fácil de empacar y por consiguiente más manejable para su almacenamiento, conservación y comercialización. Al lado de las empacadoras fue necesario adquirir rastrillos, desvaradoras y una cuchilla para cortar el forraje, formararlo en camas y posteriormente empacarlo.

Como en no todos los terrenos la mecanización es susceptible, se financiaron proyectos de adquisición de animales de tiro (bueyes o acémilas) para juntas. Para dar mantenimiento a la maquinaria se instaló un taller de mecanización agrícola. Este taller en realidad es un taller de herrería que adquirió equipo de mayor capacidad para poder dar mantenimiento a los tractores y los implementos. Este incremento en la capacidad instalada del taller también le permitió a los beneficiarios concursar con otros proveedores para llevar a cabo obras de techado de las bodegas tanto de Rhayo Xhudi como de otros fondos del estado, logrando tres obras adicionales para otras tantas bodegas de almacenamiento.

Como parte de la estrategia para estimular el incremento de la producción y la productividad, también se equiparon dos pozos para riego y se adquirió una bomba para subir agua de los bordos para regar las parcelas en los tiempos críticos de los cultivos. En otros casos, los beneficiarios continuaron con sus gestiones para incrementar el volumen de agua al que tienen acceso de las diferentes presas que existen en la región, especialmente en Aculco y Chapa de Mota.

Para dar mantenimiento a la maquinaria, además del taller, se financió una refaccionaria agrícola, a través de la cual se distribuyen aceites y refacciones de mayor demanda en los tractores apoyados por el Fondo y del público en general.

Para el transporte de productos agrícolas, se adquirió un camión torton, una camioneta de 3.5 toneladas y camionetas pick up de una tonelada para almacenar los productos tanto en los solares y bodegas de los beneficiarios como en las bodegas en el caso en que estas hicieran compras directas a los productores.

La necesidad de comercializar los forrajes, así como el fertilizante químico directamente en las comunidades nos orilló a construir tres bodegas de almacenamiento en el municipio de Aculco y aunque se tenían proyectadas otras en Acambay y en Chapa de Mota ya no me fue posible darle seguimiento a su construcción.

Era evidente la necesidad de asignar recursos para el capital de trabajo de las bodegas, por lo que junto con los recursos para la construcción de las mismas se asignaron algunos para este rubro. Para la comercialización de fertilizante también se realizaron inversiones.

Para apoyar la economía familiar de las personas que participaron como asambleístas del Fondo Regional, se llevaron a cabo proyectos de microgranjas orgánicas en las cuales se producen alimentos en el solar familiar. Para aprovechar los esquilmos de la producción de trigo, en especial el popote, se financiaron proyectos para producir artesanías a base de este material para obtener ingresos adicionales.

En el cuadro 23 esta indicada la inversión total que se realizó en los proyectos que fueron incorporados en el Plan de Trabajo. No corresponde la inversión realizada en estos proyectos a la inversión realizada en su totalidad por el Fondo, ya que el Fondo también llevó a cabo otro tipo de proyectos que por atender a necesidades específicas de los beneficiarios se salieron del esquema. Algunos de estos proyectos son los de mejoramiento de la vivienda, electrificación rural y algunos de tipo cultural y social.

Como podemos observar, la inversión total supera los 14.5 millones de pesos, que constituye las dos terceras partes de la total realizada por el Fondo. Para un total de 3703 beneficiarios que participaron directamente en el Plan que busca en primera instancia incrementar los ingresos de los participantes.

Dada la diversidad de proyectos, los ingresos obtenidos por los diferentes proyectos no son del mismo nivel. Además de que algunos como los de maquinaria agrícola obligan a dividir las utilidades entre los socios, a diferencia de los de ganado bovino, que cada socio tiene su inversión en el corral localizado en su casa.

CUADRO 23. INVERSIÓN. METAS Y BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO

No.	Proyecto	Inversión (pesos)	Metas		Benef.
			U. de Medida	Cantidad	
1	Mecanización Agrícola 1	2,185,032.44	Tractor	19	182
2	Mecanización Agrícola 2	498,080.08	Implemento	23	278
3	Distribución de yuntas	1,010,300.00	Cabezas	494	183
4	Taller de maquinaria agrícola	93,359.20	Taller	1	15
5	Equipamiento para riego	162,000.00	Equipamiento	1	180
6	Refaccionaria agrícola	380,000.00	Refaccionaria	1	79
7	Adquisición de equipo de transporte	1,136,512.40	Unidad	8	161
8	Centros de acopio y comercialización	2,676,949.89	Bodega	3	282
9	Distribución de fertilizante	1,380,000.00	Tonelada	1,603	1,397
10	Microgranjas orgánicas	292,584.00	Granja	368	368
11	Producción y comercialización de artesanías	581,000.00	Paquete	118	118
12	Pecuario	4,170,040.36	Cabeza	1,882	460
	Total	14,565,858.37			3,703

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

El nivel de inversión de proyecto a proyecto varía ya que una mayor inversión exige una mayor capacidad de pago o solvencia de los socios. En este rubro encontramos los proyectos de maquinaria, equipo de transporte, las bodegas y los pecuarios para posibilitar un incremento de la producción y la productividad agrícola para canalizarla a la producción de carne.

El financiamiento de proyectos de maquinaria está necesariamente acompañado de proyectos como la refaccionaria y el taller de mantenimiento. La producción agrícola esta acompañada de la distribución de fertilizante y productos químicos, así como de la construcción de centros de acopio para la comercialización de excedentes.

Las microgranjas orgánicas y la producción y comercialización de artesanías son proyectos que requieren una inversión más pequeña, pero que el producto de la misma va dirigido a apoyar directamente la economía familiar, apoyando el trabajo de la mujer mediante la producción de alimentos y las artesanías que son elaboradas en todo momento en que las mujeres tienen sus manos libres.

El nivel de recuperaciones (cuadro 24) que hasta el momento ha alcanzado la inversión ha sido del 47.8%. Los proyectos con más alto nivel de recuperación son el del taller de maquinaria agrícola con el 78.6%, los de maquinaria agrícola 1 con el 67.2%, los de unidades bovinas de carne con el 57.3% y los de distribución de yuntas con el 51.2%.

Si bien los proyectos de comercialización se constituyen en bienes inmuebles, el capital de trabajo ha posibilitado la recuperación de la inversión realizada en ellos, por lo que se convierten en garantía de que el resto de la inversión puede ser recuperada en caso de que los proyectos tengan poco futuro. No obstante, recuperar más de 1.1 millones de pesos en éste tipo de proyectos requiere una amplia rotación del capital para obtener ingresos para pagar las letras y seguir operando las bodegas.

CUADRO 24. INVERSIÓN REALIZADA Y RECUPERACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000 DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO						
No	Proyecto	Inversión (pesos)	Intereses	Total a recuperar	abonos (recuperaciones)	saldo
1	Mecanización Agrícola 1	2,185,032.44	417,602.75	2,602,635.19	1,749,649.55	852,985.64
2	Mecanización Agrícola 2	498,080.08	83,667.44	581,747.52	197,760.28	383,987.24
3	Distribución de yuntas	1,010,300.00	113,969.98	1,124,269.98	576,470.68	547,799.30
4	Taller de maquinaria agrícola	93,359.20	9,998.98	103,358.18	81,098.52	22,259.66
5	Equipamiento para riego	162,000.00	11,200.00	173,200.00	83,052.20	90,147.80
6	Refaccionaria agrícola	380,000.00	35,000.00	415,000.00	0.00	415,000.00
7	Adquisición de equipo de transporte	1,136,512.40	105,328.24	1,241,840.64	392,204.85	849,635.79
8	Centros de acopio y comercialización	2,676,949.89	153,355.71	2,830,305.60	1,111,009.45	1,719,296.15

CUADRO 24(CONTINUA). INVERSIÓN REALIZADA Y RECUPERACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000 DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO

9	Distribución de fertilizante	1,380,000.00	8,000.00	1,388,000.00	526,509.48	861,490.52
10	Microgranjas orgánicas	292,584.00	16,182.00	308,766.00	95,422.00	213,344.00
11	Producción y comercialización de artesanías	581,000.00	90,550.00	671,550.00	219,628.82	451,921.18
12	Unidades Bovinas Carne	4,170,040.36	540,272.66	4,710,313.02	2,698,804.14	2,011,508.88
	Total	14,565,858.37	1,585,127.7	16,150,986.13	7,731,609.97	8,419,376.16

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

Los proyectos de yuntas han sido rentables para los beneficiarios ya que en estos casos sucede lo mismo que con la maquinaria, se convierten en bienes que forman parte de la estrategia de la economía doméstica campesina no sólo por su aporte de trabajo para las labores agrícolas sino como medio de transporte.

El proyecto que no ha tenido recuperaciones es el de la refaccionaria agrícola. Las razones que dan sustento a ésta situación se basan en la reducida rotación del capital invertido en bienes o mercancías que tienen altos precios en el mercado, lo que provoca un margen de utilidad menor al de otros productos como el maíz, el zacate o la carne, que su elevado consumo lleva a una mayor rotación de la inversión.

El equipo de transporte tiene una tasa de recuperación del 31.6%, lo que indica que no es una actividad económica que pueda considerarse como negocio, sin embargo la

necesidad de desplazamiento de los productos justifica esta inversión ya que de otro modo constituiría un gasto permanente sobre todo de los proyectos de comercialización.

CUADRO 25. INVERSIÓN REALIZADA Y RECUPERACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000 DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO						
	Proyecto	Benef.	Inversión (pesos)	abonos (recuperaciones)	Inversión per cápita	Recuperación per cápita (abonos)
1	Mecanización Agrícola 1	182	2,185,032.44	1,749,649.55	12,005.67	9,613.46
2	Mecanización Agrícola 2	278	498,080.08	197,760.28	1,791.65	711.37
3	Distribución de yuntas	183	1,010,300.00	576,470.68	5,520.76	3,150.11
4	Taller de maquinaria agrícola	15	93,359.20	81,098.52	6,223.95	5,406.56
5	Equipamiento para riego	180	162,000.00	83,052.20	900.00	461.40
6	Refaccionaria agrícola	79	380,000.00	0.00	4,810.13	0.00
7	Adquisición de equipo de transporte	161	1,136,512.40	392,204.85	7,059.08	2,436.06

CUADRO 25 (CONTINUA). INVERSIÓN REALIZADA Y RECUPERACIONES AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000 DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FONDO REGIONAL RHAYO XHUDI DENTRO DEL PLAN DE TRABAJO

	Proyecto	Benef.	Inversión (pesos)	abonos (recuperaciones)	Inversión per cápita	Recuperación per cápita (abonos)
8	Centros de acopio y comercialización	282	2,676,949.89	1,111,009.45	9,492.73	3,939.75
9	Distribución de fertilizante	1,397	1,380,000.00	526,509.48	987.83	376.89
10	Microgranjas orgánicas	368	292,584.00	95,422.00	795.06	259.30
11	Producción y comercialización de artesanías	118	581,000.00	219,628.82	4,923.73	1,861.26
12	Unidades Bovinas Carne	460	4,170,040.36	2,698,804.14	9,065.31	5,866.97
	Total	3,703	14,565,858.37	7,731,609.97	3,933.53	2,087.93

Fuente: INI-Dirección de Operación y Desarrollo, *Sistema de Información de Fondos Regionales*, 2000

En cuanto a los resultados, tratar de medir el impacto de la inversión realizada por el Fondo Regional en el nivel de ingresos de la economía doméstica de los socios o beneficiarios que participaron en el programa o que recibieron crédito es difícil ya que no hay posibilidad de medir sustancialmente este impacto. Sin embargo, si hacemos una comparación entre lo que a nivel per cápita ha recibido cada uno y lo que a nivel per cápita también ha recuperado cada beneficiario, podemos obtener alguna información.

El nivel promedio de inversión per cápita es de \$ 3 933.53 y el nivel promedio de recuperación es de \$ 2 087.93, prácticamente el 53.1% (cuadro 25). A estos niveles hay que agregarles el hecho visible de la permanencia de los bienes: tractores, implementos, bodegas, equipo de transporte, el taller y la refaccionaria.

Los ingresos que estos bienes han generado y los provenientes de otras fuentes le han permitido a los beneficiarios constituir un patrimonio que, dado el carácter de la economía campesina otomi, puede ser elemento visible de prestigio, aceptado por la comunidad en el transcurrir del tiempo.

Además del impacto generado en los ingresos de la economía doméstica, otros de los resultados de esta experiencia los podemos encontrar en las formas de organización. En primer lugar, el constante financiamiento de los proyectos generó confianza en las personas que se fueron integrando al equipo de trabajo de Rhayo Xhudi. Su constante participación hizo posible que la estrategia se mantuviera vigente durante cinco años. La continuidad depende de ellos.

La experiencia obtenida por Rhayo Xhudi motivo a otros fondos a continuar con esquemas similares con sus propias características. El reconocimiento del Fondo ante otras instituciones se fue haciendo cada vez más sólido y para la administración siguiente fue más fácil negociar mezcla de recursos para financiar proyectos. La presencia de nuevos líderes permitió a las comunidades una variación en los esquemas tradicionales de gestión y negociación de apoyos ante otras dependencias.

La complementación de proyectos productivos con proyectos de infraestructura permitió hacerlos más rentables socialmente redituándole al INI un mayor prestigio frente a otras instituciones en las comunidades indígenas, no así en las localidades mestizas ni en la cabecera municipal.

Ante los ayuntamientos, la capacidad de gestión y negociación fue importante, sin embargo, la actitud partidista de algunos funcionarios debilitó las relaciones y en algunos casos propició divisiones y celos interinstitucionales.

Aún cuando la respuesta de Rhayo Xhudi a la demanda de recursos de parte de las organizaciones fue aceptable, algunas organizaciones se quedaron al margen de los beneficios por diversas razones, entre ellas el que no querían participar en las asambleas, de que eran renuentes a pagar el crédito o que no querían pagar intereses, o incluso algunos casos en los que el Rhayo Xhudi detectó que la organización estaba actuando con ventaja en detrimento del propio Fondo.

Si bien el número de beneficiarios reales corresponde a la quinta parte de la PHLI según los datos arriba presentados, en un período de cinco años es una cifra aceptable, sin embargo la calidad de los resultados nos obligan a repensar las estrategias para establecer bases más sólidas para incrementar los ingresos de cada unidad doméstica, en el entendido de que no todos los participantes tienen las posibilidades de ser líderes y empleadores, ni todos pueden ni tienen ni deben ser asalariados.

Dentro de la propia comunidad habrá "patrones" que empleen a sus paisanos, necesidad económica para propiciar el acceso de mayores ingresos y niveles de bienestar en las comunidades indígenas aún a costa de la seguridad que le ofrece al grupo étnico mantener una economía de prestigio, es decir, aún a costa de sufrir con más severidad las crisis del mercado.

D. Conclusiones

Las características que asumieron los modelos proteccionista y neoliberal en la economía mexicana posrevolucionaria determinaron el papel del Estado dentro de cada uno de ellos. Así como influenciaron la actuación del Estado, la concepción de la política social y el perfil de la política indigenista estuvieron acordes con el modelo económico que les dio vigencia, por lo que la forma en como se han instrumentado los programas ejecutados por el INI en las regiones indígenas afectaron las particularidades étnicas de sus pueblos de manera diferenciada pero atendiendo a un objetivo común: la integración de estos grupos a la sociedad nacional.

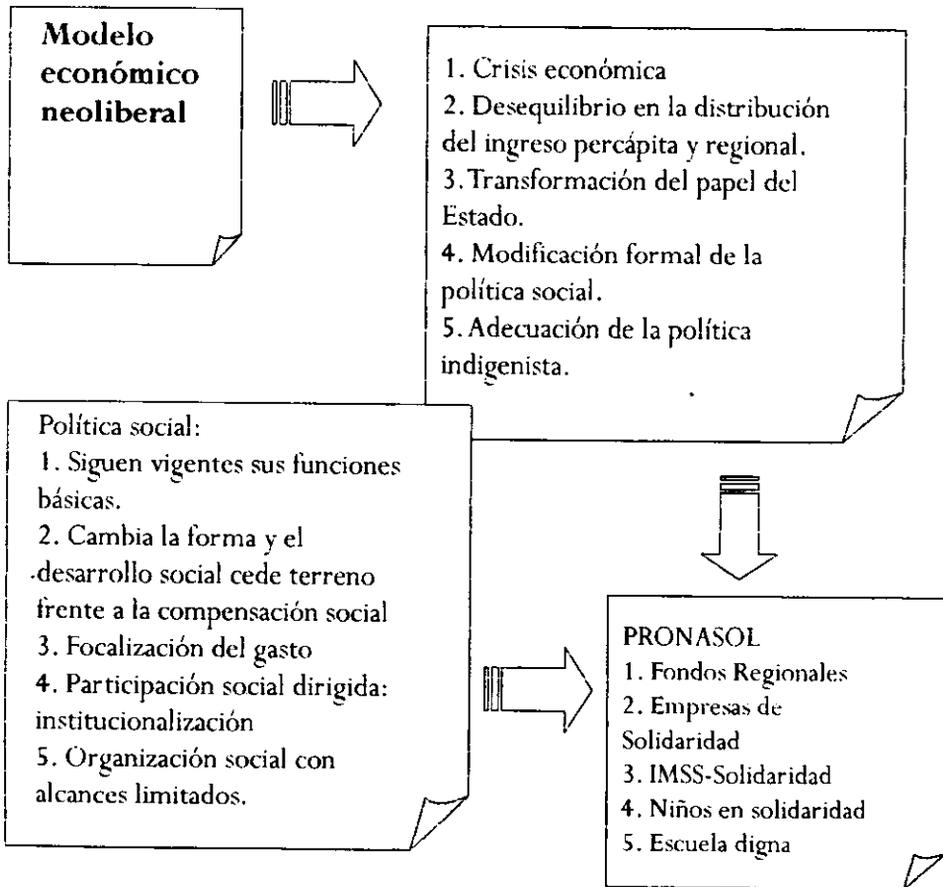
Las cambiantes circunstancias económicas, políticas y sociales de la historia de nuestro país en el siglo XX, orillaron al gobierno mexicano a adoptar esos modelos de desarrollo. El modelo proteccionista cuya aplicación inició en los tiempos posteriores a la revolución y culminó a fines de los setentas, se caracterizó por contar con un Estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios.

El modelo económico neoliberal que tuvo sus inicios en la década de los ochentas como consecuencia del abandono del modelo anterior y que sigue con más vigencia que nunca en el presente sexenio, se distingue por una desregulación amplia de la economía, apertura asimétrica, desmantelamiento y reducción del gasto público, liquidación y venta de empresas paraestatales y autonomía del sector financiero respecto de la producción y el comercio.

Por otra parte, la necesidad de alcanzar la estabilidad política y social le estipuló funciones específicas al Estado en el período de vigencia del modelo proteccionista. Por un lado, tenía que realizar acciones tendientes a lograr la construcción de una estructura administrativa, legal y programática y por otro lado, debía de garantizar el desarrollo económico mediante una paz social basada en concesiones a los diferentes grupos de poder que se mantuvieron vigentes o que se consolidaron después de la revolución.

Dadas las condiciones en que el Estado tenía que actuar, su desempeño adquirió dos características básicas: la primera fue una centralización de las decisiones económicas y del poder en la figura del presidente de la república. La segunda tuvo como objetivo confeccionar reformas sociales para hacer posible el crecimiento económico y evitar desigualdades extremas. Aliado de la clase capitalista, debía procurar una base social sólida para impulsar el desarrollo de la economía.

Esquema 1. El programa de los Fondos Regionales en el contexto del modelo económico neoliberal.



Con el cambio de modelo económico, el papel que venía ejerciendo el Estado también sufre una transformación. Dentro del modelo neoliberal el Estado no favorece los intereses ni está aliado con clase social alguna; lo que el Estado protege y sanciona es un grupo de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio capitalista. En vez de defender los intereses específicos de una clase particular, trata de poner en práctica y garantizar los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominada por el capital.

En ambos modelos la puesta en marcha de una política social cuyas funciones le dieran la posibilidad al sistema de mantener la gobernabilidad, legitimar el orden político existente y favorecer el proceso de acumulación, se ha adecuado a esas cambiantes circunstancias. De esta forma, la política social ha asumido características específicas en su materialización, pero manteniendo siempre vigentes sus funciones primordiales. Así, la oferta política social del modelo proteccionista se segmentó en tres premisas básicas: la primera fundamentó en el artículo 27 constitucional y en el reparto agrario la política social en el medio rural. La segunda se sustentó en el artículo 123 y en la creación de un conjunto de instituciones orientadas a incrementar el salario de los trabajadores urbanos.

En la tercera, el Estado intervino en la regulación del empleo contratando mano de obra en los servicios y en las empresas públicas, asegurando un incremento real de los salarios, fortaleciendo con algunos servicios específicos (educación, vivienda, abasto de artículos de primera necesidad) la socialización y la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, los incrementos en la productividad del trabajo repercutieron positivamente en el nivel de salarios y por consiguiente en la ampliación de la demanda de productos y servicios por parte de las masas trabajadoras. En éste modelo, el Estado hizo del consumo colectivo uno de los ingredientes principales del proceso de acumulación.

En un esquema de esta naturaleza, la política social fue asumida como una dimensión de la inversión para favorecer el desarrollo social, por lo que la asignación de recursos atendía un criterio de permanencia y vigencia en las particularidades presupuestales para propiciar el crecimiento y consolidación de condiciones internas para el despegue económico. No obstante, este modelo perdió su vigencia a fines de los setentas llevandó

al país a una crisis económica en el año de 1982, por lo que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional le condicionaron al gobierno mexicano su papel de acreedores a un cambio de modelo económico. La crisis del modelo proteccionista y los ajustes que se realizaron para instrumentar el modelo neoliberal provocaron desequilibrios estructurales en la distribución del ingreso cuyas manifestaciones predominantes versan sobre la distribución del ingreso, tanto a nivel per cápita, como a nivel regional.

En el modelo económico neoliberal la política social se caracteriza por cuatro aspectos fundamentales: el primero lleva a considerar lo social como una dimensión del gasto, por lo que el desarrollo social cede terreno al de compensación social. En el segundo tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros, o en su caso busca el mejoramiento de la condición social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales. En el resto de la población asume un carácter asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora.

En tercer lugar, las privatizaciones y los recortes drásticos del gasto social apenas permiten que subsistan mínimos mecanismos compensatorios, por lo que la política social adquiere un comportamiento procíclico en función de las cambiantes condiciones económicas. Finalmente, la política social es concebida como algo transicional; se considera que después de un lapso inicial el ajuste económico producirá crecimiento sin inflación y generador de empleos en el sector moderno de la economía, aumentando los ingresos y haciendo innecesario mantener indefinidamente los programas sociales.

Estas características perjudican la capacidad de la política social para cumplir su función de legitimación. Ésta se reduce mucho y consiste básicamente en una función bomberil: actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente el flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo. En este sentido, la política social resulta estrechamente ligada a la evolución de las coyunturas políticas: proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de malestar o descontento.

En el modelo proteccionista, la política social tuvo un sesgo fundamental ya que su fin primordial fue garantizar el apoyo político para crear un sistema de control y movilización en favor del gobierno por lo que se dejó de lado la posibilidad de dotar de capacidades básicas a los individuos que más lo necesitaban. Si en éste se trataba de apoyar una burocracia política ligada a intereses de grupo y de partido, en el modelo neoliberal se focaliza la atención de la política social hacia los grupos más vulnerables, los más afectados por los ajustes del cambio de modelo económico y en general a la masa de trabajadores no asalariados. Sin embargo, el gran número de estos trabajadores obstruye la expansión de la política social a lo que debe agregarse la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos. Con la actual crisis se agudiza este problema de equidad a lo que se suma la ineficiencia de los servicios sociales públicos.

Por otra parte, en el modelo neoliberal, la concentración del ingreso ha inhibido el consumo colectivo, por lo que el sector financiero (capital especulativo) se vuelve un elemento de primer orden en el proceso de acumulación. En una falta de equilibrio estructural, la economía en general se contrae pues el consumo colectivo no es estimulado y desfavorece tanto a la clase capitalista, como a la clase trabajadora y al gobierno. A la clase capitalista la aqueja por reducir sus oportunidades de espacios productivos para la acumulación en un mercado interno inhibido y un mercado externo altamente competitivo; a las clases populares las desfavorece porque disminuye su capacidad adquisitiva y reduce los niveles de bienestar al reducirse los niveles salariales y al desaparecer organismos ligados a la procuración del bienestar social.

Al gobierno lo desfavorece porque la democracia tiene que tener una apertura más amplia para los sectores inconformes, en especial para evitar los conflictos sociales, lo que le reduce su base de legitimidad (como le sucedió al PRI-gobierno en las elecciones del 2000) y que en el presente sexenio ha incrementado la inconformidad social por las propuestas impositivas del gobierno federal que han generado una amplia movilidad social en contra de esta postura y un descontento porque el cambio por el que se votó en las elecciones no se vislumbra positivo para los sectores populares.

Una situación similar la vivió el PRI-gobierno en las elecciones de 1988 y el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari estuvo impregnado de una fuerte crisis de credibilidad. Para contrarrestar los efectos de la crisis, el Programa Nacional de

Solidaridad (Pronasol) se convirtió en un elemento clave para la legitimación del orden político durante este período.

Con la crisis del modelo proteccionista, la elite burocrática perdió privilegios y los niveles de pobreza se hicieron cada vez más extremos. Sin embargo, era prioritario para el gobierno alcanzar una base de legitimidad en el corto plazo por lo que la puesta en marcha del Pronasol orientó la política social a apoyar al régimen en dos sentidos. En el primero, era necesario legitimarse ante la propia base y, en el segundo, era necesario contar con su respaldo y el de otros grupos sociales en su lucha contra grupos de presión que cuestionaban la legalidad de la administración salinista.

Este contexto político llevó al Pronasol a instrumentar programas sectoriales a favor de la población indígena, los campesinos pobres, los trabajadores agrícolas migratorios, las colonias populares y los jóvenes y las mujeres, es decir, los segmentos más pobres. El objetivo del Pronasol fue atender las necesidades más urgentes de estos grupos, al tiempo de restituir y consolidar sus capacidades productivas como la única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances logrados en materia de bienestar, por lo que a partir de ese momento el gobierno deja de ser la fuente de bienestar social y pasa a ser la agencia que provee los medios para que quienes integran la población pobre se procuren el bienestar de manera individual.

El programa instrumentado a favor de la población indígena es el Programa de los Fondos Regionales para el desarrollo de los Pueblos Indígenas insertado en el marco global de la política social neoliberal y en el contexto específico de la política indigenista. La atención a los pueblos indígenas se materializa en la instrumentación de los programas y proyectos, las instituciones y los marcos legales, las acciones y los recursos aplicados y cuyo conjunto es conocido precisamente como política indigenista (indigenismo) y que en México tiene, en el Instituto Nacional Indigenista, a la institución que realiza las acciones del gobierno para apoyar a las comunidades indígenas del país.

Por su parte, el indigenismo ha vivido un cambio constante en su implementación y en los programas que se llevan a cabo para beneficio de los indígenas. El indigenismo entendido como la política social dirigida hacia la población indígena, tuvo su origen en

la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario. En el proceso del modelo proteccionista se fue transformando de acuerdo con los requerimientos de los procesos de acumulación y de socialización de la mano de obra indígena pero también a partir de las demandas de sus comunidades y organizaciones. En el modelo neoliberal, los indios ya no solo representan mano de obra puesta al servicio del capital, sino que además se demanda que sus tierras, recursos naturales, territorios y esfuerzos productivos se incorporen de lleno a la lógica del mercado.

En un primer momento, la política social dirigida hacia los indígenas se orientó a lograr la homogeneización de la población mediante la alfabetización y la castellanización forzosa, o por medio de la fusión de razas y culturas, ya que la diversidad étnica y cultural se presentaba como un obstáculo para la unificación nacional. En un segundo momento que comprende el período de 1934 a 1976, la política social, además de socializar a los indios a través de la educación, trató de incorporarlos al modelo económico basado en la sustitución de importaciones, ya sea bajo la forma salario-trabajo o como productores agropecuarios y consumidores de nuevas tecnologías y productos industrializados.

Para los años ochenta, su discurso se orientó a respetar la diversidad cultural y apoyar el desarrollo autónomo autogestivo de los pueblos indígenas, pero su práctica operativa se orientó con criterios económicos que terminaron por caracterizar la diversidad cultural dentro de categorías económicas: la marginación y la pobreza extrema. A partir de 1989, el discurso gubernamental reconoció a los indígenas como mayores de edad. Se habló del respeto a sus culturas y de la naturaleza pluricultural de la nación, cuestión que se concretó con la reforma al artículo cuarto constitucional. A la vez, se les otorgó el pleno dominio sobre la propiedad de sus tierras, ya sea para trabajarlas, para asociarse con inversionistas privados, para hipotecarlas o para venderlas en el libre mercado. Durante 1989-1994, la acción indigenista se orientó a capacitar y socializar a la población indígena para ajustarla a los requerimientos del mercado ante la apertura comercial.

Bajo estas consideraciones, la política indigenista ha derivado una serie de teorías a través de las cuales se pretende diseñar los mejores instrumentos de atención. Para Alfonso Caso el indigenismo tenía por objetivo lograr una aculturación planificada por

el gobierno federal, para sustituir los elementos culturales que se consideraban negativos en las propias comunidades indígenas y sustituirlos por elementos positivos de la sociedad occidental.

Para Gonzalo Aguirre Beltrán la conceptualización se sintetizó en tres elementos básicos: la teoría de la integración, la teoría de las regiones de refugio y la teoría de la investigación-acción. El desgaste que sufrió este modelo planteó una nueva concepción teórica sobre el evolucionismo multilineal y entonces se articuló el concepto de etnodesarrollo a partir de la teoría del control cultural de Guillermo Bonfil. De acuerdo con ello, el etnodesarrollo habría de fincarse en el fortalecimiento de los recursos culturales propios de los pueblos indígenas.

Sin embargo, aunque el indigenismo haya asumido diferentes formas y aun cuando la antropología mexicana le halla signado diferentes nombres –indigenismo paternalista, marginalista, asimilacionista entre otras tantas– y aun cuando se hayan instrumentado diversas teorías para entender la problemática que significa la presencia de las comunidades indígenas –las teorías de contínuum folk-urbano, el modo de producción asiático, las minorías nacionales, la estructura dual– el fondo real de la política indigenista es tratar de incorporar al indio, es decir, desindianizarlo, hacerlo perder su especificidad cultural, histórica. El asunto es cómo hacer mejor.

Por su parte, las comunidades indígenas han respondido y asumido diversas formas de resistencia: su sistema comunitario como conjunto de valores, actividades, normas, estructuras jerárquicas, todo en conjunto e incluso hasta la violencia, acciones cuyo contenido es conocido como indianismo. También es importante recalcar que la cuestión étnica no se encuadra de manera paralela a la cuestión campesina. Aun cuando ambas tienen similitudes en la amplia gama de problemas a los que se enfrenta el campo en México, la cuestión campesina puede limitarse hasta cierto punto a aspectos económicos, sociales y políticos, pero la cuestión india rebasa esos aspectos a los que se les agrega el cultural y que en su conjunto plantean una forma específica de ver la vida o lo que Bonfil Batalla señala como la existencia de dos civilizaciones.

La transformación de su carácter de indígenas en proletarios u otra forma de estrato social corresponde más a una política de Estado que a un programa como el que aquí

presento, por lo que esta meta no fue considerada en el plan de trabajo como objetivo a alcanzar aunque si hago referencia a ello como consecuencia de la aplicación de programas como el de los fondos regionales.

La operación de estos programas tiene un impacto que se puede evaluar desde tres puntos de vista. El primero lo establece la propia comunidad a partir de dos perspectivas distintas: desde una perspectiva pro-positiva, es decir, de la forma en como la llegada de recursos apoya a la comunidad para resolver sus problemas, ya sea económicos, de servicios básicos, sociales o de otra índole y desde el punto de vista pro-negativo, o sea, de la forma en como estos recursos debilitan las estructuras tradicionales que le dan cohesión al grupo y que hacen posible la sobrevivencia de la comunidad como organización social y que al ser desgastadas orillan a sus miembros a insertarse en el mercado de trabajo para vender su mano de obra y para actuar como consumidores y vendedores de bienes y servicios.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, los proyectos del fondo no reúnen los elementos necesarios para soportar una evaluación de esta naturaleza. La inversión, la producción de bienes o servicios según el proyecto, etc. no pueden ser estrictamente evaluados desde el punto de vista técnico, ya que a nivel macro tienen otra función. Desde el punto de vista del Estado, el programa de los fondos regionales cumple sus objetivos políticos: contener potenciales problemas sociales y dar respuesta a las demandas de recursos en la propia comunidad, sin permitir que salgan de ella.

Por ello, el papel que juegan la participación social, la organización social y las especificidades que asumen los recursos económicos dentro del modelo neoliberal y del programa de fondos regionales en lo particular, así como el papel que desempeñan en la tradición comunitaria, tienen distinta naturaleza y por consiguiente, distinta finalidad.

Mediante el esquema 2 trato de ilustrar estas diferencias y de explicar el impacto de los programas de desarrollo rural en las comunidades indígenas. La aplicación del programa en las comunidades otomíes mexiquenses trajo como consecuencia el debilitamiento de las estructuras organizativas tradicionales y que tiene su manifestación visible en la concentración de recursos que algunos de los miembros más destacados por su participación dentro del Fondo Regional hicieron posible a su favor.

No obstante, es necesario destacar que muchos de ellos han participado activamente en los sistemas jerárquicos tradicionales e incluso han promovido la conservación de las manifestaciones culturales de su pueblo.

ESQUEMA 2A. COMPARATIVO DE FUNCIONES DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DENTRO DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL, EL FONDO REGIONAL Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS OTOMÍES			
VARIABLE	MODELO NEOLIBERAL	FONDO REGIONAL	COMUNIDAD INDÍGENA OTOMÍ
Especificidad de los recursos económicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carácter procíclico 2. Dimensión del gasto Desarrollo social»Compensación social 3. Función bomberil 4. Coyunturas políticas 5. Asignación sesgada 6. Obstáculos y problemas estructurales. 7. Eficiencia política a nivel macro vs. eficiencia económica a nivel micro 8. Contención de potenciales problemas sociales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destinados a proyectos productivos. 2. Asignación presupuestal anual. 3. Amarrados a las restricciones presupuestales federales y particulares. 4. Sujetos a las leyes y reglamentos vigentes del gasto público federal. 5. La asignación debe ser un limitado número de veces. 6. Asignación a personas de escasos recursos económicos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carácter anticrisis. 2. Limitaciones autoimpuestas para el intercambio en el mercado. 3. Economía de prestigio 4. Redistribución comunitaria de excedentes. 5. Sobrevivencia del grupo 6. Asimilación de recursos externos de acuerdo a su lógica. 7. La acumulación de recursos es socialmente sancionada.

Además, el programa de los fondos regionales desgastó las estructuras tradicionales de la comunidad al generar conflictos entre los beneficiarios que se disputan un bien adquirido con recursos del Fondo Regional. La relación de compadrazgo derivada de los actos católicos se debilitó por cuestiones terrenales. En este sentido cabe la pregunta de saber si los indígenas desean mantener su cultura y porqué o si es más viable en términos micro y macroeconómicos incorporarlos a la economía de mercado como consumidores de bienes y servicios para estimular el mercado interno.

A favor de los indígenas, los recursos del Fondo Regional propiciaron un proceso de acumulación de bienes que los socios más destacados supieron aprovechar en beneficio

propio, sin dejar de mencionar que algunos de los recursos invertidos en el mejoramiento de la vivienda, adquisición de materiales para el apoyo a las manifestaciones culturales y proyectos de tipo social como obras de agua potable y construcción de caminos, han apoyado de manera general a la población indígena de la zona de estudio para resolver problemas de su vida cotidiana.

La inversión no generó proyectos rentables por lo que los resultados cuestionan los objetivos del programa. Por ello, la cantidad de recursos que se le otorga a los beneficiarios finalmente es absorbida por los indígenas en el esquema de su economía tradicional y el grado de avance en la superación de sus rezagos económicos es imperceptible. A pesar de ello, algunos proyectos demostraron su "éxito" en la medida en que la inversión se realizó preferentemente en activos fijos como la maquinaria agrícola, las unidades de transporte, la construcción de bodegas, etc. ya que si el proyecto no funcionó como estaba planeado, los bienes permanecen y los indígenas los utilizan a su modo en el esquema económico comunitario con lo que obtienen ingresos adicionales.

Las recuperaciones de las inversiones salieron prácticamente de otras fuentes diferentes a los ingresos generados por los proyectos, ya que estos dejaron su rentabilidad en el papel y no llegaron a concretarse en la realidad. Los acreditados tuvieron que recurrir a los ingresos de otras fuentes como la migración, la venta de algunos bienes, la venta de sus cosechas o de sus animales, etc. Además de no serles útiles económicamente, los proyectos dejaron endeudados a muchos beneficiarios.

Sin embargo, hubo quienes alcanzaron a pagar y que en su mayoría son los que obtuvieron financiamiento para activos fijos, por lo que al devolver los recursos justifican ante sus ojos el haber realizado los pagos ya que aun cuentan con los bienes del proyecto. No obstante, el conjunto de bienes de un proyecto generó las consabidas reacciones en la comunidad: en casi todos los proyectos de maquinaria la gente de la localidad utilizó sus servicios un año después de adquirido el equipo como una forma de manifestar su inconformidad. Además, la envidia dio origen a que cuando se apoyaba un proyecto, se formaron más grupos solicitando otros del mismo tipo. A pesar de ello, una vez aceptada y sancionada la inversión por parte de la comunidad, se justificó

que los beneficiarios adquirieran este tipo de créditos e incluso generó la apertura para que nuevos grupos fueran beneficiados por el Fondo respaldados por la comunidad.

Tratar de medir el impacto de la inversión realizada por el Fondo Regional en el nivel de ingresos de la economía doméstica de los socios o beneficiarios que participaron en el programa o que recibieron crédito es difícil ya que no hay posibilidad de medir sustancialmente este impacto. Sin embargo, si hacemos una comparación entre lo que a nivel per cápita ha recibido cada uno y lo que al mismo nivel ha recuperado cada beneficiario, podemos obtener alguna información. El nivel promedio de inversión per cápita es de \$ 3 933.53 y el nivel promedio de recuperación es de \$ 2 087.93, prácticamente el 53.1%. A este nivel hay que agregar el hecho visible de la permanencia de los bienes: tractores, implementos, bodegas, equipo de transporte, el taller, la refaccionaria, etc.

Los ingresos que estos bienes han generado y los provenientes de otras fuentes le han permitido a los beneficiarios constituir un patrimonio que, dado el carácter de la economía campesina otomí, puede ser elemento visible de prestigio aceptado por la comunidad al transcurrir el tiempo. Con relación a los proyectos que no adquirieron activos fijos como los de fertilizante, de ganado ovino, las microgranjas, etc. sus resultados son muy raquíticos, ya que en muchos casos los animales se murieron y la deuda siguió vigente por lo que el beneficio no perduró como en el caso anterior.

Con estas consideraciones podemos decir que la asignación de recursos fiscales a las formas de organización como la del Fondo Regional alcanza dos perspectivas que benefician tanto a la población indígena como al gobierno. La población accede a recursos flexibles o créditos blandos, capacitación técnica para la producción, capacitación de tipo administrativo, recursos para vivienda, salud, alimentación e incluso hasta para financiar proyectos de apoyo a las manifestaciones culturales como las danzas, la música, etc. con lo que le da cierta movilidad al esquema económico local. Cabe recalcar que estos beneficios son considerados al margen de las pautas culturales indígenas y atienden a nuestra forma de ver los resultados. El gobierno por su parte, alcanza los objetivos de control social.

El establecimiento de oficinas del gobierno federal en las comunidades indígenas propicia dos alcances básicos en la instrumentación de la política social. Por un lado da respuesta a las demandas dentro de las propias comunidades generando además la imagen de un gobierno interesado en atender las más apremiantes necesidades de la población indígena. Por otro lado, estas unidades foráneas actúan como mecanismos contenedores por lo que reduce las demandas al ámbito local y desestímula las presiones en las oficinas centralizadas tanto en la capital del estado como en la capital del país.

La dependencia de los recursos que le asigna el INI a los fondos regionales es tan relevante que si esta institución dejara de canalizarlos el fondo regional desaparecería, por lo que finalmente su fin es predecible y ampliamente sustentado en los antecedentes que han tenido los programas que han precedido a los fondos regionales.

Si la economía tradicional busca como finalidad última la supervivencia del grupo como tal, la puesta en marcha de programas como el de los fondos regionales debilita la estructura corporativa de la comunidad al insertar y hacer visibles los valores de la sociedad capitalista como lo son el éxito individual y la concentración de riquezas. Aún cuando el avance en el corto plazo es imperceptible, a largo plazo ese debilitamiento terminará por destruir esas estructuras e incorporar a los indígenas a la sociedad nacional. Las diferencias económicas entre los municipios de Acambay y Aculco y entre las propias comunidades nos presentan una expresión vigente de las consecuencias de la aplicación de la política indigenista en esta región.

El desgastamiento de las estructuras tradicionales genera la introducción de las normas y valores del sistema capitalista, contrarias a las normas y valores del sistema tradicional. Con este debilitamiento, la comunidad es cada vez más pobre ya que se reduce la transferencia de excedentes de una familia a otra y se consigue la acumulación de bienes de forma individual. Con ello, la creación de estratos sociales y económicos diferenciados propicia, llegado el momento, la explotación de unos por otros al estilo capitalista y a partir de este momento cada quién hace frente a la crisis económica de manera individual.

Por consiguiente, en el corto plazo el programa posibilita la consecución de los objetivos de la política social: legitimar el orden político existente y favorecer el proceso de acumulación. La política indigenista alcanza su objetivo esencial: la integración de los indígenas a la sociedad nacional.

En el ámbito local, la aplicación de los recursos del Fondo Regional tuvo dos consecuencias. La primera favoreció la capacidad de negociación de los indígenas con los mestizos. Si en un tiempo estos últimos controlaban el abasto de fertilizante a través de sus bodegas en la cabecera municipal, ahora este monopolio se vio afectado con la construcción de bodegas en las comunidades. Si los mestizos que están establecidos en las propias comunidades en un tiempo establecían en su beneficio los precios de maquila de la maquinaria agrícola, ahora existe un equilibrio gracias a los tractores que han ido adquiriendo los indígenas con los programas del INI.

En sentido inverso, los recursos del INI favorecieron la situación económica de los mestizos de la cabecera que abastecen materiales de construcción, materiales para las danzas, etc. ya que las inversiones realizadas en estos rubros significaron en muchos casos ventas extraordinarias para estos comerciantes, lo que estimuló su enriquecimiento y posición social, aspectos ambos que hacen diferentes a los indígenas y a los mestizos según las ideas de estos últimos.

Los bienes y servicios que ofrecen los mestizos de las cabeceras municipales y que son adquiridos con recursos de los indígenas, obligan a estos a participar en la lógica del mercado y además del gasto que hacen de recursos fiscales, tienen que gastar de sus propios recursos para adquirir otros bienes que son necesarios para el proyecto. Por ejemplo, el proyecto contempla la adquisición del tractor, pero las refacciones tienen que ser adquiridas con recursos propios de los indígenas y con ello, son obligados a involucrarse en el mercado transfiriendo excedentes que de otro modo serían distribuidos dentro de la comunidad en la economía de prestigio.

La relación con la sociedad mestiza generó entonces dos cuestiones contradictorias entre sí: por un lado fortalece la capacidad de negociación económica de los indígenas frente a los mestizos mediante los recursos que reciben los primeros del gobierno federal. Por otro lado, los indígenas mantienen su situación de subordinación, porque

aunque tengan muchos recursos, no son tratados como iguales por los mestizos y el trato personal sólo dura mientras el indígena tiene dinero. Una vez que el mestizo obtiene lo que quiere, el indígena deja de serle útil.

Esta nueva recomposición de las fuerzas económicas trajo consigo actitudes de rivalidad entre ambos grupos acentuándolas cada vez más. Los mestizos manifiestan la inconformidad que les genera el hecho de que exista una institución orientada a apoyar exclusivamente a los indígenas y tratan por todos los medios de hacerse llegar los recursos que aplica el INI, ya sea mediante el mercado de productos o mediante su injerencia directa en las actividades del INI o incluso haciéndose pasar por indígenas.

Otras formas que utilizan los mestizos para acceder a los recursos son la presión que ejercen sobre los técnicos del INI para obtener los apoyos, manipulando a los indígenas para que se presenten a las instituciones a solicitar recursos para una determinada obra o proyecto y que al llegar estos recursos a su destino, satisfacen una necesidad de los mestizos dentro de la comunidad; además, en algunos casos, los mestizos cobran cuotas de recuperación o se quedan con parte de los materiales en proyectos canalizados para los indígenas pero que son manejados por las autoridades civiles mestizas (delegados y comisariados).

A nivel macro, esta situación también tiene un impacto, ya que las inversiones adicionales que hacen los indígenas de sus propios recursos orilla finalmente a que estos tengan que consumir los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado por lo que su status de consumidores va ganando terreno frente a su status de indígenas no consumidores. Aparte de los costos económicos, los socios del Fondo tuvieron que invertir parte de su tiempo en reuniones y eventos que al final no se tradujeron en beneficios concretos en el corto plazo y mucho menos lo tendrán en el largo plazo. Dadas estas condiciones la participación social se convierte en otro elemento básico para la legitimación del orden político.

Los montos máximos para los proyectos que de acuerdo a la normatividad deben ser aplicados en éstos generan dos problemas: al reducir la inversión por socio, va a ser necesario que la organización agregue al mayor número de personas para alcanzar el nivel de recursos que se requieren para adquirir los bienes. A un mayor número de

personas, menos posibilidades de entendimiento y mayores problemas. Esto genera divisiones y tensiones al interior de la comunidad.

Luego, los límites de inversión por proyecto obligan a los socios a hacer mayores aportaciones de forma individual para alcanzar los objetivos, por lo que los excedentes que en determinado momento pueden favorecer a la comunidad, ahora son canalizados hacia el mercado para la compra de mercancías, debilitando la economía comunitaria y generando una mayor dependencia de los mecanismos mercantiles. Ambos aspectos entran en franca oposición con los objetivos del programa de los fondos regionales.

ESQUEMA 2B. COMPARATIVO DE FUNCIONES DE LA PARTICIPACION SOCIAL DENTRO DEL MODELO ECONOMICO NEOLIBERAL, EL FONDO REGIONAL Y LAS COMUNIDADES INDIGENAS OTOMIES

VARIABLE	MODELO NEOLIBERAL	FONDO REGIONAL	COMUNIDAD INDIGENA OTOMI
Participación social	<ol style="list-style-type: none">1. Institucionalización de la participación social2. Exaltación de la participación comunitaria3. Participación condicionada:<ol style="list-style-type: none">a) Gobierno-organizaciónb) Organización-gobiernoc) Elementos inherentesd) Cuellos de botella	<ol style="list-style-type: none">1. Posibilitada en la medida en que se facilita el acceso a recursos federales.2. Requisito para obtener recursos.3. Limitada a la duración del proyecto.4. Dirigida, no espontánea.5. Sin alcances políticos.	<ol style="list-style-type: none">1. La participación en el sistema de cargos ayuda a darle vigencia y vigor.2. La participación en el sistema de cargos establece límites territoriales y étnicos.3. La intima alianza de sus miembros otorga un poder político.4. Basada en las creencias religiosas

El peso específico que tienen los pueblos indígenas como grupo de población pobre, con una capacidad de movilización que puede colocar al gobierno en una situación difícil tanto en el ámbito nacional como internacional, se convierte en una variable que orilla al gobierno a tener que financiar una política pública especialmente para estos grupos. Sin embargo, la puesta en marcha de esta política favorece los intereses del Estado en su conjunto, dentro de lo cual la participación social se convierte en un factor de primer orden.

La participación social dentro del esquema neoliberal y el programa de los fondos regionales, se constituye en un capital político. Mediante éste programa, el gobierno obtiene un beneficio que se capitaliza en la legitimación del orden existente, el acceso a las zonas indígenas con objetivos electorales y el control social entre otras cosas. Además, el control sobre los sectores pobres como el indígena, le permite al gobierno contar con una base de apoyo para tomar decisiones que pueden incluso atentar contra los intereses de otros sectores o grupos sociales.

La política indigenista es, entonces, una respuesta que otorga el gobierno a los pueblos indígenas porque a través de ella se adecuan las demandas de los indígenas a los intereses del poder. La institucionalización de la demanda cobra vida en el Instituto Nacional Indigenista y los programas que instrumenta.

El programa de los fondos regionales fortaleció la capacidad corporativa del INI ya que la central campesina oficial (la CNC) no tiene amplia presencia o esta desgastada en la región. Este programa originó además un desgaste de las estructuras corporativas y de las mediaciones políticas tradicionales, al reconocer la capacidad de gestión de nuevos actores —los miembros del consejo directivo— que posibilitaron descargar el peso de esta responsabilidad en nuevos cuadros y diversificaron los interlocutores ante Estado.

El entorno político también juega un papel de especial relevancia. La mayoría de la población indígena de la región está afiliada o comparte su filiación a favor del PRI. Las personas que se afilian a algún partido de oposición son estigmatizadas y son dejadas al margen de los programas de gobierno tanto por la comunidad como por las autoridades. El control que este partido ejerce a través de los presidentes municipales coarta la más mínima posibilidad de que el Fondo Regional pueda arribar a una forma de organización más compleja.

En éste sentido, la misma normatividad limita esa posibilidad ya que exige que en el seno mismo de la asamblea, los presidentes municipales y los representantes de otras instituciones de los tres niveles de gobierno formen el cuerpo consultivo del fondo con lo que se logra supervisar y controlar desde la propia asamblea las acciones de Rhayo Xhudi. Las clases "alternas", como los campesinos, las clases populares y los indígenas

se convirtieron en el reducto de los votos del PRI, y el Pronasol y los Fondos Regionales jugaron un papel relevante.

Por su parte, la población indígena se ve motivada ya que a través de estos programas es posible acceder a ciertos bienes deseados, a la posibilidad de obtener una legitimación social, en especial para los líderes; el incentivo económico y de prestigio se convierte en un fuerte estímulo dadas las características de las formas económicas de la etnia otomí. Sin embargo, dado que no todos los habitantes participan con la misma intensidad y dedicación, en el mediano plazo el programa se volvió clientelar y sólo unos cuantos capitalizaron los beneficios.

ESQUEMA 2C. COMPARATIVO DE FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DENTRO DEL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL, EL FONDO REGIONAL Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS OTOMÍES			
VARIABLE	MODELO NEOLIBERAL	FONDO REGIONAL	COMUNIDAD INDÍGENA OTOMÍ
Organización social	<ol style="list-style-type: none">1. Crecimiento en función de su utilidad política.2. Problemas para el crecimiento de la organización social.3. Conducida hacia esquemas institucionales	<ol style="list-style-type: none">1. Estructura orgánica del Fondo Regional.2. Con proyección limitada.3. Institucionalizada	<ol style="list-style-type: none">1. Las mayordomías2. Las fiestas del pueblo3. Los grupos de oratorio4. La estructura civil establece relaciones con la sociedad nacional5. La estructura religiosa establece relaciones al interior del grupo.

El análisis de experiencias como la de los fondos regionales presenta un amplio espectro de posibilidades en torno a la organización rural. Si bien las formas de organización tradicional como las de la etnia otomí no son correspondidas por las formas de organización promovidas desde las instituciones de gobierno, la participación de la población indígena en estas formas le da la posibilidad de acceder a recursos de diversa índole para satisfacer algunas de sus necesidades más apremiantes.

Por otra parte existe una contradicción entre los objetivos que el programa de fondos regionales pretende lograr y los recursos que aplica para alcanzarlos. Su principal fundamento es la organización de las comunidades indígenas, sin embargo, en el estado de México, los proyectos más exitosos han sido los personales, cuando el dueño de un taller, empresa o tienda, aplica sus propios recursos; los proyectos en los que se busca la organización de los beneficiarios son los que más divisiones han generado en las comunidades que accedieron a los recursos.

Bajo estas consideraciones, es fácil advertir que la organización de los pueblos indígenas en organizaciones de segundo nivel o incluso en las de apenas primer nivel presenta múltiples limitaciones. Los motivos, las necesidades, los intereses no son siempre compartidos y los indígenas de la zona otomí del norte del estado de México no han integrado ninguna organización cuyo alcance político sea importante.

Por otra parte, el hecho de que sólo haya 5 organizaciones de segundo nivel y 8 de carácter intercomunitario, refleja para el fondo una escasa comunicación horizontal de su base indígena. Con 45 organizaciones de carácter comunitario —que en realidad son organizaciones basadas en las autoridades civiles de la comunidad para ejecutar un proyecto de beneficio colectivo como la rehabilitación de sistemas de agua potable, el mejoramiento de la vivienda, la construcción de letrinas, construcción de puentes y alcantarillas entre otros — es fácil concluir que la comunidad lleva a cabo trabajos de beneficio colectivo apoyados por las autoridades y no insertan este tipo de trabajos ni en su dinámica económica ni en sus formas de organización interna. Sólo queda al final una experiencia de trabajo colectivo temporal para satisfacer una necesidad que atañe a todos.

Desde este punto de vista, la organización de la población indígena en el Fondo Regional esta condicionada a la eventualidad de acceder a recursos sin que medie un compromiso o la clara conciencia de la necesidad de llevar más allá la organización étnica.

Concluyo pues, que el Fondo Regional no ha asumido formas de organización que trasciendan la temporalidad del programa, como lo han hecho las formas de organización de las comunidades otomíes: las mayordomías, las fiestas del pueblo y los

grupos de oratorio. Además, el Fondo Regional tampoco se ha convertido en una organización que trascienda los ámbitos comunitario, municipal y/o regional, esto es, la organización es incipiente y el grado de conciencia de sus miembros en cuanto a la posibilidad de llegar a ello es evidentemente limitado.

Esta situación es algo para reflexionar, ya que la asamblea general del Fondo Regional es un espacio en el que confluyen representantes de las diversas comunidades de la zona de influencia de Rhayo Xhudi. La asamblea ha asumido el papel de ser quién distribuya los recursos, pero no ha asumido un papel crítico para arribar a formas de organización más complejas.

Las formas de organización de las comunidades indígenas pueden representar un obstáculo para trascender la organización a otros ámbitos, sin embargo, el convencimiento de que la rentabilidad puede incrementar los ingresos de los indígenas no está peleado con las pautas culturales que ellos tienen. Si finalmente incrementan sus ingresos, pueden entonces gastar más en la economía de prestigio.

La propuesta de planificación la presente al Fondo Regional Rhayo Xhudi y fue llevada a cabo durante los años de 1993 a 1998, año en que fui promovido al CCI de Atlacomulco. Los elementos sustanciales de esta propuesta fueron los siguientes:

Mediante una estrategia de inversión los proyectos tenían que estar entrelazados entre sí. Si la participación social no lo hacía posible, se debía condicionar entonces el otorgamiento de los créditos a un determinado tipo de proyectos.

Además, la inversión era canalizada para ser absorbida por la unidad económica familiar favoreciendo al menor número de productores para evitar discrepancias internas. Con ello se hace más eficiente la aplicación de los recursos. Si se pretende generar control social es posible hacerlo mediante la recuperación eficiente de los recursos para dar una respuesta más rápida y con ello dar la sensación de bienestar a la población para mantener esa parte de control que le corresponde a los fondos regionales.

Es conveniente definir la importancia de apoyar proyectos para la adquisición de activos por lo que una inversión de ésta naturaleza representa a mediano y largo plazo:

inversión cuasi permanente, prestigio, etc. Los recursos para proyectos de capital de trabajo deben ser financiados por los propios beneficiarios mediante el estímulo que representa la adquisición de bienes.

La inversión debe ser canalizada preferentemente a la adquisición de activos fijos (maquinaria, unidades de transporte, etc.) ya que si los proyectos no son viables de acuerdo a lo proyectado, pueden ser viables en el mediano plazo cuando los indígenas los inserten en sus formas de vida. No esperemos que los indígenas constituyan espontáneamente empresas agropecuarias, pero si es posible que los recursos invertidos de esta forma sean incorporados a su status económico en la economía de prestigio de la localidad.

En la estrategia de organización las personas participantes como beneficiarios deben orientar sus esfuerzos a intentos de organización más complejos para aprovechar las ventajas que ofrece una organización de segundo o incluso de tercer nivel.

La posibilidad de acceder a más recursos para financiar proyectos cuya rentabilidad deba ser garantizada para los propios productores es un incentivo atractivo para promover formas de organización que no se limiten al ámbito local.

Con la capacitación, el control financiero y la asesoría técnica deben garantizar una buena administración en los proyectos de activos fijos. Si los recursos se destinan a otras finalidades (como el caso de los ovinos que significan un ahorro para contingencias o el caso muy común de que la inversión se desvía para el mejoramiento de la vivienda), el impacto se nulifica y entonces no hay la rentabilidad esperada.

Finalmente, los resultados obtenidos nos permiten concluir que este tipo de programas hacen posible el control social, legitimando el orden político existente. La participación social de los indígenas es "institucionalizada" a través del Instituto Nacional Indigenista, esto es, la movilidad social es dirigida hacia el INI, institución que mediante un conjunto de programas diluye los riesgos de inestabilidad.

Además de institucionalizar la participación social espontánea, promueve mecanismos de participación controlados y corporativizados a través de los cuales busca debilitar las

estructuras tradicionales de organización de las comunidades indígenas usando para ello recursos económicos, materiales y técnicos federales y estimulando las fricciones en las relaciones interétnicas. Con los recursos federales, el Fondo Regional Rhavo Xhudi hizo posible reforzar mecanismos de acumulación a favor de la elite local por el consumo de bienes y servicios que estos ofrecen a las comunidades indígenas y que fueron adquiridos con los recursos asignados al fondo.

Una propuesta de planificación para estos programas debe considerar, entonces, dos elementos básicos que pueden ser considerados externos a la comunidad: el primero es partir del conocimiento de los objetivos del Estado al aplicar este tipo de programas. El segundo, es establecer estrategias para alcanzar una utilización óptima de los recursos bajo el principio de la necesidad que tienen las economías locales de recursos para estimular su funcionamiento.

En el ámbito interno, es necesario considerar la dinámica socioeconómica de las comunidades y el grado de avance en la organización que ha alcanzado la comunidad étnica para resolver problemas relacionados con el bienestar social, destacando entre ellos, los de alimentación, vestido y vivienda. Las necesidades que trasciendan a estas últimas las van a determinar sus propios pobladores una vez que hayan hecho consciente su posición subordinada en los ámbitos local y nacional, o que hayan decidido lo concerniente a la conservación o no de sus esquemas tradicionales de organización haciéndose conscientes también de que la finalidad de estos esquemas es la sobrevivencia del grupo. Para definir su papel, el planificador debe establecer su posición y en función de ello, instrumentar los planes y programas que atiendan la necesidad a la cual le esta haciendo frente.

Con la información presentada en tres capítulos y el análisis de la misma, es posible conocer el impacto de los programas de desarrollo rural en las comunidades indígenas otomíes del norte del estado de México. En el primer capítulo se dieron a conocer los elementos y funciones que dan forma a la política social para la atención de los pueblos indígenas dentro del modelo económico neoliberal. En el capítulo segundo se dieron a conocer las características del pueblo otomí del norte del estado de México y en el capítulo tercero fue posible conocer las acciones realizadas por el Fondo Regional Rhavo Xhudi con la población otomí mexicana.

Conocer el impacto de corto y mediano plazo que tienen las acciones de la política indigenista en las estructuras organizativas de las comunidades indígenas otomíes es una tarea que está expresada en las conclusiones, así como el impacto del Fondo Regional Rhayo Xhudi en las relaciones interétnicas.

Finalmente, una consideración obligada sobre el destino final de los pueblos indígenas. El problema de la identidad étnica es un tema para reflexionar. En el plano mundial las minorías étnicas también tienden a desaparecer mediante la integración a un estilo de vida. El fortalecimiento de la identidad étnica puede resultar en la justificación de las diferencias existentes entre razas y por consiguiente, en la supuesta superioridad e inferioridad de algunos pueblos. El desgaste de la identidad étnica permite fortalecer la identidad humana. El regreso al lugar en el que estaba el hombre antes de que construyera su torre de babel. La decisión colectiva y consciente le corresponde a cada grupo humano.

E. Bibliografía

1. AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo y Pozas Arciénega Ricardo.
1991 LA POLÍTICA INDIGENISTA EN MÉXICO.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
2. BACA GUTIÉRREZ, Amada Esperanza y García Garrido Enrique
1999 CHAPA DE MOTA, MONOGRAFÍA MUNICIPAL
Gobierno del Estado de México, Instituto Mexiquense de Cultura, México.
3. BARRE, Marie-Chantal.
1988 IDEOLOGÍAS INDIGENISTAS Y MOVIMIENTOS INDIOS.
Siglo XXI Editores, México.
4. BASAURI, Carlos.
1990 LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
5. BONFIL BATALLA, Guillermo.
1989 MÉXICO PROFUNDO.
Editorial Grijalbo y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
6. BUSTELO, Eduardo S. e Isuani, Ernesto A.
1992 "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina".
REVISTA COMERCIO EXTERIOR 42, 428-432, mayo, México.
7. CASO, Alfonso; Zavala Silvio; Miranda José y González Navarro Moisés.
1991 LA POLÍTICA INDIGENISTA EN MÉXICO.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
8. CARRASCO PIZANA, Pedro.
1986 LOS OTOMIES, CULTURA E HISTORIA PREHISPÁNICA DE LOS PUEBLOS
MESOAMERICANOS DE HABLA OTOMIANA.
Ediciones del Gobierno del Estado de México, México.
9. COLLIN, Laura.
1994 RITUAL Y CONFLICTO.
Instituto Nacional Indigenista, México.

10. DÍAZ POLANCO, Héctor; Guerrero Francisco Javier; Bravo Víctor; Allub Leopoldo; Michel Marco A. y Arizpe Lourdes.
1984 INDIGENISMO, MODERNIZACIÓN Y MARGINALIDAD.
Centro de Investigación para la Integración Social, México.
11. DE LA FUENTE, Julio.
1990 RELACIONES INTERÉTNICAS.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
12. DOW, James W.
1990 SANTOS Y SUPERVIVENCIAS.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
13. EMBRIZ, Arnulfo.
1993 INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.
Instituto Nacional Indigenista, México.
14. ESQUIVEL VICTORIA, Sergio.
1982 MATLATZINCAS Y OCUILTECOS.
Instituto Nacional Indigenista, México.
15. FAVRE, Henri.
1998 EL INDIGENISMO.
Fondo de Cultura Económica. México.
16. GALINIER Jacques.
1985 PUEBLOS DE LA SIERRA MADRE, ETNOGRAFÍA DE LA COMUNIDAD OTOMI.
Instituto Nacional Indigenista, México.
17. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
1970 PANORÁMICA SOCIOECONÓMICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
Ediciones del gobierno del Estado de México, México.
18. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
1975 PANORÁMICA SOCIOECONÓMICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
Ediciones del gobierno del Estado de México, México.
19. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
1985 PANORÁMICA SOCIOECONÓMICA DEL ESTADO DE MÉXICO.
Ediciones del gobierno del Estado de México, México.

20. GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
1993 PLAN DE DESARROLLO DEL ESTADO DE MÉXICO 1993-1999.
Ediciones del Gobierno del Estado de México, México.
21. GORDON R., Sara.
1998 "Entre la eficacia y la legitimidad, el Pronasol como política social".
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM, 247-264, México.
22. GUERRA RODRÍGUEZ, Carlos.
1998 "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias".
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM, 75-110, México.
23. GUEVARA JEAN, Paul y Barreto Adán.
1995 DIAGNÓSTICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA POBLACIONAL EN EL
ESTADO DE MÉXICO 1950-1994.
El Colegio Mexiquense A.C., México.
24. INEGI E INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN GEOGRÁFICA, ESTADÍSTICA Y CATASTRAL
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO.
1994 ANUARIO ESTADÍSTICO DEL ESTADO DE MÉXICO, México.
25. INEGI.
1991 XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
26. INEGI.
1989 LOS HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA Y LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y VIVIENDA.
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
27. INI-SEDESOL
1999 MANUAL DE OPERACIÓN DE LOS FONDOS REGIONALES PARA EL
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, versiones 1992, 1994 y 1999.
Instituto Nacional Indigenista y Secretaría de Desarrollo Social, México.
28. INI-SEDESOL
1993 PERSPECTIVAS PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.
Instituto Nacional Indigenista y Secretaría de Desarrollo Social, México.

29. INI.
1994 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 1991-1994.
Instituto Nacional Indigenista, México.
30. INI.
1995 PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 1995-2000.
Instituto Nacional Indigenista, México.
31. INI.
2000. SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN DE FONDOS REGIONALES 1989-2000.
Instituto Nacional Indigenista, México.
32. INI.
2000B ESTADO FINANCIERO DEL CENTRO COORDINADOR INDIGENISTA DE
ATLACOMULCO DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2000.
Centro Coordinador Indigenista Mazahua Otomi, Atlacomulco, Estado de México, México.
33. INI
1990 LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE MÉXICO: DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DE
LA ZONA DE COBERTURA DEL CENTRO COORDINADOR INDIGENISTA DE ATLACOMULCO PARA
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FONDO REGIONALES PARA EL DESARROLLO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE MÉXICO.
Centro Coordinador Indigenista Mazahua Otomi, Atlacomulco, Estado de México, México.
34. KLIKSBERG, Bernardo.
1992 "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza".
REVISTA COMERCIO EXTERIOR 42, 477-482, mayo, México.
35. KORSBAEK, Leif.
1996 LA DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN EL ESTADO DE MÉXICO.
Facultad de Antropología, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
36. LARA MONRREAL, María Ruth.
1996 MONOGRAFÍA DE LA REGIÓN OTOMÍ DEL NORTE DEL ESTADO DE MÉXICO: DOCUMENTOS
DE TRABAJO PARA LA PLANEACIÓN DE LOS TRABAJOS A REALIZAR EN LA ACCIÓN INDIGENISTA
Instituto Nacional Indigenista – Unidad Operativa Tixmadeje, México.
37. LARA MONRREAL, María Ruth.
1997 Memoria del encuentro cultural otomi 1996 – 1997.
Instituto Nacional Indigenista – Unidad Operativa Tixmadeje, México.

38. MARTÍNEZ ASSAD, Carlos.
1998 "Diagnóstico del federalismo mexicano".
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM, 155-200, México.
39. MARTÍNEZ BORREGO, Estela y Sarmiento Silva Sergio.
1998 "Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social"
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM, 307-348, México.
40. MILLÁN, René y Valdés Ugalde, Francisco.
1998 "La reforma del Estado, reflexiones sobre la política social"
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM. 145-154, México.
41. MORALES, Gloria I.
1995 "LOS OTOMÍES DEL ESTADO DE MÉXICO".
ETNOGRAFÍA CONTEMPORÁNEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO,
REGIÓN CENTRO, 141-180.
Instituto Nacional Indigenista, México.
42. NAVA L., Fernando.
1995 "CHICHIMECAS".
ETNOGRAFÍA CONTEMPORÁNEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO,
REGIÓN CENTRO, 11-48.
Instituto Nacional Indigenista, México.
43. OEHMICHEN BAZÁN, María Cristina, y Hernández Trejo Lucrecia.
1994 INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA 1989-1994.
Instituto Nacional Indigenista. México.
44. OEHMICHEN BAZÁN, María Cristina.
1999 REFORMA DEL ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E INDIGENISMO EN MÉXICO 1988-1996.
UNAM-IIA, México.
45. PEÑA ARCOS, Bernardo.
1995 ACAMBAY, MONOGRAFÍA MUNICIPAL
Gobierno del Estado de México, Instituto Mexiquense de Cultura, México.

46. POZAS, Ricardo y Horcasitas de Pozas Isabel.
1995 LOS INDIOS EN LAS CLASES SOCIALES DE MÉXICO.
Siglo XXI Editores, México.
47. Procuraduría Agraria
1999, CATÁLOGO DE MUNICIPIOS Y NÚCLEOS AGRARIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, 1999.
Procuraduría Agraria, México.
48. REYES COUTURIER, Teófilo; Alcalá Elio; Brunt Rivera Luz María; Parceró López Ma.
1996 CAMPESINOS, ARTÍCULO 27 Y ESTADO MEXICANO.
Plaza y Valdés y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
49. ROJAS GUTIÉRREZ, Carlos.
1992 "EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, HECHOS E IDEAS EN TORNO A UN ESFUERZO".
REVISTA COMERCIO EXTERIOR 42, 440 – 448, mayo, México.
50. ROJAS SORIANO, Raúl.
1993 GUÍA PARA REALIZAR INVESTIGACIONES SOCIALES.
Plaza y Valdés, México.
51. RUBIO, Miguel Angel, coord.
2000 LA MIGRACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO,
Instituto Nacional Indigenista y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
52. SALINAS PEDRAZA, Jesús.
1983 ETNOGRAFÍA DEL OTOMI.
Instituto Nacional Indigenista, México.
53. SANCHEZ GARCÍA, Alfonso
1995 ACULCO, MONOGRAFIA MUNICIPAL
Gobierno del Estado de México, Instituto Mexiquense de Cultura, México.
54. STAVENHAGEN, Rodolfo.
1990 PROBLEMAS ÉTNICOS Y CAMPESINOS.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
55. SOUSTELLE, Jacques.
1971 México, tierra india.
Sep-setentas, México.

56. SOUSTELLE, Jacques.
1993 LA FAMILIA OTOMI-PAME DEL MÉXICO CENTRAL.
Fondo de Cultura Económica, México.
57. TRANFO, Luigi.
1990 VIDA Y MAGIA DE UN PUEBLO OTOMI DEL MEZQUITAL.
Instituto Nacional Indigenista y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
58. TREJO, Guillermo.
1993 CONTRA LA POBREZA.
Cal y arena, México.
59. TOVAR, María Fernanda.
1982 LOS PAMES.
Instituto Nacional Indigenista, México.
60. VILAS, Carlos M.
1998 "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo".
LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO EN LOS NOVENTA.
Plaza y Valdés y FLACSO-UNAM, 111-141, México.
61. WARD, Peter.
1989 POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO. 1970-1989.
Nueva Imagen, México.
62. WARMAN, Arturo y Argueta Arturo, coord.
1993 MOVIMIENTOS INDÍGENAS CONTEMPORÁNEOS EN MÉXICO.
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades – UNAM, México.

ANEXO

Fondos Regionales de Solidaridad
¿Cómo manejar los recursos federales de los fondos?

Fondos Regionales de Solidaridad

¿Cómo manejar los recursos federales
de los fondos?

Secretaría de Desarrollo Social
Subsecretaría de Desarrollo Regional
Programa Nacional de Solidaridad
Impreso en México

1994
Instituto Nacional Indigenista
*Fondos Regionales de Solidaridad. ¿Cómo manejar
los recursos federales de los fondos?*
ISBN: 968-838-310-4

Índice

Presentación	5
¿Qué son los Fondos Regionales de Solidaridad?	6
¿Por qué la norma?	8
¿Cómo está organizado el Fondo Regional de Solidaridad?	9
¿De dónde vienen los recursos de los Fondos Regionales de Solidaridad?	11
¿Cómo se solicitan los recursos al gobierno federal?	12
¿Cómo decidir cuáles son los proyectos más importantes?	14
¿Cuáles son las responsabilidades en el manejo de los recursos federales?	17
¿Cómo se autorizan los recursos federales?	19
¿Cómo se ministran los recursos federales?	20
¿Cómo hacer uso de los recursos federales?	25
¿Cómo comprobar el gasto o el uso de los recursos?	27
¿Se puede cambiar un proyecto aprobado?	29
Algunas fechas importantes	30
Las recuperaciones	31
El Reglamento Interno	33
¿Por qué informar al INI?	35
Manual Único de Operación	37

Presentación

A lo largo de los últimos años, los Fondos Regionales de Solidaridad han obtenido logros importantes. Muchas comunidades y organizaciones indígenas ya tienen experiencia en el manejo de los recursos pero, sobre todo, **en la definición y ejecución de sus propios proyectos.**

En el *Manual de Operación de los Fondos Regionales de Solidaridad* se detallan: la estrategia organizativa, la estructura organizativa, la operación, las funciones y responsabilidades de los miembros de los Fondos Regionales. El contenido del presente cuaderno **complementa** a dicho *Manual*, al señalar las reglas para el manejo de los recursos federales.

En este cuaderno de trabajo se explica, de una manera detallada, la nueva **normatividad para el manejo de los recursos** que el gobierno federal proporciona a los Fondos Regionales de Solidaridad, y que está vigente a partir del 3 de enero de 1994.

Los cambios que se presentan son producto de la experiencia que se ha obtenido en los últimos años, así como de las sugerencias, ideas y propuestas de los mismos Fondos Regionales de Solidaridad.

Con esta normatividad, los Fondos Regionales tienen mayor **autonomía** para definir, programar y ejecutar los proyectos tendientes a mejorar las condiciones de vida de las regiones. Pero, a la vez, los Fondos Regionales enfrentan una mayor **responsabilidad** porque, ahora, el manejo del recurso está totalmente en sus manos.

En este sentido, estamos convencidos que el Instituto Nacional Indigenista **debe orientar, acompañar, apoyar y asesorar** los procesos organizativos de los Fondos Regionales. Pero también estamos convencidos que las organizaciones y comunidades asociadas a los Fondos son las que **deben decidir** sobre sus proyectos, sus recursos y, principalmente, sobre el desarrollo y el futuro de sus regiones.

¿Qué son los Fondos Regionales de Solidaridad?

Un fondo es una cantidad de dinero que está a disposición de nuestras comunidades y organizaciones indígenas, para realizar proyectos productivos y de apoyo a nuestra actividad económica.

Los Fondos son regionales porque ese dinero está destinado a apoyar a comunidades y organizaciones indígenas pertenecientes a una misma región.

Los Fondos Regionales son solidarios porque de lo que se trata es de que nosotros podamos:

- Decidir qué tipo de desarrollo queremos para nuestros pueblos. Llevar a cabo nuestros propios proyectos productivos o de apoyo a nuestras actividades económicas.
- Beneficiar a la mayoría, mejorando las condiciones de vida en nuestras comunidades.
- Hacemos de recursos propios para que nuestra comunidad u organización siga adelante.

En otras palabras, a través de los Fondos Regionales de Solidaridad lo que se busca es fortalecer la autonomía de nuestras comunidades y organizaciones indígenas.

La participación activa de todos los miembros de las comunidades y organizaciones indígenas en los Fondos Regionales de Solidaridad es muy importante:

- porque se trata de mejorar las condiciones de vida de una población y no de unos cuantos,
- porque una organización que funciona realmente, representa el sentir de todos sus miembros,
- porque es más fácil obtener el apoyo de otras instituciones y lograr otras fuentes de financiamiento.

El sentido o principal propósito de los Fondos Regionales de Solidaridad es el de convertirse en un mecanismo que permita a las comunidades organizarse para:

- Decidir qué proyectos son los más importantes para su desarrollo y apoyar su realización. Lo que se busca es que las comunidades y organizaciones indígenas sean autónomas en la identificación, priorización, presupuestación, ejecución, aprovechamiento y mantenimiento de las obras, acciones o recursos que ellas mismas determinen.
- Tener la posibilidad de crear sus propios fondos financieros a partir de las cuotas de recuperación, de manera que la cantidad de dinero inicial del Fondo Regional vaya creciendo. Así, se podrá contar con recursos propios para continuar apoyando los proyectos que se consideren más convenientes.

¿Por qué la norma?

En nuestras comunidades existen reglas o normas que nosotros seguimos en la vida diaria. Gran parte de estas reglas o normas vienen de mucho tiempo atrás y, aunque no estén escritas, nuestros abuelos, nuestros padres y nosotros mismos las seguimos.

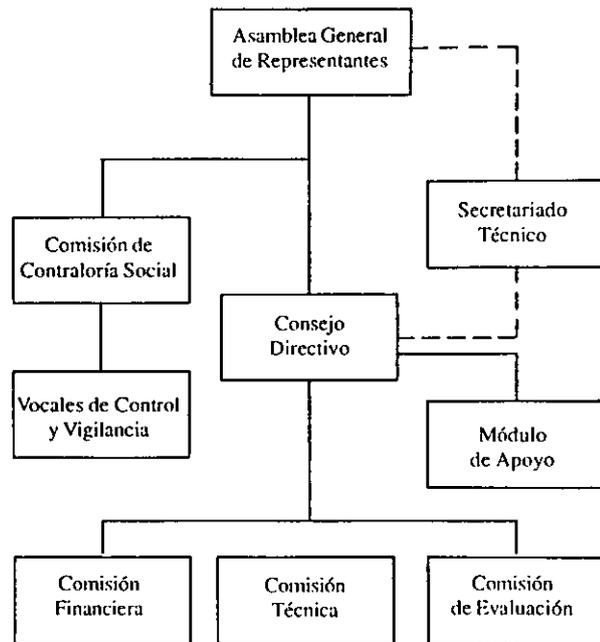
Por ejemplo, en algunos grupos indígenas los ancianos son muy respetados porque tienen la sabiduría que da la edad. Por ello, cuando hay problemas entre dos o más personas, se acude a ellos para solucionarlos. Esta es una norma cotidiana que, en la mayoría de los casos, sirve para la convivencia o para la toma de decisiones.

De igual forma, el manejo de los recursos o del dinero que el gobierno federal aporta a los Fondos Regionales de Solidaridad tiene una serie de reglas o normas a seguir. A través de esas normas, lo que se busca es:

- Que el manejo del dinero sea transparente y que todos conozcan el destino de los recursos.
- Que no haya desvío de recursos y que éstos sean administrados con honestidad.

En estas primeras páginas estamos presentando los aspectos más importantes de la normatividad que rige a los Fondos Regionales de Solidaridad, a partir de enero de 1994. El texto de esta normatividad, contenido en el *Manual Único de Operación. Anexo: Fondos Regionales de Solidaridad*, se presenta completo a partir de la página 37 de este cuaderno.

¿Cómo está organizado el Fondo Regional de Solidaridad?



¿Cómo está organizado el fondo?

En algunos casos, la organización del Fondo se ha ampliado de acuerdo con sus necesidades y con las condiciones de la región. Así, en algunos Fondos existen las comisiones de Cultura, de Bienestar Social, de Comercialización, de Justicia, etcétera.

La Asamblea General de Representantes es la **autoridad máxima** del Fondo. Esta Asamblea está formada por los representantes o delegados de las comunidades y organizaciones indígenas que participan en él.

La Comisión de la Contraloría Social es la encargada de **vigilar el manejo correcto y transparente de los recursos** y que éstos lleguen a sus destinatarios de manera adecuada y oportuna.

El vocal de Control y Vigilancia es un representante de la comunidad u organización indígena beneficiaria de un proyecto y es el responsable de **vigilar el correcto manejo de los recursos autorizados** en su comunidad u organización.

El Consejo Directivo es el responsable de **administrar los recursos** y **representa** al Fondo Regional de Solidaridad para fines de coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI) y con cualquier otro organismo gubernamental o no gubernamental. El Consejo Directivo, a su vez, está integrado por tres comisiones: la financiera, la técnica y la de evaluación.

El Secretariado Técnico está integrado por personal del INI y el Módulo de Apoyo por técnicos contratados por el Fondo, quienes apoyan en las tareas de capacitación y asesoría.

En esta forma de organización debe quedar claro que la Asamblea General de Representantes es el **órgano máximo de decisión** del Fondo Regional de Solidaridad. Por esta razón, de ella **dependen** tanto la Comisión de la Contraloría Social como el Consejo Directivo.

¿De dónde vienen los recursos de los Fondos Regionales de Solidaridad?

Las fuentes de recursos de los Fondos Regionales de Solidaridad son tres:

- 1) Una fuente son los **recursos federales o fiscales**, los cuales provienen de la partida presupuestal conocida como Ramo XXVI (26) Solidaridad y Desarrollo Regional. **La normatividad o reglas** para el uso de estos recursos son las que se explican en este documento. Estos recursos constituyen el **patrimonio inicial** del Fondo y se conocen como **federales** porque provienen del gobierno federal.
- 2) Otra fuente son las **cuotas de recuperación** que reintegran las comunidades u organizaciones al Fondo. Estas cuotas se fijan de acuerdo con las cantidades y tiempos que **hayan sido aprobados** por la Asamblea General de Representantes y que están establecidos en el expediente técnico y en el Convenio de cada proyecto.
- 3) Por último, se pueden conseguir recursos de **otras fuentes de financiamiento**, como pueden ser los bancos, otras instituciones del gobierno, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Para poder conseguir recursos de otras fuentes de financiamiento, el INI orientará a las organizaciones y comunidades asociadas al Fondo sobre **figuras asociativas** que faciliten la realización de trámites y obtención de créditos.

En estos casos, hay que tomar en cuenta que otras fuentes de financiamiento pueden tener una **normatividad** (o reglas para el manejo del dinero) diferente a la que se presenta en este cuaderno.

¿Cómo se solicitan los recursos al gobierno federal?

- 1) Las comunidades u organizaciones asociadas al Fondo Regional presentan su proyecto al Consejo Directivo en forma de expediente técnico. Esta presentación o expediente técnico debe hacerse por escrito, indicando con un lenguaje sencillo:
 - qué queremos hacer
 - cuáles son nuestras metas
 - cómo lo vamos a hacer y cuál es nuestro programa de trabajo
 - quién o quiénes lo vamos a hacer
 - cuánto va a costar y qué recursos necesitamos (incluyendo las aportaciones federales, estatales, de la misma comunidad y de otras fuentes de financiamiento)
 - fechas y montos de recuperación al Fondo
- 2) El Consejo Directivo estudia los proyectos y los prioriza. Es decir, los ordena de acuerdo con su importancia. Después, los somete a consideración de la Asamblea General de Representantes.
- 3) La Asamblea General de Representantes toma en consideración lo que propone el Consejo Directivo y decide cuáles son los proyectos más importantes.

Es un hecho que todos los proyectos son prioritarios porque las necesidades de nuestras comunidades son muchas. Sin embargo, es difícil conseguir recursos para llevar a cabo todos los que necesitamos. En esto, el Consejo Directivo debe ser honesto y transparente y decirle a las comunidades que el recurso federal **no es seguro** en su totalidad.

Ante esta situación, es necesario:

- **Decidir** en la Asamblea General de Representantes cuáles son los proyectos más importantes, para que éstos sean los primeros en ser negociados y autorizados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Recordemos que en esta Asamblea General participan **todos los representantes** de las comunidades y organizaciones indígenas asociadas al Fondo Regional. Por esta razón, **entre todos se tomará la decisión** sobre cuáles son los proyectos prioritarios y más urgentes de realizar.

- **Buscar** otras fuentes de financiamiento que permitan sacar adelante la mayor parte de los proyectos que presentan las comunidades.

- 4) Una vez aprobados y priorizados los proyectos por la Asamblea General de Representantes, el Consejo Directivo entregará su propuesta al INI, a través de su Centro Coordinador Indigenista, para que éste la tramite ante la Sedesol.

¿Cómo decidir cuáles son los proyectos más importantes?

Para dar prioridad a los proyectos presentados por las organizaciones y comunidades indígenas podemos tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- 1) Darle más importancia a los proyectos que tienen el **mayor número de beneficiarios**, prefiriendo aquellos que apoyen al mayor número de familias.
- 2) En este mismo sentido, le podemos dar más importancia a los proyectos que tengan **periodos cortos de realización**. Es decir, que no tarden mucho para obtener resultados y que, además, nos proporcionen **mayor número de jornales y empleos**.
- 3) Si tenemos proyectos que ya han sido realizados y aprobados en años anteriores, podemos darle más importancia a aquellos proyectos que **complementen los que ya tenemos**. Por ejemplo, si nuestro proyecto inicial fue la compra de ganado, lo podemos complementar con otro proyecto, como podría ser un centro de acopio.
- 4) También, podemos darle más importancia a aquellos proyectos que tengan **impacto regional**, así como a los que aumenten o agreguen valor a la producción regional. Por ejemplo, si en nuestra región se produce miel en abundancia, podemos presentar un proyecto relacionado con el envasado para una mejor comercialización de este producto.

- 5) Es conveniente no considerar proyectos que hayan sido aprobados anteriormente y cuyos **resultados no hayan sido buenos**.

Por ejemplo, sería un error aprobar un proyecto para cultivar un nuevo producto, cuando ya sabemos **por experiencia** que ese cultivo no se da en la región o que no tiene buenos resultados.

Sin embargo, cuando un proyecto aprobado a una comunidad u organización indígena fracasa, la Asamblea General de Representantes puede considerar:

— Si el fracaso se debe a las condiciones de la región. Por ejemplo, que el tipo de suelo no sea el adecuado para un determinado cultivo. En este caso, no se debe aprobar un proyecto igual.

— Si el fracaso se debe a otras cuestiones como pueden ser, por ejemplo: desviaciones en el manejo de los recursos, falta de organización o de participación de la comunidad en la ejecución del proyecto, etcétera.

En estos casos, la Asamblea General de Representantes puede determinar si el mismo proyecto se puede dar en otra comunidad o no.

- 6) Cuando se trate de apoyar a comunidades u organizaciones indígenas que ya recibieron apoyos del Fondo Regional en años anteriores, hay que darle prioridad a aquellas organizaciones que **reintegraron los recursos en el plazo convenido**.

Es decir, aquellas que cumplieron con sus cuotas de recuperación, tal y como se estableció en la Asamblea General de Representantes.

- 7) Cuando se trate de proyectos presentados por grupos, éstos podrán ser aprobados **siempre y cuando** la Asamblea General de la comunidad u organización esté de acuerdo.

En todos los casos, los proyectos se financiarán con:

- recursos federales
 - aportaciones de las organizaciones o de las comunidades indígenas **en la proporción que les sea posible**. Esta aportación puede ser en efectivo, mano de obra y/o materiales de la región.
-

- 8) Por último, en el caso de los proyectos con un **periodo de ejecución mayor al año fiscal**, se deberán autorizar por etapas.

¿Cómo decidir los proyectos más importantes?

Un año fiscal es igual a un año calendario (por ejemplo, del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1994). Los proyectos que duren más de un año deberán autorizarse por etapas y serán tantas etapas como años fiscales o años calendario necesite su realización.

Pongamos el ejemplo de un proyecto ganadero:

Primera etapa del proyecto: Siembra de pastizales

Año fiscal o año calendario: 1 de enero de 1994 a 31 de diciembre de 1994

Segunda etapa del proyecto: Compra de ganado

Año fiscal o año calendario: 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre de 1995

Tercera etapa del proyecto: Centro de Acopio

Año fiscal o año calendario: 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1996

Es muy importante aprobar los proyectos de larga duración por etapas. Esto debido a que el gobierno federal sólo autoriza los recursos que se van a gastar o ejercer en un año fiscal o año calendario.

Para la aprobación de proyectos por parte de la Asamblea General de Representantes, es importante darle prioridad a los proyectos cuyas etapas anteriores ya fueron autorizadas y cuyos resultados han sido los esperados.

¿Cuáles son las responsabilidades en el manejo de los recursos federales?

El Consejo Directivo es el responsable directo del manejo y aplicación de los recursos federales; de guardar en buen estado las actas de terminación y puesta en marcha de los proyectos, así como todas las notas, facturas, listas de raya, etcétera, que comprueben que la comunidad u organización sí utilizó el recurso en el proyecto autorizado.

También, el Consejo Directivo es el responsable directo de la administración de las cuotas de recuperación.

El uso del dinero de las cuotas de recuperación tiene que ser aprobado por la Asamblea General de Representantes y debe ser aplicado de acuerdo con el *Manual de Operación de Fondos Regionales de Solidaridad*.

Por ningún motivo debe ser repartido en efectivo entre los miembros del Fondo Regional.

En algunos casos, con recursos de recuperación se puede fijar cierta cantidad o una cuota para que los miembros del Consejo Directivo puedan contar con gastos de operación, con el fin de supervisar los proyectos y gestionar apoyos de otras instituciones o fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta decisión la debe tomar la Asamblea General de Representantes y quedar debidamente establecida en el Reglamento Interno del Fondo.

La ejecución o realización del proyecto autorizado es responsabilidad de la comunidad u organización a la que se aprobó el proyecto.

Para llevar un buen control sobre el uso de los recursos es necesario informar cada tres meses al Instituto Nacional Indigenista sobre los avances que se vayan teniendo.

¿Cuáles son las responsabilidades?

El Instituto Nacional Indigenista:

- Orientará y asesorará a los Consejos Directivos acerca de la forma de llevar la contabilidad y el seguimiento de los avances de los proyectos.
- También orientará, apoyará y dará asistencia técnica a las comunidades u organizaciones indígenas, responsables de llevar a cabo un proyecto, cuando así lo necesiten.

¿Cómo se autorizan los recursos federales?

Una vez que la Asamblea General de Representantes ha aprobado y priorizado los proyectos, el Consejo Directivo entregará su propuesta, a más tardar en el mes de noviembre, al Centro Coordinador Indigenista, para que el INI tramite su autorización ante la Sedesol. Para ello, las delegaciones estatales del INI integrarán la propuesta de inversión en el formato SOL-01.

La Dirección General de Planeación de la Sedesol emitirá los oficios de autorización a nombre del INI y a favor del Fondo Regional de Solidaridad correspondiente.

Así, en estos oficios se anotará por Estado y Fondo Regional:

- cuáles son los proyectos aprobados
- cuál la cantidad o el monto
- las metas autorizadas

Los oficios de autorización que emite la Sedesol se hacen tomando en consideración:

- los techos financieros o la cantidad asignada a los Fondos Regionales a nivel nacional
- los proyectos presentados por los Consejos Directivos al INI

Como esos techos financieros son limitados, no es posible autorizar todos los proyectos. Por esta razón, es necesario que la Asamblea General de Representantes decida cuáles son los proyectos prioritarios, para que el Consejo Directivo los presente en orden de importancia.

¿Cómo se ministran los recursos federales?

Veamos primero cómo se ministran los recursos federales al Instituto Nacional Indigenista:

- 1) La Dirección General de Planeación de la Sedesol ministrará los recursos autorizados a las oficinas centrales del INI, a través de la Tesorería de la Federación conforme a calendario.
- 2) El INI ministrará a su vez los recursos a cada uno de sus Centros Coordinadores Indigenistas e informará a sus delegaciones estatales de los recursos ministrados a los Centros.

Veamos ahora cómo se ministran los recursos federales a los Consejos Directivos:

- 1) El Centro Coordinador Indigenista es el responsable de entregar los recursos autorizados a los Consejos Directivos, **en una sola ministración y en un plazo no mayor de cinco días hábiles** después de haber recibido el dinero.

Para ello, el INI firmará un **Convenio de Transferencia de Recursos** con cada uno de los Consejos Directivos. En este convenio quedarán claramente establecidos los trabajos a realizar y los compromisos de las partes.

El **Convenio de Transferencia de Recursos** contiene un **anexo técnico** donde deberá quedar anotado:

- Nombre de los proyectos y ubicación (o lugar donde se llevarán a cabo)
- Costo total. Es decir, se anotarán por proyecto:
 - los recursos federales autorizados

- la aportación de la comunidad u organización y
- los recursos que provengan de otras fuentes de financiamiento
- Tiempo de ejecución
- Recursos federales que se comprometen en el año fiscal o año calendario
- Origen de los recursos

- 2) Los recursos federales que recibe el Consejo Directivo serán **manejados en cuenta mancomunada** entre los integrantes de la Comisión Financiera del Consejo Directivo y el director del Centro Coordinador Indigenista. Esto se debe a que ese dinero no puede ser dado de baja en las cuentas del INI, porque todavía no se ha entregado a la organización ejecutora.

En ningún caso, estos recursos pueden ser depositados en cuentas bancarias **productivas o de inversión financiera**.

Lo anterior, porque no se trata de guardar el dinero y ganar intereses, sino de que ese dinero se **utilice** en apoyar inmediatamente los proyectos que necesitan las comunidades.

- 3) Cuando el Consejo Directivo ya ha recibido los recursos, debe **informar** a la Asamblea General de Representantes sobre los proyectos y las cantidades aprobadas. Con base en esta información, se establecerán las estrategias y los mecanismos para buscar otras fuentes de financiamiento que permitan cubrir los proyectos que no alcanzaron a ser financiados.

Veamos ahora cómo se ministran los recursos a las comunidades y organizaciones indígenas:

- 1) Una vez que el Consejo Directivo ha recibido los recursos federales, los deberá entregar dentro de **los 15 días siguientes** a la comunidad u organización a la cual se le aprobó el proyecto. Para ello, el Consejo Directivo deberá revisar antes el expediente técnico presentado por la comunidad u organización para ver si hubo ajustes. Además, la entrega del recurso se hará siempre y cuando la comunidad u organización **esté de acuerdo** con el proyecto que les fue autorizado.

La entrega del recurso deberá hacerse en Asamblea General de la comunidad u organización a la que se le autorizó el proyecto.

Recordemos que la Asamblea General está formada por todos los que están reconocidos como miembros de esa comunidad. Para que los acuerdos tomados en esta Asamblea General tengan valor, debe participar la mitad más uno de los miembros de esa comunidad.

En ningún caso, el Consejo Directivo puede ministrar los recursos federales a los representantes de la comunidad u organización, sin la aprobación de la Asamblea General de la comunidad u organización.

En esta Asamblea General se deberán seguir los siguientes pasos:

1. Lectura del expediente técnico en el cual se detalla el proyecto autorizado.
2. Lectura del **Convenio Específico de Transferencia de Recursos**, en donde se establecen los trabajos a realizar y los compromisos de las partes.
3. Aprobación del proyecto por la Asamblea General.
4. Nombramiento del vocal de Control y Vigilancia, quien vigilará el manejo correcto de los recursos.
5. Autorización de la Asamblea para que su directiva firme el **Convenio Específico de Transferencia de Recursos**.

Este **Convenio** se deberá firmar entre el Consejo Directivo y los representantes de la organización o comunidad ejecutora de un proyecto, **en presencia y con acuerdo de su Asamblea General**.

6. El cheque de los recursos autorizados a la comunidad u organización también deberá entregarse en esta Asamblea General. La Asamblea autorizará a sus representantes para que firmen de recibido.

Este recibo debe contener la siguiente información:

- Nombre de la comunidad u organización
- Monto o cantidad de recursos federales que recibe y monto o cantidad de recursos que aporta la organización o la comunidad
- Fecha en que se entregan los recursos federales
- Proyecto autorizado y su ubicación (o lugar donde se va a llevar a cabo)

- Plazo o tiempo para la aplicación o gasto de los recursos
- Calendario de recuperaciones o fechas en las que la organización o comunidad se compromete a reintegrar el dinero al Fondo Regional
- Compromiso de la comunidad u organización a entregar la documentación comprobatoria del gasto

Esta información deberá estar de acuerdo con lo que ya se ha establecido en el expediente técnico.

Todas estas acciones deben quedar claramente escritas en un **Acta de Asamblea**.

La Asamblea General de una comunidad es el órgano máximo de decisión y de beneficio para todos. El hecho de que participe la mayoría garantiza que las decisiones que pueden beneficiar a la comunidad sean democráticas y que no las tomen unos cuantos.

Sin embargo, para que la Asamblea General funcione realmente se necesita:

- que todos estemos **informados** y sepamos lo que sucede
- que todos **participemos** activamente, que digamos lo que pensamos y sepamos escuchar opiniones diferentes aunque no estemos de acuerdo
- que todos nos **comprometamos** con las decisiones que se tomen y, en consecuencia, con las acciones que es necesario llevar a cabo

-
- 2) Al terminar un proyecto se deberá elaborar, conjuntamente con el Consejo Directivo, un acta de **terminación de obra**. Para ello, se puede invitar a algunas dependencias a la Asamblea General donde se firme esta acta, para certificar que la acción se llevó a cabo. El acta de terminación de obra le servirá al Consejo Directivo para justificar el uso del recurso y darlo de baja en sus cuentas.

- 3) Asimismo, una vez que se haya concluido el proyecto, la organización o comunidad ejecutora **deberá entregar al Consejo Directivo del Fondo** los documentos que comprueben que el gasto y el proyecto realmente se llevaron a cabo.

Los recibos, la documentación que compruebe el gasto y el acta de terminación de obra deben estar en manos del Consejo Directivo para que éste pueda llevar claramente sus cuentas.

En este sentido, el Consejo Directivo deberá entregar al director del Centro Coordinador Indigenista:

- El **acta de asamblea** donde la comunidad se compromete llevar a cabo el proyecto y autoriza a su directiva o a sus representantes a recibir el dinero
 - El **Convenio Específico de Transferencia de recursos** que firmó el Consejo Directivo con la organización o comunidad ejecutora de un proyecto, así como el **expediente técnico**
 - El **recibo** que firma la organización o comunidad ejecutora de un proyecto, al recibir el recurso
 - El **acta de terminación de obra**, cuando se haya terminado el proyecto.
- Toda esta documentación comprobatoria del gasto servirá para liberar del adeudo al Fondo Regional de Solidaridad ante el INI

A su vez, esta documentación le permitirá al Centro Coordinador Indigenista llevar claramente sus registros contables.

¿Cómo hacer uso de los recursos federales?

Como ya dijimos, el Consejo Directivo manejará los recursos federales a través de una cuenta de cheques **mancomunada**. Esta cuenta debe tener dos firmas: la de un representante de la Comisión Financiera, designado por la Asamblea General de Representantes, y la del director del Centro Coordinador Indigenista como secretario técnico del Fondo.

En ningún caso los recursos federales deberán depositarse en cuentas de inversión financiera o productiva.

En el transcurso de la ejecución de un proyecto, y para que se pueda utilizar el recurso conforme se va necesitando, la organización o comunidad ejecutora puede guardar el dinero en el banco, en una cuenta **no productiva**. Si la Asamblea General de la comunidad o de la organización así lo decide, esa cuenta puede ser mancomunada entre el Consejo Directivo y los representantes de esa comunidad u organización.

Sólo en caso de excepción y en forma parcial, los recursos podrán aplicarse al pago de asistencia técnica. El personal será contratado y pagado por cada organización o comunidad.

Si nuestro proyecto necesita asistencia técnica, **debemos calcular su costo** y anotarlo dentro del documento o expediente técnico que entreguemos al Consejo Directivo.

Por ejemplo, si para la construcción de una bodega necesitamos de un ingeniero o de un maestro albañil, debemos calcular cuánto nos va a costar y sumarlo al costo total del proyecto.

Si el proyecto es autorizado, el dinero que se gastó en asistencia técnica **también debe ser recuperado**.

En caso de adquisiciones o compras, la comunidad u organización indígena responsable de ejecutar un proyecto, deberá en **asamblea general** decidir cuál es el proveedor que más le convenga.

¿Cómo usar los recursos federales?

Para saber cuál es el mejor proveedor o el que nos puede abastecer la mejor mercancía, se recomienda:

- 1) Buscar precios entre varios proveedores, para poder comparar y escoger el que más nos convenga. Cuando son cantidades altas, es muy conveniente solicitar cotizaciones de tres a cinco proveedores, de manera que podamos tener por escrito lo que nos ofrecen.
- 2) En caso de ciertas mercancías, por ejemplo maquinaria agrícola, herramientas, etcétera, debemos estar seguros que los proveedores tienen los registros necesarios. De esta manera, al contar con una cotización por escrito y al saber que tienen registro, podemos reclamar una garantía o defendernos en caso de que no cumplan.
- 3) Para seleccionar al mejor proveedor tenemos que estar seguros que el producto que nos ofrece cumple con los requisitos o las especificaciones que necesitamos.
Por ejemplo, si vamos a comprar ganado, éste debe ser el adecuado para nuestra región. En este sentido, es conveniente seleccionar a los proveedores locales.
- 4) Con la información que nos den todos los proveedores, debemos escoger el que nos ofrezca la mercancía con la calidad que necesitamos y con el mejor precio.
Esta decisión la debe tomar la comunidad u organización responsable de llevar a cabo un proyecto en **Asamblea General**, levantando el acta correspondiente.
- 5) Hay casos en que varias comunidades tienen que hacer la compra de un mismo producto o mercancía. Por ejemplo, la compra de fertilizante.
Cuando esto sucede, las comunidades se pueden organizar para hacer una sola compra de lo que necesitan, siempre y cuando la **Asamblea General** de cada comunidad responsable de ejecutar el proyecto esté de acuerdo.

¿Cómo comprobar el gasto o el uso de los recursos?

En todos los casos, la comunidad u organización ejecutora o responsable de llevar a cabo un proyecto deberá entregar al Consejo Directivo el original de los documentos que amparan los gastos que realizó. Recordemos que el Consejo Directivo es el responsable de conservar toda la documentación comprobatoria del gasto.

Veamos cuáles pueden ser esos documentos:

Lista de raya: Es el comprobante que se utiliza cuando se trata de apoyo a productores agrícolas. **En la lista de raya debe aparecer por escrito:**

- el nombre del productor
- su firma o huella digital
- el monto o la cantidad de dinero recibida
- la superficie a cultivar
- el tipo de cultivo comprometido
- el municipio
- la localidad
- la fecha en que recibió el dinero
- la fecha convenida para la recuperación

Las listas de raya son importantes para saber a quién se le pagó y, por lo tanto, quién y cuánto dinero debe recuperar al Fondo Regional.

Cuando se trata de **pago de mano de obra especializada**, también se utiliza la lista de raya, en donde se debe anotar

- el nombre de la persona contratada
- su firma o huella digital
- el monto o la cantidad de dinero recibida
- el número de días que trabajó
- el trabajo realizado

Notas o recibos:

Por excepción y sólo cuando sea necesario, en lugar de factura se pueden presentar notas o recibos. En estos casos, deben quedar anotados claramente:

- en qué se gastó el dinero o concepto del gasto
- la cantidad gastada
- el lugar y la fecha en que se gastó
- nombre, domicilio y otros datos que señalen bien quién fue el proveedor

Factura:

Es un documento que el proveedor proporciona al momento de efectuar una compra. Debe estar a nombre de la comunidad u organización ejecutora.

Todos estos documentos deberán estar firmados por el tesorero, el presidente y el vocal de Control y Vigilancia de la comunidad u organización responsable de realizar el proyecto.

Cuando se trata de facturas que justifican la adquisición de bienes, el Consejo Directivo del Fondo debe guardar las facturas originales.

En el momento en que la organización o comunidad ejecutora o responsable de un proyecto ha terminado de recuperar el dinero aportado por el Fondo, el Consejo Directivo debe proporcionarle la factura original y él quedarse con una copia certificada y el recibo correspondiente a la entrega de este documento.

Por ningún motivo, el Consejo Directivo debe entregar la factura original cuando la organización o comunidad responsable de un proyecto no ha **terminado de recuperar** el dinero que se le aportó.

En caso de que la organización o comunidad necesite la factura original, el Consejo Directivo puede hacer una **Carta-factura** y entregarla junto con una copia de la factura original.

¿Se puede cambiar un proyecto aprobado?

Puede suceder que los recursos federales lleguen tarde al Fondo Regional, o bien que después de haber terminado un proyecto existan ahorros presupuestales o sobre dinero.

En estos dos casos, es posible destinar los recursos a otro proyecto, siempre y cuando se cumpla con las siguientes condiciones.

- Que el proyecto autorizado no pueda llevarse a cabo. Por ejemplo, si en un proyecto agrícola los recursos llegan cuando ya se pasó el tiempo de la siembra.
- Que el cambio de proyecto sea **aprobado por la Asamblea General de Representantes** del Fondo Regional.
- Que se dé preferencia a la comunidad a la que ya se le había autorizado el proyecto. La decisión de destinar los recursos de una comunidad a otra diferente es de la **Asamblea General de Representantes** y debe quedar debidamente asentada en un acta de asamblea.
- Que el nuevo proyecto que se aprueba **cumpla con la normatividad** del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad y que se apegue a la cantidad de dinero o monto de recursos federales que ya ha sido autorizado.
- Que se elabore el documento o expediente técnico correspondiente al nuevo proyecto, estableciendo claramente las metas, el programa de trabajo y el compromiso de recuperar los recursos. El contenido del expediente técnico se presenta en la página 12 de este cuaderno.
- Que el Consejo Directivo informe de inmediato al Centro Coordinador Indigenista sobre las modificaciones realizadas, para fines de seguimiento.
- Que se entregue el nuevo expediente técnico al Centro Coordinador Indigenista, para que éste pueda enviar los avisos de traspaso (Formato SOL.11), a la Sedesol.
- Que en el caso de ahorros presupuestales, los recursos se utilicen en el mismo año fiscal o calendario.

Algunas fechas importantes

El 30 de septiembre es la fecha límite para realizar transferencias o cambios de proyectos. Recordemos que estos cambios deben ser aprobados por la Asamblea General de Representantes, así como por la Asamblea General de la comunidad o de la organización que va a ejecutar el proyecto.

Al **15 de octubre** cada uno de los Consejos Directivos revisará cuáles son los proyectos que no se han iniciado y, en consecuencia, **cuánto dinero de los recursos federales está en poder de las comunidades y organizaciones que no será gastado al 31 de diciembre.**

El Consejo Directivo deberá pedirle a las comunidades y organizaciones que **todavía tengan recursos federales sin gastar, que los devuelvan al Fondo.** También deberá informar de esta situación al Instituto Nacional Indigenista para que, a su vez, informe a la Sedesol.

El dinero o los recursos federales que no serán gastados deberán **devolverse o reintegrarse al INI, dentro de los primeros 15 días del mes de diciembre del año calendario.**

Esto se hace para que el gobierno pueda tener sus cuentas claras del año fiscal o año calendario y no para quitarle recursos a las comunidades.

Por ello, los recursos sobrantes **volverán a ser liberados** a principios del siguiente año, en lo que se conoce como **Acuerdo de Secas.**

Cumplir con estas fechas es muy importante porque no se autorizarán más recursos federales a los Fondos Regionales que tengan en su poder recursos que no se gastaron en el año fiscal, o año calendario, para los que fueron autorizados.

Además, es responsabilidad del INI vigilar que los Consejos Directivos o las organizaciones indígenas no retengan o guarden recursos federales que no fueron utilizados.

Las recuperaciones

Los propósitos que dieron origen a los Fondos Regionales de Solidaridad son:

- 1) Lograr que las comunidades indígenas se organicen en el ámbito regional de manera que, a través de una organización amplia, puedan representar el sentir de todos sus miembros ante las diferentes instituciones y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).
- 2) Lograr que las comunidades indígenas **organizadas regionalmente** puedan negociar con las diferentes dependencias del gobierno la solución a sus problemas y demandas.
- 3) Con un patrimonio inicial, constituido con recursos federales, lograr que las comunidades indígenas decidan y lleven a cabo los proyectos productivos y de apoyo a la actividad económica que **ellas mismas** determinen.
- 4) Lograr que las comunidades indígenas, organizadas regionalmente, cuenten con una bolsa de recursos **propios** que les permita avanzar en la realización de sus proyectos y tener la capacidad de negociar más recursos de otras fuentes de financiamiento. **Este es el sentido de las recuperaciones al Fondo Regional.**

Por esta razón, en ningún caso, los recursos recuperados deberán repartirse en efectivo entre los miembros de las comunidades y organizaciones indígenas.

Los recursos federales y las recuperaciones son el patrimonio del Fondo Regional. Si se reparte el dinero o si éste no se recupera, nuestro patrimonio desaparece.

Por esta razón, el plazo o el tiempo para la recuperación de los recursos deberá ser pensado para que nuestro Fondo pueda seguir financiando otros proyectos.

Las recuperaciones

Las cuotas de recuperación sí pueden ser invertidas en cuentas productivas. Y, para llevar bien nuestras cuentas, es conveniente tener dos cuentas bancarias: la de financiamiento (no productiva) y la de recuperación (productiva).

Dada la importancia que tienen las recuperaciones para nuestro Fondo Regional es necesario:

- No otorgar más recursos a las comunidades u organizaciones que, **sin causa justificada**, no cumplan con la entrega de recuperaciones en el tiempo convenido en la Asamblea General de Representantes

Puede suceder que una comunidad o una organización no pueda recuperar porque, por ejemplo, perdió la cosecha a causa de las heladas, porque el ganado se enfermó o por alguna otra razón. Cada uno de estos casos debe ser analizado y estudiado por el Consejo Directivo.

Después deberá someterlo a consideración de la Asamblea General de Representantes, que decidirá si se sigue apoyando o no a esa comunidad u organización.

Así también, cuando una comunidad u organización no responde y no recupera el dinero al Fondo Regional, el Consejo Directivo deberá presentar el caso a la Asamblea General de Representantes. Ésta, como **autoridad máxima del Fondo**, decidirá si se le dan o no más recursos a esa comunidad o a esa organización y qué medidas tomar en esos casos.

La Asamblea General de Representantes es la máxima autoridad:

- porque en ella están representadas todas las comunidades y las organizaciones que participan en el Fondo Regional, y
- porque de lo que se trata es de que los beneficios sean para la mayoría.

Por esta razón, la Asamblea General de Representantes **decidirá** los proyectos a los que se apoyará con los recursos de las recuperaciones.

Con fines de seguimiento, el Consejo Directivo deberá informar **cada tres meses** al INI cuánto dinero se ha recuperado y a qué proyectos se ha destinado.

El Reglamento Interno

En la aplicación de estas normas pueden haber varias preguntas. Por ejemplo:

- ¿Qué sucede cuando una comunidad o una organización no recupera el dinero al Fondo Regional? y ¿Cómo la podemos obligar a que recupere?
- ¿Qué sucede cuando hay desvío de recursos o de dinero por parte de algunos miembros de la comunidad o de la organización?
- ¿Pueden participar otras autoridades en algunas decisiones que tome el Fondo? ¿Por ejemplo, en presionar para que las comunidades o las organizaciones recuperen el dinero que se les ha aportado?
- ¿Cómo hacer para que la Comisión de Contraloría Social y los vocales de Control y Vigilancia tengan más autoridad en la supervisión de los proyectos?
- Los miembros del Consejo Directivo ¿pueden presentar proyectos para ser financiados por el Fondo?

Las respuestas a estas preguntas deben ser discutidas y analizadas en la Asamblea General de Representantes, de acuerdo con:

- La experiencia que ha tenido el Fondo Regional y las condiciones particulares de cada región.
- Lo que está establecido en el *Manual de Operación de Fondos Regionales de Solidaridad* y en el *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad. Anexo: Fondos Regionales de Solidaridad*.

En todos los casos, es necesario revisar el Reglamento Interno de cada Fondo Regional, así como **incluir o agregar** todos aquellos mecanismos que la Asamblea General de Representantes considere conveniente para:

- evitar desvío de recursos
- garantizar que el dinero destinado a proyectos se utilice, efectivamente, en esos proyectos
- garantizar que se cumpla con las recuperaciones

- garantizar que el Consejo Directivo pueda comprobar el gasto y tener sus cuentas claras
- garantizar que las comunidades o las organizaciones reintegren los recursos federales que no fueron utilizados en el año fiscal o calendario para el que fueron aprobados
- Y otros aspectos o cuestiones que se consideren convenientes

El Reglamento Interno es un instrumento muy importante para la organización. Nos sirve para definir claramente cuáles son las reglas de nuestra organización y, por lo tanto, todos los miembros están obligados a cumplirlas.

¿Por qué informar al INI?

Los Consejos Directivos de cada Fondo Regional deben informar, cada tres meses, a su Centro Coordinador Indigenista sobre:

- Los avances de los proyectos autorizados, tanto en lo que se refiere a los aspectos físicos como a los financieros. Es decir, sobre cómo se están aplicando los recursos federales y qué resultados se van obteniendo
- Los montos que se han recuperado y en qué se está reinvertiendo ese dinero
- Los cambios de proyectos o las ampliaciones de metas por proyecto

Esto se debe a que, como ya hemos visto, los recursos que llegan a los Fondos Regionales a través del INI son recursos federales. Por ello, es necesario informar a la Sedesol y a la nación, en general, sobre el destino y el aprovechamiento que tiene ese dinero.

Por otro lado, si existe información oportuna, clara y transparente sobre el destino y el manejo de este dinero, se facilitarán las negociaciones que haga el INI para obtener más recursos en beneficio de los pueblos indígenas.

Manual Único de Operación

Programa Nacional de Solidaridad

Anexo:

Fondos Regionales de Solidaridad
para el Desarrollo de los
Pueblos Indígenas

Sedesol
1994

Presentación

Los pueblos y las culturas indígenas constituyen las raíces más profundas de la historia y la nacionalidad mexicanas. En contraste, los pobladores más antiguos del país han tenido que sobrevivir durante siglos enfrentando condiciones adversas, incompatibles con los principios de equidad y bienestar que orientan la nueva política social.

Considerando las particularidades culturales características de las comunidades indígenas, impulsar el desarrollo en estas zonas significa dar respuesta a problemas de naturaleza muy diversa. De ahí que las estrategias a seguir sólo pueden emanar de las propias comunidades, quienes conocen sus problemas y sus posibles soluciones.

Frente a esta situación y con el propósito de brindar una alternativa a más de 8 millones de indígenas del país, dentro del marco del Programa Nacional de Solidaridad se impulsan las acciones de Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este mecanismo consiste en destinar recursos federales para apoyar proyectos productivos identificados y ejecutados por la propia comunidad, con el compromiso de que ellos mismos establezcan mecanismos para recuperar la inversión y crear así un fondo que les facilite el financiamiento de acciones complementarias o de apoyo que determinen.

Este mecanismo elimina formas paternalistas y establece una nueva relación entre Estado y pueblos indígenas en las que se reconoce, fortalece y respeta a las comunidades y sus decisiones.

El presente documento contiene los lineamientos normativos específicos para la operación de Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los cuales forman parte del *Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad*.

1. Objetivos

- Apoyar a las comunidades indígenas del país, en la realización de proyectos productivos y de apoyo a su actividad económica que contribuyan a mejorar las condiciones de ingreso y bienestar de sus poblaciones.
- Contribuir a que las comunidades tengan la posibilidad de crear fondos financieros a partir de las cuotas de recuperación fijadas a cada uno de los participantes por las propias organizaciones, y a que la organización cuente con recursos para ampliar, mejorar y consolidar la infraestructura productiva o de apoyo que ella misma determine.
- Consolidar la organización indígena, que asume su autonomía en la identificación, priorización, presupuestación, ejecución, aprovechamiento y mantenimiento de las obras, acciones o recursos que ella determine.

2. Lineamientos generales

- Participan las comunidades u organizaciones indígenas constituidas en Fondo Regional de Solidaridad representadas por el Consejo Directivo del Fondo, siendo la Asamblea General de Representantes el órgano máximo de decisión.
- Es el Consejo Directivo, órgano administrativo del Fondo, el que representará al Fondo Regional para fines de coordinación con el Instituto Nacional Indigenista.
- Es el Instituto Nacional Indigenista, a través de sus delegaciones estatales y Centros Coordinadores Indigenistas, el responsable de convenir y dar seguimiento a las obras o acciones autorizadas para cada Fondo.
- Se apoyarán proyectos productivos o de apoyo de cualquier rama de la actividad económica. Los proyectos deberán ser avalados y priorizados por el Consejo Directivo y someterlos a consideración de la Asamblea General de Representantes. Una vez avalados los proyectos por la Asamblea General de Representantes, el Consejo Di-

rectivo enviará la propuesta al Centro Coordinador Indigenista, para tramitar su autorización.

- La ejecución de los proyectos será responsabilidad de las comunidades u organizaciones indígenas asociadas al Fondo Regional de Solidaridad. De requerirlo las comunidades u organizaciones, el Instituto Nacional Indigenista les brindará apoyo, orientación y asistencia técnica.
- El Instituto Nacional Indigenista orientará a las comunidades u organismos indígenas adscritos al Fondo, sobre figuras asociativas legalmente aptas para acceder a otras fuentes de financiamiento.
- Los recursos federales para apoyar las acciones de los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, provendrán del Ramo xxvi Solidaridad y Desarrollo Regional.
- Los recursos federales constituyen el patrimonio inicial del Fondo Regional de Solidaridad, al cual se sumarán las recuperaciones que reintegren las comunidades y organizaciones indígenas adscritas al Fondo, así como otros recursos que capte el mismo a través de fuentes de financiamiento alternativas.
- Los miembros de la comunidad u organización indígena asociada al Fondo, deberán hacer efectiva su cuota de recuperación observando los montos y tiempos que se hayan establecido en el expediente técnico y que hayan sido aprobados por la Asamblea General de Representantes.
- El responsable directo de la administración de las cuotas de recuperación será el Consejo Directivo de cada Fondo Regional.
- El responsable directo del manejo y aplicación de los recursos federales en el proyecto autorizado es el Consejo Directivo de cada Fondo, así como del resguardo de la documentación comprobatoria.
- Es responsabilidad del Instituto Nacional Indigenista orientar y asesorar a los Consejos Directivos acerca de los mecanismos que serán establecidos para fines de control contable y de seguimiento de los avances de los proyectos.
- Los recursos federales que se entreguen a cada Fondo a través de su Consejo Directivo deberán ser aplicados en el año fiscal de su autorización. No se autorizarán apoyos adicionales a aquellos Fondos que no hayan aplicado al 100 por ciento los recursos autorizados en el ejercicio anterior.

- Los recursos federales no deberán manejarse en cuentas de inversiones.
- En cada una de las comunidades u organizaciones indígenas asociadas al Fondo que cuenten con proyectos autorizados, deberá elegirse en asamblea general a un vocal de Control y Vigilancia, quien será responsable de vigilar la correcta aplicación de los recursos autorizados, así como de denunciar a la Contraloría Social del Fondo cualquier irregularidad que observe.

3. Programación

Para dar prioridad a los proyectos se tomarán en cuenta criterios tales como:

- El número de beneficiarios con relación al total de la población de la comunidad, prefiriendo aquellos que apoyen al mayor número de familias.
- Proyectos de periodos cortos de realización y que generen mayor número de jornales y empleos.
- Grado de complementariedad con los proyectos que ya estén realizados y aprobados.
- Proyectos que agreguen valor a la producción regional.
- No se considerarán proyectos que hayan sido aprobados anteriormente y que ya hayan mostrado su inviabilidad técnica o económica.
- En el caso de los proyectos con un periodo de ejecución mayor al año fiscal, se autorizarán por etapas. Serán tantas etapas como años fiscales requiera su autorización.
- Los proyectos se financiarán con recursos federales y se complementarán con aportaciones de las organizaciones en la proporción que les sea posible. La aportación financiera de los participantes podrá hacerse en efectivo, mano de obra y/o materiales de la región.
- Cuando se trate de apoyar a organizaciones que recibieron apoyos en años anteriores, se dará prioridad a aquellas organizaciones que reintegraron los recursos dentro del plazo convenido.

4. Presupuestación

- Fondos Regionales de Solidaridad contará con una previsión presupuestal anual, a nivel nacional, misma que será dada a conocer al Instituto Nacional Indigenista por la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social.
- El Instituto Nacional Indigenista apoyará la integración del expediente técnico a través de su personal de los Centros Coordinadores Indigenistas o de la propia delegación estatal u oficinas centrales.
- Las delegaciones estatales del Instituto Nacional Indigenista, integrarán la propuesta de inversión en el formato SOL-01. A esta propuesta deberán aplicarse criterios de priorización.

5. Autorización

- La Dirección General de Planeación de la Sedesol emitirá los oficios de autorización a favor del Instituto Nacional Indigenista, a nivel de estado y Fondo Regional de Solidaridad, con base en las propuestas de inversión (formato SOL-01) avaladas por el propio Instituto.
- Cada uno de los oficios de autorización contará con un anexo en el que se identificarán los proyectos, inversión federal y metas que se autorizan por Fondo Regional de Solidaridad.

6. Ministración de recursos federales

6.1. Al Instituto Nacional Indigenista

- La Dirección General de Planeación de la Sedesol ministrará los recursos a nivel central, a través de la Tesorería de la Federación, conforme a calendario.
- El Instituto Nacional Indigenista ministrará a su vez los recursos a cada uno de sus Centros Coordinadores Indigenistas e informará a sus delegaciones estatales de los recursos ministrados a los Centros.

- Son los Centros Coordinadores Indigenistas los responsables de conservar los convenios y recibos de ministraciones que hagan a los Consejos Directivos.

6.2. A los Consejos Directivos

El Centro Coordinador Indigenista es el responsable de la entrega de recursos a los Consejos Directivos. Previamente el Instituto Nacional Indigenista, por conducto del Centro Coordinador Indigenista o la delegación estatal, celebrará un convenio de concertación con cada uno de los Consejos Directivos. En dicho acuerdo se precisará:

- Nombre y ubicación del proyecto
- Costo total e inversión federal
- Tiempo de ejecución
- Recursos federales que se comprometen en el año
- Trabajos a realizar
- Origen de los recursos
- Compromisos de las partes

El Centro Coordinador Indigenista entregará al Consejo Directivo, en una sola ministración, la totalidad de los recursos federales autorizados. Estos recursos serán manejados en cuenta de cheques mancomunada entre los integrantes de la Comisión Financiera de dicho Consejo y el director del Centro Coordinador Indigenista.

6.3. A las comunidades y organizaciones indígenas

Una vez que el Consejo Directivo ha recibido los recursos federales, deberán entregarse dentro de los 15 días siguientes, en la asamblea general de las comunidades y organizaciones asociadas al Fondo que tienen proyectos autorizados, a efecto de que éstos se inicien de inmediato.

La organización firmará el Convenio de Transferencia de Recursos y un recibo provisional que sustituirá por la documentación comprobatoria una vez que efectúe el gasto. Dicho recibo contendrá datos básicos como:

- Nombre de la organización
- Monto federal que recibe y monto de recursos que aporta la organización
- Fecha en que se entregan los recursos federales
- Proyectos autorizados y su ubicación
- Conceptos o acciones a ejecutar
- Plazo para la aplicación de los recursos
- Calendario de recuperaciones

7. Ejercicio presupuestal

- El Consejo Directivo manejará los recursos federales a través de una cuenta de cheques mancomunada entre los integrantes de la Comisión Financiera de dicho Consejo y el director del Centro Coordinador Indigenista, en su calidad de secretario técnico del Fondo Regional.
- En ningún caso los recursos federales deberán depositarse en cuentas de inversión financiera.
- Sólo en caso de excepción y en forma parcial los recursos podrán aplicarse al pago de asistencia técnica. El personal será contratado y pagado por cada organización.
- En caso de adquisiciones, la comunidad u organización indígena ejecutora del proyecto decidirá —en Asamblea General— el proveedor que más le convenga, cuidando calidad y precio de los productos. En lo posible, se preferirá a los proveedores locales.

8. Comprobación del gasto

- En todos los casos, la comunidad u organización indígena ejecutora deberá presentar al Consejo Directivo el original de los documentos que amparan los gastos efectuados.
- Cuando se trate de apoyo a productores agrícolas, el comprobante será una lista de raya, en donde aparecerá nombre y firma o huella digital del productor, el monto recibido, la superficie a cultivar, el tipo de cultivo comprometido, el municipio, la localidad, la fecha en que recibió los recursos y la fecha convenida para reintegrar la recuperación.
- En el caso de pago de mano de obra especializada, el comprobante será una lista de raya en donde se anotará el nombre, la firma o huella digital de los trabajadores, el monto recibido, el número de días laborados y el trabajo realizado.
- En todos los casos la documentación comprobatoria llevará la firma del tesorero, presidente y del vocal de Control y Vigilancia de la comunidad u organización indígena ejecutora.

- Por excepción y sólo en caso necesario, la comunidad u organización indígena ejecutora podrá sustituir la factura como comprobante de gasto, por notas o recibos, los cuales deberán contener claramente el concepto del gasto, el monto, el lugar y fecha y datos que identifiquen claramente al proveedor, firmando de testigos dos integrantes de la comunidad u organización indígena ejecutora y el vocal de Control y Vigilancia.
- El Consejo Directivo conservará el original de la documentación comprobatoria del gasto (facturas, notas, remisiones, lista de raya y recibos).

9. Modificaciones presupuestales

- Cuando existan ahorros presupuestales, el Consejo Directivo, con aprobación previa de la Asamblea General de Representantes, podrá reasignarlos a otros proyectos que cumplan con la normatividad de este programa.
- En caso de que un proyecto autorizado no se ejecute, el Consejo Directivo, con aprobación previa de la Asamblea General de Representantes, podrá sustituirlo por otro que cumpla con la normatividad de este programa y apegándose al monto federal autorizado.
- En ambos casos, el Consejo Directivo informará de inmediato las modificaciones realizadas al Centro Coordinador Indigenista, para fines de seguimiento.
- El Instituto Nacional Indigenista enviará a la Dirección General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social los anexos técnicos (Formato SOL-01) o los avisos de traspaso (Formato SOL-11), según sea el caso.

10. Reintegro de recursos federales no aplicados

- Al 15 de octubre cada uno de los Consejos Directivos realizará una revisión de los recursos federales en poder de las organizaciones que no serán ejercidos al 31 de diciembre.
- Los recursos federales así identificados deberán ser reintegrados a la Secretaría Tesorería del propio Instituto Nacional Indigenista, dentro de los primeros 15 días del mes de diciembre del año en ejercicio.
- A más tardar el 30 de noviembre del año en ejercicio, el Instituto Nacional Indigenista informará a la Dirección General de Planeación de la Sedesol el monto de recursos federales que no serán ejercidos, para proceder a su reintegro al Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional.
- El monto de dichos recursos será autorizado en Acuerdo de Secas para su liberación en el mes de enero del siguiente año.
- No se otorgarán recursos federales a aquellos Fondos cuyos Consejos Directivos tengan en su poder recursos que no se aplicaron en el año fiscal en que fueron autorizados.
- Es responsabilidad del Instituto Nacional Indigenista verificar que los Consejos Directivos o las organizaciones indígenas no retengan recursos federales no aplicados.

11. Recuperaciones

- Las recuperaciones deberán hacerse en efectivo en la proporción y en los plazos que se decidan en el seno de la Asamblea General de Representantes.
- El plazo para la devolución de los recursos deberá ser el mínimo necesario para evitar la descapitalización del Fondo.
- No se otorgarán recursos adicionales a las organizaciones que, sin causa justificada, no cumplan con la entrega de las recuperaciones en el tiempo convenido.
- Es responsabilidad de la Asamblea General de Representantes decidir los proyectos a los que se destinarán las recuperaciones.

- En ningún caso los recursos recuperados deberán distribuirse en efectivo entre los miembros de las comunidades u organizaciones indígenas.
- Para fines de seguimiento, el Consejo Directivo informará trimestralmente al Centro Coordinador Indigenista los montos recuperados y la aplicación de los mismos.

12. Seguimiento

— El Instituto Nacional Indigenista será responsable del seguimiento de las acciones de los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a través de sus delegaciones estatales y Centros Coordinadores Indigenistas, así como de integrar el informe de Cierre de Ejercicio, y el informe de Cuenta Pública a nivel estado y nacional.

— El personal del Instituto Nacional Indigenista deberá realizar visitas periódicas a las comunidades donde operan los Fondos Regionales a fin de:

- Brindar la orientación y asistencia técnica que requieran las organizaciones para la realización de las obras o acciones autorizadas.
 - Verificar el avance que registran las obras o acciones autorizadas.
- En el caso de observaciones, el personal deberá informarlas de inmediato para su notificación a las oficinas centrales del INI y a la Dirección General de Planeación de la Sedesol.