

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ALTO MEZQUITAL, EN EL PERIODO DE 1995 AL 2005.

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:
MARTÍN CASTRO GUZMÁN

COMITÉ TUTORAL

TUTORA PRINCIPAL: DRA. LUCERO JIMÉNEZ GUZMÁN
MIEMBROS: DR. LUIS GOMÉZ SÁNCHEZ
DR. HÉCTOR HERNÁNDEZ BRINGAS



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.

AGRADECIMIENTOS

Abordar la problemática indígena es una tarea complicada y difícil porque hay muchas situaciones y problemas no resueltos para los protagonistas de incasables luchas. La contribución puede ser insignificante para los “expertos” en dicho tema; pero para los otros es un esfuerzo, una pequeña contribución al quehacer cotidiano que día a día realizan los pueblos indígenas en beneficio del desarrollo comunitario. Esta contribución no hubiera sido posible sin la guía, las opiniones y los acertados comentarios del comité tutorial, a ellos mi más distinguido reconocimiento.

Agradezco la valiosa colaboración de la Directora de Tesis: Doctora Lucero Jiménez Guzmán, quien me apoyo incondicionalmente durante mi estancia en el programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales a través de sus cátedras en seminarios, coloquios y asesorías; por su amistad, sencillez e incansable quehacer para construir una realidad mejor.

Al Doctor Luís Gómez Sánchez por sus destacas aportaciones en el eje de estudio: La política social alternativa, que me permitieron profundizar en el estudio de los pueblos indígenas.

Al Doctor Héctor Hernández Bringas por sus atinados comentarios y observaciones para abordar el problema indígena desde la postura del investigador, como un profesional que ve al objeto de estudio con mayor objetividad.

A la Doctora Julia del Carmen Chávez Carapia, por sus observaciones y su apoyo en los seminarios de investigación; pero sobre todo por su amistad, conocimientos, tenacidad y entrega para mi formación.

Al Doctor Pablo Vargas González quien me brindo su apoyo desde el inicio de la investigación; por su inquebrantable actitud ante las adversidades que entraña la investigación y educación superior.

A los habitantes de las comunidades indígenas del Boye, Taxtho, Villa de la Paz y Orizabita, quienes nos dieron la oportunidad de trabajar junto con ellos en acciones de desarrollo comunitario.

A los alumnos de la Práctica Comunitaria de la Escuela Nacional de Trabajo Social, quienes compartieron conmigo por más de tres años la experiencia de trabajar en las comunidades indígenas de Ixmiquilpán Hidalgo.

A mi familia quienes me han brindado amor y comprensión en los días de ausencia, fastidio y coraje, pero sobre todo por unidad para enfrentar las adversidades.

Finalmente a todos aquellas personas que hicieron posible la concreción de este trabajo. A todos ustedes mi más sincero agradecimiento por su generosidad y solidaridad.

MARTÍN CASTRO GUZMÁN

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
I. EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.	21
1.1. Un acercamiento conceptual del Estado.	21
1.2. Tipología del Estado.	24
1.3. El Liberalismo, como fundamento Filosófico y político del Estado.	28
1.3.1. El Liberalismo Clásico de Laissez-faire, Estado Guardián.	30
1.3.2. Liberalismo Neokeynesiano, Estado Benefactor.	31
1.3.2.1. Modelos del Estado de Bienestar.	33
1.3.3. Liberalismo “Moderno” de laissez-faire, Estado Neoliberal.	35
1.3.3.1. Medidas Neoliberales Aplicadas en América Latina	38
II. MARCO TEÓRICO EN EL QUE SE INSCRIBE LA POLÍTICA SOCIAL.	43
2.1. ¿Qué es la Política Social?	44
2.2. ¿Qué se entiende por Bienestar?	49
2.3. ¿Qué se entiende por Calidad de Vida?	53
2.4. ¿Qué es la pobreza?	58
2.5. ¿Qué se entiende por desarrollo?	64
III. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO COMUNITARIO.	77
3.1. Fundamento teórico de la participación social.	80
3.1.2. Tipos de participación.	86
3.2. Elementos teóricos para el análisis de la organización social.	88
3.2.1. Niveles de participación en una organización social formal	100
3.3. Participación y organización social desde el enfoque de la Acción Colectiva.	101
IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, UN ANALISIS DESDE LA POLÍTICA SOCIAL ALTERNATIVA.	105
4.1. El Estado y la Política Social en México.	105
4.2. El Sistema Corporativista en México.	114
4.3. Reorientación conceptual de la Política Social.	117
4.4. El Modelo Emergente – Alternativo para el Desarrollo.	120
V. LA POLÍTICA INDÍGENA EN MÉXICO 1940 – 1994.	143
5.1. Remembranza de las Políticas Indigenistas en México.	144
5.2. El sistema capitalista como marco de referencia de la política indigenista.	146
5.3. Teorías sociales que sustentan la política indigenista.	150
5.4. La política integracionista o indigenismo contemporáneo.	154
5.4.1. Política integracionista en el período de 1940 – 1972.	157
5.4.2. Política integracionista – indigenismo contemporáneo 1973 – 1994.	160
5.5. La política indigenista y las ciencias sociales.	168
VI. LA POLÍTICA SOCIAL INDIGENA EN MÉXICO 1994 - 2005.	171
6.1. La política social para los pueblos indígenas, durante el sexenio de Zedillo.	171
6.1.1. El Instituto Nacional Indigenista durante el sexenio de Zedillo.	179
6.2. Política social para los pueblos indígenas en el sexenio de Vicente Fox Quezada.	184
6.2.1. El Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas durante el sexenio de Vicente Fox.	196

VII. LA POBREZA Y SU REPRESENTACIÓN EN EL ALTO MEZQUITAL.	205
7.1. La pobreza, un acercamiento en el Contexto Mundial	206
7.2. ¿La pobreza? Un acercamiento en el contexto Latinoamericano.	208
7.3. La pobreza en México y su representación en el estado de Hidalgo.	210
7.4. Caracterización y análisis estadístico de la población indígena en Hidalgo.	216
7.5. La política indigenista en el Alto Mezquital.	218
VIII. POLÍTICA SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ALTO MEZQUITAL.	227
8.1. Selección del caso: Orizabita, Villa de la Paz, El Taxtho y El Boye.	228
8.2. Aspectos sociodemográficos de la zona de trabajo.	231
8.3. Diagnóstico Situacional de la zona de trabajo.	234
8.3.1. Diagnóstico situacional de Villa de la Paz.	235
8.3.2. Diagnóstico situacional del Taxtho.	242
8.3.3. Diagnóstico situacional del Boye.	252
8.3.4. Diagnóstico situacional de Orizabita.	258
8.4. Radiografía de la pobreza en cuatro comunidades indígenas de Ixmiquilpan Hidalgo.	263
8.5. Participación y organización social en el Alto Mezquital.	271
8.6. Política social en cuatro comunidades indígenas del Alto Mezquital.	283
XI. DISCUSIÓN TEÓRICA: REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN.	295
ANEXOS.	323
BIBLIOGRAFÍA.	335



*“He de ir por que me llaman mis hermanos, de volver a mí casa he de volver algún día
Ce Acatl, pero mientras yo vuelva, por mí raza hablara el espíritu” Anónimo.*

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA
POLITICA SOCIAL Y SU RELACIÓN CON
LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y
PARTICIPACIÓN SOCIAL DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS DEL ALTO
MEZQUITAL, EN EL PERIODO
DE 1995 AL 2005.

Por la reconstitución integral de los pueblos indígenas, ¡Nunca más un México sin nosotros! 3er. Congreso Nacional Indígena, Comunidad Indígena de Nurio, Municipio de Paracho Michoacán, los días 2,3 y 4 de marzo de 2000.

INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia la población indígena ha sido víctima del desprecio, la discriminación y el olvido; tanto del Estado, el gobierno y el sistema político, prueba de ello es que hoy en día, se encuentra en situaciones de pobreza. Estos pueblos han sido sometidos a vivir dentro de una sociedad nacional, muy ajena a su idiosincrasia, han adquirido elementos culturales de un mestizaje con características individuales y excluyentes, lo que ha propiciado cambios en su forma de ser, sentir y pensar, dañando su sentido de identidad cultural. Esta controversia de gran complejidad y que reconoce diversas causas ha sido calificada como etnocidio, es decir, genocidio cultural.¹

Los indígenas hoy forman parte de la sociedad civil, que se organiza y se moviliza en busca de mejores espacios de participación y luchan por mejorar sus niveles de vida, demandando: alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo, tierra, independencia, democracia, justicia y paz, Estos son parte de los pronunciamientos del Consejo Nacional Indígena y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México; las luchas que se han gestado en Bolivia, Perú, Ecuador y la lucha histórica en Guatemala.

Actualmente en México (2006) cuando menos el 10 % de la población total tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en el país, dentro de las cuales destacan las siguientes: Nahuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, Purepecha, Mazateco, Tzotzil, Tzeltal, Totonaca, Mixe, Huasteco, Chinanteco, Chol, Zoque, Tepehuano, Yaqui, Cora, Hñahñu, entre otros.

Los habitantes indígenas de México, viven esparcidos en zonas inhóspitas de recursos precarios, desde Quintana Roo, hasta Baja California, a lo largo y ancho del país, tanto en zonas rurales, como en las ciudades. La situación de pobreza y miseria, se agudiza más aún para los pueblos

¹ Bonfil Batalla, Guillermo y otros. América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio. Ediciones FLACSO, Col. 25 Aniversario. Ed. EUNED, Costa Rica, Año 1982. p. 26

indígenas, pues el mundo atraviesa un proceso de cambios estructurales vertiginosos, donde se conjuga un nuevo período de transición tecnológica global en los que algunos llaman "la esfera científico-técnica, y otros "globalización".² Este proceso expone un conjunto de innovaciones radicales a escala mundial que favorece y transforma el sistema productivo, los servicios y el mercado; aunque este proceso está dominado por motivaciones económicas sus repercusiones se extienden mucho más allá de la economía debido a que afecta y transforma a los Estados, sociedades, culturas, civilizaciones, empresas y movimientos sociales.

En esta perspectiva los actores sociales, principalmente los pueblos indígenas se encuentran en desventaja, debido a que la globalización se presenta con un séquito de exclusión de desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas, de exacerbación de conflictos entre grupos que afirman identidades contrarias. Es claro que los pueblos indígenas han sido excluidos desde hace siglos a nivel latinoamericano, en este caso los pueblos indígenas de México se encuentran en situaciones desfavorables a una política social que poco hace por escuchar y mejorar su situación de miseria. Sin embargo, en la actual coyuntura política de inicios del presente siglo se abre la posibilidad de tener una expresión y formar parte en la toma de decisiones para planificar su propio futuro.

Desde el punto de vista de la teoría indigenista, los pueblos indígenas fueron reducidos a minorías étnicas a través de una política de segregación, incorporación e integración cuyo único requisito para su incorporación al gobierno nacional, fue que la población indígena rechazara toda la gama de valores culturales autóctonos, entre ellos: los procesos de organización tradicional.

En este proceso, la propuesta de integración era entendida “..como el proceso de cambio que emerge de la conjunción de grupos que participan de estructuras sociales distintas. Se caracterizó por el desarrollo continuado de un conflicto de fuerzas, entre sistemas de relaciones posicionales de sentido opuesto que tienden a organizarse en un plano de igualdad, y se manifiesta objetivamente en su existencia a niveles variables de contraposición”.³

Bajo esta postura, los proyectos de incorporación, asimilación e integración que se han aplicado a los pueblos indígenas en los diferentes momentos de la historia, se han caracterizado por ser proyectos que tienen un enfoque paternalista y asistencialista debido a que en el fondo son

² Fernando Mires. La Revolución Microelectrónica. En la Revolución que Nadie Soñó o la Otra Posmodernidad. San José Costa Rica. Año 1996., pp. 13 – 25.

³ Gonzalo Aguirre Beltrán. El proceso de aculturación, III, México, p. 53.

proyectos que se enmarcan en políticas de ayuda al necesitado y al pobre sin profundizar en la solución de problemas causales, según Salomón Nahmad⁴ lo que intentan es: “mantener el sistema de dominio, sometimiento y explotación de los pueblos y comunidades indígenas y no la participación dinámica y activa de la población para la toma de decisiones”, o como dijo Aguirre Beltrán⁵ no es “darle poder al indio” sino promover la integración regional para acelerar su aculturación.

Ante este proceso de aculturación la cultura dominante se ha apropiado no solo del “mundo” indígena, sino también de su territorio y sus recursos, quedando los pueblos indígenas como entes pasivos, excluidos y marginados, ante los designios del colonizador, hacendado y capitalista. En esta disyuntiva de homogenización los pueblos indígenas no han tenido los medios necesarios para articular y difundir sus propias ideas y pensamientos; sin embargo, éstos pueblos han jugado un papel primordial en la historia nacional, de acuerdo a la opinión Salomón Nahmad⁶, es trascendental realizar estudios que permitan rescatar la participación y los aportes que los grupos indígenas han hecho, en los diferentes momentos de la vida nacional.

Desde otra vertiente, la conformación del sistema institucional en México a partir de los años 30s., la sociedad civil y las organizaciones sociales han tenido un papel esencial en dicho proceso, el cual no ha sido reconocido por el Estado y los diversos organismos nacionales que han precedido en la historia del país, situación que hasta hoy prevalece, ya que se desvaloriza el posible rol que puede jugar la sociedad civil y las organizaciones sociales en los procesos de desarrollo y en la solución de problemas y necesidades sociales. Este rol es percibido como un mundo secundario respecto a lo que sucede en el “mundo desarrollado” conformado por los mercados. No obstante, el continuo crecimiento de las organizaciones sociales que durante más de 70 años han pasado desapercibidos en la toma de decisiones sobre el tipo de desarrollo que las comunidades y el país requieren. Por su parte el Estado en sus diferentes formas de representación (gobierno y sistema político), han asumido en muchos de los casos, compromisos contrarios a las necesidades y demandas de la sociedad civil mexicana, como es el caso de las recomendaciones del Banco Mundial hechas en estos dos últimos sexenios a los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

⁴ Salomón Nahmad, Ver en Indigenismos Reflexiones Críticas. Natividad Gutiérrez Chong, Marcela Romero García y Sergio Sarmiento Silva (Coordinadores). Instituto Nacional Indigenista, Año 2000, p. 25

⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, op. cit., p. 53.

⁶ Salomón Nahmad, op.cit., p.25

En el contexto de los países desarrollados, la sociedad civil y las organizaciones sociales han tenido un gran peso y una fuerte participación en la acción social, ya que en algunos casos éstas recaudan recursos considerables, se les delegan funciones crecientes por parte del Estado, están interrelacionadas con la acción pública de múltiples modos y están basadas fuertemente en trabajo voluntario, ya que movilizan un sin fin de personas que dedican anónimamente considerables horas a llevar adelante sus programas, hacen aportes considerables al Producto Bruto Nacional con trabajo no remunerado, produciendo bienes y servicios de carácter social.⁷ Este hecho permite que hoy exista una fuerte revalidación mundial creciente de la superioridad en términos de efectividad de la participación comunitaria, sobre las formas organizativas de corte vertical y burocrático. Iniciativas que son retomadas también en el discurso de los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial, quien argumenta que es necesario dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres, pues estos carecen de “voz y voto” real en la sociedad, ello les permitirá participar en forma mucho más activa y recuperar terreno en ambas dimensiones, por lo que le toca al Estado facilitar su constitución, apoyarlas, dar posibilidades de capacitación a sus líderes y fortalecer sus capacidades de gestión.

El discurso político ha tendido a reconocer crecientemente la participación; sin embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos, debido a que siguen predominado los programas “llave en mano” e impuestos verticalmente, donde los diseñadores son los que saben y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directrices y ser sujeto pasivo de los mismos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trata de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención de la comunidad en la toma de decisiones.⁸

Algunas experiencias han señalado que los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte vertical debido a que la población que participa hace suyos los proyectos, sintiéndose dueña real del proyecto, lo que genera que la comunidad aporte iniciativas e ideas y se preocupe por cada detalle de éstos. Es decir, la comunidad va generando un empoderamiento de la misma, aprende,

⁷ Klisberg Bernardo. El Nuevo Debate Sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Diez Falacias sobre los Problemas Sociales de América Latina. INAP, México 2001, p. 28

⁸ Bernardo Klisberg, op.cit., p. 28

crece, eleva su autoestima, y se crean bases a favor de la sostenibilidad del proyecto cuando se retira la ayuda externa, por lo que la participación asegura asimismo la trascendencia del proyecto.

A pesar de que hay un notable vacío de estudios sobre la participación de la población y las organizaciones sociales tanto de sus formas, niveles, procedimientos, mecanismos y responsabilidades, más aún cuando se habla de pueblos indígenas, el estudio de las formas de organización y participación social de los Hñahñu del Alto Mezquital buscó disminuir este vacío. Debido a que las formas de organización y participación social tienen un valor especial para la población indígena, que se cristaliza en el desarrollo comunitario, se promueven acciones de carácter colectivo con el fin de resolver problemas y necesidades que se encuentran fuera del alcance del gobierno municipal, estatal y federal, además de representar una fuerza motriz que recae operativamente en el delegado municipal, la asamblea, los comités de participación y la faena comunitaria.

En esta lógica se planteó como objetivo principal en la investigación el análisis del proceso de desarrollo comunitario en las comunidades indígenas del Alto Mezquital y la participación que han tenido los diferentes actores sociales en dicho proceso, priorizando el estudio en las acciones que el Estado mexicano ha impulsado durante los últimos diez años, sobre todo aquellas acciones que tienen que ver con el bienestar social y la calidad de vida de la población indígena.

Abordar el tema de la participación y organización social en las comunidades indígenas fue importante: primero por que existen pocos trabajos que aborden éste problema de estudio, segundo porque los trabajos existentes sobre el tema examinan la problemática de participación y organización desde una perspectiva cultural, cuyo objeto de estudio ha sido solamente resaltar el aspecto de identidad de los pueblos indígenas y tercero porque los estudios sobre organización adquieren únicamente el enfoque administrativo de las empresas dejando de lado aquellos elementos teóricos que permitan profundizar más en las categorías y unidades de análisis, como son: la cooperación, el involucramiento, la manifestación, la movilización, el aprendizaje y la comunicación, entre otros elementos de análisis que identifiquen la organización social como un proceso, tales como: la interrelación, la interacción, las actividades concientes y coordinadas, los objetivos comunes, la estructura de roles y funciones, el poder y el conflicto, así como la división del trabajo desde una dimensión objetiva y subjetiva.

En esta vertiente analítica cuyas interrogante de investigación fueron: ¿Sí la iniciativa para los pueblos indígenas de Vicente Fox ha generado cambios en la política indigenista o si hay una continuidad de la política asumida por otros sexenios?, ¿Sí los cambios que se han hecho a la política indigenista durante los dos últimos sexenios han contribuido y obstaculizado el proceso de organización y participación social de los Pueblos Indígenas o si la población indígena se ha mostrado indiferente?, ¿Cómo se entiende en el sexenio de Vicente Fox la política social para los pueblos indígenas: como acciones enfocadas a atender la pobreza o como acciones orientadas a promover el desarrollo y la calidad de vida?, y ¿Sí las formas de organización social de los pueblos indígenas, son instancias que limitan la participación de los individuos o son instancias estructurales que fortalecen los lazos comunitarios?

Para dar respuesta a las cuatro interrogantes trazadas la metodología se elaboró una revisión documental de la política gubernamental aplicada a los pueblos indígenas tomando como periodo 1940 a 1993, con el fin de conocer en forma retrospectiva los alcances y las limitaciones de la política social aplicada a los pueblos indígenas, para ello se realizó un revisión exhaustiva de las publicaciones existentes, especialmente de aquellos autores catalogados como precursores de la corriente teórica indigenista, así como de las actas de cada uno de los congresos del Instituto Indigenista Interamericano con el fin de visualizar las aportaciones hechas por México en materia de desarrollo comunitario, así como conocer las directrices en materia de política social en el ámbito latinoamericano.

Una vez que se tuvo conocimiento de la política gubernamental aplicada a los pueblos indígenas en sus diferentes periodos históricos, se hizo una revisión teórica de los conceptos a emplear en la investigación con el fin de discutir y analizar las diversas posturas, categorías y unidades de análisis. Con base en ello se elaboró el marco teórico y se diseñó una matriz de análisis de preguntas centrales que guiaron esta investigación.

El trabajo de campo se realizó en dos momentos: El primero hace referencia a la estrategia de acercamiento de la zona de trabajo del Alto Mezquital, en especial las comunidades Hñahñu de Orizabita, El Taxtho, El Boye y Villa de la Paz del Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo, a través de la aplicación de un estudio exploratorio descriptivo, elaboración de diagnósticos situacionales, y elaboración de proyectos de desarrollo comunitario; en el segundo momento se aplican las técnicas e instrumentos de investigación a informantes claves tanto en la esfera institucional como en el ámbito comunitario.

Las comunidades fueron seleccionadas, porque se contó desde el inicio con el apoyo de un grupo de estudiantes de la licenciatura en trabajo social de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes realizaron su práctica escolar comunitaria en dichas comunidades bajo la supervisión y asesoría del sustentante de ésta investigación. Asimismo, porque el equipo de investigación contó, desde su arribo a la zona de trabajo, con el apoyo de las autoridades de la Delegación Municipal de cada una de las comunidades; como del apoyo de las autoridades estatales de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) antes Instituto Nacional Indigenista y de la organización civil “Construyendo Programas para el Desarrollo Social” (COPRODES), quienes apuntalaron constantemente el trabajo del equipo mediante la dotación de recursos y financiamiento de proyectos.

Cabe destacar que las comunidades son casos típicos representativos de la zona del Alto Mezquital, ya que las cuatro comunidades se caracterizan por tener población que aún habla la lengua Hñahñu, conservan sus costumbres y tradiciones especialmente en sus formas de organización y participación social, como son: la asamblea, los comités y la faena; que además de presentar un problemática socioeconómica similar, como es la migración, la falta de fuentes de empleo, la pérdida de su lengua materna, entre otras problemáticas. Fueron aspectos importantes para el estudio, ya que posibilitaron la oportunidad no solo de conocer una realidad social, sino también plantear estrategias de intervención como una alternativa para la solución de las problemáticas presentes.

En síntesis podemos decir que las comunidades fueron seleccionadas porque se dio un fácil acceso, se mezclaron procesos, programas, personas, interacciones y/o estructuras relacionadas con el estudio; asimismo, porque se pudo establecer una buena relación con los informantes claves y se permaneció en las comunidades el tiempo que fue necesario para el desarrollo del trabajo.

Para asegurar la calidad y credibilidad del estudio el equipo se apoyó en dos tipos de investigaciones; la primera bajo la metodología de investigación cualitativa⁹, la cual es entendida como aquella que busca interpretar lo que la población interpreta de su realidad; y la segunda con el apoyo de la metodología de investigación cuantitativa, la cual contextualiza una realidad a partir del análisis e interpretación de la información vertida en cuadros y gráficos.

⁹ Taylor y Bogdan. La investigación cualitativa es entendida como “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. Ver en Gregorio Rodríguez Gómez. Metodología de Investigación Cualitativa. Año 1999. Pág. 33.

Para la investigación de tipo cualitativa se apoyo preferentemente en el método etnográfico, el cual es conceptualizado como “el método de investigación por el cual se aprende el modo de vidas de una unidad social concreta”.¹⁰ Por lo que se utilizó para el desarrollo de este método la aplicación de técnicas, tales como: la observación participante y las entrevistas a profundidad, con el apoyo del diario de campo y crónicas de grupo, así como el análisis de fotografía y archivos privados.

En el caso de la investigación de tipo cuantitativa se apoyo en el método comparativo y analítico, utilizando para la recolección de datos las técnicas de entrevista estructurada y el cuestionario con preguntas cerradas con el objeto de controlar las variables, categorías, indicadores y unidades de análisis, así también evitar la dispersión de la información. Para ello se utilizó una muestra probabilística para poblaciones finitas.

La investigación tiene un total de nueve capítulos: en el primer capítulo se hace un estudio breve sobre el Estado específicamente sobre las funciones que tiene en el proceso de diseño, elaboración, aplicación y evaluación de la política social, debido a que el Estado, es visualizado por los diversos autores como una instancia administrativa de los recursos de la sociedad, teniendo como tarea, no solamente la de regular los factores socioeconómicos, políticos y culturales presentes en la sociedad, sino también como una institución que planea estrategias de intervención, por un lado para erradicar la pobreza y por otro, construir una sociedad; donde la población (pobres y ricos) puedan satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, vivienda y servicios sociales.

El análisis sobre el Estado se argumenta teóricamente desde la doctrina filosófica, política y económica llamada “liberalismo”, en primera instancia se plantean tres momentos que son cruciales para el desarrollo del sistema capitalista: el liberalismo clásico de *laissez-faire* con un Estado guardián, el liberalismo nekeynesiano con un Estado benefactor, y el liberalismo “moderno” de *laissez-faire* con un Estado mínimo o neoliberalismo; en una segunda instancia se hace una reflexión analítica de las perspectivas de la política social en la etapa neoliberal que actualmente viven las sociedades latinoamericanas, entre ellas la mexicana; y en un tercer momento se hace una reorientación conceptual en el proceso de cambio que va de una política universal a una política focalizada, donde la perdida del espacio social es evidente a la acción social que realiza el Estado, y donde las organizaciones sociales de la sociedad civil retoman dicho espacio a través de la aplicación de funciones que en un momento histórico le correspondían al Estado, y donde los

¹⁰ Gregorio Rodríguez Gómez, *op.cit.*, p.44.

programas sociales se ven afectados al enfrentar una política de reducción por el achicamiento del Estado y la carente medida presupuestal en el área social.

Asimismo se hace un estudio de la tipología del Estado, debido a que son muchos los conceptos como las definiciones del Estado que aparecen en la literatura de la política social, aún más cuando se habla de pueblos indígenas, utilizando términos como: Estado de Bienestar, Estado Nación, Estado Corporativista, Estado Social, Estado Moderno y Estado Neoliberal. Conceptos que de acuerdo a la época o a la corriente teórica son empleados para definir no solamente las funciones que ejecuta el Estado, sino también para precisar sus alcances y sus limitaciones en el desarrollo de la sociedad.

Bajo este proceso de intervención estatal, en el capítulo segundo se analizan los conceptos de bienestar, calidad de vida, pobreza y desarrollo; conceptos que forman parte del concepto de política social, la cual es definida como una herramienta que no solo permita superar la pobreza, sino también es entendida como una herramienta que emplea el Estado para generar estrategias de desarrollo a fin de que la población eleve su nivel de vida en los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, que le permita a los habitantes de la sociedad vivir una vida digna, con calidad en sus múltiples dimensiones, de carácter objetivo como subjetivo.

En esta lógica, cada uno de los conceptos estudiados son analizados por separado, si bien el concepto de política social se asocia con bienestar, calidad de vida, pobreza y desarrollo; el fin último de la política social no es la pobreza, sino el desarrollo percibido desde un enfoque integral donde el Estado tiene un papel básico al administrar los recursos y brindar los servicios sociales a la población. Es decir, la política social es conceptualizada como una herramienta que impulsa a un cambio positivo en la vida de la población que contribuye al desarrollo. Por su parte bienestar y calidad de vida son elementos esenciales del desarrollo entendidos no como un medio, sino como un fin del desarrollo

En el capítulo tercero se hace una exposición de las teorías que sustentan la participación y la organización social, se inicia el análisis con el supuesto: en la aplicación de la política social los pueblos indígenas se ven supeditados a un conjunto de iniciativas institucionales por parte del Estado que en vez de aprovechar y dinamizar las formas de organización y participación social de éstos grupos, solamente han impulsado acciones de carácter vertical que contrarresta las formas de

organización y participación de los pueblos, orillando a los habitantes de estos grupos a asumir una actitud pasiva y poco responsable en su desarrollo.

En este capítulo se hace un análisis del concepto de participación, así como de su tipología con el fin de precisar las diferencias y similitudes de la participación social, ciudadana, política y comunitaria. La primera entendida como “...un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes...”¹¹ Definición en la que se plantean dos dimensiones: Una Objetiva, es decir, aquellos espacios donde las acciones son visibles y tangibles (cooperación, involucramiento, manifestación y movilización), y otra Subjetiva, la cual comprende aquellos espacios que muestran elementos intangibles e invisibles; pero no por ellos inexistentes (lenguaje, comunicación, cultura y aprendizaje).

Por su parte la participación ciudadana es caracterizada bajo una perspectiva de democracia propia de la sociedad civil y por lo tanto corresponde a intereses y necesidades particulares, es decir, de ciudadanos; donde estos ejercen sus derechos y sus obligaciones civiles, sociales y políticos. En esta lógica del ejercicio político se plantea en este capítulo la participación política como aquella intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos en órganos de representación como parlamentos y consejos municipales que representen los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general como el municipio, la providencia, la región o el Estado.

No obstante, el término participación comunitaria es visualizado como un vínculo estrecho con el concepto de desarrollo comunitario ya que los objetivos y metas que ejecutan los pobladores tiene como intencionalidad inmediata la solución de problemas y necesidades, por lo que la participación comunitaria es considerada como un elemento controversial que esta en la mesa de discusión y análisis de los diversos organismos nacionales e internacionales.

Así también, en este apartado se hace un recorrido tanto de los conceptos como de los elementos teóricos para el análisis de la Organización Social, en donde se expone que la mayor parte de los estudios que se han hecho en relación a la organización, sobresalen aquellos estudios que nos hablan de la organización desde la óptica de la administración pública y privada, es decir, se hace

¹¹ Chávez Julia y Quintana Luís. La participación social en la Ciudad de México. Editorial Plaza y Valdéz, UNAM. México, 2002, pp. 17-19

referencia a las formas de organización desde las empresas mismas como unidades administrativas que cuentan con recursos, objetivos y metas a desarrollar.

A pesar de la carencia de material bibliográfico sobre la organización social observada desde el ámbito comunitario se plantea el concepto de organización social, entendido como: al conjunto interrelacionado de personas que interactúan en actividades concientes y coordinadas dirigidas al logro de un objetivo en común, con la finalidad de resolver y satisfacer problemas y necesidades de carácter colectivo, es decir: aquel proceso dentro del cual se establece una estructura de roles y funciones con el fin de contrarrestar las posturas de dominación y relaciones de conflicto entre los individuos, y que el poder sea más equitativo entre los integrantes a través de una división del trabajo donde las personas interactúan entre sí para conseguir objetivos preestablecidos en un ambiente de relaciones sociales.

En esta definición, la interrelación de los sujetos es observada en el estudio no como la solución a un fin en común, sino también se plantea como una situación de conflicto tanto en un ambiente interno como externo, que debe ser resuelto por los mismos integrantes debido a que en toda organización social formal hay una estructura de poder, jerarquía de autoridad y responsabilidad en la organización social que permita controlar posturas y actitudes de los integrantes, así como acciones de la organización hacia el exterior, que afecten a otras agrupaciones.

En este enfoque, al hablar de estructura organizativa se hace alusión a los niveles en que los sujetos sociales se convierten en actores sociales, es decir, cuando un sujeto se interrelaciona con otros sujetos e interactúan en actividades concientes y coordinadas buscando los mismos objetivos y metas que los sujetos con los que se asocio, adquiere un grado de relación con la organización y con sus compañeros, llevándolo a adquirir un compromiso. Sin embargo cuando este compromiso es mayor para con los sujetos y para con la organización se llega a un grado mayor denominado involucramiento.

Asimismo, en este capítulo se hace un recorrido desde los organismos internacionales quienes demandan a los gobiernos programas y proyectos con participación plena de los sectores sociales en especial de los llamados vulnerables que se debaten en la pobreza; no obstante su llamado se queda en el discurso de los gobiernos de América Latina, quienes se mofan al reconocer crecientemente la participación como una estrategia esencial para abatir el rezago y la pobreza; acción del Estado que demuestra escasos avances en cuanto a la ejecución efectiva de programas con altos niveles de

participación comunitaria, debido a que estos son muy reducidos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trate de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención comunitaria en la toma de decisiones. El discurso dice, sí a la participación; pero los hechos con frecuencia dicen no.¹² En esta vertiente ideológica del discurso, la relación entre participación y organización social forman un todo dialéctico, en el cual un solo elemento no puede existir sin otro elemento y ambos son necesarios para generar un cambio como respuesta a los problemas y necesidades sociales.

En el capítulo cuarto se aborda la política social en México, desde un análisis de la política social alternativa. Con base a la opinión de los diversos autores consultados se expresa que: en México durante la etapa de consolidación institucional pos revolucionaria se instituyó un Estado catalogado como Estado de Bienestar, con sus propias características, matices y debilidades, aplicando una política social enfocada a la atención de la salud y la educación; las cuales hasta la fecha no han logrado tener la cobertura universal esperada, que abarque todos los rincones del país. Sin embargo, en éste rubro cabe acotar que el aparato institucional del Estado mexicano fue creciendo su desde los años veinte, pero con mayor amplitud en el período de los años cuarenta a los años setenta, denominado como Estado Nación Corporativista. No obstante a finales de los años setentas y principios de los años ochenta, como parte de las recomendaciones del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, México al igual que los países de América Latina establece un nuevo tipo de Estado catalogado como Neoliberal, que de acuerdo a la opinión de Julio Boltvinik¹³, el Estado Neoliberal tiene como función primordial combatir la pobreza extrema siguiendo los parámetros de un modelo catalogado como residual o liberal, en el cual la asistencia social se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

Como una medida contraria a las disposiciones de los organismos internacionales, se elabora en este capítulo cuarto un acercamiento del estudio de modelos de desarrollo y la política social alternativa. Modelos alternativos que plantean una propuesta desde el tercer sector, es decir, con la participación de la sociedad civil organizada en la cual se retoman las experiencias teórico metodológico, de algunos gobiernos europeos y de América Latina, tales como: el modelo de otra economía centrada en el trabajo, modelo emergente, modelo de políticas alternativas a la sociedad del trabajo, modelo de desarrollo alternativo para la sociedad y el modelo de política social “Matriz

¹² Bernardo Klisberg, op.cit., p 28

¹³ Julio Boltvinik. Políticas Focalizadas en Combate a la Pobreza en México. El Progreso / Oportunidades. Ver en La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Julio Boltvinik y Araceli Damián. Siglo XXI Editores. pp. 315-320.

San Lugo. En este estudio se encontró que algunas de las variables de los modelos presentan cierta similitud; por ejemplo, todos los modelos alternativos se desarrollan bajo un ambiente de democratización y presentan un referente común, la organización y participación de la sociedad como dos variables fundamentales para la toma de decisiones que contribuyan a impulsar un desarrollo más integral.

En el quinto capítulo se elabora un estudio, sobre la política social que se aplicó a los pueblos indígenas de México, desde los años 40 hasta los años 90, esta política social se enmarca en política indigenista de integración la cual se institucionalizó y se convirtió en política del Estado mexicano a partir de 1948 con la creación del Instituto Nacional Indigenista, desde esa fecha en forma institucional se buscó integrar a los pueblos indígenas al sistema capitalista mediante la aplicación de diversas estrategias enmarcadas en las teorías: Evolucionista, Funcionalismo y Relativismo Cultural.

En este capítulo se explica la política indigenista que se desarrolló en México (1940 - 1994), la cual formó parte de una política social plasmada en los planes nacionales de desarrollo, y tenían como objetivo para los primeros años: la integración de los pueblos indígenas al sistema nacional, y para los años posteriores: el potencializar las capacidades de los grupos indígenas, en las áreas de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, recreación, medio ambiente, entre otros indicadores de bienestar y calidad de vida, tomando como base para su estudio las actas de los congresos realizados por el Instituto Indigenista Interamericano.

Al final del capítulo quinto se hace una breve exploración del estado actual de la problemática indígena en México con el fin de visualizar el indigenismo como una teoría social que explica e incide en la realidad sociocultural, económica y política de los pueblos indígenas, desde una enfoque global; pero sobre todo sistematizando las etapas del indigenismo a mediados y finales del siglo XX. Segregación, incorporación e integración, fueron las tres políticas del indigenismo en México desde la época colonial hasta el período pos revolucionaria de 1940, caracterizándose por una insaciable actitud de dominio, dependencia, control, individualismo y discriminación racial, cuyo fin no fue otro más que la apropiación de los recursos en beneficio del sistema social predominante (capitalismo). A pesar de esto en los años ochenta, con la aplicación del indigenismo contemporáneo el Estado mexicano asumió una postura de participación, autodeterminación y autogestión, con el fin de integrar a los pueblos indígenas al sistema nacional, hecho que continuó hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989 – 1994).

En el capítulo sexto se hace un estudio de la política social que el Estado mexicano ha propuesto para los pueblos y comunidades indígenas. En los sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) y Vicente Fox Quesada (2000 - 2006), administraciones presidenciales que tienen como enfoque a dar continuidad a los programas y proyectos establecidos por la administración de Carlos Salinas de Gortari, es decir, la aplicación de una política social con carácter de asistencia social, al que Esping-Andersen¹⁴ llama modelo “liberal” o residual, donde los individuos en situación de pobreza extrema son atendidos por el Estado neoliberal a través de una política de focalización, lineamientos y metas recomendadas por el Banco Mundial y establecidas en los programas de: Solidaridad, Progresá, Oportunidades.

Un aspecto importante en este capítulo es que durante ambas administraciones no se pudo resolver el problema indígena iniciado en 1994 con el levantamiento zapatista en Chiapas, a pesar de que en el sexenio de Vicente Fox se aprobó una Ley indígena que no tuvo el respaldo de los pueblos y las comunidades indígenas, en especial de las organizaciones sociales y civiles agrupadas en el Consejo Nacional Indígena ya que la Ley indígena aprobada no respondió a las necesidades de autonomía indígena que estas organizaciones demandaban, ni tampoco se recogieron los planteamientos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar .

En este capítulo sexto se hace un análisis de los planteamientos del movimiento indígena nacional, quienes bajo la postura de una nueva carta magna (constitución) y una nueva relación con el Estado, se plantea desde el enfoque del Estado el concepto de reconstitución con los pueblos indígenas. Concepto que el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), abriga bajo una función de institucionalidad y tiene como fin: reconstituir a los pueblos indígenas de México. Es decir, concepto operado bajo una nueva tarea de la administración pública asumida por el CDI.

En el capítulo séptimo se abordó la problemática de la pobreza, ya que es un tema que integra y comprende diversas situaciones, tales como: alimentación, salud, educación, servicios públicos, vivienda, recreación, entre otros. Se abordara el tema de la pobreza a partir del análisis de los estudios teóricos descriptivos que surgen en un periodo histórico determinado, con el fin de ubicar las diversas líneas y posturas teóricas que acarrea esta problemática en el ámbito local, especialmente aquellos municipios que tienen presencia indígena.

¹⁴ Julio Boltivnik., op.cit. pp. 315-320.

Asimismo, en este apartado se analizan los datos de la pobreza en América Latina tanto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde éstos organismos internacionales señalan que a partir de los años setentas existe una reducción del número de pobres y cierta permanencia en los años de 1974 a 1978, con baja reducción en los años ochentas. Sin embargo a partir de estas fechas se observa un alza constante en el número de pobres, cifras que se duplican principalmente en los años noventas a las registradas en los años setentas, es decir, de 109 millones a 204 millones. Cabe destacar que el periodo donde las cifras se duplican corresponde a los años de Ajuste Estructural; a la aplicación de las medidas neoliberales.

Para el caso de México se analizan algunas cifras que muestran como la pobreza ha ido creciendo, por ejemplo, a partir de 1982 la pobreza aumento permanentemente, fenómeno que se ha convertido en un rasgo estructural difícil de vencer, ya que en este año (1982) la pobreza abarcó a 31.9 millones de personas; y al termino del sexenio de Carlos Salinas de Gortari era de 59.0 millones de habitantes. Con el arribo del Ernesto Zedillo al poder la pobreza continuó su ritmo creciente pasando a 65.2 millones de individuos en 1996 y de 71.3 millones de mexicanos en el 2000.¹⁵

Finalmente en este capítulo se hace un diagnóstico de la pobreza en Hidalgo, el cual caracteriza por una situación de pobreza que lo ubica en el cuarto lugar a escala nacional. El problema de la pobreza, aun cuando se encuentra en la mayoría de los municipios del estado, presenta un notable carácter regional. Tres subregiones han padecido crónicamente las condiciones de marginación y exclusión, coincidentemente se trata de regiones étnicas donde se ubica casi totalidad de la población indígena de la entidad: La sierra tepehua con algunos de los municipios más pobres del país: San Bartolo Tutotepec y Huehuetla; la Sierra con la Misión, Jacala y Nicolás Flores; y el Valle del Mezquital con el Cardonal e Ixmiquilpan.

Cabe destacar que el estado de Hidalgo ocupa hoy el quinto lugar entre los estados del país con mayor marginación y el cuarto lugar en pobreza extrema, esto según los datos del Censo de Población y Vivienda que se realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI en el 2000.

¹⁵ Víctor Manuel Soria. Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México. En Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio. José María Martinelli (Coordinador). Universidad Autónoma Metropolitana. Plaza y Valdés. México 2002, pp. 71 – 73.

Confrontando el trabajo documental con los datos empíricos se presenta en el capítulo octavo una explicación descriptiva y analítica de los supuestos planteados al inicio de la investigación, tratando de corroborar los supuestos con la información obtenida en el trabajo de campo, especialmente aquellos planteamientos y constructos hechos por los informantes claves y autoridades institucionales.

En este capítulo se describe en forma detallada las características y problemática que se presenta en las cuatro comunidades indígenas Hñahñu a través de la elaboración de diagnósticos situacionales, donde se precisa que el Alto Mezquital se ubica al norte de la subregión del Valle del Mezquital y se caracteriza por ser una zona semiárida que limita la producción agropecuaria, dada la baja producción pluvial y la pobreza de los suelos. Esta subregión se compone por los municipios de Actopan, Alfajayucan, El Arenal, Cardonal, Chapantongo, Chilcuautla, Huichiapan, Nicolás Flores, Nopala, Santiago de Anaya, Tasquillo, Tecozautla, Zimapan e Ixmiquilpan.

El municipio de Ixmiquilpan está considerado dentro de un nivel de baja marginalidad en comparación de la escala nacional y estatal según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), a pesar del éxito de los programas y proyectos que se han aplicado en la región por más de una década para combatir la pobreza, tal es el caso de los programas focalizados: PRONASOL, PROGRESA Y OPORTUNIDADES. Situación mucho más precaria para las comunidades que se encuentran en las zonas de difícil acceso como son: El Boye y El Taxtho, y una menor proporción Villa de la Paz y Orizabita, comunidades en las que se aplicó el estudio.

A pesar del éxito de los programas gubernamentales de focalización, se observó durante la estancia en campo que las dos primeras comunidades señaladas (El Boye y El Taxtho), carecen de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios sociales en educación, salud y recreación, además de presentar insuficiencia en los servicios públicos: agua, drenaje y alumbrado público, son comunidades que se encuentran intercomunicadas por caminos y parajes sin pavimentar, carecer de transporte público, además de ser comunidades que se encuentran en constante conflicto¹⁶ debido a diversos factores principalmente por la situación sociopolítica que se vive en la zona.

¹⁶ *El conflicto*, es concebido por Eduardo Infante, como un proceso producto subjetivo cognitivo que implica percepciones de metas incompatibles por parte de, al menos, dos individuos. Asimismo, como un proceso cognitivo emocional en el que dos individuos perciben metas incompatibles dentro de su relación de interdependencia y el deseo de resolver sus diferencias de poder. Tomado de Joseph Redorta. *Cómo Analizar los Conflictos*. PAIDOS, Año 2004., p. 19

Una característica común en la zona es la fuerte corriente migratoria ya que existe un cierto número de habitantes que tienen que salir de sus comunidades e ingresar a las corrientes migratorias para emplearse en el sector de los servicios como ayudantes de oficios: cocineros, lavaplatos, carpinteros, albañiles, etc. principalmente en los condados de Florida, Texas, Los Ángeles California, Arkansas y Carolina del Norte.

Éste aspecto repercute en la zona debido a que se observan viviendas estilo americano, algunas de ellas en uso, otras en abandono por el mismo proceso migratorio, en donde los pobladores trasladan patrones culturales diferentes y al querer mejorar su nivel de vida los implementan en sus comunidades, de esta forma van transformando su cosmovisión y su forma de vivir. Sin embargo, cabe señalar que aún existen viviendas con pisos de tierra, este factor permite visualizar el grado de empobrecimiento de dichas familias, con un porcentaje que van desde el 4.70% al 36% de la población.

Respecto a los servicios sociales se observó en las comunidades la siguiente situación: aún existen viviendas que no cuentan con el servicio de luz eléctrica con porcentaje del 1.28% al 5.41%, sin servicio de agua potable en las viviendas de un 2.7% a un 18.80%. Respecto a la problemática de la salud, los habitantes de Villa de la Paz, El Boye y El Taxtho tienen que trasladarse a la comunidad de Orizabita a solicitar dicho servicio en el Centro de Salud, el cual presenta las siguientes carencias: No se cuenta con médico de planta, el médico actual es prestatario de servicio social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, aunado a ello, cabe destacar la falta de medicamento, equipo y personal especializado como: son enfermeras, psicólogos y trabajadores sociales.

En el ámbito de la organización y participación social se exponen en este capítulo algunos indicadores de dicho proceso, se considera la participación como un proceso en donde toda la población interviene. Asimismo, se observó la existencia de una organización sólida donde cada uno de los vecinos tiene que aportar su trabajo con mano de obra o aporte económico. Este proceso se observa cada vez que el delegado municipal convoca al trabajo comunitario (faenas), donde la población tiene la responsabilidad de asistir y aportar su trabajo físico y sus recursos técnicos, materiales y financieros en beneficio del desarrollo comunitario.

Finalmente en el capítulo noveno, se plantea a modo de conclusión una discusión de los elementos teóricos abordados y el trabajo de campo. Se concluye que los habitantes de las comunidades

rurales indígenas, sin tener conocimiento “profesional-institucional”, han demostrado tener una gran capacidad de organización y participación junto a una cultura que les ha enseñado que la unidad: entre vecinos y comunidades puede superar cualquier problema y el apoyo entre ellos resulta fundamental para su desarrollo.

En lógica de intervención, la política social en el ámbito de los pueblos y comunidades indígenas, es conceptualizada como una herramienta que emplean los diversos actores sociales (Estado y sociedad civil organizada) no solamente para superar situaciones de pobreza, sino sobre todo para impulsar el desarrollo comunitario en las áreas de salud, educación, vivienda y servicios públicos. Ello corresponde a que por un lado el Estado es quien administra y distribuye los recursos de la sociedad, y por otra, la población al no encontrar una respuesta a sus problemas y necesidades sociales por parte del Estado, construye sus propias alternativas de solución.

Conforme a este razonamiento, el estudio de la política social y los pueblos indígenas se analiza la tesis: “*Se puede construir una política social desde la base, para las propias comunidades indígenas*”.

Como una respuesta a la tesis, se aborda la postura de que se puede construir una política social indígena desde las propias bases de los pueblos indígenas, ya que estos grupos tienen diversas formas de organización y participación social, en las que se discuten, analizan y resuelven sus propias problemáticas.

I. EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

Para abordar las acciones que el Estado Mexicano ha realizado con los diversos sectores sociales en materia de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios sociales, empleo, entre otros temas que caracterizan a la política social; centraremos el análisis teórico sobre el Estado, ya que es la instancia quien genera y aplica la política social bajo una argumentación teórica desde la doctrina filosófica, política y económica llamada “liberalismo”; en primera instancia plantean tres momentos, que son cruciales para el desarrollo del sistema capitalista; en una segunda instancia se hará una reflexión analítica de las perspectivas de la política social en la etapa neoliberal en la que actualmente viven las sociedades latinoamericanas. Se analizará su reorientación conceptual en el proceso de cambio que va de una política universal a una política focalizada, donde la pérdida del espacio social es evidente a la acción social que realiza el Estado, las organizaciones sociales de la sociedad civil retoman dicho espacio a través de la aplicación de funciones que en un momento histórico le correspondían al Estado, donde los programas sociales se ven afectados al enfrentar una política de reducción por el achicamiento del Estado y la carente medida presupuestal en el área social.

1.1. Un acercamiento conceptual del Estado.

El problema del Estado es uno de los problemas más complicados y difíciles de abordar, ya que de acuerdo a la postura con que se estudia, permite contraponer los intereses de las clases sociales, en especial, según la teoría marxista¹, los intereses de clase social dominante.

Para los marxistas el Estado surge desde el modo de producción “comunismo primitivo” y su desarrollo histórico hasta la sociedad capitalista. Vladimir Ilich² afirma que hubo un tiempo en que el Estado no existía. Este aparece en el lugar y en la época en que surge la división de la sociedad en clases, cuando aparecen la explotación de un grupo sobre otro, es decir, la división en grupos de hombres entre los que unos podían apropiarse siempre del trabajo de otros a través de la explotación.

Veremos que el Estado se reduce precisamente a este aparato de gobierno destacado de la sociedad humana. Cuando aparece ese grupo especial de hombres que no se ocupa de otra cosa que de

¹ Vladimir Ilich LENIN. *Acerca del Estado*. Editorial Progreso. Moscú. URSS. Año 1980., pp. 3-5.

² Vladimir Ilich, op. cit., p. 7

governar y que para hacerlo necesita un aparato especial de coerción, de sometimiento de la voluntad ajena a la violencia.

- **En la comunidad primitiva** no existía el Estado, no existía un aparato especial para aplicar sistemáticamente la violencia y someter a los hombres a dicha violencia. No existía el Estado, en la que los vínculos generales, la sociedad misma, la disciplina y la organización del trabajo se mantenían gracias a la fuerza de las costumbres de las tradiciones.
- **En la esclavitud**; el Estado se iba formando dentro de límites geográficos muchísimo más estrechos. Un aparato estatal técnicamente débil atendía las necesidades del Estado extendido en áreas relativamente limitadas y con un estrecho campo de acción. Sin embargo existía un aparato que obligaba a los esclavos a permanecer en la esclavitud, que mantenía a una parte de la sociedad subyugada y oprimida por la otra. Los esclavistas poseían todos los medios de producción (la tierra, los instrumentos, por muy poco eficaces y primitivos que entonces fuesen), sino que también eran dueños de seres humanos ya que los esclavistas consideraban a los esclavos propiedad suya.
- **En el feudalismo**; los campesinos siervos estaban absolutamente privados de todo derecho político, sólo los terratenientes eran los que gozaban de plenos derechos. Para mantener su dominio y conservar su poder el terrateniente necesitaba de un aparato que uniese y le supeditase un enorme número de personas subordinándolas a ciertas leyes y normas, las cuales se reducían en lo fundamental a un solo objetivo: mantener el poder del terrateniente sobre el campesino siervo.
- **En el capitalismo**; en sustitución del Estado feudal, llega el Estado capitalista que declara como consigna suya la libertad de todo el pueblo y expresa la voluntad de todo el pueblo, negando ser un Estado de clase. Sin embargo, el Estado seguía siendo la máquina que ayudaba a los capitalistas a mantener sometidos a los campesinos pobres y a la clase obrera. Aunque aparentemente fuese libre se afirma que todo Estado en el que exista la propiedad privada sobre la tierra y sobre los medios de producción y en el que domine el capital, es por muy democrático que sea, un Estado capitalista, una máquina en manos de los capitalistas para mantener sometidos a la clase obrera y a los campesinos pobres.³

Recapitulando podemos decir que: el Estado de acuerdo a la postura marxista, surge con la división de las clases sociales y en la medida en que avanza la sociedad en los diferentes modos de

³ *Ibíd.*, p. 20

producción el Estado se ha ido perfeccionando, ya que desde el punto de vista del desarrollo universal de la sociedad, según Vladimir Ilich⁴, el Estado constituye un enorme progreso.

¿Pero qué es el Estado? Es más que un aparato (máquina) de coerción de los hombres. Según Alberto Asís y Jorge Alonso⁵, conciben al Estado como una serie de instituciones sociales que controlan un territorio y sus habitantes. El Estado tiene cuatro dimensiones esenciales: configura un conjunto de entes burocráticos, establece un entramado de reglas legales, constituye un foco de identidad colectiva y la credibilidad de ser el realizador del bien común. Asimismo, el Estado es caracterizado como una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.⁶

Muchas son las definiciones que se han trabajado sobre el concepto de Estado; para este estudio retomaremos la definición elaborada por Marcos Patricio⁷, quien señala que el Estado es: “una expresión que hace referencia a un tipo de organización política determinado por los modos de producción, que resulta, en un tiempo y lugar específico, del ejercicio del poder entre la minoría que tiene la posibilidad de gobernar y la mayoría que es gobernada”. En esta definición el Estado (en tanto norma, autoridad y coacción) es considerado un bien público, ya que la existencia del Estado es lo que permite y hace posible la producción permanente de los bienes económicos privados (divisibles) y el consumo “por todos” de los bienes públicos materiales y espirituales asociados a la existencia misma de la sociedad así producida y a su desarrollo económico y sociocultural así hecho posible.⁸

Sin embargo, según la opinión de Bazúa y Giovanna Valenti⁹, el Estado no sólo es un conjunto de normas sino, además y sobre todo es: autoridad y coacción. Funciones en las que irremediamente las personas que fungen como autoridad que cotidianamente toman y ejecutan decisiones con base en múltiples y diversos poderes actúan en muchos de los casos a favor de los grupos poderosos y en contra de las posiciones de los grupos en desventaja. A estas situaciones de poder corresponden formas de organización política social particulares.

⁴ Ídem, p. 21

⁵ Alberto Asís y Jorge Alonso. Globalización, poderes y seguridad nacional y Economía y política, es una publicación conjunta de CIESAS y Porrúa, p. 65

⁶ <http://www.monografias.com/trabajos10/soci/soci.shtml>

⁷ Marcos, Patricio. Estado. Serie Sociología. Conceptos. Editorial Edicol. México 1977., pp.17 - 19.

⁸ Fernando Bazúa y Giovanna Valenti. Configuración Estatal, Gestión Burocrática y Desarrollo. Ver en Reforma del Estado y Políticas Sociales de Manuel Canto Chac y Pedro Moreno Salazar., p. 45.

⁹ Fernando Bazúa y Giovanna Valenti, op. cit., p. 46.

Al hablar del Estado no se podría dejar de lado hablar de los elementos que son parte del Estado, como son:

- El Pueblo: se entiende como el compuesto social de los procesos de asociación en el emplazamiento cultural y superficial, el factor básico de la sociedad, o una constante universal en el mundo que se caracteriza por las variables históricas. El principal valor del pueblo está en su universalidad. No habrá Estado si no existe el pueblo y viceversa.
- El Poder se entiende como: la capacidad o autoridad de dominio, freno y control a los seres humanos con objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad. Este poder puede ser por uso de la fuerza, la coerción o por diversas causas; pero en toda relación social el poder presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico de competencias o cooperación reglamentadas. Toda sociedad no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.
- El Territorio es conceptualizado como un elemento físico de primer orden para que surja y se conserve el Estado ya que la formación estatal misma supone un territorio y en donde no exista éste no podrá haber Estado.

1.2. Tipología del Estado.

El Estado moderno surge en Europa Occidental como resultado de un proceso político, económico y social, durante y después de la Edad Media (del Siglo IV al XIV), periodo donde se gestaron por un lado las condiciones económicas para consolidar el modo de producción capitalista sobre todo con el avance en el desarrollo industrial en países como Inglaterra y, por el otro lado, con el movimiento intelectual de la Ilustración se modificó el pensamiento político que dio lugar a pensar el Estado al margen del poder del Rey y en consecuencia la conformación de un tipo de Estado con división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.¹⁰

La materialización del cambio en la organización política fue posible por la lucha durante la Revolución Francesa de 1789 bajo el lema de "Igualdad, Libertad y Fraternidad", donde se decretó el derrocamiento de la monarquía y se dio paso a la República conformada por ciudadanos libres e iguales, lo cual quedó plasmado en la "Declaración del Hombre y del Ciudadano", con ello se sentaron las bases para el desarrollo del Estado moderno liberal y la consolidación de las naciones.

¹⁰ De los intelectuales más importantes que aportaron ideas para la conformación de un Estado opuesto al Monárquico y sobre todo con tendencias liberales fueron Locke, Montesquieu, Tocqueville, Rousseau y Stuart Mill.

Las características del Estado Moderno son las siguientes:

- Una cierta entidad territorial. Ésta se refiere al medio físico que es necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.
- Establecimiento de un poder central suficientemente fuerte: Se logra suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la iglesia que se vincula a lo que actualmente llamaríamos al proyecto de Estado Nacional.
- Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática: Se desarrolla una burocracia administrativa que trabaja impersonalmente para el Estado. burocracia y capacidad financiera se retroalimentan. La obtención y administración de recursos exige personal dedicado por completo a estas tareas, la diplomacia se convierte en un instrumento indispensable para las relaciones con las demás entidades estatales que constituyen un sistema en su conjunto.
- Consolidación de la unidad económica. El Estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno y con respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

El Estado liberal hace referencia al "conjunto de elementos que configuran un orden jurídico - político con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos"¹¹, lo que conduce a la idea de que una de las premisas más importantes en esta organización política es el reconocimiento y protección de los derechos y libertades de los individuos frente al abuso de poder; con ello la garantía del ejercicio del poder público y la actuación de los ciudadanos estará dentro de la ley. Al dividirse el ejercicio del poder público en instancias claramente identificables (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se aduce que otra de las cuestiones de fondo en la conformación del Estado liberal fue regular mediante las leyes "la acción del poder estatal, donde quedaron excluidas la intervención directa sobre la propiedad y la economía"¹².

A partir de aquí se reproduce la concepción de un sujeto libre con plena capacidad en el ejercicio de sus derechos frente al Estado; sin embargo, la nueva condición de igualdad formal de los sujetos no garantizó el ejercicio de los derechos, puesto que no se alteró la posición económica de la mayoría

¹¹ http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/formas_de_estado.htm. Biblioteca Digital Formas de Estado., p. 1

¹² Ibid., p. 1

de los ciudadanos ni su participación en la estructura del poder político¹³, sino que, ante la desigualdad económica y social, la existencia de clases sociales y su lucha histórica en los contextos nacionales, los Estados liberales optaron por la igualación jurídico-política de los individuos que posibilitó la reproducción del esquema de dominación.

Como resultado del proceso de conformación de los Estados liberales se desprende el surgimiento de las naciones, este surgimiento comprendió la lucha por la soberanía política sobre un territorio y una población determinada al interior como la independencia y autonomía política frente al exterior; con ello se habla del ejercicio de un poder nacional en Estados soberanos, y a su vez, de Estados nacionales ejerciendo un poder que es soberano¹⁴. Este juego de palabras indica que en la conformación de los Estados fue necesaria una organización política que interrelacionara lo nacional con lo soberano y a partir de esto se organizaron "los medios políticos, militares, culturales y económicos, de decisión y poder, todas las instituciones y los ambientes específicos en que la mayor parte de los hombres viven sus vidas públicas y privadas"¹⁵, aspectos determinantes en la conformación de los Estado Nación.

El Estado Nación alcanzó su apogeo durante el curso del siglo XIX y XX, se fundamenta en las ideas propagadas por la Revolución Francesa donde se definieron los principios de lo nacional: "la percepción de la nación como la colectividad que reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; la definición de la nación como la colectividad regida por las mismas leyes y dirigida por el mismo gobierno; la afirmación de que la nación es soberana y única fuente de legitimidad política; y la afirmación de que la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no puede existir gobierno legítimo fuera de las leyes de cada nación"¹⁶. Por lo que se entiende que el Estado Nación es resultado en gran medida de las luchas por el poder y las confrontaciones sociales que los pueblos han protagonizado.

Asimismo, se conciben como entidades políticas étnicamente homogéneas que en la práctica no ha sido posible, pues como señala Sánchez¹⁷, la gran mayoría de los Estados nacionales que se formaron en Europa, Asia, África, América y Oceanía, son culturalmente heterogéneos, están

¹³ Idem., p. 2.

¹⁴ Marcos, Patricio, op. cit., p. 64

¹⁵ Mills Wright. La imaginación sociológica. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición 1969. Tercera Edición revisada 2003. México., pp.148-149.

¹⁶ <http://www.monografias.com/trabajos10/globalx/globalx.shtml#ORIGEN>, Los orígenes del Estado-Nación., p.1

¹⁷ Consuelo Sánchez. Estado, Nacionalismo y Autonomía, pp. 19 - 83.

conformados, según el caso, por diversas naciones, pueblos o culturas que mantienen sus identidades diferenciadas.

Así el Estado Nación, según Sánchez, se concibe, por una parte, como una entidad política en la que sus miembros pertenecen a una sola nación, un solo pueblo y una sola cultura, y por la otra, que a cada uno de sus miembros les corresponden ciertos derechos y libertades individuales. Se ignora la existencia de otros pueblos y naciones con identidades distintas en el seno del Estado Nación y en consecuencia se rechaza la posibilidad de reconocer derechos particulares a las colectividades diferenciadas.

El Estado social emerge como una demarcación y una refutación de los principios que el liberalismo había vislumbrado como los ejes de la legitimidad política en la Europa del siglo XIX. Su filosofía política se fundó en la ampliación -no en la negación- de las libertades garantizadas por el régimen liberal-democrático. Para la tradición liberal el individuo era el único responsable de sus éxitos y sus fracasos sociales. Para el socialismo occidental, artífice central del Estado social, esta responsabilidad recaía también en la sociedad misma, era la sociedad la que debía garantizar cierta igualdad de condiciones a individuos que nacían bajo condiciones sociales y económicas desiguales.

Es obvio que el Estado social surgió como una alternativa al Estado totalitario, que ya había emergido en la Unión Soviética a la filosofía de Bismarck sobre el Estado mínimo, asimismo a las secuelas sociales e institucionales del capitalismo salvaje de 1929. No es del todo claro cuál fue -y sigue siendo- el espacio de acotamiento en el cual es capaz de intervenir para actuar como una fuerza que garantice, simultáneamente, la distribución del ingreso y la eficacia económica preservando los principios del régimen democrático, sin suprimir el mercado.

El Estado corporativo según Schmitter¹⁸ es definido como: "...un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas son organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, sin competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías

¹⁸ René Millán. (Neo) corporativismo y gobernabilidad: Vínculos discretos. *En Relaciones Corporativas en un Proceso de Transición*. Instituto de Investigaciones Sociales, IIS -UNAM. Año 1992., p.45

a cambio de la observancia de ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de la demanda y de los apoyos a distribuir”.

Para Rogelio Hernández Rodríguez¹⁹, el corporativismo no es un tipo particular de sistema político, sino un sistema de representación de intereses cuya cualidad esencial es vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que toman las decisiones mediante organizaciones que se sectorializan y que de acuerdo con la postura de Schmitter, afirma que el corporativismo es compatible con diferentes clases de sistemas políticos. Según Hira de Gortari y Alicia Zicardi²⁰, éste sistema se desarrolló en México durante el período de (1940 – 1985), etapa histórica conocida también por estas autoras como de un Estado intervencionista.

1.3. El Liberalismo, como fundamento Filosófico y Político del Estado.

Según Villarreal²¹ el liberalismo es una doctrina filosófica y política sobre la cual se funda el Estado, la sociedad y la economía moderna de la sociedad capitalista. Esta doctrina nace a fines del siglo XVII después de la Revolución Inglesa de 1688, de la Independencia de los Estados Unidos en 1776 y de la Revolución Francesa de 1789. En sus orígenes fue un movimiento anti-feudal orientado a limitar los excesos del poder de la monarquía absoluta.

Esta doctrina tiene eco en México a través del liberalismo social. En 1810 se inicia un movimiento que no solo buscaba liberarse del dominio socioeconómico, político y cultural de la “Corona Española”, sino también inaugurar la aplicación de una política diferente fuera del dominio del Rey de España representada en México por el poder absoluto del Virrey. Esta política está inspirada en el Liberalismo Europeo.

Villarreal²² identifica tres corrientes del liberalismo: El liberalismo clásico de laissez-faire con un Estado guardián, el liberalismo neokeynesiano con un Estado benefactor, y el liberalismo “moderno” de laissez-faire con un Estado mínimo o neoliberalismo.

¹⁹ Rene Millán, op. cit., p. 45

²⁰ Hira de Gortari y Alicia Zicardi. Instituciones y Clientelas de la Política Social: Un esbozo histórico, 1867 – 1994. Ver en Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa., p. 201

²¹ René Villarreal, Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno, p 109

²² René Villarreal, op. cit., p. 109

Podemos decir que estos tres tipos de Estado han sido observables en México a través de los cambios que se fueron dando en la historia y que en cierta forma, fomentaron el crecimiento de un enorme aparato institucional, especialmente en el área de la salud, educación y asistencia social.

CUADRO NO. 1. ETAPAS DEL LIBERALISMO EN MÉXICO.

LIBERALISMO	ASPECTOS HISTORICOS EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS	ASPECTOS HISTORICOS EN MÉXICO
El liberalismo clásico de <i>laissez-faire</i> y el <u>Estado guardián</u> .	Después de la Revolución inglesa de 1688, con la Independencia de Estados Unidos 1776 y la Revolución Francesa de 1789.	Después del movimiento de independencia de 1810 De la republica restaurada al Porfiriato (1867 – 1911)
	Corresponde a una época marcada por el surgimiento y ascenso del capitalismo y por una sociedad civil vigorosa; pero poco diferenciada que se da entre 1830 y 1880. Aquí no hay lugar para el Estado como agente económico. Su principio político, es dejar que los individuos actúen libremente y sin restricciones en la búsqueda de su propia satisfacción. Un Estado garante del orden público cuya tarea es proteger a cada integrante de la sociedad para que sus derechos individuales –libertad y propiedad- no le sean arrebatados.	
El liberalismo nekeynesiano y el <u>Estado benefactor</u> .	La crisis de 1929 a 1936 provocó una depresión económica a escala mundial. Se plantea la intervención del Estado.	Después de la Revolución Mexicana, inicio del proceso de institucionalización, periodo político de Lázaro Cárdenas 1940
	Sostiene el principio de las libertades económicas: el libre mercado y el interés individual como motor del capitalismo en el ámbito microeconómico; pero plantea que en el agregado de estos motores no garantizan el pleno empleo y la demanda efectiva indispensable para el funcionamiento capitalista y el desarrollo de la democracia, por el Estado tiene que intervenir en la economía para que el equilibrio del pleno empleo se alcance.	
El liberalismo “moderno” de <i>laissez-faire</i> y el <u>Estado mínimo o neoliberalismo</u> .	La crisis económica de 1969 – 1970	Surge a finales de los años setenta, con el Gobierno de Miguel de la Madrid, toma mayor auge en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari,
	El modelo Neoliberal ha entrado en crisis a principios de los años noventa, por la recesión internacional en los principales países industrializados.	
El surgimiento de un movimiento neoconservador: el neoliberalismo, que postulaba el regreso al paradigma de la economía clásica y al liberalismo de <i>laissez-faire</i> , bajo el ropaje de la economía de la oferta y el Estado mínimo. El neoliberalismo postula que se deben de dejar “al libre juego” los efectos y costos sociales del sistema, porque según su lógica éstos se arreglaran solos cuando el auge de los ricos se derrame hacia los pobres.		

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Cabe destacar que el crecimiento del aparato gubernamental en México trajo consigo una creciente burocratización y gasto excesivo de los recursos del Estado, elementos que sirvieron para contrarrestar la fuerza del Estado del Bienestar y en este sentido aplicar una política de achicamiento del Estado, privatización, descentralización y liberalización de precios, entre otras medidas neoliberales.

No es de nuestro interés realizar un estudio exhaustivo de dichas vertientes, sino sobre todo hacer un análisis breve de cada una de ellas, con el fin de explicar los alcances y las limitaciones del Estado y el auge que han tenido las organizaciones sociales.

1.3.1. Liberalismo clásico de laissez-faire, Estado guardián.

Este modelo parte de la idea positivista de que existe un orden “natural” en la sociedad bajo el cual el individuo posee un conjunto de derechos y libertades, entre ellos, el derecho a la propiedad, a la actividad profesional o laboral, y al uso y abuso de los bienes particulares, los cuales están regulados por el mercado en un proceso de relación contractual de compra-venta y la actividad económica donde cada individuo buscaba su interés. Este modelo contractual de la sociedad “moderna” se integró en un sistema basado en principios como: La protección de las libertades individuales y los derechos civiles, urgencia de limitar el poder gubernamental mediante la división y el equilibrio de poderes y el Principio de legalidad como garantía del orden social. Dados estos principios, y como cada individuo vela mejor que nadie por sus propios intereses; el modelo planteó un mecanismo de libertad donde el individuo pudiera satisfacer sus necesidades internas a su modo; pero a través de la adquisición de bienes y servicios en el mercado. Bajo este enfoque, el mercado tuvo en ese momento histórico un papel central y respondió a las tres preguntas centrales fundamentales de todo sistema económico: ¿Qué, Cómo, y para quién producir?. Bajo esta premisa de libertades individuales el hombre es guiado por una “mano invisible” mediante la libre fluctuación de precios permitiendo que todos los esfuerzos individuales y egoístas conduzcan al bienestar social y a una óptima asignación de recursos, es decir, el hombre por su propio afán de lucro emprende alguna actividad que se materializa en el mercado y que intercambia en este por bienes y servicios para su desarrollo y bienestar de acuerdo a las fluctuaciones que en cierta medida provocan desigualdades.

Para Adam Smith, el papel del Estado se restringe a tres deberes: defender al país ante la agresión extranjera, establecer una buena administración de justicia; y realizar obras que no emprendería el sector privado y cuyo beneficio social es superior al privado. En este sentido Smith reconocía la existencia de bienes públicos y la necesidad de que el gobierno lo financiara. En este modelo clásico no existe un lugar para el Estado como agente económico. Así la prescripción de política es dejar que los individuos actúen libremente y sin restricciones en la búsqueda de su propia satisfacción. Esta política de dejar hacer se ha denominado laissez-faire, con un Estado garante del orden público cuya tarea es proteger a cada integrante de la sociedad para que sus derechos individuales –libertad y propiedad- no le sean arrebatados. Sin embargo, como señala Paul

Samuelson, el liberalismo de *laissez-faire* no se llegó a instrumentar totalmente en ningún país y todo caso, el modelo más cercano al esquema teórico no proporciono los frutos esperados.²³

1.3.2. Liberalismo neokeynesiano, Estado Benefactor.

El liberalismo neokeynesiano (Estado benefactor), también catalogado como Estado interventor corporativo, en el cual sus políticas sociales se enmarcan en el modelo de *welfare state*, que sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos principalmente: salud, educación, y seguridad social. Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso con la capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. Esto supone un crecimiento del gasto público que a su vez entraña un incremento de las cargas fiscales. Así se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelista.²⁴

Este modelo que surge en Inglaterra, es una respuesta del Estado ante las graves desigualdades sociales que se advierten en la posguerra, viene a complementar la creación de un nuevo orden económico-social en el cual regirán, en adelante, los postulados keynesianos adoptados exitosamente en Estados Unidos como formula para salir de la gran depresión de los años treinta. El sustento de esta política económica es un Estado interventor con capacidad para mantener la demanda, asegurar un sostenido crecimiento económico y garantizar así el pleno empleo.²⁵

Este modelo tiene sus orígenes a partir de la crisis de 1929 que provocó una depresión económica a escala mundial, resultado según los economistas del siglo XX, de la sobreproducción y sobre todo, por la falta de poder adquisitivo para el intercambio entre la oferta y la demanda. Ante tal situación los neoclásicos se mostraron incompetentes. Es Keynes quien en 1936 en su obra titulada "Teoría General de la ocupación, el Interés y el Dinero", plantea la intervención del Estado para dar solución a la crisis económica y política que se gesto en esos años.

²³ *Ibíd.*, pp. 109 - 114

²⁴ Hira De Gortari y Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 211

²⁵ *Ibíd.*, p. 211

Dentro del marco de la concepción Keynesiana el Estado tiene que intervenir en la economía para que el equilibrio del pleno empleo se alcance. Bajo esta perspectiva económica los Estados capitalistas centrales ponen en práctica dichos planteamientos, los cuales surtieron un efecto diferente en unos y otros países debido a un problema muy profundo para el capitalismo, la situación de miseria en que se encontraban los países del tercer mundo (América Latina, África y Asia), problema que se fue agravando después de la Segunda Guerra Mundial debido a que un sector modernizado ha funcionado en base a relaciones de producción capitalista, por el otro, un sector que agrupa un conglomerado social muy amplio en condiciones de producción simple y de subsistencia generaba desequilibrios al sistema.

El Estado benefactor sostiene el principio de las libertades económicas: el libre mercado y el interés individual como motor del capitalismo en el ámbito microeconómico; pero plantea que el agregado de estos motores no garantizan el pleno empleo y la demanda efectiva indispensable para el funcionamiento capitalista y el desarrollo de la democracia. Esta opinión denota la visión de que la economía capitalista por sí sola no puede resolver el problema del pleno empleo de los recursos, y una política de manejo de la demanda agregada puede conducir a la economía hacia una mejor situación cercana al pleno empleo. Keynes señalaba que el capitalismo de mercado tiene dos problemas: el ciclo económico y la distribución del ingreso.

Al revisar los postulados de la economía clásica Keynes hace ver que los ajustes y el equilibrio en el mercado no son automáticos debido a que los precios y los salarios no son flexibles a la baja, por lo que en una caída en la actividad económica no se ajustan, generándose estancamiento por una insuficiencia de la demanda efectiva que la “mano invisible” es incapaz de revertir por sí sola. Surge así la incorporación de un nuevo agente económico, el gobierno, que puede y debe -dice Keynes- intervenir para solucionar problemas relativos a los desequilibrios de corto plazo en los mercados con el objeto de recuperar el pleno empleo y suavizar las tendencias de los ciclos económicos.

El mensaje fundamental de Keynes es: “la economía capitalista necesita ser regulada; puede serlo y debe serlo si la sociedad desea una economía estable que aproveche plenamente sus recursos”. Esta regulación debe estar en manos del Estado y no en una “mano invisible”, por lo que las funciones del Estado, según Samuelson son: Establecer el marco jurídico de la economía de mercado, Determinar la política de estabilización macroeconómica, Influir en la asignación de los recursos para influir en la eficiencia económica y Establecer programas que influyan en la distribución del

ingreso. En cuanto al aspecto social el liberalismo nekeynesiano permitió el nacimiento del Estado Benefactor creándose una basta infraestructura social y una tupida red de programas de asistencia social: el seguro médico, el seguro del desempleo, las prestaciones sociales y los subsidios.²⁶

Retomando Canto Chac²⁷, el Estado de Bienestar es un modelo centrado en la acción gubernamental, para atender lo social, económico y político. Sus objetivos tienen como fin cumplir los derechos, socializar el bienestar y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores con un carácter universal, bajo una política caracterizada por la prestación gratuita o subsidiada de servicios, protección laboral y redistribución fiscal y subsidio al consumo popular. Para alcanzar dicha política el Estado debía de plantear una legislación laboral con prestaciones obligatorias, legislación fiscal de carácter progresivo. En cuanto al mecanismo de las políticas de bienestar, quedaban en manos del gobierno todas sus fases, desde la conformación de la agenda hasta la evaluación de los resultados. La ventaja de este Modelo, según Muñoz²⁸ es que partía del reconocimiento de los derechos sociales y de la universalización de las prestaciones, formalmente todo individuo por el simple hecho de ser ciudadano tiene el derecho a las prestaciones sociales, a reclamar atención pública para cubrir sus necesidades; pero la principal desventaja que tiene este modelo es que realmente quienes tenían mayor acceso a mejores servicios eran los que tenían a su vez mayor capacidad de negociación política, principalmente las grandes corporaciones, por lo que la seguridad social paso a ser un instrumento de intercambio político y por tanto los más necesitados eran a la vez los menos favorecidos. Otra desventaja era la mala calidad de los servicios al no haber competencia entre otras instancias prestadoras de servicios.

1.3.2.1. Modelos del Estado de Bienestar.

Boltvinik²⁹ revisando Gosta Esping-Andersen, plantea, que el estudio de las formas de Estado de Bienestar son englobadas por uno de los autores más importantes en la materia: Esping-Andersen, quien dentro de una tipología ubica el quehacer de las políticas públicas relacionadas principalmente con la pobreza, ésta se clasifica en:

²⁶ René Villarreal, op. cit., pp. 114 - 124

²⁷ Manuel Canto Chac. Desarrollo Social: Descentralización y participación, en Políticas Sociales y Nuevos Actores, pp. 25 - 28

²⁸ Rafael Muñoz de Bustillo. El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo., p. 39

²⁹ Julio Boltvinik. Políticas Focalizadas en Combate a la Pobreza en México. El Progreso / Oportunidades. Ver en La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Julio Boltvinik y Araceli Damián. Siglo XXI Editores. pp. 315-320.

El Modelo dominado por la **asistencia social**, al que llama modelo “liberal” o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. Para tener derecho a la asistencia, el individuo tiene que demostrar que está en situación de necesidad, tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que necesita la asistencia social. Este modelo es el que el Banco Mundial, entre otras instituciones internacionales, está promoviendo en los países subdesarrollados como es el caso de México.

El Modelo llamado de **seguridad social obligatoria** o “conservador corporativista” provee derechos amplios a los asegurados; pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. En este caso se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social, porque todos: o son trabajadores directos de empresas formales o bien son derechohabientes asociados a ese trabajador. El calificativo conservador lo asocia el autor al modelo por el principio de subsidiariedad del estado de bienestar respecto a la familia. Es decir, el estado sólo intervendrá si la familia no puede hacerlo, por lo cual el modelo no estimula la participación económica de la mujer ni la independencia de los jóvenes. Los prototipos son Alemania, Francia e Italia. Se promueve ampliamente el reforzamiento del esquema familiar y la conservación de los modelos tradicionales del hombre y la mujer.

El tercer Modelo se denomina “**socialdemocracia**”, dice que: los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. El autor explica que al aumentar las expectativas vitales de las clases medias en los países europeos y Estados Unidos hubo dos reacciones de los modelos de bienestar social.

- Una, la que prevaleció en la mayoría de los países fue dejar que esas mayores expectativas se atendieran por el mercado privado lo cual segmentó los servicios sociales. Tanto los servicios educativos como los de salud y seguridad social se dividieron entre los servicios básicos proporcionados por el Estado para la gran mayoría, mismos que fueron perdiendo calidad, y los servicios privados de mejor calidad sólo para quienes podrían pagarlo. Los países que adoptaron el modelo socialdemócrata elevaron la calidad de las prestaciones que el Estado proporciona y, por tanto, incorporaron plenamente a toda la población.
- Otro elemento de este modelo es que los costos de la reproducción familiar son socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores y a

los ancianos e inválidos. A diferencia del modelo conservador que lo hace todo a través de la familia y como resultado mantiene la dependencia de los jóvenes respecto a sus padres. En el modelo socialdemócrata las transferencias son directas, con lo cual éste se libera de ese autoritarismo familiar que tantos hombres y mujeres jóvenes sufren; pero el elemento distintivo es que este modelo está comprometido con la garantía del pleno empleo de tal manera que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el derecho a la protección plena del ingreso. Éste es, desde luego, el más desmercantilizado de los modelos, predominante sobre todo en los países escandinavos.

De los tres modelos, según Boltvinik, el que se ha promovido en México y América Latina para combatir la pobreza extrema es el primero: el residual o liberal, en el cual la **asistencia social** solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza extrema y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

1.3.3. Liberalismo “moderno” de laissez-faire, Estado neoliberal.

Cuarenta años después del surgimiento del Estado de Bienestar, ya en la década de los setenta, esta modalidad de acumulación de capital pierde legitimidad pues se parte del supuesto que los países industrializados experimentaban en los años 60s., una "gran crisis general" que se prolongó hasta los años ochenta. Según los neoliberales por la persistencia de los gobiernos de buscar el pleno empleo y por la participación del Estado como agente económico. Esta segunda crisis indujo a un replanteamiento de la economía, ya que el continuar con la política económica Keynesiana, significaba profundizar más con la participación del Estado en la economía provocando desajustes fiscales y monetarios a largo plazo. Mediante este postulado los Neoliberales argumentaron que el Estado es quien ha provocado la crisis a través de su intervención en lo económico y social, ya que entre más intervenga más se agrava la situación socioeconómica y la población en definitiva no puede acceder al mercado como portador de bienes y servicios que coadyuven acrecentar su bienestar y superar su pobreza, bajo esta premisa el mercado consecuentemente va siendo sustituido por la planificación centralizada y ésta, según los neoliberales ha llevado a las sociedades al quiebre y al desastre del sistema.³⁰

³⁰ René Villarreal, *Ibíd.*, pp. 124 - 138

Según los argumentos neoliberales la sociedad desilusionada por el papel del gobierno creó las condiciones propicias para el surgimiento de un movimiento neoconservador: el neoliberalismo, el cual postulaba el regreso al paradigma de la economía clásica y al liberalismo de *laissez-faire* bajo el ropaje de la economía de la oferta y el Estado mínimo. Esta crítica al estatismo también estuvo presente desde los años sesenta en los nuevos movimientos sociales, especialmente por las organizaciones sociales populares, quienes desde sus planteamientos ideológico – políticas de centro y de izquierda, llevaron a cuestionar la centralización y el burocratismo que estatizaron el espacio público. Por otra parte el cuestionamiento de la propia existencia de sindicatos y otras formas de integración de intereses sociales lleva a la fragmentación de los mecanismos de la cohesión social y del consenso.

Asimismo, con la intervención estatal los gastos públicos tienden a crecer cada vez más sin tener una compensación similar en los ingresos, por ello las críticas se centran en los excesos de dicho intervencionismo. En el neoliberalismo las necesidades del hombre se satisfacen en el mercado y en la familia, sólo a falta de esos dos es cuando debiera actuar el Estado y siempre de manera temporal a través de programas compensatorios y focalizados bajo los lineamientos tipificados por la asistencia social.

En síntesis podemos decir que: los neoliberales abogan por una economía de mercado libre que tiende al equilibrio de competencia perfecta, pues con la intervención estatal, las instituciones y los servicios que estas ofrecían cada vez eran menos eficientes y más costosos, pues como señala Michel Albert³¹ la revolución conservadora y el retorno al liberalismo de *laissez-faire* expresaban una batalla interior contra los excesos y la ineficacia de la intervención estatal con la búsqueda de un Estado mínimo. Su principio más visible era: menos impuestos para los ricos ya que al pagar éstos menos impuestos el crecimiento de la economía sería más vigoroso, se generarían automáticamente más empleos y todo el mundo se beneficiaría. Desde el punto de vista ideológico la política económica de liberalizar el mercado tiene una acogida inmensurable por parte de las burguesías occidentales.

La liberación del mercado controlado por parte del Estado busca por un lado eliminar las prácticas de planificación evitando de esta forma restricciones a los precios y dejando que sean las fuerzas de la oferta y la demanda las que determinen los niveles de producción, de comercialización y de

³¹ *Ibíd.*, p. 125

precios. Asimismo, se plantea la necesidad de privatizar las empresas estatales, que son vistas como fuentes de rentabilidad o de especulación, entregándolas el mismo Estado a la Empresa privada o mejor dicho a los sectores oligarcas o transnacionales que son realmente los beneficiarios del Modelo.

El modelo también apunta hacia la promoción de entrada y salida libre del capital de un país a otro. Esto significa crear condiciones para que las transnacionales adquieran la luz verde para una mejor exportación de la fuerza de trabajo en cualquier país del mundo, entregando de esta manera, los recursos naturales sin condiciones normativas, supeditando a las empresas nacionales que tienen problema de liquidez al capital externo, entre otros. Dentro de este contexto se plantea como solución al subdesarrollo y al desempleo el montaje de empresas maquiladoras al estilo de Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur.

Con el principio de la liberación del mercado y de la minimización aparente de las funciones de Estado como agente económico, el Estado reduce su cobertura dentro del ámbito económico; es decir su papel como emprendedor; pero asume un rol de protector de la empresa privada.

La doctrina neoliberal al situarse en el punto de vista de la política económica, en que la libertad económica es sinónimo de libertad política, “lleva a sostener que cualquier política que representa intervención del Estado medra los fundamentos de la libertad política y de la democracia.”³² Así al erigir el respeto a la libertad individual económica y política como la piedra angular de los sistemas sociales el neoliberalismo postula que se deben de dejar “al libre juego” los efectos y costos sociales del sistema, porque según su lógica, éstos se arreglaran solos cuando el auge de los ricos se derrame hacia los pobres. No obstante se admite la presencia de las desigualdades sociales por la prevalencia de los más capaces sobre los más débiles.

En el aspecto económico se da un retorno al liberalismo clásico: el manejo de la demanda agregada es inadmisibles porque es inviable y la labor del Estado es privatizar y desregular indiscriminadamente. No se reconocen las fallas del mercado como: externalidades, bienes públicos, riesgo moral, información asimétrica y, sobre todo, el desempleo. Se justifica cualquier tasa de desempleo resultante como desempleo friccional, resultado del funcionamiento normal de la economía.

³² García Cotorelo, “Neoliberalismo, razones y sinrazones” en Liberalismo social: elementos y discursos del poder, Colección Política y Administración, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992, p. 111

Colocar a la empresa como el sujeto principal del quehacer estatal implica establecer políticas cuyas prioridades sean incrementar los beneficios de estas y reducir sus costos; pero como no se establece política de promoción alguna, la mejor política es dejar hacer-dejar pasar y suprimir todos los obstáculos para el funcionamiento de este principio, como son las normas, leyes y regulaciones donde se codificaron derechos sociales y atribuciones públicas en las instituciones del Estado benefactor. La receta básica es, entonces: privatizar, dar primacía a la empresa, que es el nuevo motor del progreso, y retornar a un sistema de libre mercado. Es decir, caminar hacia una sociedad desregulada y hacia un Estado mínimo.

En perspectiva más global y de largo plazo podemos afirmar que el neoliberalismo de la economía de la oferta y el Estado mínimo ha sido sólo un paréntesis, una oleada que siendo más ideológica que científica, no tuvo respuesta para los problemas de la nueva estructura económica mundial. Su visión parcial e ideológica a favor del mercado mostró ineficacia para resolver los problemas económicos y, en especial, los sociales. El modelo Neoliberal ha entrado en crisis a principios de los años noventa cuando la herencia nociva de la década anterior se hizo evidente y la recesión internacional en los principales países industrializados colocó espesas dudas sobre su capacidad para generar un nuevo auge de la economía mundial.

1.3.3.1. Medidas Neoliberales Aplicadas en América Latina.

La humanidad está pasando por una crisis económica y social de una gravedad sin precedentes que lleva a grandes sectores de la población mundial a un rápido empobrecimiento. Una tras otra las economías nacionales se desploman y el desempleo abunda. Hambruna y miseria prevalecen en África subsahariana, en el sur de Asia y en algunas partes de Latinoamérica. Esta “globalización de la pobreza” que en gran medida ha revertido los logros de la descolonización, se inició en el tercer mundo al mismo tiempo que la crisis de la deuda de principios de los ochenta y la imposición de las letales reformas económicas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.³³

Asimismo, Chossudovsky³⁴ plantea que las rigurosas medidas de austeridad conllevaron la gradual desintegración del Estado Benefactor y las medidas de “estabilización macroeconómica”, como el programa de ajuste estructural, ha llevado al empobrecimiento de cientos de millones de personas y han contribuido a la depresión de las ganancias de los trabajadores y al debilitamiento del papel del

³³ Michel Chossudovsky. *Globalización de la pobreza y Nuevo Orden Mundial.*, p. 7

³⁴ Michel Chossudovsky, op. cit., pp. 9 - 25

Estado. Es decir, las políticas gubernamentales promueven la desregulación del mercado de mano de obra: desindexación de ganancias, empleos de medio tiempo, jubilación anticipada y la imposición de los llamados cortes salariales “voluntarios”. Esta crisis de extensión mundial es más devastadora que la gran depresión de los años treinta del siglo pasado.

Para el caso de América Latina, cabe hacer una reflexión de la ola neoliberal de los años ochenta, ya que desde mi punto de vista, ésta no desmanteló al Estado benefactor y no eliminó su acción reguladora; el paradigma histórico-real al igual que el gasto social sobrevivieron aunque este último se redujo. El neoliberalismo evidenció la urgente necesidad de reformar al Estado, de impulsar la apertura de las economías nacionales en el nuevo contexto de globalización; pero en especial, su derrota marcó la necesidad de construir un nuevo paradigma teórico – ideológico para explicar las nuevas realidades del capitalismo posmoderno.

Para Caballero³⁵ los críticos del modelo de sustitución de importaciones encontraron que la experiencia de desarrollo de los países Latinoamericanos en el período de la posguerra había conducido a tres situaciones: Una inestabilidad macroeconómica, una distorsión en la asignación de recursos y un desempeño deficiente de la administración pública. Ellos conceptualizaron que la transformación estructural que requerían los países subdesarrollados consistía básicamente en restablecer el libre funcionamiento de los mercados, comenzando por el mercado de capitales y liberando la economía de la interferencia estatal.

El Modelo Neoliberal se expresa a través de los programas de Estabilización y Ajuste Estructural impulsado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos. Esta nueva estrategia se caracteriza por tener una orientación hacia afuera, por utilizar los mercados domésticos e internacionales como mecanismo para la asignación eficiente de recursos. Se cree que el crecimiento de las exportaciones es la clave para lograr el crecimiento económico. En consecuencia, se definen diez instrumentos de política neoliberal para lograr la estabilización y el ajuste: Disminución del déficit fiscal a una tasa cercana al 2% de PIB; Reorientación del gasto público, por la cual se deben eliminar los subsidios indiscriminados; Reforma tributaria; Tasa de interés positiva e indiscriminada; Tasa de cambio que asegure un nivel competitivo de las exportaciones; Liberalización del comercio; Legislación adecuada para fomentar la inversión extranjera;

³⁵ Elsa Lily Caballero Zentum. Política social alternativa. Cuadernillo de Investigación del Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social. Año 1996, pp. 23 - 48

Privatización de empresas estatales; Desregularización de los mercados; y Seguridad de los derechos de propiedad.

Para poner en marcha estos diez lineamientos se prevén dos etapas: Una primera de estabilización y una segunda de ajuste. Cumplidas éstas se espera llegar a una tercera etapa de crecimiento sostenido y a una elegibilidad crediticia amplia. Sin embargo, se da la alternativa de que países cuyos gobiernos demuestran voluntad de llevar a cabo las medidas puedan recibir apoyo financiero desde el inicio del proceso. Por otra parte, el proceso de liberalización se presenta bajo la coexistencia de tres formas de apertura económica:

- Unilateral: cuando cada país hace un esfuerzo por abrir su economía.
- Preferencial o por Bloques: cuando los países abren segmentos de su economía bajo un marco de reciprocidad.
- Multilateral: entendido como la negociación en el seno del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT).

Con lo anterior se logrará promover la competencia, incrementar la movilización de recursos y mejorar la tasa de inversión y crecimiento de la economía. Por su parte el Estado deberá eliminar su acción intervencionista limitándose a la provisión de un marco regulador que permita la optimización económica, a garantizar la provisión de los servicios públicos, a orientar la inversión pública a la construcción de infraestructura básica y a propender por una distribución más equitativa del ingreso.

En resumen, el Modelo Neoliberal busca ante todo que los países de América Latina tengan en un futuro inmediato un marco macroeconómico sano, un gobierno pequeño y eficiente, un sector privado creciente y una política de reducción de la pobreza con programas focalizados.

Desde la perspectiva de los documentos de Desarrollo Humano elaborado por la Organización de las Naciones Unidas³⁶, tomando en cuenta las experiencias a nivel internacional, nos dicen que el Neoliberalismo busca la liberalización de los mercados y el achicamiento de los Estados a través de la privatización y descentralización.

³⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Índice de Desarrollo Humano, PNUD – ONU, años de 1992 - 1995

En América Latina la primera expresión abierta de la crisis capitalista contemporánea es la crisis de la deuda externa, que sin ser causa, sobre ella se argumentan las medidas correctivas neoliberales que los gobiernos latinoamericanos deberán de enfrentar para corregir las distorsiones provocadas por la intervención del Estado como regulador de la economía y la sociedad y lograr recuperar la credibilidad financiera, y estar en sintonía con la dinámica internacional de acumulación. Los programas de Ajuste Estructural son implementados en América Latina a partir de la década de los años 70, y más agresivamente en los años 80, como mecanismo no solo para enfrentar la crisis, sino también son considerados como elementos de un proceso mucho más amplio de reconstrucción del capitalismo a escala global que simples medidas coyunturales de ordenamiento de las economías nacionales en la búsqueda de nuevas oportunidades a partir de dos procesos fundamentales: la globalización y la privatización de las economías nacionales.

Los Programas de Ajuste Estructural tienen dos momentos: el primero es el llamado Programa de Estabilización cuyo objetivo es resolver en el corto plazo los desequilibrios macroeconómicos fundamentales, poniendo especial énfasis en el déficit fiscal y el déficit de la balanza de pagos con el objetivo de colocar a las economías nacionales en condiciones de incorporarse equilibradamente a la dinámica del sistema. El segundo momento es propiamente el del Ajuste Estructural y hace referencia a la transformación de las estructuras económicas nacionales, transformación cuyos elementos fundamentales son: reducción al mínimo del sector público, implantación de un modelo de crecimiento basado en la promoción de exportaciones, y la desnacionalización del capital.

Las medidas de política económica que componen los Programas de Ajuste Estructural pueden ser resumidas en:

- Eliminación de las prácticas de planificación;
- Eliminación de los controles de precios sobre los bienes de consumo;
- Liberación del mercado de divisas;
- Liberación de tasa de interés;
- Eliminación de los monopolios (Sindicatos) en el mercado de trabajo;
- Liberalización del acceso al país del capital extranjero;
- Orientación preferencial de las medidas de política económica hacia la promoción de exportaciones; y

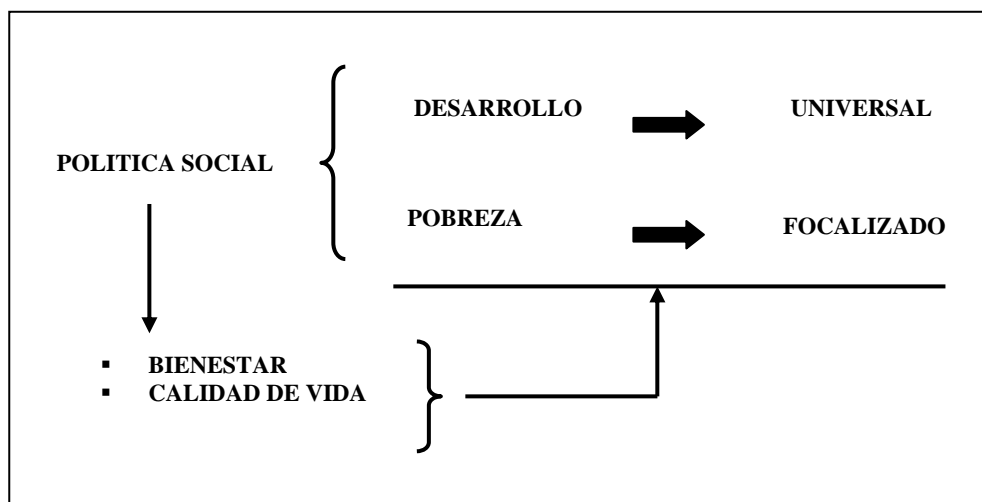
- Reducción del tamaño del Estado por la vía de concentrar la inversión pública únicamente en aquellos proyectos que fortalezcan directamente a la promoción de las exportaciones y la reducción a mínimo de los proyectos de inversión social y los subsidios a sectores sociales y productivos.

En síntesis, ello implica renovar la reinserción subordinada de las economías latinoamericanas en el sistema social capitalista bajo la primacía del mercado. Los Programas de Ajuste Estructural tienen su base teórica en el Modelo Neoliberal, que en términos muy gruesos propugnan por la primacía del mercado como mecanismo óptimo de asignación de los recursos.

II. MARCO TEÓRICO EN EL QUE SE INSCRIBE LA POLÍTICA SOCIAL.

Los conceptos que en este apartado se abordan tiene como fin el situar los diversos elementos y características que forman parte de las corrientes teóricas del desarrollo, tales como: política social, entendida como un conjunto de herramientas que emplea el Estado para impulsar el desarrollo de la sociedad elevando los niveles de vida de población en sus diferentes aspectos económicos, sociales, políticos y culturales que le permita a los habitantes de la sociedad vivir una vida digna, con calidad en sus múltiples dimensiones, con un carácter objetivo como subjetivo y no visualizar la política social como una herramienta para superar la pobreza, marginación o exclusión de diversos grupos sociales, en especial los pueblos indígenas que forman parte de éste estudio.

MAPA CONCEPTUAL DE POLÍTICA SOCIAL.



Fuente. Martín Castro Guzmán 2006

Para el desarrollo de este capítulo es importante primero hacer análisis sobre las implicaciones y los alcances de la política social como concepto, así como de los diversos enfoques que se han utilizado para su definición, segundo realizar un análisis de los conceptos de bienestar y calidad de vida, a fin de precisar los elementos más comunes para el análisis y la discusión de las teorías del desarrollo; y tercero analizar el concepto de pobreza dentro de un marco teórico y metodológico, tomando en cuenta los aportes hechos por los organismos internacional para superar la pobreza.

2.1. ¿Qué es la Política Social?

Considero que la política social es una parte esencial del concepto de desarrollo¹, visto este desde un punto integral, no solamente como categoría económica, sino también como una categoría sociocultural, política y ambiental. El primero entendido como un conjunto de herramientas que emplean el Estado para impulsar el desarrollo en la sociedad, y el segundo como un proceso de etapas sucesivas en forma de espiral.

Para el caso de los países de América Latina, ante situaciones de pobreza, marginación, y exclusión; se emplea el concepto de subdesarrollo², por lo que el concepto de política social adquiere un enfoque diferente, es decir, como una herramienta que utiliza el Estado para superar la pobreza y en esta perspectiva alcanzar el tan codiciado desarrollo “capitalista” tomando como referente los países del primer mundo, pues como plantea Cardoso y Faletto³, el subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades “periféricas” y “centrales”, en mi opinión esta situación ha llevado a los países latinoamericanos a poner en práctica modelos de desarrollo utilizados en otros contextos y para otros fines, por lo que su aplicación han generado ciertos avances; pero en el mayor de los casos no ha tenido el éxito esperado.

Los elementos de análisis que podemos observar en los planteamientos hechos por Rolando Franco⁴ en su estudio sobre el “Significado y Contenidos de las Políticas Sociales”, donde argumenta que la política social son todas aquellas acciones que realiza el Estado a través de la asignación de recursos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, buscando ante todo, disminuir las condiciones de pobreza. Propósito último, que considero esta fuera del alcance de la política social ya que para combatir la pobreza no solamente se requiere de ésta, sino la suma en una perspectiva integral de las políticas públicas donde la política económica adquiere un papel fundamental, principalmente cuando se hace una distribución equitativa de la riqueza. Punto de vista que comparto con Irma Arrigada⁵ cuando señala que política social no puede acabar con la pobreza porque tiene múltiples objetivos y no se dirige exclusivamente a los pobres, además de estar

¹ Desarrollo: Proceso de crecimiento económico acompañado de una mejor distribución de la riqueza y un progreso tecnológico. El grado de desarrollo de una sociedad suele medirse por el Producto Interno Bruto PIB Percápita o por el llamado bienestar económico neto. Diccionario Océano. España, 2003.

² Subdesarrollo: En las formas de funcionamiento de las sociedades capitalistas atrasadas. Sergio de la Peña. El Antidesarrollo de América Latina. 11 Edición. Año 1971, p. 85. Para Cardoso y Faletto el Subdesarrollo es empleado para distinguir aquellas sociedades que tienen una estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, con fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI, año 1994., p.23

³ F.H Cardoso y Enzo Faletto. Op. Cit., p.22

⁴ Rolando Franco. Significado y contenidos de las políticas sociales: Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social., p. 21

⁵ Irma Arrigada. El Debate Actual de las Políticas Sociales en América Latina. Nueva Sociedad., p. 57

orientada al desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

A pesar de ello en los últimos tiempos (2000), aún persiste la manera tradicional de equiparar política social con combate a la pobreza, como se muestra en la definición hecha en los años ochenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁶ donde define a la política social como un componente importante del ingreso de las familias pobres, el cual está constituido por las transferencias que dichas familias reciben del Estado sean estas monetarias o no monetarias. Estas transferencias corresponden en gran medida a la provisión directa, en forma gratuita o subsidiada de ciertos bienes y servicios, entre los cuales se destaca la educación, salud, vivienda y en algunos casos la alimentación. En general las políticas destinadas a satisfacer esas necesidades se han denominado políticas sociales.

Es claro observar en esta definición las funciones que realiza el Estado en forma gratuita y subsidiada de ciertos bienes y servicios a favor de las familias pobres, elementos en los que no estoy de acuerdo pues los servicios que brinda el Estado en educación, salud, vivienda y alimentación no son gratuitos. La población a través de los impuestos paga una parte de dichos servicios y la otra forma parte de la riqueza global que la sociedad logra generar y que una proporción nada equitativa es asignada para el bienestar de la sociedad, también creo que el Estado debe de cumplir con su papel en la sociedad no solamente como regulador de la dinámica del mercado, sino también como administrador planificador de los recursos que se generan en la sociedad.

La política social es uno de los instrumentos con que cuenta la autoridad para ofrecer respuesta a la aspiración y reclamos de la sociedad por una mejor calidad de vida; pero en la procuración de esa tarea la política social puede ser también el mecanismo que consolide, o cuya ausencia revierta los procesos de transformación y progreso social en los que persevera toda sociedad, debido a que el objetivo de la política social en el Estado capitalista dependiente se entiende a la política social como un programa compensatorio que busca compensar las desigualdades (sociales y naturales) mediante la igualación de capacidades básicas (nutrición, salud, educación y vivienda) entre la población⁷; pero más que compensar las desigualdades aleatorias, creo yo, es compensar los desequilibrios ocasionados por el sistema capitalista mundial en su etapa neoliberal.

En otra vertiente la política social más que una herramienta que emplea el Estado para impulsar el desarrollo es considera como el conjunto de mecanismos para la solución de problemas, es decir,

⁶ CEPAL. "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", Estudios e Informes de la CEPAL No. 54., Naciones Unidas, Santiago de Chile, Año 1985., p. 104

⁷ http://www.nexos.com.mx/archivo_nexos/detalle.asp?id=7219

como el conjunto de acciones destinadas a resolver problemas que afectan a instituciones y organizaciones en tanto no se trate de problemas individuales sino masivos generalmente referidos a una subsistencia decente, según los principios más elementales de los derechos humanos, consagrados por la razón y el sentimiento de solidaridad entre los hombres.⁸ En esta definición, es importante acotar el carácter universal de la política social en respuesta a las necesidades y problemáticas de todos los sectores sociales que cohabitan en un espacio social determinado.

El carácter universal, está aún más acotado en la definición de Ezequiel Ander-Egg., quien en términos generales define a la política social como: "...un conjunto de acciones que como parte de las políticas públicas, tiene el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuren atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos, asegurando unos niveles mínimos de vida, alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo, tiene como propósito disminuir las desigualdades sociales y atender a los colectivos que por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no pueden generar recursos por medio de su trabajo".⁹

Desde la vertiente de la ciudadanía Teresa Montagut¹⁰ define a la política social como aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales en aspectos como: salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales. En esta definición la autora imprime que la política social tendría como finalidad la de "paliar" determinados problemas sociales o, de una forma más modesta, perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.

Para Arturo Warman¹¹ la política social son: acciones que ejecuta el Estado a través de las instituciones públicas y que adquieren un carácter permanente pero también cambiante, es decir, que a través del tiempo y las circunstancias estas acciones se modifican, donde la sociedad civil organizada adquiere un papel protagónico en dicho cambio, pues ésta constantemente demanda la solución de sus necesidades y problemáticas en salud, alimentación, educación, vivienda, recreación, cultura, servicios públicos, empleo y medio ambiente; por lo que sus demandas contribuyen en cierta medida a la elaboración de la política social, la cual se diseña a partir de los

⁸ Albornoz, Orlando. Sociedad y respuesta educativa. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Año 1991., p. 146.

⁹ Ezequiel Ander Egg. Diccionario de Trabajo Social. Ed. Humanitas, Buenos Aires, Año 1988., p. 350.

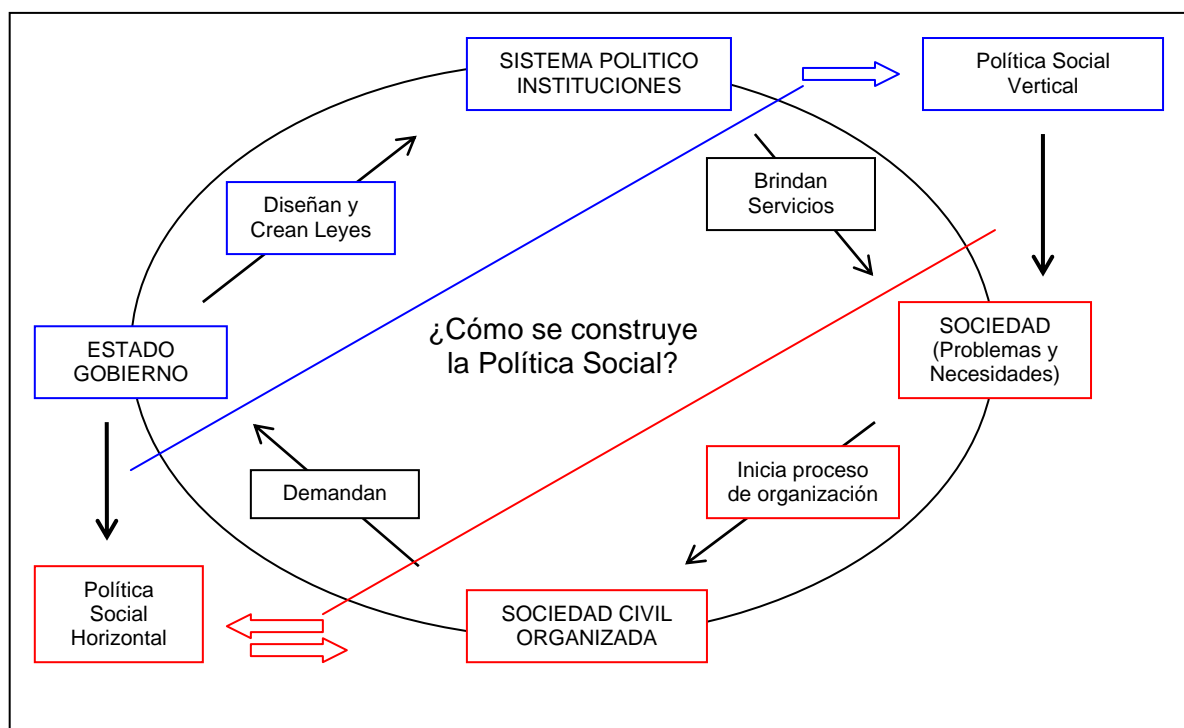
¹⁰ Teresa Montagut. Política Social. Una Introducción. Editorial Ariel. Año 2000, p. 20

¹¹ Warman, Arturo. La Política Social en México. 1989 – 1994. Una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1994., p. 7

procesos políticos en los que se debate la mejor propuesta que se apegue a la corriente ideológica del sistema dominante.

A continuación presentamos un cuadro analítico de los conceptos de política social para que el lector pueda visualizar con detalle cada una de las categorías de análisis que se utilizaron para la investigación de campo, además de comparar cada una de las definiciones que se abordaron; pero sobre todo para comprender la importancia y la contribución que tienen los diversos actores sociales en la construcción de la política social. Ver esquema 1

ESQUEMA 1. CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.



Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

La política Social es, a su vez, parte de un sistema de políticas públicas condicionadas por el marco económico y por su propia relación dinámica respecto del nivel y distribución del producto nacional.¹²

¹² José Luís Coraggio. *Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la Política Neoliberal para la Ciudad.* El Colegio Mexiquense, A.C. Segunda Edición 2003. Toluca, México., p. 57

CUADRO NO. 2. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL

AUTOR	CATEGORIAS DE ANALISIS	FINALIDAD
Rolando Franco (1985)	Acciones que realiza el Estado Asignación de recursos	Aumentar el bienestar de la población en su conjunto Disminuir las condiciones de pobreza
Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 1985	Transferencias del Estado monetarias o no monetarias. Provisión directa, en forma gratuita o subsidiada de ciertos bienes y servicio: educación, salud, vivienda y alimentación	Satisfacer esas necesidades.
Orlando Albornoz	Herramienta que emplea el Estado para impulsar el desarrollo Conjunto de mecanismos Conjunto de acciones	Solución de problemas Resolver problemas No se trata de problemas individuales sino masivo, referidos a una subsistencia decente
Ezequiel Ander-Egg (1988)	Conjunto de acciones que como parte de las políticas públicas. Prestación de una serie de servicios sociales: alimentación, salud, educación y vivienda.	Propósito de mejorar la calidad de vida. Atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos. Asegurando unos niveles mínimos de vida. Disminuir las desigualdades sociales Atender a los colectivos que por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no pueden generar recursos por medio de su trabajo.
Arturo Warman (1989)	Acciones que ejecuta el Estado, a través de las instituciones publicas Carácter permanente pero también cambiante.	Plantean alternativas a los problemas y necesidades de la población en su conjunto.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Con el economicismo predominante dentro del sistema de políticas públicas hoy reina una: la política económica, guiada por modelos y criterios propios macroeconómicos de vertiente neoclásica y por un programa político de reingeniería institucional –amistoso hacia el mercado-.

De acuerdo a dichas definiciones podemos decir que la política social busca ante todo acrecentar el bienestar y la calidad de vida de la población a través de la prestación de los servicios sociales que brinda el Estado. En este sentido, la definición de política social no solo debe ser considerada como una herramienta que emplea el Estado en el proceso de ejecución de programas y proyectos que contribuyan a disminuir la pobreza, sino su quehacer institucional deberá incluir estrategias que permitan que la población participe en forma dinámica en los procesos de desarrollo integral que se impulsen desde el Estado con la aprobación expedita de la población, tanto en sus dimensiones subjetivas y objetivas.

2.2. ¿Qué se entiende por Bienestar?

Bienestar y calidad de vida son conceptos ineludibles e inseparables al concepto de política social ya que el bienestar es considerado como: un estado de satisfacción de necesidades básicas y como un promedio de calidad de vida, es decir, el estado que alcanza y experimenta el individuo al satisfacer sus necesidades, compatible con la dignidad humana; asimismo, es caracterizado como: el “conjunto de leyes” por una parte, y los programas, beneficios y servicios que por otra parte establece el Estado mediante acciones planificadas para asegurar o robustecer la provisión de todo aquello que se consideran las necesidades básicas para el bienestar humano y mejoramiento social.¹³

En esta definición es importante señalar las funciones que adquiere el Estado y la sociedad civil debido a que por un lado se hace referencia a los problemas y necesidades sociales de los individuos y las familias, y por otro, al papel que la sociedad le ha asignado a los representantes políticos que gobiernan para administrar y distribuir los recursos mediante procesos de planificación social, que según Ezequiel Ander,¹⁴ son considerados programas y proyectos de gobierno, que se visualizan en servicios sociales y que se concretizan en una realidad para que la población adquiriera una vida holgada, cómoda y tranquila. Siendo éste el principio que da forma a la sociedad y establece las funciones que debe tener el Estado cuyo principio se debe enmarcar en la felicidad de la sociedad. Sin embargo, las acciones que realiza el Estado para impulsar el bienestar adquieren un valor político quedando el bienestar en el discurso y no en los hechos. Por lo que toda actividad del Estado desde la política hasta la economía debe dirigirse a la realización de una situación en la que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades personales.¹⁵

Asimismo, Smith y Edmun Arthur¹⁶ caracterizan al bienestar como: un sistema unificado de valores, objetivos y principios operativos comunes, donde las instituciones juegan un papel esencial en la vida social que expresan la preocupación colectiva de la sociedad por el bienestar de sus miembros en cuanto a individuos y los grupos familiares y comunitarios.

Es claro que las anteriores definiciones explicitan la connotación del Bienestar a partir de una dimensión de comodidad, abundancia, satisfacción, sosiego, y tranquilidad en la vida individual o personal, sin embargo, es importante mencionar que dentro del desarrollo de la historia humana,

¹³ Henry Fairchild Pratt. Diccionario de Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Año 1984, p. 322.

¹⁴ Ezequiel Ander, op.cit. p. 350.

¹⁵ Bobbio Incola Mattaucci. Diccionario de política, Editorial Siglo XXI, Año 1984, p. 164.

¹⁶ Smith y Edmun Arthur. Teoría del Bienestar Social. Editorial Hvmánitas, Buenos Aires, Año 1971, p. 13.

cuando la sociedad organizada o algunos grupos sociales de la misma deciden implementar acciones colectivas, más o menos permanentes, más o menos sistemáticas, más o menos organizadas, es cuando se da el paso de una connotación de Bienestar Individual y se construye el Bienestar Social. Para realizar un análisis más profundo de esta categoría es necesario remitirnos a sus diferentes definiciones entre las que podemos mencionar las siguientes:

El concepto de bienestar social a partir de las propuestas formuladas por los economistas ingleses acerca del Estado de Bienestar donde este adquirió carta de ciudadanía en el ámbito de las ciencias sociales y de las prácticas sociales como consecuencia de la convergencia de varios hechos o circunstancias históricas como: el desarrollo y materialización de los derechos sociales, y la lucha de los sectores populares para lograr mejores condiciones de vida.¹⁷ De este concepto se considera que el bienestar es una consecuencia de la convergencia de varios hechos o circunstancias históricas, por ejemplo, la lucha que los sectores populares y las organizaciones gremiales (sindicatos) han realizado en diversas etapas de la historia para lograr mejores condiciones de vida en correspondencia con el modelo de desarrollo económico vigente. En esta vertiente, el concepto de bienestar es caracterizado como una función de la riqueza global que una sociedad logra generar y de la forma en que el producto se distribuye entre los miembros de una sociedad. Esta definición surge de una concepción económica del desarrollo, dentro del cual los programas de bienestar social vienen a tener una característica residual en el proceso. El bienestar social se produce automáticamente y como consecuencia del desarrollo económico basado en el crecimiento ilimitado.

Sin embargo, los conceptos de bienestar y el desarrollo son conceptos muchos más amplios y complejos que el simple crecimiento del Producto Interno Bruto tan acariciado por los economistas. Por ejemplo, algunos autores principalmente de las ciencias sociales lo identifican como: aquellos elementos integrales que elevan los niveles y la calidad de vida, este último concepto es entendido como un elemento que debe tener un lugar central dentro de la concepción del desarrollo sustentable.

Como función del Estado moderno se señala el bienestar social o público en el sentido de procurar a todos los habitantes de su territorio (o al menos a los nacionales) la protección encaminada a conseguir los medios económicos, sanitarios, intelectuales y de cualquier índole, conducentes a una

¹⁷ Ezequiel Ander, op.cit., p.350.

existencia digna, segura y cómoda para quienes trabajan, para los impedidos de hacerlo o para los que hayan alcanzado la edad merecedora de descanso.¹⁸ Sin embargo, esta perspectiva de desarrollo humano difícilmente puede visualizarse en los países con sociedades dependientes, más bien es un concepto propio para caracterizar los alcances de los países del primer mundo.

Asimismo, el concepto de bienestar suele definirse como: las actividades que realiza la población de determinada comunidad con el fin de dar respuesta a los problemas, de carácter individual, familiar o social, donde la planificación social adquiere un papel fundamental y que ésta forma parte de las funciones que ejecuta el gobierno en sus diferentes niveles.¹⁹

Para Elí Evangelista²⁰ el término bienestar social tiene cuatro acepciones diferentes:

- Objetivos generales encaminados a lograr la justicia social y niveles de vida para todos.
- Variedad de medios que contribuyen al logro de los objetivos trazados.
- Conjunto de principios y normas acerca de algunas necesidades de los seres humanos en su calidad de miembros de familias y comunidades, y las técnicas profesionales que tienen por objeto ayudar a satisfacerlas.
- Conglomerado de programas, instituciones y servicios especializados que tienen por objeto satisfacer las necesidades de la población.

Para este autor el bienestar social es conceptualizado como: un fenómeno histórico, permanente, complejo y universal que se define a partir de necesidades, satisfactores, preferencias, apoyos, atención, medios, insumos y recursos, por lo que constituye en sí mismo un fenómeno social dado que su concepto es algo que revela hechos sociales.²¹

De esta definición cabría acotar que no todas las necesidades que tiene el hombre. El Estado se responsabiliza de su atención a través de los servicios sociales, ya que el hombre tiene toda una gama de necesidades que el mercado ha creado en su devenir histórico y que este satisface siempre y cuando la población cuente con los medios económicos para adquirir los bienes y los servicios que ofrece el mercado. Yo creo que el Estado si debe ser responsable de satisfacer las necesidades

¹⁸ Cabanellas Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, T1, 2da. Edición. Buenos Aires. Año 1989.

¹⁹ Diccionario de Sociología, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Año 1987, p. 87

²⁰ Elí Evangelista Martínez. Bienestar Social y Políticas Públicas. UAEH, México 2004., p.16

²¹ Evangelista Martínez, op.cit., p. 17

de la ciudadanía; pero no todas las necesidades. Su quehacer institucional se debe centra exclusivamente en las necesidades básicas sociales.

A partir de la anterior se define el concepto de bienestar como un proceso integral donde el Estado y el sistema político garantizan condiciones plenas de acceso a bienes y servicios otorgados por las instituciones públicas, que permitan elevar permanente y sistemáticamente el nivel y la calidad de vida del ser humano y el mejoramiento social de la población en sus diferentes ámbitos y dimensiones estructurales.

CUADRO NO. 3. ANÁLISIS DEL CONCEPTO BIENESTAR

AUTOR	CATEGORIAS DE ANALISIS	FINALIDAD
Henry Fairchild Pratt	Programas, beneficios y servicios que por otra parte establece el Estado. Acciones planificadas.	Asegurar o robustecer la provisión de todo aquello que se consideran las necesidades básicas para el bienestar humano y mejoramiento social.
Ezequiel Ander Egg	Programas y proyectos de gobierno, que se visualizan en servicios sociales. Funciones y acciones que debe realiza el Estado.	Para que la población adquiriera una vida holgada, cómoda y tranquila. Principio se debe enmarcar en la felicidad de la sociedad.
Bobbio Incola Mattaucchi.	Actividad del Estado, generar espacios y situaciones.	Los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades personales.
Smith y Edmun Arthur	Sistema unificado de valores, objetivos y principios operativos comunes. Las instituciones juegan un papel esencial en la vida social. Preocupación colectiva de la sociedad.	Bienestar de sus miembros en cuanto a individuos y los grupos familiares y comunitarios
Cabanelas Guillermo	Actividades que realiza la población de determinada comunidad. Funciones planificadas que ejecuta el gobierno.	Dar respuesta a los problemas, de carácter individual, familiar o social.
Elí Evangelista Martínez	Conjunto de principios y norma. Variedad de medios de la administración nacional. Técnicas profesionales que tienen por objeto ayudar a satisfacerlas. Programas, instituciones y servicios especializados. Ayuda financiera, supervisión y reconocimiento por parte del sector público.	Lograr la justicia social y niveles de vida para todos. Satisfacer las necesidades los seres humanos en su calidad de miembros de familias y comunidades.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Para la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas, señalan de acuerdo a la opinión de Indígenas Reunidos en Chapala Jalisco, que el Bienestar es percibido “como una comunidad indígena integrada por hombres y mujeres que cuentan con buena comunicación, que propicia unidad, armonía y buena organización con suficientes y eficientes servicios de salud y vivienda, donde se

cuenta con una buena nutrición, con educación intercultural bilingüe, centros educativos integrales y servidores públicos comprometidos con los pueblos y comunidades indígenas”.²²

En términos generales creo que el concepto de Bienestar debe estar relacionado con los niveles de existencia y de hábitat de los distintos grupos de la población. Esta vinculación debe tener un grado de correlación entre los intereses de los distintos grupos y los objetivos generales de desarrollo. Se consideran como variables mínimas de bienestar: educación, salud, alimentación, vivienda y empleo.

2.3. ¿Qué se entiende por Calidad de Vida?

La calidad de vida es un fenómeno complejo que abarca diferentes niveles de organización y una dinámica espacio – temporal. Se refiere a los atributos específicos humanos y a la capacidad de construir futuros de manera propositiva (proyectos de vida), implica la salud, la disponibilidad de bienes y la capacidad de utilizar lo que existe para construir lo que no existe. Como las conductas y acciones de los seres humanos que están guiadas por propósitos y metas la calidad de vida también abarca los aspectos subjetivos, sobre todo la capacidad de planear y estructurar proyectos. El proceso mediante el cual se construye el futuro descansa en la creatividad y el conocimiento que nos dan la competencia para contender con la incertidumbre y las turbulencias.²³

En esta definición Abreu²⁴ muestra que la satisfacción de necesidades básicas no solo corresponden a la prestación de servicios institucionales que coadyuven a la solución de necesidades básicas objetivas, sino también aquellas necesidades básicas con características subjetivas. En dicha satisfacción, apunta Palomino²⁵, no se trata de privilegiar unas sobre otras, o satisfacerlas por separado o por etapas ya que constituyen un sistema de elementos interdependientes e interrelacionados

Bajo este mismo análisis Blanco Ortiz indica que: “...la calidad de vida se refiere a las condiciones objetivas y subjetivas en que se realiza la reproducción social de los grupos humanos. Incluye

²² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consulta a los Pueblos Indígenas Sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo. Informe Final. Año 2004., p. 39.

²³ Luís Felipe Abreu y otros. Problemas y Dilemas en la Definición de la Calidad de Vida. En Calidad de Vida, Salud y Ambiente. CRIM, UNAM, INI. 2000., p. 17

²⁴ Luís Felipe Abreu y otros., op.cit., p. 17

²⁵ Bertha Palomino y Gustavo López, La Calidad de Vida: Expresión del Desarrollo. En Calidad de Vida, Salud y Ambiente. CRIM, UNAM, INI. 2000., p. 45,

diversas dimensiones, tales como: las condiciones de trabajo remunerado y no remunerado (práctica doméstica), la cantidad y calidad de las formas de consumo de bienes y servicios y valores de uso, el acceso y realización de expresiones culturales y políticas y la calidad del entorno”²⁶

La complejidad conceptual para definir calidad de vida y las múltiples dimensiones que se involucran conducen a que el término sea utilizado de formas muy diversas. Como una forma de dar contenido concreto al concepto de calidad de vida se ha optado por trabajar sobre la noción de necesidades básicas y sus correspondientes satisfactores.

Se considera como necesidades y satisfactores:

- Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua, las bebidas y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos.
- Mantener la salud y la reproducción biológica, lo que entraña servicios de salud personales (incluyendo los productos y servicios terapéuticos) y no personales (salud pública), así como los satisfactores que permiten la higiene del hogar y la personal.
- Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construida con materiales idóneos y en buen estado de conservación (que aseguren su protección y privacidad), que cuente en su interior con los servicios de agua potable, drenaje (o un servicio con el mismo propósito), electricidad y esté dotada con mobiliario y equipo básicos para la vida familiar.
- Socialización y educación básicas, incluye no sólo la educación y la socialización primaria que suelen darse en el hogar, y la instrucción pública, sino también la educación para la salud, la orientación sexual y la capacitación para el trabajo.
- Información, recreación y cultura, lo que implica no sólo los recursos familiares y el acceso a las instalaciones, sino también disponibilidad de tiempo libre.
- Vestido, calzado y cuidado personal, transporte público y comunicaciones básicas.
- Seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida independientemente de la situación en que se encuentre, lo cual requiere de mecanismos familiares o sociales para enfrentar los riesgos de enfermedad, incapacidad, desempleo, vejez, orfandad, viudez, abandono y similares.

²⁶ José Blanco Ortiz. Calidad de Vida. En Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo 1. Universidad Autónoma Metropolitana., p. 89

Tomando en cuenta dichos elementos Palomino²⁷ distingue las siguientes visiones de calidad de vida:

- Aquellas que responden a la racionalidad económica dominante que pretende valorizar, mediante la asignación de precios por el mercado, la naturaleza y la vida misma. Esta visión centra su interés en los aspectos materiales de la existencia humana, y en los valores asignados por el mercado a los satisfactores, expresando una concepción unidimensional en la que la calidad de vida es interpretada y valorada únicamente en función de unas necesidades, aspiraciones o exigencias de naturaleza material y eficacia inmediata. Y que se empeñan en cuantificarla.
- Las que priorizan en el bienestar humano los aspectos espirituales propios de las religiones fundamentalistas o de las filosofías endosomáticas.
- Las que consideran al ser humano desde una perspectiva integral, en tanto su materialidad (existencia) y su espiritualidad (potencialidad de desarrollo).
- Las que centran su atención sólo en uno de sus componentes, como es el caso del trabajo y que ha servido tanto para constituir una corriente crítica de las condiciones laborales, como para conformar toda una línea de máxima eficiencia en el trabajo y de la llamada calidad de vida.
- Otra corriente particular es la que toma como eje exclusivo la salud y del que se ha hecho un gran número de trabajos relacionados con las condiciones de vida de enfermos crónicos con patologías metabólicas, discapacitados, enfermos terminales, etc. También destaca el intento de introducirse al estudio de la calidad de vida utilizando uno de sus elementos, relacionarlo con otros y tratar de abordar sus diferentes dimensiones objetivas y subjetivas.

Para este estudio me interesa reflexionar sobre la calidad de vida desde una perspectiva integral que incluya todas las dimensiones que conforman al ser humano, propuesta en la que estoy de acuerdo con Palomino, debido a que el desarrollo de los individuos, grupos y colectividades, se deben de apreciar todos aquellos enfoques que busquen potencializar las capacidades intelectuales, físicas, espirituales, artísticas, etc., es decir, no se puede hablar de desarrollo, si no se ve desde un enfoque integral. Donde la racionalidad, libertad, sensibilidad, intimidad y el impulso hacia la comunicación sean valores básicos para el impulso de una mejor vida.

²⁷ Bertha Palomino y Gustavo López. Op. Cit. Pág. 16

La calidad de vida es la expresión del grado de concreción de los presupuestos básicos o tareas que una sociedad debe de cumplir. Es decir, la efectividad de la organización social para garantizar la existencia de los seres humanos, en tanto especie y el grado en que permite el desarrollo de su potencialidad. Consiste en la satisfacción de las necesidades humanas, objetivas y subjetivas individuales y sociales en función del medio ambiente donde se vive. Donde satisfacción no sólo se refiere al acceso a los objetos materiales para satisfacer la necesidad, sino que también a la participación social del sujeto en la creación de sus propias condiciones de vida, donde la satisfacción de la necesidad no sólo tiene el sentido de cubrir carencias sino que implica la potenciación de la acción social en la búsqueda permanente de su cobertura y de otros afines o asociadas.²⁸

En estos términos la noción de participación social en la determinación y satisfacción de las necesidades humanas es un elemento central de la calidad de vida. De hecho esta situación hace referencia a los procesos de reapropiación de la gestión y dirección social de los asuntos colectivos comunes y públicos, monopolizados por el Estado; pero también a la apropiación de los recursos y a la reapropiación social del poder. En otros términos se trata de la recuperación del sentido del futuro humano.

Para Lucero Jiménez²⁹ el concepto de calidad de vida ha sido definido como un concepto general, abstracto e inclusivo, que tiene un doble carácter, objetivo y subjetivo y que posee múltiples dimensiones. Por ejemplo, el grado en que una sociedad posibilita la satisfacción de necesidades materiales y no materiales de los miembros que la componen. Tal capacidad se manifiesta a través de las condiciones objetivas en que se desenvuelve la sociedad y en un sentimiento subjetivo que de la satisfacción de sus deseos socialmente influidos. Asimismo, señala que la calidad de vida es un elemento central dentro de la concepción del desarrollo sustentable ya que no solo suma a la satisfacción de necesidades básicas, las aspiraciones culturales, sino que la amalgama en un proceso complejo y multidimensional.

Según Lucero Jiménez el concepto calidad de vida nos abre una perspectiva para pensar la equidad social en el sentido de la diversidad ecológica y cultural, ya que este no se mide por un patrón

²⁸ Lucero Jiménez Guzmán. *Calidad de Vida y Desarrollo Sustentable. Algunos Indicadores en el Caso de México*. Ver en Magali Daltabuit y otros. *Calidad de Vida, Salud y Ambiente*. Año 2000., pp. 107 - 124

²⁹ Jiménez Guzmán., op.cit., p. 107

homogéneo de bienestar y por ello no puede resultar de una planificación centralizada de las condiciones de existencia de una población culturalmente.

CUADRO NO. 4. ANÁLISIS DEL CONCEPTO CALIDAD DE VIDA

AUTOR	CATEGORIAS DE ANALISIS	FINALIDAD
Lufs Felipe Abreu y otros.	Capacidad de planear y estructurar proyectos Conductas y acciones de los seres humanos que están guiadas por propósitos y metas. Proceso mediante el cual se construye el futuro. Competencia para contender con la incertidumbre y las turbulencias. Prestación de servicios institucionales Sistema de elementos interdependientes e interrelacionados.	Satisfacción de necesidades básicas objetivas y subjetivas.
Blanco Ortiz	Se refiere a las condiciones objetivas y subjetivas en que se realiza la reproducción social de los grupos humanos. Condiciones de trabajo remunerado y no remunerado, la cantidad y calidad de las formas de consumo de bienes y servicios y valores de uso, el acceso y realización de expresiones culturales y políticas, y la calidad del entorno.	Necesidades básicas y sus correspondientes satisfactores.
Bertha Palomino y Gustavo López	Una alimentación que cumpla con los requerimientos nutricionales de cada persona y con las pautas culturales. Mantener la salud y la reproducción biológica, así como los satisfactores que permiten la higiene del hogar y la personal. Una vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia. Socialización y educación básicas. Información, recreación y cultura. Vestido, calzado y cuidado personal, transporte público y comunicaciones básicas. Seguridad de tener acceso a los satisfactores básicos durante toda su vida.	Garantizar la existencia de los seres humanos en tanto especie, y el grado en que permite el desarrollo de su potencialidad.
Bertha Palomino y Gustavo López	Satisfacción no sólo se refiere al acceso a los objetos materiales para satisfacer la necesidad, sino también a la participación social del sujeto en la creación de sus propias condiciones de vida.	La satisfacción de la necesidad no sólo tiene el sentido de cubrir carencias, sino implica la potenciación de la acción social en la búsqueda permanente de su cobertura
Lucero Jiménez	Concepto general, abstracto e inclusivo, que tiene un doble carácter, objetivo y subjetivo y que posee múltiples dimensiones. El grado en que una sociedad posibilita la satisfacción de necesidades materiales y no materiales. Condiciones objetivas en que se desenvuelve la sociedad y en el sentimiento subjetivo que de la satisfacción de sus deseos socialmente influidos.	La satisfacción de necesidades materiales y no materiales de los miembros que la componen.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

A partir de los procesos sociales y económicos que hemos vivido en los últimos tiempos y que han hecho evidente los problemas ancestrales, los teóricos del desarrollo empezaron a preocuparse por encontrar nuevos paradigmas que dieran luz acerca del camino a seguir. Es así que se subraya que: no inicia una enorme crítica hacia aquellos que siguen confundiendo el crecimiento con el desarrollo y más osadamente con el bienestar.³⁰

³⁰ Ibid., p. 108.

2.4. ¿Qué es la pobreza?

El concepto de la pobreza y la medición de esta se subscribe dentro de las recomendaciones de los organismos internacionales, Banco Mundial (BM), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), quienes han realizado esfuerzos para combatir, erradicar y superarla; condición según expertos para salir del subdesarrollo y entrar al desarrollo. Sin embargo, como afirma David Gordon³¹, éstas instancias hubieran tenido mucho más éxito en la tarea de reducir la pobreza si les hubieran requerido a los países que solicitaban ayuda que cumplieran con la convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Estándares Mínimos de Seguridad Social en lugar de seguir las políticas neoliberales del “consenso de Washington”.

A pesar de que en algunos círculos académicos y políticos se maneja la idea de que la pobreza es un fenómeno tan obvio y visible que resulta innecesario dedicar esfuerzo alguno para conocerla y estudiarla, David Gordon³² señala que actualmente la sociedad requiere nuevos avances en las ciencias sociales a fin de generar mediciones científicas de la pobreza que sean tanto internacionalmente comparativas como utilizables por los programadores de políticas de cada nación.

Analizando el concepto de la pobreza Sepúlveda³³ argumenta que los elementos y características alrededor del concepto mismo de pobreza y su traducción en mediciones no existe consenso alguno. Por ejemplo, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales para medir la pobreza se basan en el consumo (1.8 dólares diarios), medida que no es confiable ni válida ni especialmente significativa, y no puede utilizarse para medir la eficiencia de la política social. El hecho es que sin un concepto aceptado y sin los instrumentos de medición adecuados los esfuerzos por abatir o superar la pobreza resulta infructuoso.

Con base en éste análisis el estudio sobre las características de la población pobre y evaluar su volumen y dimensiones equivale a definir la población objetivo para determinadas políticas, estrategias y líneas de acción. Sin este conocimiento, según Sepúlveda, se corre el riesgo de

³¹David Gordon. La Medición Internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. Ver en La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Julio Boltvinik y Araceli Damián. Siglo XXI Editores., p. 50

³²David Gordon, op.cit., p. 71

³³ Jaime Sepúlveda. Desarrollo Sostenible. IICA, San José Costa Rica 1995., p. 39

beneficiar a grupos poblacionales diferentes. Por lo que es recomendable que las instituciones estatales emprendan acciones que faciliten el conocimiento de variables enfocadas al problema de la pobreza, para lo cual son sumamente valiosos los métodos y las teorías que permitan subclasificar a los pobres según la naturaleza de sus carencias.

Los intentos contemporáneos por definir y medir la pobreza datan de finales del siglo XIX, destacando entre ellos los trabajos clásicos de Rowntree sobre la pobreza en York. Otros estudios muy respetables realizados durante el presente siglo son el de Townsend sobre la situación de los pobres en el Reino Unido a inicios de la segunda mitad del siglo XX y el de Mollie Orshansky sobre la pobreza en los Estados Unidos durante los años sesentas.

Más recientemente en América Latina se han realizado múltiples estudios e importantes aportes a la metodología para el estudio de la pobreza complementando el amplio panorama de literatura que existe alrededor de la definición y medición de la pobreza. El estudio pionero fue realizado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) utilizando datos de 1970 y criterios uniformes para 11 países y actualizado por Altimir. En particular destacan los trabajos publicados por Boltvinik y Araceli Damián (2005) sobre la Pobreza en México y el Mundo; el estudio sobre la pobreza en Uruguay de Katzman; la publicación de Minujin y Vinocur sobre los pobres en Buenos Aires y otros estudios que se han enfocado al análisis de la pobreza a través de la medición de las necesidades básicas insatisfechas.

En 1973 el Banco Mundial elabora el concepto de *Pobreza Absoluta* definiéndola como: "...unas condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición y la miseria que niegan a sus víctimas las necesidades humanas fundamentales. Unas condiciones de vida tan limitadas que impiden la realización del potencial de los genes con los que se nace; unas condiciones de vida tan degradantes que insultan a la dignidad humana; y aún así, unas condiciones de vida tan habituales que constituyen el destino de cerca del 40% de los pueblos de los países en vías de desarrollo" ³⁴

En 1975 el Consejo de Europa definió a quienes viven en la *Pobreza* como: "...los individuos o las familias cuyos recursos son tan reducidos que se ven excluidos del nivel de vida mínimamente aceptable dentro del estado miembro en el que viven". ³⁵

³⁴ Banco Mundial. p.3 <http://lnweb18.worldbank.org>

³⁵ David Gordon, op.cit. p. 51

Asimismo, en el año de 1984 el Consejo de Europa amplió la definición anterior como: "...aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable en el estado miembro en el que viven."³⁶

En el año de 1990 el Banco Mundial en su informe explicita "...la pobreza no es igual a desigualdad,...pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad.... mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en una sociedad general".³⁷

En el año de 1997 la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo definió a la **Pobreza Absoluta** como: "...una condición que se caracteriza por la grave privación de los satisfactores de las necesidades humanas básicas, como son alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No solo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios sociales".³⁸ Asimismo, se definió a la **Pobreza Total** como: la falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedades; falta de vivienda y alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural.

Muchos han sido los conceptos que se han manejado a través de la historia por los organismos internacionales, los gobiernos en sus diferentes programas y proyectos, así como por parte de los expertos en el tema sin embargo el concepto lo podemos definir como la situación en la que el nivel de vida de una persona o familia determinada se encuentra por debajo de los mínimos de bienestar, como falta de bienes y servicios. Asimismo como: necesidad, indigencia, penuria, estrechez, carencia de lo necesario para el sustento de la vida. De igual forma, como la circunstancia económica en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestido y educación.

³⁶ *Ibíd.*, p. 51

³⁷ Banco Mundial, *op.cit.*, p. 4

³⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Año 1997

CUADRO NO. 5. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE POBREZA

AUTOR	CATEGORIAS DE ANALISIS	UNIDADES
El Banco Mundial (1973)	Pobreza absoluta: condiciones de vida tan degradadas por la enfermedad, el analfabetismo, la desnutrición y la miseria que niegan a sus víctimas las necesidades humanas fundamentales.	Degradación del ser humano, enfermedad, analfabetismo y desnutrición
Consejo de Europa (1975)	Pobreza: Son los individuos o las familias cuyos recursos son tan reducidos que se ven excluidos del nivel de vida mínimamente aceptable dentro del estado miembro en el que viven.	Recursos reducidos, Exclusión, Nivel de vida mínimamente aceptable.
Consejo de Europa (1984)	Pobre: Aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados que se traducen en su exclusión del nivel de vida mínimamente aceptable.	Recursos (materiales, culturales y sociales) resultan tan limitados, se traduce en exclusión. Nivel de vida aceptable.
El Banco Mundial (1990)	La pobreza no es igual a desigualdad,...pobreza se refiere al nivel de vida absoluto de una parte de la sociedad... mientras que desigualdad se refiere a los niveles de vida relativos en una sociedad general.	Desigualdad. Nivel de vida absoluto. Niveles de vida relativos
Cumbre Mundial del Desarrollo (1997)	Pobreza absoluta: Condición que se caracteriza por la grave privación de los satisfactores de las necesidades humanas básicas, como son alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. No solo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios sociales.	Privación de los satisfactores. Necesidades humanas básicas: alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información.
Cumbre Mundial del Desarrollo (1997)	Pobreza Total la falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedades; falta de vivienda y alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural.	Ingreso, recursos productivos, existencia sustentable, inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedades; falta de vivienda y alojamiento adecuado; entorno inseguro y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Un ejemplo palpable de la definición de pobreza, es la definición que reporta en el año de 1995 la Organización Mundial de la Salud (OMS), donde señala que: “La pobreza es la principal razón por la que no se vacuna a los bebés, por la que se carece de acceso al agua potable y a los sistemas de eliminación de excretas, por la que no se dispone de medicamentos y otros tratamientos terapéuticos y por la que muchas madres mueren en el momento de dar a luz. La pobreza es la causa principal de la reducción de la esperanza de vida, de las desventajas y las discapacidades, y de la muerte por hambre. La pobreza es el principal factor que contribuye a la enfermedad mental, al estrés, al suicidio, a la desintegración familiar y al consumo de drogas”.³⁹

El concepto de pobreza tiene diferentes connotaciones y dimensiones de acuerdo a los diversos autores. Sintetizando podemos decir, que la pobreza para éste estudio, es un fenómeno social de la

³⁹ Organización Mundial de la Salud, Año 1995.

escasez, de la necesidad y de la emergencia que se manifiesta a través de: hambre, condiciones de vida inadecuadas o lamentables y de una seguridad social insuficiente en todos los ámbitos vitales, es decir, de la ausencia de lo necesario para el desarrollo del individuo, la familia y la sociedad.

Otro de los conceptos utilizados por diversas instancias públicas, privadas y sociales y que se equipara al concepto de pobreza, es el concepto de marginación, el cual es empleado para caracterizar aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional, como de la riqueza generada; pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible.

El concepto de **marginación** hace referencia a una situación de carencia en materia de educación, condiciones de vida, dotación de servicios básicos y disposición de ingresos que nos permiten caracterizar la calidad de vida de la población que habita en determinado espacio geográfico.

Una persona es marginada cuando existen los siguientes parámetros metodológicos: Bajos niveles de ingreso de la población económicamente activa, Altos niveles de subempleo, Altos porcentajes de población rural agrícola, Incomunicación de las localidades, Alimentación inadecuada, Bajos niveles de escolaridad, Bajos niveles de salud y dificultad de acceso a los servicios médicos, viviendas inadecuadas y sin servicios, y escaso acceso a otros satisfactores como calzado, radio, televisión.

Otro concepto que se equipara al concepto de pobreza es el concepto de **exclusión social**, que de acuerdo a González de Durana⁴⁰ es un concepto empleado por los países europeos en los años ochenta, asociado al desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales en el contexto de la entonces llamada “nueva pobreza”. Esta autora, (retomando a Abranches, 1997:123)⁴¹ entiende por exclusión social cuando los individuos sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc., cuando las oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; y cuando esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo.

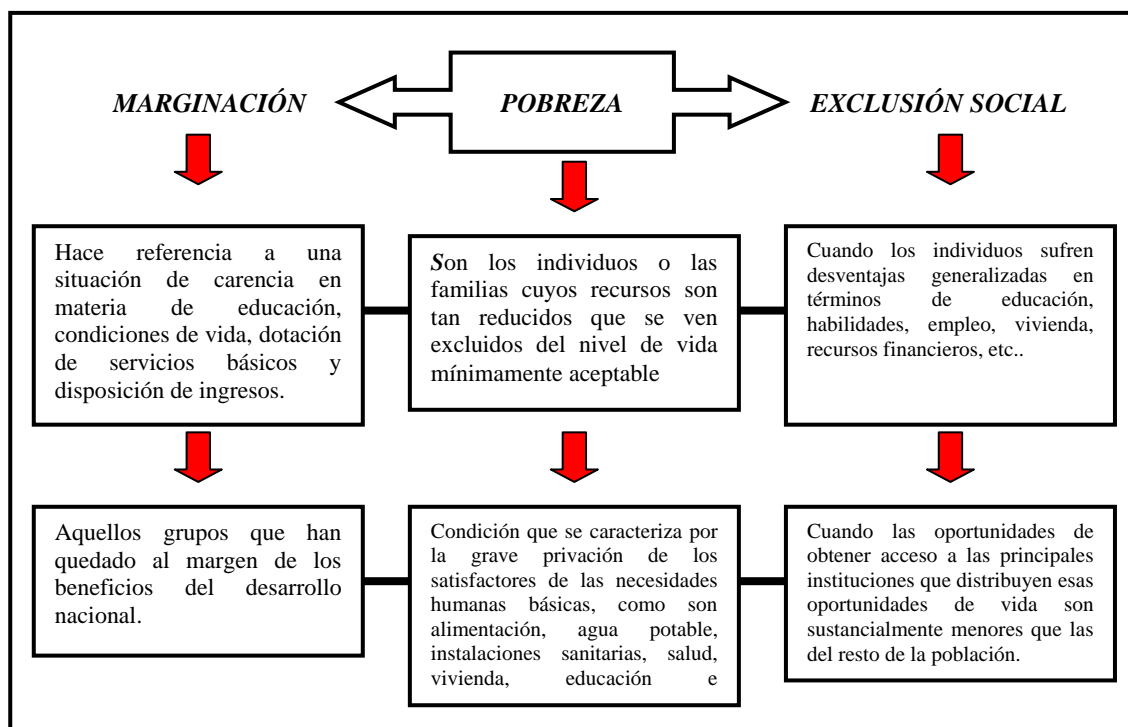
⁴⁰ Ana Arriba González de Durana. Artículo: El Concepto de Exclusión en Política Social. Ver en la Revista de Trabajo Social Hoy. Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid, España. Año 2002., p. 1

⁴¹ González de Durana, op.cit., p. 10

Se hace referencia al concepto de **exclusión social** cuando hay una situación de gran precariedad en la que se acumulan carencias de diversa índole. En este marco se define como la última etapa en un proceso de empobrecimiento a menudo asociado a estigmas asociados con la desviación social.

La definición de **exclusión social** presenta rasgos similares a los conceptos de pobreza y marginación, tales como: deterioro o carencia en educación, vivienda, empleo o recursos financieros, en mayor cantidad cuando los individuos enfrentan ésta situación en un tiempo prolongado sin que su situación se suavice en comparación con otros sujetos sociales que si reciben el apoyo institucional. Ver esquema 2.

ESQUEMA. 2. POBREZA, MARGINACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL.



Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Política Social, Bienestar, Calidad de Vida, Pobreza, son algunos de los conceptos que enmarcan las teorías del Desarrollo y que se han utilizado indistintamente. La política social como una herramienta para superar la pobreza; pero también como una herramienta para impulsar un cambio positivo en la vida de la población a través del desarrollo. Por su parte, bienestar y calidad de vida son elementos esenciales del desarrollo entendidos no como un medio sino como un fin del desarrollo, no solo desde la perspectiva económica sino desde un enfoque integral.

2.5. ¿Qué se entiende por desarrollo?

El interés por el desarrollo se asocia en gran medida a la necesidad de evitar o al menos reducir el efecto perturbador de las crisis recurrentes del sistema de producción capitalista. Esta es una de las ideas de John M. Keynes relativas a la regulación de algunos acontecimientos económicos. En este sentido Sergio de la Peña⁴² indica que las grandes preocupaciones de los países en el mundo, en especial la del sistema capitalista, ha sido la de crear riqueza y productividad a costa del esfuerzo y la explotación de trabajadores, en términos poco equitativos en la distribución de la riqueza.

Muchos han sido los conceptos empleados a través de la historia para determinar el desarrollo, por ejemplo, según Peña la *evolución económica*, es uno de los primeros antecedentes del concepto de desarrollo, el cual tiene su origen en la influencia que ejerció la teoría evolucionista de las especies desde principios del siglo XIX. En el campo de la economía y la sociología, estas ideas vinieron a combinarse con el pensamiento del liberalismo económico, esta teoría supone que los empresarios competirán encarnizadamente con el fin de obtener el más elevado beneficio, por lo que deberán luchar para aumentar su eficiencia y lograr de esta manera reducir los costos de producción. Asimismo, señala que algunas décadas más tarde se acuña el término *progreso económico* como un producto de la difusión de la revolución industrial debido a que en ese tiempo era la expresión en el ámbito económico de la idea de la racionalidad absoluta como posibilidad de funcionamiento humano. Los abanderados del progreso económico sustentaron que la solución a los problemas sociales se encontraba en la expansión permanente de la producción, lo que sería una aspiración viable gracias a los efectos que causa el constante cambio tecnológico.⁴³

En esta corriente, los industriales proclamaban que había llegado el momento de que la operación de la economía mundial se limitara al funcionamiento de un mecanismo científico, en el cual la asignación de los recursos y la distribución geográfica de la actividad, de acuerdo con las capacidades que sean óptimas de los países, garantizara el mayor bienestar para todos. Lo anterior dio lugar a la argumentación en favor de la división mundial del trabajo que habría de efectuarse en función de las ventajas comparativas de cada país. Por lo que se propone que los países atrasados deben asociarse a los polos de expansión económica en la búsqueda de la relación de costos y precios más favorables gracias a la práctica de la especialización internacional.

En las primeras décadas del siglo XX surge el concepto de *crecimiento económico* en los países capitalistas, que para entonces han alcanzado un elevado nivel de vida y una formidable capacidad de producción. El capitalismo se orienta cada vez más a la defensa de sus conquistas y, en

⁴² Sergio de la Peña. *El Antidesarrollo de América Latina*. Siglo XXI. México., p. 11

⁴³ Sergio de la Peña, *op.cit.*, pp. 12 - 13

consecuencia, se dedica a preservar su propia subsistencia y a consolidar sus avances, por lo que busca justificación mediante el argumento de que el capitalismo es un escalón más en la evolución de la humanidad. La preocupación de los pensadores capitalistas se vuelca a los problemas de equilibrio, es decir: de expansión del sistema; pero sin modificaciones de fondo.⁴⁴

Por otro lado Peña comenta que a mediados del siglo XX se empezó a utilizar el concepto de desarrollo, y que la idea de desarrollo ha sido propuesta por dos corrientes antagónicas del pensamiento. La primera de ellas está constituida por los promotores de un capitalismo reformado que se convierten en la posguerra en propagandistas del "desarrollismo" como salida de conciliación entre la supervivencia del capitalismo y la creciente presión social que exige una mayor equidad en la distribución de los beneficios de la producción. Ejemplo de ello fue el discurso que pronunció el 20 de enero de 1949 el presidente Harry Truman a unos cuantos años terminada la Segunda Guerra Mundial. "...Los países desarrollados van a luchar por la democracia en el mundo, desarrollando a los países subdesarrollados". Con este discurso, afirma Zoran Trputec⁴⁵, que es por primera vez en la historia moderna que se tiene noción del "desarrollo", el cual se transformó en una conciencia y en un paradigma. Y es bajo este enfoque del desarrollo donde se esconde el paradigma del subdesarrollo.

La segunda línea del pensamiento que propone la idea del desarrollo proviene de la corriente marxista, supone la posibilidad de controlar y racionalizar la evolución de la economía siempre y cuando sea dentro de un contexto social y político apropiado. Asimismo, afirma que la expansión capitalista puede ser más eficiente que en el pasado aun cuando sea inevitablemente superarla más adelante por las formas de organización socialista. La meta final es el establecimiento del socialismo, para ello puede colaborar el cambio evolutivo y no sólo el revolucionario.

En la década de los años cincuenta se difundieron estas ideas en las naciones, los países dependientes fueron cobrando mayor vigencia por la rápida modificación de la estructura mundial del poder económico y político. Desde entonces muchos teóricos se refirieron al tema del subdesarrollo y desarrollo tratando de encontrar las causas de este "subdesarrollo" y surgieron muchos paradigmas y teorías como: "centro periferia", "núcleo capitalista en expansión", "desarrollo por sustitución de importaciones", entre otras. Sin embargo, la mayoría de estas teorías abordaron el problema desde un punto de vista económico e igualaron el término "crecimiento económico" al Desarrollo.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 14

⁴⁵ Zoran Trputec. *Desafíos de la Gestión, Desarrollo y Toma de Decisiones*. Año 2003., p. 15. Año 2003

Muchas han sido las teorías en relación al desarrollo, la mayoría de ellas han girado de acuerdo a los arquetipos de industrialización, modernización, imitación y planificación.

Según Trputec⁴⁶, los problemas de los países subdesarrollados, largo tiempo tratados como apéndice agrario de países desarrollados, enfatizan la *industrialización* como medida para lograr el desarrollo. La industrialización no es sólo el desarrollo de un nuevo sector industrial debido a que también tienen su definición tecnológica como: mecanización, masificación de la producción, intensificación de la división del trabajo, acompañadas por aumento de la productividad. También señala que el arquetipo de *modernización* hace hincapié en la racionalización de la producción y de las formas organizativas. No se necesita cambiar nada en la base, sólo mejorar la existente para pasar de la sociedad industrial a la postindustrial. Asimismo, comenta que los mejores resultados que han logrado los países en desarrollo, es a través de la *imitación* de instituciones, organización social y estructura productiva de los países desarrollados, y que todavía predomina este tipo de arquetipo.

Otra de las variantes, trazada por Trputec es el arquetipo de *planificación*. Es cierto que la planificación ayuda y en algunos aspectos es indispensable en el proceso de desarrollo; pero es y puede ser sólo uno de muchos factores que se necesitan para lograr resultados.

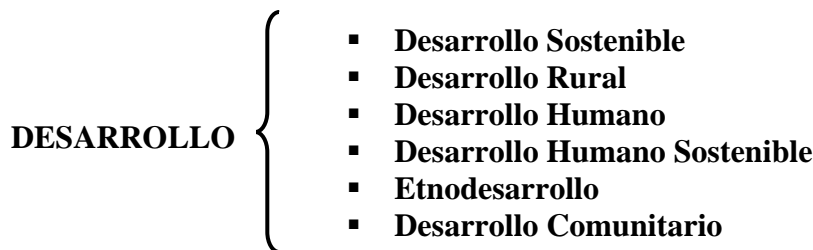
Zoran Trputec⁴⁷, desde el punto de vista sistémico nos dice que el "desarrollo" se puede definir como el cambio de la definición del sistema. Este enfoque no es más que la pérdida de una dimensión o inclusión de una nueva dimensión, son los procesos del desarrollo.

Para comprender esta definición Trputec plantea cinco formas del cambio cualitativo: el desarrollo autónomo, el desarrollo abierto, el desarrollo a través de la integración con otros sistemas, el desarrollo a través de la integración total a un nuevo sistema y el desarrollo por descomposición del sistema e individualización de sistemas. En este enfoque, el desarrollo es un conjunto de diferentes formas de procesos dinámicos que no contienen ninguna evolución de estos procesos. En otras palabras no se trata de procesos "buenos", "malos", "deseables", o "no deseables", solo de los procesos de cambio de la definición de un sistema.

Es importante destacar la gran diversidad de conceptos sobre el desarrollo utilizados por los diferentes actores, tanto en el ámbito nacional como internacional, como: ONU, OEA, BM, FMI, CEPAL e UNICEF. Entre los conceptos que se han utilizado podemos mencionar:

⁴⁶ Zoran Trputec., op.cit., p. 22

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 15



La Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo definió el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin limitar el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.

Otros autores como: Osvaldo Sunkel, VAN DER Aa Paul, Jan Ooijens, Pedro Paz, FAO, BM y ONU, han definido el desarrollo sostenible como un proceso en el cual las políticas económicas, fiscales, comerciales, energéticas, agrícolas e industriales se diseñan con miras a que produzcan un desarrollo que sea económico, social y ecológicamente sostenible. Esto significa que el consumo actual no pueda financiarse incurriendo en deudas económicas que otros tendrán que rembolsar en el futuro. Debe invertirse en la salud y educación de la población actual a fin de no lograrle una deuda social a las generaciones futuras. Y los recursos naturales deben utilizarse de forma que no creen deudas ecológicas al sobre-explotar la capacidad de sostenimiento y producción de la tierra.

En términos generales los requerimientos mínimos para lograr un desarrollo sostenible incluyen: la eliminación de la pobreza; una reducción en el crecimiento demográfico; una distribución más equitativa de los recursos; personas más saludables, instruidas y capacitadas; gobiernos descentralizados, más participativos; sistema de comercio más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo el aumento de la producción para consumo local; mejor comprensión de la diversidad de los ecosistemas, soluciones localmente adaptadas para problemas ambientales y mejor monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades de desarrollo.

De acuerdo a las definiciones anteriores conceptualizamos el desarrollo sostenible al igual que Paul Van Der Aa. "... un proceso hacia un progreso que satisface las necesidades de la generación actual, sin poner en peligro las posibilidades de generaciones futuras de satisfacer sus necesidades."⁴⁸

En síntesis se considera al desarrollo como un proceso cuyo objetivo principal es satisfacer las necesidades de la población. Desde esta perspectiva el desarrollo es un concepto más amplio que

⁴⁸ Van Der Aa: Desarrollo Sostenible. Tegucigalpa Honduras, Año 1996., pp. 26-27.

"crecimiento económico" o "aumento de la producción" ya que el crecimiento económico es un medio necesario para satisfacer las necesidades; pero no es un objetivo en sí. Esta definición de desarrollo incluye un aspecto de tiempo reconociendo que la actual estrategia de desarrollo tendrá consecuencias para el mañana.⁴⁹

Jaime Sepúlveda⁵⁰ conceptualiza al desarrollo rural sostenible "como un concepto de acciones orientadas por una estrategia nacional y políticas diseñadas específicamente para alterar los factores responsables de las inquietudes sociales, económicas y los desequilibrios especiales, políticos, sociales, económicos e institucionales que limitan el desarrollo del sector rural y, asimismo, para asegurar la participación efectiva de la población en los beneficios del desarrollo".

En este concepto es importante destacar que el desarrollo sostenible en el campo rural tiene que partir de una política agraria nacional, la cual contemple una serie de situaciones que desequilibran y limitan el desarrollo. Asimismo, una política agraria que fomente la participación de la población: productores, campesinos, jornaleros, pequeños propietarios, etnias, etc., tomando en cuenta la situaciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos grupos ya que la finalidad del desarrollo rural es transferir a la población rural la capacidad de gestionar y fomentar su propio desarrollo. En esta definición el elemento participación de la población es fundamental ya que como miembros de la comunidad conocen mejor sus patrones socioculturales, su potencial y necesidades, así como el grado de aceptabilidad de un cambio. Cabe señalar su finalidad, caracterizada por el fortalecimiento y/o el impulso de las organizaciones locales cuyo atributo es garantizar que la comunidad realmente participe en el diseño y aplicación de políticas, dando continuidad y sostenibilidad a los programas impulsados y tratando de madurar en la asistencia técnica, financiera y gerencial.

En cuanto a la sostenibilidad sociocultural Jaime Sepúlveda⁵¹ dice que ésta se refiere a la capacidad de un proyecto o sus componentes de integrarse a la realidad de una comunidad:

- La participación de la población meta;
- El uso, desarrollo y fortalecimiento de instituciones locales;
- La tecnología o cambio promovido;
- Relaciones entre la comunidad y el proyecto personal;
- El papel que desempeña la mujer en las actividades del proyecto.

⁴⁹ Van Der Aa, op.cit., p. 27

⁵⁰ Jaime Sepúlveda, op.cit., p. 75.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 78

Aquí es importante destacar que la tecnología introducida por un proyecto debe ser adecuada al entorno sociocultural de la población meta ya que la adopción de una nueva tecnología requiere de existencia de organizaciones formales para su manejo, personas responsables para transferir estos conocimientos y sobre todo de brindar asistencia técnica a la comunidad, por lo que los asistentes técnicos tiene que saber como comunicarse con la gente, comprender el entorno sociocultural de la comunidad y respetarlo.

En lo que toca a la investigación nos dice que esta debe servir para generar y validar tecnologías y ajustarlas antes de su aplicación. Teniendo como tareas la de buscar respuestas a problemas en la aplicación de una tecnología a nivel de campo y para ello deben existir vínculos estrechos entre la población (campesino) y el investigador quien suministra la asistencia técnica especializada para que la investigación pueda responder con agilidad a los problemas detectados.

La diversificación de cultivos y actividades productivas en la finca contribuye a la sostenibilidad porque da estabilidad a la finca. Asimismo la producción de un solo cultivo para un mercado específico es muy sensible a cambios de mercado, de políticas y otros riesgos naturales. Aunque un cultivo o el mercado fallen hay otras actividades complementarias que pueden generar ingresos para mantener la finca. Existe la posibilidad que un proyecto sea sostenible dentro de sus límites geográficos; fuera de esos límites puede tener un impacto que perjudique la sostenibilidad de otros ecosistemas o las actividades productivas de otras comunidades.

De acuerdo ha este pequeño análisis es importante apuntar que las investigaciones que se realizan en torno a la sostenibilidad, deberán retomar las inquietudes planteadas, aún más cuando se trate de aplicar algún programa de intervención.

Por su parte, los Informes de Desarrollo Humano han definido al desarrollo humano como el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas brindándoles mayores oportunidades de: educación, atención médica, ingreso y empleo. Abordando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico, en buenas condiciones, hasta libertades económicas y políticas".⁵²

Este concepto es cronológicamente el último de una cadena de conceptos de desarrollo, tales como: necesidades básicas, eco-desarrollo, desarrollo sostenible y desarrollo humano. De hecho el propósito final del desarrollo sostenible es la persona humana vista en toda la gama de opciones: físicas, biológicas, económicas, sociales, políticas, intelectuales, culturales, espirituales y de otra índole. En síntesis al desarrollo humano "...le interesa tanto el desarrollo de capacidades humanas

⁵² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe de Desarrollo Humano.. Año 1992., p.18

como su utilización productiva. También significa desarrollo para la gente, y eso incluye la generación de oportunidades económicas para todos".⁵³

El desarrollo humano y el crecimiento económico están estrechamente ligados. Las personas contribuyen al crecimiento y el crecimiento contribuye al bienestar humano. No se limita a un sector específico, ni se concentra en asuntos sociales a expensas de las cuestiones económicas. Subraya la necesidad de desarrollar las capacidades humanas. Sin embargo, le preocupa igualmente la forma en que esas capacidades son utilizadas por personas que pueden participar libremente en la toma de decisiones políticas y económicas, y que pueden trabajar productiva y creativamente para acrecentar el desarrollo.

El desarrollo humano se refiere a todas las actividades, desde procesos de producción hasta cambios institucionales y diálogos sobre políticas. Es el desarrollo enfocado en las personas y en su bienestar el que le preocupa tanto la generación del crecimiento económico como su distribución, las necesidades básicas, el espectro de las aspiraciones humanas y las aflicciones humanas.⁵⁴

Para los pueblos indígenas se ha acuñado el concepto de Etnodesarrollo para determinar el crecimiento económico, social y cultural de las comunidades con características indígenas. Dentro de la literatura sobre el Etnodesarrollo existen diferentes posiciones teóricas; por un lado Fernando Mires quien plantea que "...con el Etnodesarrollo, se quiere significar que los modelos de desarrollo económico deben tomar en cuenta los intereses de los grupos étnicos. Asimismo que el concepto "etnodesarrollo" ofrece insalvables dificultades y arroja más preguntas que respuestas. Por ejemplo, si los etnólogos no han logrado definir el concepto de etnia, ¿Cómo quieren elaborar modelos de desarrollo que se basen en las etnias?, ¿Se ha inventado el concepto de etnodesarrollo para salvar a las etnias o a la idea de desarrollo?..".⁵⁵

Por otro lado existe la postura de Bonfil Batalla quien plantea el concepto de etnodesarrollo como contraparte del concepto de Etnocidio y entiende al etnodesarrollo como: "el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones".⁵⁶ Asimismo, este autor plantea al etnodesarrollo como un proceso en construcción el cual exige el cumplimiento de cierto número de condiciones o requisitos de diversa índole, tales premisas caen en el orden jurídico y político, y las

⁵³ PNUD, op.cit., p. 18

⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 39 -40

⁵⁵ Fernando Mires. El Discurso de la Indianidad: La cuestión indígena en América Latina. Dto. Ecuménico de Investigaciones D.E.I., San José Costa Rica. Año 1991, p. 38

⁵⁶ Bonfil Batalla. América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio. Año 1982., p. 133

que atañen al ámbito de la organización social. Así también, plantea que los grupos indígenas en América Latina no han sido reconocidos como unidades políticas ni mucho menos como unidades administrativas integrantes del Estado, donde estas cuenten con posibilidades reales de autodeterminación, es decir: con poder, capacidad para gobernarse a sí mismas y para tomar sus propias decisiones. En esta perspectiva nos señala la importancia de que los grupos indígenas, tengan la oportunidad de constituirse como unidad político administrativa, con autoridad sobre su territorio definido y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo. Ese reconocimiento se plantea como una primera condición Jurídica y Política del Etnodesarrollo.

En la misma vertiente, Guillermo Bonfil Batalla plantea que en el proceso de construcción del etnodesarrollo se deben de incorporar elementos culturales, tanto en su modalidad autónoma como en la apropiada. Con ello los grupos indígenas no deben de permanecer al margen de los cambios mundiales; pero tampoco estos deben de abandonar sus tradiciones culturales, es decir, que tendrían que entrar a un proceso de hibridación cultural debido a que hoy en día existe una visión más compleja sobre las relaciones entre tradición y modernidad, de acuerdo a como lo plantea Néstor García Canclini en las "Culturas Híbridas".

Para hacer viable cualquier proyecto de Etnodesarrollo Bonfil plantea tres medidas fundamentales:

- La legitimación, es decir, el reconocimiento jurídico de sus propias formas de organización interna, al gobierno local, al trabajo productivo, a la vida comunal y familiar.
- La posibilidad de que cada derecho consuetudinario de cada pueblo sea compatible con las normas constitucionales del Estado.
- La creación por parte del Estado de las condiciones que hagan posible la libertad lingüística, es decir, la posibilidad de que cada comunidad y también cada individuo pueda optar sin condicionantes impuestos por usar su lengua materna o la lengua de relación que emplea un Estado pluriétnico.

En la última medida, considero importante la creación de condiciones de igualdad frente al idioma decretado como nacional, ya que si bien no hay diferencias cualitativas substanciales entre el idioma nacional y los idiomas indígenas, sí hay una condición social radicalmente diferente. Por lo que resulta indispensable, eliminar esa desigualdad mediante acciones, que estimulen efectivamente a las lenguas indias. Esas acciones se ubican de manera central, en los terrenos de la educación y de la comunicación social.

El proceso de etnodesarrollo demanda la capacitación de cuadros especializados dentro de los propios grupos indígenas. El papel de estos nuevos especialistas consiste en contribuir a dar a conocer y ampliar los contenidos de la cultura autónoma de sus pueblos y participar de manera activa en el proceso de selección crítica y adecuación de elementos culturales ajenos que deban incorporarse al ámbito de la cultura apropiada. Asimismo, los programas de capacitación deberán diseñarse cuidadosamente a fin de asegurar que la base de la formación sea la cultura propia y en torno a ella pero nunca en lugar de ella, que incluya los conocimientos y prácticas ajenas que resulten necesarias para formar un personal de enlace entre la cultura propia y la universal. En síntesis, la planeación y la instrumentación de un programa de etnodesarrollo deben ser, por definición asunto interno de cada pueblo.

En otra perspectiva, existe la postura teórica de Néstor García Canclini⁵⁷, la cual ostenta que los pueblos indígenas se encuentran inmersos dentro un proceso de modernización, donde el mercado, los medios de comunicación, políticos, arqueólogos, escritores, poetas, artistas gráficos, arquitectos, diseñadores, etc., ritualizan las tradiciones ancestrales y registran los cruces interculturales generados por las migraciones masivas y las nuevas tecnologías. Asimismo, admite que la incertidumbre del sentido y el valor de la modernidad derivan no sólo de lo que separa a naciones, etnias y clases, sino de los cruces socioculturales en que lo tradicional y lo moderno se mezclan. Ejemplo: cuando los indígenas emigran a las ciudades adaptan sus saberes para vivir en ellas, y sus artesanías para interesar a consumidores urbanos. Así también expresa que los indígenas se apropian de los conocimientos, tecnologías y costumbres de vida de las urbes, las cuales trasladan a sus comunidades.

García Canclini señala que: en América Latina aún las tradiciones de las culturas precolombinas y de los pueblos indígenas actuales están presentes en la totalidad de los sectores sociales que conforman la sociedad, cuando aún la modernidad y el desarrollo no se ha concretizado en su totalidad. Prueba de ello, es que los artesanos siguen haciendo alfarería y tejidos manuales en la sociedad industrial; los artistas practican las tecnologías avanzadas y al mismo tiempo miran al pasado en el que buscan cierta densidad histórica o estímulos para imaginar. En este sentido, interpretando los cruces interculturales entre lo tradicional y lo moderno, como el origen de las "Culturas Híbridas".⁵⁸

Desde una visión personal creo que el crecimiento económico, social, político y cultural de los pueblos indígenas, llámesele desarrollo, modernización o "Etnodesarrollo", es responsabilidad no

⁵⁷ Néstor García Canclini. Culturas Híbridas. Año 1990, p. 65

⁵⁸ García Canclini, op.cit., p. 13

solo de los indígenas, sino del Estado, el sistema político y la sociedad civil. En este sentido la construcción de una vida más digna se construye de acuerdo a las circunstancias, características e historia de cada pueblo; donde la educación, la salud, y los otros componentes del bienestar juegan un papel fundamental para ello.

De acuerdo a la consulta que realizó la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI)⁵⁹ en el año del 2003 a nivel nacional, se conceptualiza al Desarrollo como un proceso de cambio para “vivir mejor”, lograr “mejor calidad de vida” y/o obtener “bienestar”. Asimismo, consideran que el desarrollo parte de la organización comunitaria y la planeación de acciones basadas en necesidades y potencialidades detectadas por medio de consultas y diagnósticos comunitarios y regionales, por lo que el desarrollo debe ser integral, manifestándose en:

- Acceso a los servicios básicos, particularmente a la educación y la salud.
- Proyectos alternativos sustentables, definidos por los pueblos indígenas con base en sus necesidades y potencialidades.
- Preservación y defensa de los recursos naturales.
- Rescate, revaloración y fomento de la cultura indígena.
- Justicia Social.

En esta tónica se conceptualiza al desarrollo integral como un proceso de mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas que incluye: empleo, ingreso, educación, salud, etc. Bajo la coordinación de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Así también, es conceptualizado como un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas incluyendo las características propias de las culturas, la relación armónica entre el hombre y naturaleza, considerando que, en la cosmovisión indígena los conceptos “sustentable” e “integralidad” están sistematizados y adquieren mayor riqueza.⁶⁰

En esta misma consulta la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, destaca la organización y participación comunitaria como elementos esenciales para el desarrollo, argumentando que: “La organización es básica para lograr un desarrollo constructivo, una buena planeación del proyecto para fijarse metas y lograr avances en las comunidades y darle el mejor

⁵⁹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo. Informe Final. Primera Edición 2004. México D.F., pp. 23 – 24

⁶⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, op.cit., p. 24

aprovechamiento a los apoyos otorgados por el gobierno: en forma organizada el trabajo se hace mejor. (Ocosingo, Chiapas)”⁶¹

En esta disyuntiva, se señala la responsabilidad que también debe asumir el Estado en sus tres niveles de Poder y Gobierno, bajo una “política de reconocimiento de la participación indígena en los procesos de planeación a fin de garantizar que las acciones que se deriven sean acordes con sus necesidades concretas y potencialidades reales, buscando que el proceso se expanda desde lo local – donde el primer ámbito de planeación sería la comunidad- hacia lo municipal, lo regional y lo nacional”.⁶²

La demanda de participación en la planeación sugiere que los integrantes de los pueblos indígenas están buscando caminos diferentes para impulsar su desarrollo a partir de su realidad local y regional, es decir, mediante la elaboración de diagnósticos participativos para la identificación de necesidades y recursos, así como para el diseño de proyectos que contribuyan a impulsar un desarrollo comunitario en las zonas indígenas.

Carolina Were⁶³ ha definido al desarrollo comunitario como un proceso donde los ciudadanos son responsables de su propio proceso con el apoyo voluntario de los grupos y la coordinación institucional, los cuales investigan, planean y ejecutan programas encaminados a lograr el bienestar total de la comunidad.

Aguilar Fernández⁶⁴ nos dice que el desarrollo de comunidad es uno de los instrumentos básicos para organizar a los grupos a nivel comunal o local, haciéndolos responsables y participes de las decisiones que les confieren. Dicha acción tiene la finalidad de liberar a los hombres de: la esclavitud, el hambre, la enfermedad, la ignorancia, la discriminación y la violencia a través de la integración estructural de los diversos grupos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha caracterizado al Desarrollo de Comunidad como un método social, por medio del cual a través de las técnicas de promoción del hombre y de la movilización de los recursos institucionales se pretende lograr una mejor y ordena utilización de los

⁶¹ *Ibíd.*, p. 27.

⁶² *Ídem.*, p. 28.

⁶³ Carolina Were. Revista No. 18, de la Escuela Nacional de Trabajo Social Artículo. ENTS - UNAM, pág. 60.

⁶⁴ Aguilar Fernández. Revista No. 18 de la Escuela Nacional de Trabajo Social, Artículo. Pág. 44 ENTS -UNAM

recursos en beneficio de toda la colectividad, orientado a obtener el pleno desarrollo de los hombres.

Una vez analizados los conceptos que son parte importante del concepto de política social podemos decir que la política social debe ser una herramienta que no solo permita superar la pobreza, sino sobre todo, debe ser una herramienta que aproveche el Estado para generar estrategias de desarrollo integral con la plena participación de los diversos sectores sociales, ya que el Estado es el administrador de los recursos de la sociedad y tiene como función no solamente la de regular los factores socioeconómicos, políticos y culturales presentes en la sociedad capitalista, sino también construir estrategias que por un lado permitan erradicar la pobreza, y por el otro, construir una sociedad, donde la población pueda satisfacer sus necesidades básicas: salud, educación, vivienda y servicios sociales otorgados por la administración pública. Bajo este enfoque, resultado de un análisis de los diversos conceptos y elementos de la política social, nos atrevemos a señalar que: el Estado es el responsable de administrar los recursos del país para que la sociedad compuesta por pobres y ricos, urbanos y rurales, capitalistas y obreros, indígenas y no indígenas, etc., es decir, todos los sectores sociales puedan recurrir a los beneficios planificados por el Estado a través de la aplicación directa de las políticas públicas, en especial de la política social.

III. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO COMUNITARIO.

Hasta hace pocos años la participación comunitaria en el desarrollo económico y social era un tema altamente polémico, objeto de fuertes controversias, fácilmente susceptible de rápidos etiquetamientos ideológicos. Sin embargo, con los avances de la “democratización”¹, producto de lucha histórica de los pueblos, se han creado condiciones para la libre organización y expresión de las ideas. No obstante la centralización del poder en el Estado y en las instituciones, así como de la organización de la sociedad civil en grupos antagónicos, pero con intereses similares, abanderan la consigna que ha planteado oportunamente Bernardo Kliksberg en su análisis sobre: “*Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, de **¡Sí a la Participación, pero no!**, ya que con la participación de los diversos sectores que integran la sociedad, los grupos hegemónicos ven amenazado su poder, pero sobre todo sus intereses económicos y políticos.

En México a partir de los años 30s., la sociedad civil y las organizaciones sociales² han tenido un papel esencial en los procesos de la conformación institucional y en el desarrollo comunitario a través de la participación social³, la cual no ha sido reconocida por los diversos organismos nacionales e internacionales que han precedido en la historia del país, situación que hasta hoy prevalece, ya que se desvaloriza el posible rol que puede jugar la sociedad civil y las organizaciones sociales en los procesos de desarrollo y en la solución de problemas y necesidades sociales.

Bajo este enfoque podemos asumir que el mundo de la sociedad civil es percibido como un mundo secundario, de segunda respecto a lo que sucede en el “mundo desarrollado” conformado por los mercados. Este mundo comprende, entre otras, las organizaciones no gubernamentales en continuo crecimiento. Durante más de 70 años estas formas de organización y participación social han pasado desapercibidas en la toma de decisiones sobre el tipo de desarrollo que las comunidades y el país requieren, situación totalmente contrario a los países catalogados como “desarrollados”, ya que la sociedad civil y las organizaciones sociales han tenido un gran peso y una fuerte participación en

¹ Democratización: Entendida no como la acción de votar para elegir a sus representantes; sino como el conjunto de acciones donde la población tiene libertad para expresar y participar en el desarrollo de la toma de decisiones que fortalece los lazos comunitarios y la calidad de vida de la población. Ver a Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?* México, 2003, pp. 21 - 32

² Julia del Carmen Chávez Carapia, en su libro *Participación Social: Retos y Perspectivas*, año 2003 p. 22. Define el concepto de Organización social, como entidades que surgen de la libre iniciativa ciudadana que se regulan en forma autónoma y persiguen, por medio de la negociación o el conflicto aumentar los niveles de calidad de vida y bienestar de sus integrantes.

³ Julia del Carmen Chávez Carapia, op. cit., p. 17. Define el concepto de Participación Social como Proceso cíclico, ascendente, dinámico, complejo y articulado en el cual sus integrantes se organizan para compartir responsabilidades y toma de decisión que permitan el bien común.

la acción social, en algunos casos éstas recaudan recursos considerables, se les delegan funciones crecientes por parte del Estado, están interrelacionadas con la acción pública de múltiples modos, están basadas fuertemente en trabajo voluntario, movilizan un sin fin de personas que dedican anónimamente considerables horas a llevar adelante sus programas, hacen aportes considerables al Producto Bruto Nacional con trabajo no remunerado produciendo bienes y servicios de carácter social.⁴

Existe hoy una convalidación mundial creciente de la superioridad en términos de efectividad de la participación comunitaria sobre las formas organizativas tradicionales de corte vertical y burocrático, que en ciertos casos (como lo plantea Chávez Carapia), han llevado a crear condiciones de: corrupción, falta de credibilidad, falta de certeza y desconfianza hacia los líderes y funcionarios, situaciones que han dado lugar a que la población muestre apatía y desinterés para integrarse en grupos sociales y políticos.⁵

A pesar de ello es una iniciativa que es retomada en el discurso de los organismos internacionales, especialmente por el Banco Mundial, quien argumenta que es necesario dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres, pues estos carecen de “voz y voto” real en la sociedad, les permitirá participar en forma mucho más activa y recuperar terreno en ambas dimensiones. En esta perspectiva el Banco Mundial establece lineamientos a los Estados para que promuevan y faciliten los procesos de organización social mediante acciones de constitución, asesoría y capacitación, con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de dichos grupos sociales.

De esta manera los países beneficiados por el Banco Mundial retoman las recomendaciones y las incorporan en su discurso político reconociendo crecientemente a la importancia de la participación de los pobres como protagonistas de su propio “desarrollo”⁶. Sin embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos, siguen predominado los programas “llave en mano” e impuestos verticalmente donde los diseñadores son los que saben y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directrices, y ser sujeto pasivo de los mismos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes

⁴ Klisberg Bernardo. El Nuevo Debate Sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Diez Falacias sobre los Problemas Sociales de América Latina. INAP, México 2001, p. 28

⁵ Julia del Carmen Chávez Carapia, op. cit., p. 28

⁶ Desarrollo: Proceso de crecimiento económico acompañado de una mejor distribución de la riqueza y un progreso tecnológico. El grado de desarrollo de una sociedad suele medirse por el PIB per cápita o por el llamado bienestar económico neto. Diccionario Océano de Sinónimos y Anónimos Especializado.

apelativos a que se trata de programas participativos cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención de la comunidad en la toma de decisiones.⁷

No obstante algunas experiencias han señalado que los programas sociales con activa participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación, tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático y vertical debido a que la población que participa hace suyos los proyectos, sintiéndose dueña real del proyecto, lo que genera que la comunidad aporte iniciativas e ideas y se preocupe por cada detalle de su funcionamiento. Es decir, que la comunidad va generando un empoderamiento de la misma: Aprende, crece, eleva su autoestima y se crean bases a favor de la “sostenibilidad”⁸ del proyecto cuando se retira la ayuda externa por lo que la participación asegura asimismo la trascendencia del proyecto.

En esta disyuntiva Bernardo Kliksberg⁹ plantea que la participación de la comunidad en la gestión de los asuntos públicos surge en esta época (2001), como una exigencia creciente de las grandes mayorías de la sociedad en forma cada vez más activa en América Latina. También argumenta que: “en el campo social ello es muy visible, los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejorar sus metas y crean autosustentabilidad si las comunidades pobres a las que se desea favorecer participan desde el inicio y a lo largo de todo su desarrollo y comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación.”¹⁰ De acuerdo a este análisis, los dirigentes del Banco Mundial, como el economista Stern, señalan que la participación es la clave para la solución de diversas situaciones argumentando que: “A lo largo del mundo la participación funciona, las escuelas funcionan mejor si los padres participan, los programas de irrigación son mejores si los campesinos participan, el crédito trabaja mejor si los solicitantes participan”.¹¹

Es substancial señalar la importancia de la participación desde las propuestas hechas por la Organización de las Naciones Unidas, en especial la postura asumida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en su trabajo “Superando la pobreza” del (2000), donde se concluye en la necesidad de dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres.

⁷ Kliksberg Bernardo, op. cit., p. 32

⁸ Se entiende por sostenibilidad, a la capacidad que tiene los actores sociales de determinado grupo para financiar sus propios proyectos.

⁹ Ibid., Bernardo Kliksberg, p. 27

¹⁰ Ídem., p. 27

¹¹ Bernardo Kliksberg. Seis tesis no convencionales sobre participación en Instituciones y desarrollo, revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre de 1998, Barcelona España.

Sintetizando podríamos decir que hay un fuerte impulso a los procesos de participación, los organismos internacionales demandan programas y proyectos con participación plena de los sectores sociales, en especial de los llamados vulnerables y que se debaten en la pobreza extrema, no obstante su llamado se queda en el discurso de los gobiernos de América Latina quienes se mofan al reconocer crecientemente la participación como una estrategia esencial para abatir el rezago y la pobreza; acción del Estado que demuestra escasos avances en cuanto a la ejecución efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria debido a que estos son muy reducidos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trate de programas participativos cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención comunitaria en la toma de decisiones. El discurso dice: sí a la participación, pero los hechos con frecuencia dicen no.¹²

3.1. Fundamento teórico de la participación social.

La participación social y comunitaria enfrenta resistencias afirma Kliksberg. El discurso a favor de la participación es generalizado; pero los hechos no. En realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación, esa distancia entre discurso y hechos tiene entre sus causas principales la presencia silenciosa de bloqueos considerables dentro del mismo gobierno, y en sectores poderosos de la sociedad al avance de la participación vista como fuente de disminución del control social asociado al poder formal. Vista desde éste enfoque toda participación adquiere un matiz ideológico, la población busca asumir un compromiso histórico para tomar parte en el poder y es una de las primeras propuestas surgida para reducir el conflicto entre gobernantes y gobernados, según Cabrero Mendoza¹³, pues la idea de tomar parte en el poder es una de esas nociones cuyo significado y valor debe ser redescubierto por la experiencia vivencial de cada colectividad. También se refiere al deseo de los gobernados de actuar de algún modo y cualquiera que sea su motivación en los asuntos de la política, especialmente en las decisiones que les afectan.

Así queda claro que la participación es un recurso, no un recurso instrumental, sino político, es decir, está referido al poder y su ejercicio en la gestión de los asuntos públicos. Así la participación vista desde el referente gubernamental mantiene su carácter de recurso para manejar las tensiones de forma democrática, pues el debate abierto contribuye a hacer aceptables las propuestas y

¹² Ídem., p 28

¹³ Enrique Cabrero Mendoza. Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción. Editorial Miguel –Ángel Porrúa, p. 56

programas del gobierno a mejorar tales programas y propuestas, validar y legitimar la idea gubernamental.

En esta vertiente Cabrero Mendoza acota que la participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial; es decir, se debe percibir como una alternativa con ventajas competitivas para producir resultados de progreso con relación a las vías tradicionales utilizadas en las políticas públicas, en el intento de poner al servicio de los severos problemas sociales que agobian a la población, los instrumentos más efectivos; ahí aparece la participación, no como imposición del gobernante sino como una oportunidad.¹⁴

Según Cabrero Mendoza¹⁵ la participación debe ser vista como un componente indispensable de la política social de los gobiernos, capaz (por sí misma) de lograr mayor eficacia de las estrategias y acciones a través de consensos constantes en las comunidades y los ciudadanos, capaz de contribuir a la equidad, pues con la participación un mayor número de ciudadanos de las comunidades pueden acceder a los beneficios de las acciones gubernativas, ya que abarata costos y multiplica la cantidad de acciones. Así también de ser vista como un factor de empoderamiento de la comunidad, que proporciona al ciudadano nuevas habilidades organizacionales y destrezas relacionadas con el manejo de las soluciones a los problemas de desarrollo local y comunitario, además de contribuir a fortalecer la confianza en el gobierno y en la democracia.

De acuerdo a los planteamientos señalados cabría hacer las siguientes interrogantes: ¿Qué es la participación social?, ¿Qué elementos caracterizan este concepto?, y ¿Cuántas formas de participación existen? Para dar respuesta a estas tres interrogantes es importante abordar en una primera instancia que la participación desde un punto de vista etimológico significa: el tomar parte, ser parte, o simplemente compartir acciones y objetivos comunes.

Para algunos su significado es complejo, para otros resulta mucho más difícil cuando este se aplica a la comprensión de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La participación con o sin adjetivos, hoy es piedra de toque de cualquier referencia a gobernabilidad democrática, en otras ocasiones se plantea como demanda de los ciudadanos, para unos es forma indispensable del

¹⁴ Cabrero Mendoza., op. cit., p. 57

¹⁵ *Ibíd.*, p. 57

ejercicio de un poder popular, para otros es un recurso táctico tipo válvula de escape para entretener soluciones a fondo.¹⁶

Se puede ubicar la noción de participación en medio de la contradicción generada por la división de la colectividad humana entre gobernantes y gobernados, donde se contraponen intereses de clase, políticos y económicos, por ejemplo: la aparición de conflictos entre los miembros de la comunidad, cuando aparecen dos más posibilidades de acción ante un hecho cualquiera la comunidad puede dividir su opinión y presentarse una disyuntiva conflictiva donde antes había consenso y un segundo ejemplo es: el poder y su ejercicio ponen en juego la capacidad de unos para obligar a otros a realizar lo que el poderoso decide y manda.

Por otra parte Galeana de la O, citando a Rudolf Rezsóhazy, señala que la participación es una forma superior de la organización de la vida social y alcanza su real significado cuando el hombre es “ciudadano y actor, decide, controla, lleva responsabilidades, toma parte en la producción de bienes, de los servicios y del saber”. En este sentido, para Rezsóhazy, la participación le confiere direccionalidad a la acción colectiva.¹⁷

Desde otra mirada, Chávez Carapia, define el concepto de participación social como: “...un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Es un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos”¹⁸.

En un ámbito de complejidad, la definición según Chávez Carapia, presenta una relación simultánea entre dos grandes dimensiones: uno objetivo y otro subjetivo.

Se entiende por **dimensiones objetivas**, aquellos espacios donde las acciones son visibles y tangibles, sobre las cuales se sustenta la organización y se pone de manifiesto la vida misma de la organización a través de la cooperación, involucramiento, manifestación y movilización de los individuos que se integran en grupos u organizaciones para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas, asimismo, es caracterizado como

¹⁶ Ídem, p. 53

¹⁷ Silvia Galeana de la O. y Otros. En Chávez Carapia Julia del Carmen. Participación Social: Retos y Perspectivas, Editorial ENTS, UNAM, Plaza y Valdez, México, 2003., p. 96

¹⁸ Chávez Carapia., op. cit., pp. 17-19

una forma de enfrentarse a los esquemas sociales para comprender y buscar soluciones a problemas y conflictos específicos a través de una manera de entender las relaciones sociales entre los individuos.

En este enfoque se entiende a la participación social como el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de los objetivos comunes, tanto de los sujetos como de la organización. Dicho proceso es dinámico, complejo y articulado.

Como proceso implica diferentes momentos y niveles. En su dinámica establece relaciones entre las fuerzas y los movimientos al interrelacionar e interaccionar con una serie de elementos estructurados, conocidos y desconocidos. Su articulación se encuentra en la interacción establecida en la dinámica entre la sociedad y el estado en un marco de democracia.

La Cooperación, por medio del cual estatutariamente o voluntariamente constituyen una unidad de conjunto para impulsar y llevar a cabo los objetivos propuestos, operando de diferentes maneras y que obedecen a un plan previamente diseñado, en este sentido la cooperación implica la acción de hacer u obrar con otro u otros para lograr un fin común.

El Involucramiento comprende la capacidad de los individuos para el compromiso de carácter racional en el desarrollo de las acciones y a las capacidades de ejercer un papel activo en la toma de decisiones y en las responsabilidades otorgadas por la organización. El compromiso se basa en los acuerdos conscientes y objetivos para el logro de las metas, los intereses y los beneficios individuales y colectivos. La responsabilidad es el compromiso establecido en la interacción e interrelación con los otros. La toma de decisiones es el conjunto de medidas específicas para alcanzar los objetivos trazados por la organización. En la interrelación e interacción de la participación social se encuentran: la identidad y los intereses de los participantes; el compromiso con la organización y la Responsabilidad del individuo con el grupo y consigo mismo. La potencialidad de la interrelación individual retroalimenta al grupo y permite la interacción entre los sujetos para la satisfacción de los objetivos por medio de las acciones colectivas. “Una característica de la participación social es que siempre se dirige hacia un objetivo y por lo mismo

requiere promover, impulsar y generar acciones racionales conscientes con intereses y fines específicos.”¹⁹

La Manifestación se entiende como las formas de presentación, promoción, difusión, demandas, y diversas acciones para dar a conocer la organización a través de movilizaciones que se pueden presentar de muy variada forma: volanteo, pancartas, desplegados, marchas, plantones, cierre de vías de comunicación, etc. Todas estas formas de manifestación llevan implícito un involucramiento así como un componente ideológico. Aquí se produce un punto de bifurcación (cruce) y límite entre participación social y participación política ya que ambas formas de participación se interrelacionan dentro de los procesos organizativos; pero con finalidades distintas a las de los partidos políticos.

La Movilización, es la forma por medio de la cual los miembros se sienten involucrados en las acciones propias de la organización y que llevan acabo por convicción, es de carácter permanente y no permanente. En esta última la forma de participación es por solidaridad debido a que se presentan circunstancias especiales de verdadera conmoción, como son las catástrofes naturales causadas por terremotos, huracanes, ciclones e inundaciones que dejan enormes pérdidas. La movilización en determinadas circunstancias puede arrastrar grandes multitudes que se movilizan y se involucran en movimientos sociopolíticos que conducen a grandes cambios en las estructuras sociales de los países o naciones, o bien pueden ser movilizaciones por demandas específicas de carácter local o regional.

Se entiende por **dimensiones subjetivas**: aquellas que muestran elementos intangibles e invisibles, pero no por ellos inexistentes, la subjetividad debe entenderse como un proceso cognitivo, que en la vida cotidiana constituye el pensamiento, éste es comprensible a través de la comunidad, estas dimensiones son las manifestaciones del pensamiento compartido por todos los miembros, es decir, son las percepciones e ideas abstractas que se ubica en la dimensión del mundo cotidiano, en lo colectivo, en la interrelación de los sujetos sociales y de los individuos a través de sus formas de expresión, de sus lenguajes, de sus formas similares de comunicación y cultura, de sus aprendizajes.

El Lenguaje se refiere al sistema de símbolos y significados que son empleados por los integrantes de la organización y es de vital importancia para la misma, puesto que bajo estas condiciones se mantiene la cohesión y el funcionamiento mismo, en la cual el involucramiento viene a ser la piedra

¹⁹ *Ibíd.*, p. 25

angular del futuro, destino y trascendencia mismo de la organización, dentro de su programa, propósitos y metas alcanzar.

La Comunicación se refiere a los medios de transmisión de información que son utilizados dentro de la organización, así como la efectividad que tienen para cumplir con su cometido de informar. En este contexto se puede señalar que la comunicación resulta ser una dimensión de vital importancia dentro de la organización, ya que una comunicación eficaz, clara y fluida es determinante en base en la sustentación del futuro de la organización.

La Cultura se refiere al quehacer del hombre en el contexto de la vida cotidiana en su confrontación con el medio, o de su hábitat, que va dejando como herencia para las generaciones venideras, esta herencia se trasmite de generación en generación. En una primera fase es transmitida mediante lenguaje oral por la familia y corresponde al proceso de socialización primaria. En una segunda fase este proceso llega a su concreción y su estructura final se concretiza en la escuela, desarrollando dentro de su nivel de escolaridad que pueda alcanzar. La cultura de un pueblo o de la Nación está sujeta a cambios, a veces drásticos y otras veces lentos, éstos son causados por la influencia o choque con otros grupos culturales, proceso de transculturación o aculturación, que en muchas ocasiones causa conflictos, las culturas menos desarrolladas son dominadas por las culturas de mayor evolución y desarrollo. En este contexto debe tomarse en cuenta también el cambio generacional: de por sí ya el individuo tiene otra visión del rol que debe cumplir en una sociedad dinámica y en proceso de cambio. Las culturas de mayor desarrollo tecnológico terminan por absorber a las culturas de menor desarrollo.

El Aprendizaje se entiende como las formas adquiridas de aprender la cultura democrática, la cultura de participación, que va implícita en la cultura política de una Nación o País. El aprendizaje se centra en la relación que se establece entre los conocimientos, técnicas, habilidades, destrezas que los individuos tienen que desarrollar en el conocimiento de las organizaciones y formas de funcionamiento de las mismas, donde se toma en cuenta la administración, dirección y control, así como los procesos externos de carácter político y democrático, como son: las normas, reglamentos y constitución que rigen las formas de organización en el país. Así como los elementos de conocimiento que implica la interacción entre la política y la acción social.

CUADRO NO. 6. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.

CONCEPTO	CATEGORIA	UNIDAD DE ANALISIS	DEFINICIÓN
<p align="center">PARTICIPACIÓN SOCIAL:</p> <p>“Como el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes; bajo una relación simultanea entre dos grandes ámbitos: lo objetivo y lo subjetivo” Dra. Julia del Carmen Chávez Carapia</p>	<p align="center">OBJETIVO:</p> <p>Es concreto y muestra actitudes claras y abiertas hacia el trabajo.</p>	Cooperación	Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. Operar, realizar actividades.
		Involucramiento	Compromiso racional con las acciones.
		Manifestación	Formas de presentación pública.
		Movilización	Impulsar a la población hacia el logro de objetivos.
	<p align="center">SUBJETIVO:</p> <p>Aquello que muestra elementos intangibles e invisibles, pero no por ello inexistentes. Proceso cognitivo.</p>	Aprendizaje	Conocimientos que posibilitan la participación.
		Comunicación	Formas de transmisión de conocimientos y códigos.
		Cultura	El sistema de significados socialmente aceptados (comunidad – organización).
		Lenguaje	Códigos utilizados por los miembros de la organización para expresar sus modelos y las representaciones sociales.

Fuente: Julia del Carmen Chávez Carapia

3.1.2. Tipos de Participación.

La participación se refiere al protagonismo de hombres y mujeres mediante el acto voluntario motivado por el interés y el deseo de hacer presencia, opinar, comentar, sugerir y tomar decisiones en acciones y procesos que buscan favorecer las condiciones de vida. Sin duda, muchos han sido los conceptos para determinar las formas en que la población actúa para buscar el bien común, sin embargo, para este estudio cabe matizar los siguientes conceptos trabajados por Galeana de la O en el libro “Participación Social: Retos y Perspectivas”:

Participación social: Se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. La participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación, es decir, que los individuos se relacionan con otras instituciones sociales.²⁰ Ésta busca y desarrolla espacios y procedimientos políticos-sociales para expresar valores y necesidades específicas: los derechos de los grupos y comunidades, la tradición y la cultura, la equidad, el bienestar social, el derecho a la

²⁰ Galeana de la O, op. cit., pp. 92 - 112

calidad de vida, los derechos humanos, etc. que generan su propia dinámica. Un aspecto importante y contradictorio de la participación social es su característica de poner la acción social y la política al alcance de un mayor número de población de sectores sociales lejanos a los grupos de poder y proporcionar elementos para demandar aspiraciones y derechos específicos.

Participación ciudadana: Esta dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administradores, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas, o bien directamente para que se sustituya a el Estado en la relación de determinadas funciones respecto a la participación ciudadana. Rodrigo Baño plantea que bajo una perspectiva democratizadora la participación ciudadana es propia de la sociedad civil y por lo tanto corresponde a intereses y necesidades particulares, es decir, de ciudadanos y esta puede contraponerse con la participación política. La ciudadanía consiste en una actitud y posición, es decir, la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser miembro activo de una sociedad política independiente.

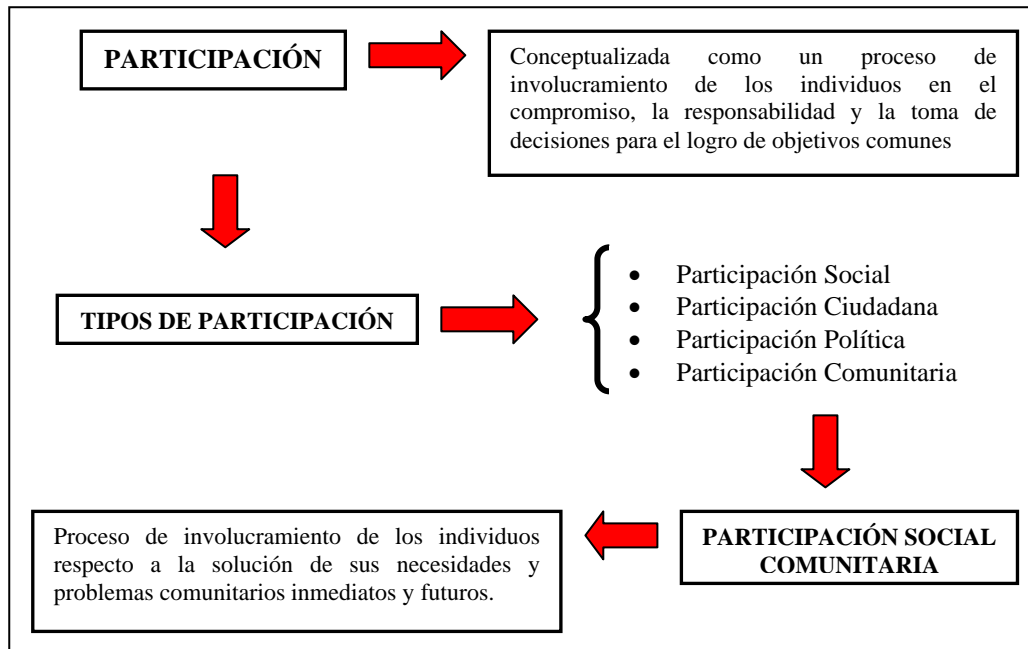
Participación política: Entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos en órganos de representación ya sean parlamentos, consejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general como: el municipio, la providencia, la región o el Estado. Por ello supone que el ciudadano participa políticamente exigiendo a los miembros de esos órganos, quienes actuando como sus representantes gobiernan o legislan en función de la ordenación global de la sociedad. Así su diferencia con la participación ciudadana radica que esta ultima remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos.

Participación Comunitaria: Concebida en un sentido de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que en general están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. El termino de participación comunitaria esta a su vez vinculado con el desarrollo comunitario, cuya intencionalidad esta dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas, y eventualmente orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.

Sintetizando, el término participación comunitaria es visualizado como un vínculo estrecho con el concepto desarrollo comunitario, ya que los objetivos y metas que ejecutan los pobladores tiene como intencionalidad inmediata la solución de problemas y necesidades. En esta postura la

participación comunitaria es considerada como un elemento controversial que está en la mesa de discusión y análisis de los diversos organismos nacionales e internacionales.

ESQUEMA NO. 3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.



Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

La participación social comunitaria es sin duda una estrategia y un fin que los diferentes organismos públicos y privados consideran fundamental para la formulación y aplicación de proyectos para lograr el éxito del desarrollo comunitario. De la misma forma se considera que la participación comunitaria es un elemento controversial, que está en la mesa de discusión y análisis de los diversos organismos nacionales e internacionales asumiendo como fin la postura de que los propios pobladores se deben convertir en entes activos de la gestión de su propio desarrollo, pues en muchos casos, existen experiencias donde los pobladores indígenas demandan a las autoridades institucionales una responsabilidad conjunta en la toma de decisiones.

3.2. Elementos teóricos para el análisis de la Organización Social.

Para abordar el tema de la organización social en las comunidades indígenas es importante hacer una reflexión teórica sobre la participación social y el impacto que esta tiene en el proceso de la organización social desde una dimensión subjetiva, visualizando el comportamiento de cada uno de los actores sociales e instancias que participan en dicho proceso, desde la lógica de la interacción e interrelación. En este sentido la participación y la organización son dos ejes esenciales de la acción

social que no deben ser analizados por separado, ya que ambos conceptos forman una unidad indivisible para el desarrollo comunitario, más cuando se trata de comunidades indígenas.

En esta vertiente analítica, la relación entre participación y organización social forman un todo dialéctico en el cual un solo elemento no puede existir sin otro elemento, y ambos son necesarios para generar un cambio, como respuesta a los problemas sociales y necesidades sociales.

La mayor parte de los estudios que se han hecho en relación a la organización sobresalen aquellos estudios que nos hablan de la organización desde la óptica de la administración pública, es decir, se hace referencia a las formas de organización desde las empresas mismas como unidades administrativas que cuentan con recursos, objetivos y metas a desarrollar. Asimismo, existen investigaciones que abordan la problemática de la organización social a partir de las organizaciones sociales; pero desde un ámbito de las organizaciones civiles y populares. Pocos son los estudios que abordan la organización social a partir de los procesos mismos que tienen las comunidades para generar estrategias de desarrollo. Este estudio busca ante todo documentar el proceso de organización de una comunidad indígena adquiriendo con ello que sea novedoso y original.

En ciencias sociales la expresión organización es utilizada por lo menos en tres vertientes diferenciadas en sus contextos y que definen a las organizaciones con relación a sus objetivos y metas a alcanzar.

- **Organización** para realizar un tipo de actividad definida o determinada entre personas o grupos con aspiraciones y objetivos comunes durante un tiempo relativamente duradero, para conseguir fines previamente determinados para los asociados mediante normas estatutarias explícitas con las que concuerdan los integrantes de la organización.
- **Organizaciones** que con llevan a la formación misma del sistema social en las que se encuentran inserto el individuo dentro de la sociedad, como son los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos, las asociaciones, las cámaras de los empresarios, etc.
- **Organizaciones** que conforman los fundamentos de las estructuras de las relaciones formales de la sociedad entre diferentes instancias que determinan el funcionamiento político, económico y social de la Nación, lo que implica la estructura de las relaciones formales.²¹

²¹ Gallino, L. Diccionario de Sociología. Siglo XXI Editores, México 1999., p. 66

De estas tres vertientes, la que más se apega a nuestro objeto de estudio, es la primera, ya que en ésta se abordan los siguientes elementos: actividad definida o determinada entre personas y grupos, y objetivos comunes, dos elementos que sin duda alguna encontramos en el proceso de organización social de las comunidades indígenas. En la asamblea comunitaria se definen y se determinan actividades y tareas, así como se nombran responsables para la gestión y el desarrollo de la misma con base a un objetivo común, que para los pueblos indígenas es el desarrollo comunitario.

En esta lógica la razón misma de la organización social está determinada por metas y objetivos a alcanzar, es decir, por una imagen objetivo construida en forma colectiva, la cual se puede concretizar con la participación y con la existencia misma de organización de la población. Sin la existencia de las organizaciones prácticamente sería imposible llegar a alcanzar determinadas metas y objetivos planteados por algún grupo o comunidad.

El surgimiento de las organizaciones se encuentra en el momento en que los seres humanos interrelacionan con otros grupos y tienen que definir espacios, alimentos, intereses, etc., surgen así las primeras formas de organización relacionadas con la familia y después con la comunidad, las gens, las tribus.

Ibarra y Montana sostienen que la organización en una primera etapa puede ser conceptualizada como una estructura formal y en una etapa posterior como una estructura informal. Posteriormente como una estructura de decisiones y por último como una estructura de poder.

Existen diferentes conceptos acerca de la organización social, entre ellos tenemos:

- Una organización es ante todo un sistema de actividades conscientemente coordinadas y dirigidas hacia la realización de fines colectivos (Mouzelis, 1988)
- Una Organización social es un sistema de actividades conscientemente coordinadas con objetivos sociales comunes. (Blau, 1961)
- La organización social es un sistema compuesto de varios subsistemas, donde interrelacionan los componentes culturales e institucionales. (Parsons, 1964)
- Las organizaciones sociales son grupos interrelacionados con una interacción de las actividades y una interdependencia de sentimientos. (Luhman, 1999)
- Las organizaciones sociales desde la burocracia, donde se presentan relaciones de conflicto entre el poder y la dominación. (Weber, 1984)

- Para E. Schein, una organización es la coordinación planificada de actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito explícito y común, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad. (Ver a Krieger, 2005)
- Para R. Hall, una organización formal es un conjunto de personas que interactúan entre sí para conseguir objetivos preestablecidos. (Ver a Krieger, 2005)
- Para Chester Barnard, la organización es un sistema conscientemente coordinado de la actividad o fuerza de dos o más personas con un propósito. (Ver a Krieger, 2005)
- Para W. Scott, una organización del sistema debe preocuparse por alcanzar los objetivos relativamente específicos y claros que se han establecido. Asimismo, señala que las organizaciones se diferencian entre sí por unos aspectos como los límites relativamente fijos, un orden normativo, rangos de autoridad, un sistema de comunicaciones y un sistema de incentivos donde diferentes integrantes se relacionarán para obtener el objetivo común. (Ver a Krieger, 2005)
- La organización es el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo. (Krieger, 2005)²²

De estas definiciones es importante acotar los siguientes elementos: Con una organización más incluyente (con participación social), la sociedad hace posible que a través de la interrelación más coordinada de actividades de cada uno de sus miembros puedan satisfacerse también sus necesidades individuales y de grupo, pues el objetivo común le otorga sentido a la acción. La segunda idea es la que el concepto de organización está basado en la de lograr objetivos comunes a través de la coordinación de actividades y la estructuración de roles y funciones.

La tercera propiedad común a las organizaciones humanas es la división de roles y funciones; se relaciona con la idea de que los objetivos pueden lograrse más fácilmente si cada persona hace algo diferente pero en forma coordinada.

El punto de vista de Hall es que las organizaciones tienen vida por sí mismas y por encima del comportamiento de los individuos dentro de ella. Sugiere que el hecho de que las organizaciones

²² Mario Krieger. Sociología de las Organizaciones., pp. 3 - 5

perduren a lo largo del tiempo y replacen a sus miembros indica que no dependen de ningún individuo en particular.

Las organizaciones suponen relaciones sociales, o que los individuos interactúen; pero no aleatoriamente porque la organización tiene límites cerrados, es decir, acepta unos grupos de la población y excluye a otros. El orden se refiere a la jerarquía de autoridad y la división del trabajo que se solidifica por la designación de personal específico para llevar a cabo esta función.

Existen varias teorías sobre la organización en las cuales se toman en cuenta los elementos básicos de la productividad y la eficiencia en la toma de decisiones dentro de un marco conceptual de relaciones humanas, éstas descuidan la relación entre la organización total y su medio, desviando la atención de los problemas del poder y el conflicto social.

Han existido una gran cantidad de escuelas, enfoques o metáforas que permiten clasificar los distintos abordajes teóricos que se han hecho del fenómeno organizacional. Sin pretender abarcar a todas ellas se presentan algunas de las principales corrientes: Gareth Morgan, Richard Hall, Weber, Parsons, Habermas y Luhmann.

Richard Hall analiza cinco escuelas de pensamiento organizacional que pueden ser etiquetadas como teorías, modelos o perspectivas que contribuyen a la explicación de los fenómenos organizacionales. Las tres primeras coinciden con el análisis que Morgan formula en la metáfora de la organización como organismo, la cuarta es una especificación de las tres anteriores y la última es una crítica y superación de las cuatro anteriores.²³

El modelo de población – ecología o de selección natural: Pretende que los factores ambientales seleccionen aquellas características organizacionales que mejor se ajusten al ambiente. La dirección del cambio en las organizaciones es solo hacia un mejor ajuste con el ambiente. Este modelo plantea tres etapas de selección natural:

- La primera es cuando ocurren variaciones en la forma operacional, estas variaciones pueden ser planeadas o no.

²³ Mario Krieger, op. cit., pp. 25 - 28

- La segunda es la selección, en esta etapa se eligen las formas más adecuadas para la organización.
- La última etapa es la retención donde las formas seleccionadas son conservadas, duplicadas o reproducidas.

Las críticas que se hacen a este modelo apuntan a que no se especifican las fuentes de las variaciones originales y se pasan por alto los procesos administrativos dentro de las organizaciones.

El modelo recurso – dependencia: La premisa básica de este modelo, es que las decisiones se toman dentro de las organizaciones dentro del contexto político interno de la organización. Las decisiones tienen que ver con las condiciones ambientales que enfrenta la organización. Otro aspecto importante del modelo es que las organizaciones tratan activamente con el ambiente. Las organizaciones procuran manipular el ambiente para su ventaja.

Muchas veces las organizaciones dependen de otras organizaciones para obtener sus recursos. El hecho de que se obtengan recursos de otras organizaciones significa que el modelo de recurso – dependencia puede pensarse como un modelo de dependencia de recursos interorganizacional.

El modelo de contingencia racional: Este enfoque basado en las metas no formula hipótesis acerca de la racionalidad involucrada en la toma de decisiones, ni asume el punto de vista simplista: las organizaciones son solo instrumentos diseñados para llevar a cabo metas, por lo contrario, el enfoque agrega las metas a las razones por las que las organizaciones actúan como lo hacen, las metas son parte de la cultura organizacional, desde luego los propósitos pueden resultar vencidos por las presiones externas y la organización podrá morir o tener que alterar de forma drástica sus operaciones.

El modelo transacción – costo: Postulan que las organizaciones al igual que el pensamiento sistémico, los de recurso – dependencia y los de la contingencia, deben adaptarse al mercado su lógica y sus reglas y llaman nuestra atención sobre la turbulencia del entorno de las organizaciones. Pero ellos ponen el acento en los procesos de toma de decisiones para hacer frente a las fluctuaciones e incertidumbre del medio ambiente, las organizaciones lo único que deben de hacer es tomar las decisiones correctas para adaptarse al mercado y maximizar su utilidad (y eventualmente si su dimensión y tecnología se los permite, influir sobre él).

El modelo institucional: Este tipo de modelo trata de explicar la razón por la que las organizaciones toman la forma que tienen. Según esta teoría las organizaciones son cada vez más homogéneas dentro de sus nichos. Es decir, en primer lugar porque hay fuerzas coercitivas del ambiente, como reglamentos gubernamentales y expectativas culturales que pueden imponer una estandarización sobre las organizaciones, en segundo las organizaciones imitan o se modelan unas a otras, la tercera proviene de las presiones normativas según se va profesionalizando la fuerza de trabajo y en especial la administración. En otras palabras, la perspectiva institucional observa el diseño organizacional no como un proceso racional, sino como efecto de presiones tanto externas como internas que hacen que las organizaciones en un campo se parezcan unas a otras con el tiempo.

La teoría de los sistemas²⁴ ve a la organización como un sistema, es decir, como un conjunto interrelacionado de partes con una finalidad: una entrada por donde incorpora los insumos; una salida por donde brinda sus productos; una caja negra o procesador (tecnologías, comportamientos) y un sistema de retroalimentación (comunicación) que le permite realizar el “*feedback*” con la información del medio ambiente y mantenerlo en equilibrio, es decir sobrevivir. Algunos de sus componentes son:

- **Insumos:** Recursos (materias primas, equipos, recursos humanos, recursos simbólicos, conocimiento y tecnologías).
- **Productos:** Bienes, servicios, etc.
- **Tecnología:** Conocimientos incorporados en máquinas, herramientas, equipos, procesos, etc.
- **Medio ambiente o entorno organizacional.** Incluye la órbita organizacional o medio ambiente cercano a la organización (la competencia, los proveedores, los clientes, los sindicatos, los entes de control y de regulación estatal), como el medio ambiente general (el mercado en general, las políticas económico – sociales, la distribución de la riqueza, los sistemas legales, los niveles de educación y de cultura de la sociedad, el grado de apertura de la economía). Luego podrían identificarse elementos como: la integración regional, los acuerdos multilaterales de comercio, la globalización. Un elemento particular del medio ambiente es el dominio organizacional.
- **Objetivos:** Visión, misión y estrategias organizacionales.

²⁴ *Ibíd.*, pp. 34 – 35

- **Procesos y comportamientos:** Patrones de comportamiento organizacional (de individuos, grupos, equipos), estilos de liderazgo, relaciones de poder, conflictos, etc.
- **Comunicación:** Subsistemas de comunicación interna; sistemas de comunicación con el medio ambiente, clientes, usuarios, interesados.
- **Cultura organizacional:** Normas y valores compartidos, creencias y presunciones básicas; los modos de trabajar, planificar, controlar, decidir; propensión al cambio y a la innovación; Modo en que se tratan los errores y Modo de gestionar los recursos.
- **Estructura organizacional:** Mecánica, orgánica, plana o piramidal, burocrática o adhocrática.

Bajo esta teoría se consideran las organizaciones como sistemas abiertos en un intercambio activo con los ambientes que las rodean. El término **sistema** denota interdependencia, interconexiones y correlaciones de un conjunto de elementos que constituyen un todo identificable.

Dentro de los conceptos propios de la organización social tenemos:

- De Lorenzo (1995) define a las organizaciones sociales como entidades que surgen de la libre iniciativa ciudadana reguladas en forma autónoma, intervención en la política social, contribuyen a aumentar los niveles de vida y bienestar de su progreso social solidario.
- García y Commes (1995) señalan que en la actualidad la pluralidad de modalidades que se observan en las organizaciones sociales ha roto el esquema tradicional y en su lugar empiezan a diversificar transversalmente sus modos de existencia. Hay organizaciones que ejercen al interior del escenario de los mundos vitales, otras por lo contrario se organizan y se ejercen en el interior del escenario del mercado y otras más en el escenario del Estado.
- La heterogeneidad de las organizaciones sociales llevan a la necesidad de clasificarlas en diversas maneras. Autores como Beveridge (1948) las diferenció entre grupos de autoayuda y grupos que realizan su acción no en beneficio de sus asociados.
- Rose (1970) diferencia entre los grupos expresivos, creados para la satisfacción de los miembros y grupos de influencia social que intentan lograr transformaciones de la sociedad.
- Ascolí (1987) los clasifica como organizaciones religiosas, fundaciones, organizaciones culturales, organizaciones de servicios, sociales, políticas, organizaciones de masas y organizaciones profesionales.
- García de la Roca las define como asociaciones, cooperativismo social, organizaciones en beneficio de otros.

- El Registro Nacional de Asociaciones Españolas agrupa a las organizaciones sociales en: culturales e ideológicas, deportivas, recreativas y juveniles, disminuidos físicos y psíquicos, económicas y profesionales, consumidores, tercera edad, femeninas, filantrópicas, educativas y vecinales.
- Urrutia (1992) propone grupos de carácter expresivo y ocio, grupos vinculados a propuestas políticas, organizaciones relacionadas con los efectos del deterioro social y los ajustes del sistema económico, organizaciones religiosas y organizaciones de socialización altruista.

Diversos estudios han definido algunas de las características de las organizaciones sociales como son:

- Ackerman (1986) las caracteriza como: grupos con un mínimo de permanencia y organización, existe consenso entre sus miembros, fines y objetivos. Legalmente no pueden repartir beneficios entre sus asociados, disponen de una base social y representan intereses colectivos y comunitarios más o menos extensas.
- Giner y Sarasa (1995) señalan que las organizaciones sociales son organizaciones orientadas hacia un sector y no están jurídicamente relacionadas con la administración pública.
- Anher y Salamon (1992) caracterizan a las organizaciones sociales, como un ente que se gobierna autónomamente, disponen de sus propios órganos de gobierno y no están controladas por entidades exteriores.

A pesar de la dificultad para definir este tipo de organizaciones queda claro que no son parte del Estado ni son un espacio ocupado por el mercado. Dentro de sus funciones se encuentran: la mediación social, la sensibilización ciudadana hacia una mayor solidaridad colectiva, dinamizar el tejido social, contribuir en la organización de la sociedad civil, crear redes solidarias y desarrollar acciones solidarias para mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus asociados.

Estas organizaciones adquieren importancia hoy en día (2006) pues generan protagonismos tendientes a la construcción de desarrollo comunitario y de la sociedad civil con la identidad colectiva capaces de incidir en las políticas sociales, en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones con la finalidad de que la población civil se involucre con los proyectos de desarrollo.

El surgimiento y proliferación de las organizaciones modernas es un fenómeno social importante en los últimos años. La sociedad moderna se caracteriza por el surgimiento de un Estado que se basa en un aparato estatal llamado burocracia y una población que se estructura a través de organizaciones sociales.

Tanto a nivel mundial como nacional las organizaciones sociales se han incrementado en las últimas décadas dando lugar a la llamada iniciativa social, ésta se conforma con un conglomerado de asociaciones heterogéneas, diversas y variadas entre las que se encuentran: organizaciones de autoayuda, asociaciones vecinales, asociaciones de residentes, deportivas, de jóvenes, de mujeres, de personas de la tercera edad, de cooperativas, etc. Este tipo de organizaciones tienden a ser pequeñas, poco complejas en su estructura y funcionamiento, con tendencia a situarse en campos específicos de acción por lo cual se podrán ubicar con cierta especialización en torno a un problema o bien a un área de acción. Sus objetivos tienden a lograr satisfactores y beneficios hacia sus comunidades, localidades, sectores, etc.

Sin embargo, también es importante señalar que la sociedad pretende organizarse para demandar al Estado diferentes acciones que le permitan mejorar su calidad de vida, respondiendo en cierta medida a las estructuras, mecanismos y formas de participación establecidas por el Estado.

Si bien en los países desarrollados las organizaciones sociales surgen como una forma de iniciativa para incidir en la vida social y en la organización de la sociedad civil, en países como México las organizaciones sociales surgen como una respuesta a la falta de credibilidad hacia el corporativismo mexicano y ante la falta de respuestas del Estado a las demandas de los diversos grupos sociales, lo cual da lugar a organizaciones integradas por pequeños grupos con demandas específicas y comunes como: la vivienda, ecología, empleo, feminismo, derechos humanos, atención a jóvenes, grupos de la tercera edad, etc. Asimismo, se observa que las organizaciones sociales empiezan a ocupar los espacios abandonados por los partidos políticos y por el Estado.

CUADRO NO. 7. CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL.

CONCEPTO	UNIDAD DE ANALISIS
Una organización es ante todo un sistema de actividades conscientemente coordinadas y dirigidas hacia la realización de fines colectivos (Mouzelis, 1988)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Actividades concientes y coordinadas. ✓ Actividades dirigidas a fines colectivos
Una Organización social es un sistema de actividades conscientemente coordinadas con objetivos sociales comunes. (Blau, 1961)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Actividades concientes y coordinadas. ✓ Objetivos sociales comunes.
La organización social es un sistema compuesto de varios subsistemas, donde interrelacionan los componentes culturales e institucionales. (Parsons, 1964)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es un sistema compuesto de varios subsistemas. ✓ Interrelación de componentes culturales e institucionales.
Las organizaciones sociales son grupos interrelacionados con una interacción de las actividades y una interdependencia de sentimientos. (Luhman, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupos interrelacionados. ✓ Interacción de actividades. ✓ Interdependencia de sentimientos
Las organizaciones sociales desde la burocracia, donde se presentan relaciones de conflicto entre el poder y la dominación. (Weber, 1984)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relaciones de conflicto. ✓ Poder. ✓ Dominación.
La organización es el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo. (Krieger, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Actividades dirigidas a fines colectivos. ✓ Personas que interactúan. ✓ Logro de un objetivo común. ✓ Estructura de roles y funciones. ✓ División del trabajo.




Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Definir a las organizaciones sociales en México es un reto importante debido a que existen: conglomerados, asociaciones y movimientos múltiples que tienen objetivos y estructuras diferentes, además de que todas se denominan organizaciones sociales. A pesar de esta situación es necesario para la definición de las organizaciones, tomar como eje fundamental la participación social de sus integrantes.

Para fines de esta investigación se entiende por organización social formal: al conjunto interrelacionado de personas que interactúan en actividades concientes y coordinadas dirigidas al logro de un objetivo en común a fin de resolver y satisfacer problemas y necesidades de carácter colectivo, proceso dentro del cual se establece una estructura de roles y funciones con el fin de contrarrestar las posturas de dominación y relaciones de conflicto entre los individuos, para que el poder sea más equitativo entre los integrantes a través de una división del trabajo donde las personas interactúan entre sí para conseguir objetivos preestablecidos en un ambiente de relaciones sociales.

Con base a los planteamientos teóricos expuestos una organización formal presenta las siguientes características:

ESQUEMA 4. ORGANIZACIÓN SOCIAL.

Estructura	Imagen Objetivo	Relación social
 Unidades administrativas. Recursos: Humanos, materiales, financieros e institucionales. Normas estatutarias explícitas un orden normativo. Estructura de decisiones por rangos de autoridad. Estructura de poder, jerarquía de autoridad y responsabilidad. Un sistema de comunicaciones.	 Objetivos y metas a desarrollar. Actividad definida o determinada en forma colectiva. Interés común, aumentar los niveles de vida y bienestar. Interese colectivo y comunitario.	 Relaciones formales entre personas y grupos, lógica de interacción e interrelación. Actores sociales e instancias de participación. Eficiencia en la toma de decisiones. Disposición de una base social y cultura organizacional. Autónoma: disponen de sus propios órganos de gobierno. Consenso entre sus miembros.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Un aspecto que es importante acotar, es aquel relacionado a los conflictos que se pueden generar tanto al interior de las organizaciones sociales como al exterior con otras organizaciones sociales, creo yo que se debe en gran medida a la falta de algunos de estos elementos señalados en el esquema anterior y que bien se pueden visualizar en el modelo del proceso del conflicto planteado por Kenneth Thomas, quien generó un modelo el cual describe cómo surgen los conflictos en las organizaciones mediante un diagrama del proceso básico del conflicto el cual comprende las siguientes etapas:²⁵

- Un conflicto se origina cuando un individuo o grupo sienten frustración por no poder alcanzar ciertas metas importantes.
- La conceptualización: donde las partes tratan de entender sus problemas, sus propios objetivos de sus oponentes y las diversas estrategias que cada uno de los bandos puede adoptar para tratar de resolver el conflicto. Thomas identifica cinco maneras de resolver el conflicto: Competir, colaborar, llegar a un acuerdo, evitarlo y amoldarse a las circunstancias.
- La conducta que realmente presentan las partes y, como resultado del proceso ambas partes tratan de implementar su manera de resolver el conflicto. Finalmente ambas partes determinan hasta qué punto puede lograrse un resultado satisfactorio. Cuando una de las partes está insatisfecha o sólo parcialmente satisfecha se siembra la semilla para futuros

²⁵ Mario Krieger, op. cit., p. 401

conflictos, porque un conflicto que no es resultado puede fácilmente provocar un segundo episodio.

En este esquema teórico planteado por Kenneth Thomas solamente se toca uno de los elementos de lo que debería ser una organización social formal: cuando el individuo o grupo sienten frustración por no ser parte de las metas trazadas o alcanzadas, es decir, cuando los objetivos y metas son diseñados y ejecutados por alguna persona o grupo en particular sin tomar en cuenta el interés y la participación, desde un enfoque colectivo. En esta propuesta, desde mi punto de vista, hace falta analizar los otros elementos de la organización social formal que propongo ya que también son esenciales dentro de la problemática del conflicto. Por ejemplo, si no hay una estructura de poder, jerarquía de autoridad y responsabilidad en la organización social que permita controlar posturas y actitudes de los integrantes así como acciones de la organización hacia el exterior que afecten a otras agrupaciones.

3.2.1. Niveles de participación en una organización social formal.

Al hablar de estructura organizativa es necesario hacer alusión de los niveles en que los sujetos sociales se ubican a fin de convertirse en un grado mayor en actores sociales.

Cuando un sujeto se interrelaciona con otros sujetos e interactúan en actividades concientes y coordinadas buscando los mismos objetivos y metas que los sujetos con los que se asocio, adquiere un grado de relación con la organización y con sus compañeros, llevando a adquirir un compromiso; pero cuando este compromiso es mayor para con los sujetos y para con la organización se llega a un grado mayor denominado: *involucramiento**. Este factor se encuentra en relación con la jerarquía organizacional que se ocupa dentro de la misma organización. Hay que señalar que los sujetos pueden ascender la escala o nivel de jerarquía en la medida en que su involucramiento sea mayor, sin embargo, algunas veces existen lineamientos establecidos por las propias organizaciones que limitan los ascensos organizacionales por considerar que las estructuras directivas deben de ser siempre las mismas, es decir, no deben cambiar.

La existencia de una jerarquía organizacional responde a los intereses organizacionales de todos los sujetos que conforman la organización y de manera que ésta se sustente en intereses que se tengan.

* La capacidad de los individuos para comprometerse racionalmente en el desarrollo de una acción.

Dicha relación se encuentra ordenada en forma jerárquica, ello depende del nivel de involucramiento en el que se encuentren los sujetos sociales y esto conlleva a tener la capacidad de asumir un papel activo en la toma de decisiones y en las responsabilidades otorgadas por el grupo²⁶.

De esa manera dentro de una organización se constituyen tres niveles básicos en los que los sujetos participan y se relacionan con los demás miembros y con la organización, es decir, tienen un grado de involucramiento diferente. Los niveles organizacionales se pueden ver en forma piramidal, donde el cimero son las bases, la parte intermedia son los activistas y la punta es el líder.

3.3. Participación y organización social desde el enfoque de la Acción Colectiva.

En México la participación social se manifiesta en diversos momentos de la historia, se inicia con un enfoque tradicional en el que se presenta la participación social como parte de una política corporativista (clientelismo), donde el contacto con el Estado es de vital importancia ya que es el que realiza la aplicación de acciones.

Otro planteamiento es el llamado moderno siendo el campo de acción las organizaciones sociales: civiles, populares y comunitarias donde la sociedad se encarga de ser autónoma e independiente del Estado por la falta de respuesta de sus necesidades y la creación de respuestas y acciones de la sociedad civil para atenderlas, encontrándose en el modelo neoliberal y en la globalización. Haciendo una política diferente llamada democracia participativa basada en la sociedad civil.

El siguiente punto de vista es fragmentar los anteriores y hacer una redimensión de la participación social, donde la vida democrática se vuelve imperante en el cambio social sin olvidar la importancia de la interrelación del Estado con la sociedad y así realizar nuevas formas de vida.

La participación social, como una dimensión del mundo de la vida, permite analizar una situación social a través de un enfoque de complejidad social y por lo tanto proporciona los elementos necesarios para identificarla como una expresión de la acción colectiva, de la solidaridad entre los sujetos en una dinámica de interrelación con las formas de gobierno y con las diferentes manifestaciones sociales.

²⁶ Julia Chávez Carapia y Luís Quintana, op. cit., p. 25

Basado en este planteamiento creo que la acción colectiva va más allá del concepto de movimiento social. Para Melucci²⁷ éstos son tan solo una expresión simbólica y real de la acción colectiva; así mismo plantea que existen otras formas emergentes de acción colectiva como producto de las nuevas culturas que se están viviendo en la sociedad.

Considero que la participación y la organización social de las comunidades indígenas del Alto Mezquital presentan evidencia empíricas que pueden enriquecer la teoría de la acción colectiva debido a la riqueza acumulada en los procesos de organización y participación representados por la “Faena, la Asamblea y los Comités”, ya que en torno a ellos la población indígena genera estrategias de desarrollo comunitario dando con ello sentido a su propia existencia, desde un enfoque colectivo.

Bajo este planteamiento, Melucci recomienda a los investigadores detenerse a estudiar las prácticas cotidianas en las que interactúa la población ya que es un mecanismo que permite comprender las nuevas formas de acción colectiva en las sociedades contemporáneas.²⁸

En esta lógica, las formas de organización y participación social planteadas por los pueblos indígenas son una forma de acción colectiva, pues no solamente plantean estrategias para la solución de problemas y necesidades en forma inmediata, sino también movilizan recursos institucionales a través de la gestión de sus demandas a las instancias correspondientes. Por ejemplo, durante los años del 2003 al 2004 las comunidades del Taxtho, El Boye y Villa de la Paz demandaron a las autoridades federales la construcción de una carretera que permitiera la comunicación entre estas comunidades con la cabecera municipal de Ixmiquilpan, para ello, la población utilizó diferentes estrategias de movilización como: “marchas” y “plantones” a la Ciudad de México para demandar la construcción de su carretera.

Estas experiencias sin duda alguna son parte de las redes ocultas que plantea Melucci, en las que la gente trata de hallar sentido a su propia existencia y las manifestaciones públicas en las que expresaban su reclamo, demandas y quejas frente a las autoridades.

Bajo este impulso de desarrollo comunitario la organización y participación social no solamente son una fuerza, sino son un poder representado por la palabra y los hechos los cuales anuncian que los

²⁷ Alberto Melucci. *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. Editorial El Colegio de México., p. 9

²⁸ Alberto Melucci, op. cit., p. 9

cambios si son posibles, siempre y cuando surjan de la población. Para Melucci no es el futuro distante sino el presente de nuestras vidas que obligan a los poderes representados en los gobiernos Federal, Estatal y Municipal a mostrarse y les dan una forma y un rostro, utilizan un lenguaje que parece exclusivo de ellos; pero dicen algo que los trasciende y hablan por todos, la cual se enriquece si se tiene una conciencia clara de las posibilidades de la acción social, ya que puede transformar la palabra en un lenguaje, cultura y relaciones sociales, y puede hacer de los procesos colectivos una práctica de libertad..²⁹

Para Alberto Melucci la acción colectiva es un dato y una unidad pues los movimientos sociales son considerados como actores empíricos unificados, dando por sentado sus valores, intenciones y fines. Así la ideología de los líderes o los atributos que les pone el observador se convierten en la verdadera “realidad” del movimiento, por lo que recomienda que la tarea del análisis sociológico debería ser cuestionar este dato con el fin de indagar la unidad empírica para descubrir la pluralidad de elementos analíticos (orientaciones, significados y relaciones) que convergen en el mismo fenómeno.

Los individuos actuando conjuntamente, construyen su acción mediante inversiones “organizadas”; esto es, definen en términos cognitivos, afectivos y relacionales el campo de posibilidades y límites que perciben, simultáneamente activan sus relaciones para darle sentido al “estar juntos” y a los fines que persiguen. Cada vez que se observa a un número de individuos actuando colectivamente nos enfrentamos con lo que se llama un sistema de acción multiplicador..³⁰

Los eventos en los que actúan colectivamente los individuos combinan diferentes orientaciones, involucran múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y restricciones que moldean sus relaciones. Los actores colectivos “producen” la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones).

La definición analítica que propone Melucci de movimiento social como forma de acción colectiva abarca las siguientes dimensiones:

²⁹ *Ibíd.*, pp. 42 - 43

³⁰ *Ídem.*, pp. 42 - 43

- Basada en la solidaridad: es decir, la capacidad de los actores de reconocerse a sí mismos y de ser reconocidos como miembros del mismo sistema de relaciones sociales.
- Que desarrolla un conflicto, una situación en la cual dos adversarios se encuentran en oposición sobre un objeto común, en un campo disputado por ambos.
- Que rompe los límites del sistema en que ocurre la acción; es decir, la ruptura de los límites de compactibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren. Romper los límites significa que la acción que sobrepasa el rango de variación que un sistema puede tolerar, sin cambiar su estructura.

Los participantes en una acción colectiva no son motivados sólo por lo que llamaríamos una orientación “económica”, calculando costos y beneficios de la acción. Ellos también están buscando solidaridad e identidad que a diferencia de otros bienes no son mesurables y no pueden calcularse. La acción colectiva es “construida” gracias a una inversión organizativa. Aquí la organización no es una característica empírica sino un nivel analítico. Mantener organizados a los individuos y movilizar recursos para la acción significa distribuir valores, potencialidades y decisiones en un campo que se está delimitado, las posibilidades y fronteras establecidas por las relaciones sociales condicionan la acción; pero ni los recursos ni las constricciones pueden ser activados al margen de la acción en sí.

Sintetizando, podemos señalar que la participación y la organización social son acciones claves presentes en la dinámica sociocultural, política y económica de los pueblos indígenas. Acciones que han perdurado a través del tiempo, presentes en sus costumbres y tradiciones como parte esencial de la cosmovisión de estos pueblos y que permanecen hoy como una responsabilidad que deben de asumir en beneficio del desarrollo comunitario. No obstante, a pesar de la aplicación de una política social dirigida a los pueblos y comunidades indígenas del país por parte del Estado mexicano, los pueblos y las comunidades indígenas se han visto supeditados a un conjunto de iniciativas institucionales que en vez de aprovechar y dinamizar las formas de organización y participación de estos pueblos, han impulsado acciones de carácter vertical que contrarresta las formas de organización y participación de los pueblos indígenas, orillando a los habitantes de estos grupos a asumir una actitud pasiva y poco responsable en su desarrollo. Bajo esta vertiente analítica, es importante en el siguiente capítulo estudiar la política social que se ha aplicado a los pueblos indígenas con el fin de visualizar las formas de organización y participación social en los diferentes momentos históricos del indigenismo en México.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO, UN ANÁLISIS DESDE LA POLÍTICA SOCIAL ALTERNATIVA.

En México durante la etapa de consolidación institucional pos revolucionaria se instituyó un Estado catalogado como Estado de Bienestar, con sus propias características, matices y debilidades, aplicando una política social enfocada a la atención de la salud y la educación; las cuales hasta la fecha no han logrado tener la cobertura universal esperada, que abarque todos los rincones del país. No obstante a finales de los años setentas y principios de los años ochenta, como parte de las recomendaciones del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, México al igual que los países de América Latina establece un nuevo tipo de Estado catalogado como Neoliberal, el cual tiene como función combatir la pobreza extrema siguiendo los parámetros de un modelo catalogado como residual o liberal. Como una medida contraria a las disposiciones de los organismos internacionales, se crean los modelos de desarrollo y la política social alternativa, los cuales plantean una propuesta desde el tercer sector, es decir, con la participación de la sociedad civil, donde México tiene una endeble participación.

4.1. El Estado y la Política Social en México.

La idea es ofrecer una visión global las principales acciones que realizaron diferentes instituciones del Estado, en torno a diversas cuestiones que en determinados momentos históricos fueron consideradas “cuestiones sociales”. (Hira De Gortari y Alicia Zicardi) identifican cinco etapas:

- De la república restaurada al porfiriato (1867 – 1876).
- Del porfiriato a la revolución.
- El Estado social surgido de la revolución (1910 – 1940).
- El Estado corporativo intervencionista (1940 – 1985).
- El Estado del liberalismo social o del neoliberalismo. (de 1987 a la actualidad).

La restauración de la república en 1867 bajo la presidencia de Benito Juárez hasta el régimen de Porfirio Díaz (1876 – 1911), se estructuró en un sistema político en el que el gobierno nacional (el poder ejecutivo) se fortaleció y ejerció una serie de acciones en el campo de la política de educación, bajo el imperativo de convertir a los individuos en ciudadanos. Siendo el liberalismo el sustento político - ideológico de esta política.

En la época de Juárez el gobierno y la sociedad civil asumieron un conjunto de responsabilidades y de cargas que antes corrían por cuenta de la iglesia y de organizaciones religiosas y que ahora pasaban al área de influencia del poder público.

Es fundamental considerar que muchas de las medidas de ayuda, asistencia y beneficencia practicadas sobre todo durante el periodo colonial por la iglesia fueron paulatinamente perdiendo importancia. Así, la puesta en marcha de una política que de manera explícita procurara apoyar la educación y la salud quedó en el ámbito del poder público, aunque éste careciera de los recursos suficientes para enfrentar el problema. La política sustentada en el modelo liberal imponía en sus preceptos y dogmas el individualismo, con lo cual propugnaban también una política pública abstencionista o pasiva que reducía de manera drástica las posibilidades de justificar medidas orientadas al mejoramiento de amplias capas de la población.³¹

En el caso del periodo de Porfirio Díaz los principios liberales se mantenían presentes en la concepción de la sociedad; pero con un marcado tono individualista, particularmente en lo que se refiere a los males sociales, como la pobreza. Así se condenó la beneficencia y la caridad en la medida que atentaba contra los individuos.

En resumen, señala Hira de Gortari y Alicia Zicardi³² que durante la república restaurada y el porfiriato prevaleció la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos. Sin embargo ello no impidió que durante el gobierno de Díaz hubiera avances significativos en materia de educación y de salubridad en el ámbito federal.

Así, Cosío Villegas³³ apunta que durante las últimas décadas del siglo XIX se mantuvo vigente la concepción de que el Estado no debía participar en resolver los problemas de las mayorías, ni ser agente activo y menos ser el único agente. Su actuación debía limitarse a crear condiciones adecuadas para el desarrollo de las acciones privadas, las cuales debían aportar soluciones a los problemas sociales.

³¹ Hira De Gortari y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 202

³² *Ibíd.*, pp. 202 – 203.

³³ *Ídem.*, p. 204.

De la Revolución a la década de los cuarenta, la política que se fue gestando resultó una ruptura importante con el pasado al conformarse una concepción definida por algunos como “liberalismo social”, ésta permitió cambios significativos en la concepción y práctica del Estado y en la Constitución de 1917, particularmente en lo social en diversos campos, como: la educación y la salud. Convirtiendo al Estado en un agente más activo particularmente en cuanto a medidas que beneficiaran a la colectividad.

Estado interventor corporativo (1940 – 1988): Hira de Gortari y Alicia Zicardi³⁴ señala en este período que las políticas sociales se enmarcan en el modelo del **welfare state**, el cual sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos, principalmente: salud, educación y seguridad social. Este modelo adquirió ciertas particularidades y en cada país se creó una estructura institucional diferente para proporcionar bienes y servicios.

Para el caso de México el Estado benefactor hasta principios de los años ochenta, de acuerdo a la postura de Sonia Draibe³⁵, es de tipo meritocrático particularista o conservador corporativista, el cual es caracterizado como un sistema de seguridad social a la vez que se manejan los privilegios para los grupos ya atendidos y se crea un sistema unificado administrado por una agencia única, donde la evolución de los programas sociales se da por la creación selectiva de privilegios a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares, profesores federales y trabajadores estratégicos). “Estado interventor corporativo” que inició prácticamente después de la Revolución Mexicana y que se afianzó durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940 – 1946), y perduró prácticamente intacto hasta los años ochenta.

En materia de seguridad social Hira de Gortari y Alicia Zicardi señalan que no hubo plenamente un Estado de bienestar, un Estado que abriese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población. Situación que podría estar en discusión ya que la seguridad social es uno de los elementos de la política social, faltaría hacer un análisis con los otros elementos: Educación, Salud, Alimentación, Vivienda, Servicios Públicos y Empleo.

Asimismo, Hira de Gortari y Alicia Zicardi³⁶ acotan que la adopción del modelo económico neoliberal entraña una disminución del papel del Estado tanto en sus funciones como en sus

³⁴ Ídem., p. 211

³⁵ Ídem, p. 212

³⁶ Ídem, p. 220

aparatos. Se asiste hoy a un proceso de privatización de la economía a nivel internacional, al mismo tiempo, se redimensiona el aparato del Estado, se intentan sanear las finanzas públicas y se privatizan servicios que con anterioridad fueron provistos por las instituciones gubernamentales. En este contexto la política social se redefine en función de que:

- El Estado debe reformarse para modificar la sobrecarga de funciones que tiene, tanto en la esfera de lo económico como de las políticas sociales.
- La burocratización resta efectividad a la política social.
- Los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis como consecuencia, entre otras cosas, de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales

En estas propuestas de redefinición de las funciones del Estado, Hira de Gortari y Alicia Zicardi observan que los gobiernos en América Latina están en problemas porque hay un distanciamiento muy grande entre el comportamiento de las instituciones públicas y lo que espera la ciudadanía de ellas, lo cual lleva a la pérdida de legitimidad de éstas y en última instancia genera situaciones de ingobernabilidad. Por eso, señalan que las políticas sociales se enmarcan hoy en nuevos lineamientos: racionalización, descentralización y traspaso de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales.

Por su parte Arturo Warman³⁷ distingue tres grandes etapas en la política social a partir de la Revolución Mexicana. La primera etapa se ubica entre la pacificación a partir de 1920 y los primeros años de la década de 1940 y se caracteriza por los tiempos de limitación por la debilidad de las instituciones públicas destruidas por la guerra civil o en proceso de construcción. Los grupos incorporados a la vida política y al gobierno por la lucha exigen satisfacción a sus demandas y se organizan para obtenerla. La movilización popular y sus planteamientos son la principal fuerza en la política social. El gobierno concilia y arbitra entre fuerzas y establece alianzas claras con las organizaciones populares pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios o en la solución de las demandas sociales.

Se fundan las instituciones que servirán de motor al desarrollo: el Banco de México, Nacional Financiera, el Banco de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Irrigación, la Secretaría de

³⁷ Arturo Warman. *La Política Social en México. 1989 – 1994.*, p. 10

Comunicaciones y Obras Públicas y otras que caracterizan al Estado moderno. La intervención gubernamental se concentra en dar cumplimiento al artículo 3o constitucional, se conforma el sistema público de educación y se construyen escuelas por todo el país desde el nivel elemental hasta el profesional o universitario.

En reforma agraria, se inician los mandatos establecidos en el artículo 27 constitucional, el reparto de tierras comienza por solicitud e iniciativa de los sujetos sociales a la que el Estado debe responder; se denuncian tierras afectables y se exige la dotación. Es el movimiento campesino con su enorme diversidad el verdadero promotor de la reforma agraria.

El papel rector y arbitral del Estado queda más nítido cuando se analiza el cumplimiento del artículo 123 constitucional para la defensa de los trabajadores. El gobierno alienta y protege la organización sindical, casi tan plural y fragmentada como el movimiento campesino; pero no atiende directamente sus demandas. Las califica y deja en las empresas su resolución. Sindicatos, gremios, cooperativas, asociaciones mutualistas y empresas que prestan servicios sociales a sus miembros bajo la vigilancia de un gobierno rector. Salud, vivienda y educación de los trabajadores se concibe como responsabilidad de las empresas. El cumplimiento de la ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia.

CUADRO NO. 8. ESTADO DE BIENESTAR MÉXICO 1934 – 1940

ETAPAS	POLÍTICA SOCIAL			
	DEMANDAS Y BENEFICIOS	EDUCACIÓN	SALUD	BENEFICENCIA
Cardenista 1934 – 1940 <u>Aspecto político</u> Programa inspirado en los ideales constituyentes de 1917, plan sexenal con una orientación ideológica – política de corte socialista. acciones de apoyo estatal a partir de la movilización de la población	Reforma agraria, distribución masiva de tierras, créditos y apoyos. industrializar al país Las crecientes y justas demandas son apoyadas por el gobierno	Consolidar el monopolio estatal en la educación. Educación socialista, que excluye toda enseñanza religiosa y proporciona un conocimiento basado en la verdad científica. Una educación en todos sus tipos: primaria, secundaria, normal, técnica y profesional en el ámbito federal, estatal y municipal Extensión de la cultura en las clases populares a través de la escuela rural. Se crearon escuelas regionales campesinas con la fusión de las normales rurales y escuelas agrícolas. Se impulsa la formación de los maestros rurales con énfasis en la acción social. Se suspende el servicio de las misiones culturales.	Se promueve a gran escala las acciones de salubridad. Se legisla para que cada estado de la republica cuente con una oficina central de salubridad. Se implementaron las labores medico sociales a través de la creación de los servicios rurales cooperativos. Se capacitaron a enfermeras visitadoras para realizar labores de investigación familiar.	Se crea el Departamento de Terapia Social para la asistencia y protección social, especialmente para niños y mujeres. Se crea el departamento autónomo de asistencia social infantil. Se crea la secretaría de asistencia pública, organismo rector de la asistencia y protección social.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Asimismo, Warman señala que en el año de 1938 se manifiesta una tendencia creciente para modificar el papel del Estado y el gobierno. Se asimila la experiencia internacional derivada de la crisis mundial de 1929 y de las propuestas políticas para superarlas y se propone la transformación de las instituciones públicas para agregarlas a su papel rector la participación directa y protagónica en el desarrollo económico. Se inicia el tiempo de las empresas públicas, del Estado de Bienestar, donde el gobierno absorbe directamente todas las demandas y conflictos de la sociedad; en el que corresponde al gobierno la satisfacción de las necesidades básicas.

CUADRO NO. 9. ESTADO DE BIENESTAR MÉXICO 1940 – 1970

ETAPAS	POLÍTICA SOCIAL		
	CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA	EDUCACIÓN	SALUD Y BENEFICENCIA
<p>Se puede definir como la etapa en la cual se desarrolla y se consolida el desarrollo capitalista en México. Lázaro Cárdenas, Ávila Camacho, Miguel Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz.</p> <p>La finalidad de los diferentes gobiernos fue promover y estabilizar el crecimiento económico y crear la infraestructura necesaria para incrementar y fortalecer la industrialización</p> <p>Buscaban mecanismos de conciliación con la clase empresarial.</p> <p>Delinear su política económica con base a los modelos: sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador.</p>	<p>El Estado era responsable directo de la prestación de los servicios sociales, mediante la creación de infraestructura en las zonas urbanas.</p> <p>Concentrándose en las grandes urbes la mayor parte del crecimiento junto con sus beneficios; pero también sus problemas.</p> <p>Se construye una sociedad urbana y se modernizan todos los órdenes de su infraestructura.</p> <p>Se da una descapitalización del campo, concentración de la riqueza, segregación social, deformación del crecimiento industrial, crecimiento de la deuda externa.</p> <p>Los efectos de la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a cimentar el proceso de industrialización.</p> <p>Surgen en escena nuevos problemas sociales: desempleo, desigualdad social, crecimiento demográfico, inflación, etc.</p> <p>Los efectos de la crisis silenciosa y subterránea de este periodo avanzaron conjuntamente con el deterioro constante del nivel de vida de la población. Por ello los diferentes gobiernos van a impulsar y promover numerosas instituciones y programas para dar respuesta a la creciente problemática social.</p>	<p>Ávila Camacho cancela la educación socialista, plantea que la nueva escuela es democrática, científica y del trabajo, no tiene doctrinas, ni tendencias que no sea la raíz misma de la nacionalidad.</p> <p>Se promueven campañas de alfabetización en todo el país.</p> <p>Desaparecen las escuelas regionales y son replanteadas las misiones culturales.</p>	<p>Para conciliar los intereses de la clase empresarial y el sector obrero se crea la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la par de ello también surge el Instituto Mexicano del Seguro Social.</p> <p>Se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia a partir de la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad.</p> <p>Se crea el Hospital Infantil de México, el Instituto Nacional de Cardiología, Hospital General, Juárez, Homeopático, Central Militar, Nutrición y el Manicomio General.</p> <p>En 1959 la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, se transforma en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (INSSSTE), institución rectora de las políticas de seguridad social.</p> <p>En 1968 se establece por decreto presidencial el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), entidad creada con la finalidad de extender los servicios médico asistenciales y recreativo culturales para los menores.</p>

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

En México este Modelo (Estado de Bienestar) se establece con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social a finales de 1942. Muchas instituciones se fundan con el mismo propósito: la modesta y gremial Dirección de Pensiones se transforma en el poderoso ISSSTE, la CONASUPO surge para regular el abasto y distribuir el subsidio alimentario, la asistencial Secretaria de Salubridad da origen a la Secretaria de Salud, se crea el INFONAVIT y otros organismos constructores de vivienda popular. Todas estas instancias comparten un propósito: proporcionar

bienes y servicios sociales de manera directa a la población seleccionada. Las instituciones administran íntegramente la prestación de los servicios sociales casi siempre con recursos fiscales.³⁸

CUADRO NO. 10. ESTADO DE BIENESTAR MÉXICO 1970 – 1982

ETAPAS	POLÍTICA SOCIAL		
	CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA	EDUCACIÓN	SALUD Y BENEFICENCIA
Este lapso se compone de los ciclos sexenales de Luís Echeverría Álvarez y José López Portillo.	<p>Al inicio de esta fase histórica los graves y altos costos sociales de aquel crecimiento económico “milagro” hicieron su aparición en escena: los niveles de salarios y las condiciones de empleo iban empeorando.</p> <p>Mayor inquietud en las zonas rurales y las primeras señales de protesta pública en las zonas de bajos ingresos de la ciudad.</p> <p>También se estableció y organizó a numerosas instituciones encargadas del bienestar social.</p> <p>El presupuesto gubernamental para el bienestar social aumento considerablemente en términos reales. Los errores y desviaciones del gobierno, dieron como resultado un periodo de desequilibrio y de errática expansión económica.</p> <p>La crisis se reflejo en el desempleo, en la distribución del ingreso, en el déficit de financiamiento del sector público, en la consolidación del capital extranjero, en la contracción de la producción y en un proceso inflacionario incontrolable.</p> <p>A pesar de ello, en dicho proceso se percibe una leve recuperación económica, fundada en el auge petrolero, pero que en realidad se convirtió en un espejismo temporal.</p> <p>El gobierno de acuerdo a su perfil populista, dirigió sus fuerzas hacia la creación y apoyo de instituciones y programas sociales.</p>	<p>Se crearon las diversas instituciones de educación de suma importancia: el Colegio de Ciencias y Humanidades y las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México. El Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma Metropolitana, los Institutos Tecnológicos Regionales, Agropecuarios, de Ciencias y Técnicas del Mar y Universidades en la mayoría de los Estados de la Republica Mexicana.</p>	<p>Se crea en 1977 el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF, mediante la fusión del IMPI e IMAN.</p> <p>En 1979 se instituye la coordinación general del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).</p>
		<p>Otras Instituciones de Asistencia Social.</p> <p>Se da una profunda trascendencia en el aspecto social: Comité Mixto de Protección al Salario, Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), El Plan Nacional de Salud, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaria de Salubridad y Asistencia.</p> <p>Con la creación de los anteriores organismos y la reestructuración y paliación de otros, el Gobierno de Luís Echeverría trata de frenar los efectos de la crisis.</p> <p>La agudización de la crisis hace indispensable la creación de organismos y programas emergentes que aminoran los efectos de la problemática social.</p> <p>El deterioro de las clases marginadas y de la llamada clase media se agudiza abruptamente, resaltando un proceso profundo de concentración de la riqueza en pocas manos.</p>	

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

El crecimiento de las instituciones para el bienestar social del Estado mexicano fue acelerado; pero insuficiente. Por ejemplo, en los años 80 el acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado en la práctica. Los grupos sociales emergentes: jornaleros, colonos populares, vinculados con la “economía informal” y una mayoría de la población rural, quedaron al margen de muchos de los servicios institucionales exclusivos para quienes mantenían relaciones laborales y permanentes. La administración de los servicios crecientemente gremial, orientada por los servidores públicos, adquirió características o matices burocráticos, autoritarios y clientelares.³⁹

³⁸ Arturo Warman, op. cit., p. 12

³⁹ *Ibíd.*, p. 13

CUADRO NO. 11. ESTADO NEOLIBERAL MÉXICO 1982 – 1992

ETAPAS	POLÍTICA SOCIAL	
	CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA	PROBLEMÁTICA Y ASPECTOS CENTRALES
<p>La década de los ochenta y noventa sorprende al mundo con inusitadas transformaciones en todas las esferas de la vida socioeconómica y política, enmarcada en la denominada modernización del Estado.</p> <p>Con Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Se busca la transformación estructural del Estado Social posrevolucionario, tomando como modelo el Proyecto Económico, Político y Social Neoliberal.</p> <p>Este modelo plantea el adelgazamiento del Estado, a partir de la privatización de las empresas e instituciones públicas y liberalización comercial.</p>	<p>La estrategia abocada para vencer la crisis, consistió en pugnar por la distribución equitativa de los frutos del desarrollo, combatir la inflación, proteger el empleo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.</p> <p>El plan se proponía atender las demandas prioritarias de bienestar social; la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, los servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.</p> <p>Se creó el Programa Nacional de Solidaridad, con la finalidad de atacar la pobreza extrema.</p> <p>Su objetivo primordial era realizar una transición del Estado Benefactor hacia un Estado Neoliberal.</p>	<p>El Programa Nacional de Solidaridad fue un medio paliativo de los costos sociales de las políticas de ajuste estructural y estabilización.</p> <p>Según el Gobierno Federal el PRONASOL fue el programa nacional de carácter especial y sexenal que buscó concretizar los lineamientos sociales en la reforma estructural del Estado. Asimismo, el PRONASOL, fue una estrategia para transformar los cimientos de la política social heredada del pacto social posrevolucionario y orientarlos hacia los marcos de una política social neoliberal.</p> <p>Ernesto Zedillo da continuidad al proyecto neoliberal, y aunque dentro del ámbito social desaparece el PRONASOL, se consolida la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), para buscar la Reforma Neoliberal en lo social bajo el supuesto de combatir la pobreza extrema y la indigencia.</p> <p>Existieron diversos procesos de protagonismo sociopolítico, como la autoorganización durante el terremoto de 1985 en la Ciudad de México; las elecciones de 1988, los Movimientos de Desobediencia Civil, los Movimientos Estudiantiles y de Profesores, el Levantamiento Indígena en Chiapas y el subsiguiente protagonismo de la sociedad civil democrática y las elecciones de 1997.</p> <p>A más de 14 años de iniciar la implementación del proyecto neoliberal las situaciones micro y macro sociales han ido extremándose.</p> <p>La evolución de la desigualdad y de la exclusión social paralelamente a la implementación de las políticas neoliberales.</p> <p>Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se empieza hablar de población en situación de pobreza, con Salinas de Gortari combatir la pobreza extrema; y con Ernesto Zedillo además de hablar de pobreza y pobreza extrema hace referencia a sectores sociales en situación de indigencia.</p>

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Todas las demandas y conflictos sociales se concretaron como peticiones al gobierno y al Estado como prestador directo de servicios, como empresario, como rector de la vida económica y social. El “Estado de bienestar” fue rebasado antes de cuajar.

La crisis de profundidad insospechada de la década de los ochenta y sus avisos previos mostraron la imposibilidad de mantener el rumbo de las políticas económicas, sociales y también políticas. Para decirlo en otras palabras: mostraron la quiebra del modelo de desarrollo. La política social para la construcción de un “Estado de bienestar” estaba sustentada en recursos y supuestos derivados del crecimiento económico y en consensos obtenidos en la vida política. El Estado “propietario” y empresario se enfrentó al irresoluble dilema de subsidiar su propia actividad productiva o mantener el gasto social. La demanda por los servicios sociales se hizo cada vez más aguda frente a la reducción del gasto público y el aumento de los costos administrativos. Vivimos ahora tiempos de reforma, de transformación, sin negaciones ni rupturas.⁴⁰

⁴⁰ Ídem., p. 14

En esta etapa neoliberal, la cual inicia a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, se visualizan algunas medidas aplicadas especialmente aquellas que tienen como fin hacer más pequeño al Estado a través de un incipiente proceso de privatización, el cual cobra su mayor auge durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, (sexenio en el que más ventas se tienen de las parasestatales), acción que concluye durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo. Según el Banco Mundial⁴¹ ha sido uno de los mejores presidentes de México ya que este logró superar la crisis de 1994.

Durante este periodo el gobierno de Zedillo implemento medidas de reforma estructural, especialmente en el sector financiero (pensiones bancarias y privadas), seguridad social y descentralización. Sin embargo, el Banco Mundial considera que han quedado algunas reformas por abordar y deja entre dicho al gobierno de Vicente Fox que está en buena posición para movilizar recursos que permitan apoyar los esfuerzos de México en el diseño y aplicación de sus políticas, con la única salvedad de aplicar las medidas neoliberales diseñadas por sus expertos, las cuales se resumen en cinco mensajes principales:

- Consolidar las ganancias en materia macroeconómica.
- Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad.
- Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano.
- Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales.
- Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente.

En esta disyuntiva, el Banco Mundial argumenta que la aplicación de estas reformas solamente se pueden lograr y mantener si se establece un nuevo contrato social entre el gobierno y los ciudadanos en el cual los estándares de responsabilidad pública del gobierno y de participación ciudadana se eleven a un nivel mucho mayor que antes. También recomienda al Estado dar una rápida respuesta a las fuerzas y exigencias cada vez mayores:

- En democratización (ser más eficientes en la rendición de cuentas).
- En el apartado de globalización (tener procesos transparentes).

⁴¹ Banco Mundial. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era., pp. 23 - 24

- En descentralización (transferir el poder a los niveles más bajos).
- En justicia (corregir los desequilibrios sociales y crear un terreno de participación equitativa).

Estas aseveraciones, creo que son importantes, sin embargo considero que hay aún muchas aristas por discutir, por ejemplo, con qué sector de la sociedad civil el gobierno tendría que establecer un nuevo contrato y qué se haría con aquellos sectores que están en constante contradicción con el sistema.

4.2. El Sistema Corporativista en México.

Para entender esta etapa histórica de la política social es importante hacer un análisis conceptual del corporativismo mexicano: el corporativismo es el referente político cotidiano de la forma de organización social que condensa todo el fenómeno de crisis referida al pasado inmediato y que interfiere en la realización del proyecto modernizador de carácter neoliberal, tanto por su dinámica clientelista como por los intereses creados de la burocracia que administran los aparatos corporativos.

En México las formas corporativas de organización social, resultado de las distintas fases en que se institucionalizó la Revolución Mexicana, han sido un vehículo eficiente para la aplicación de medidas de corrección y ajuste económico neoliberal.

El desarrollo del corporativismo mexicano significó la constitución de una red social y política en la cual se articulaban las distintas categorías sociales y se creaban diques de contención a la protesta y a la oposición política, al mismo tiempo que significó la posibilidad de normar el tiempo de las demandas y los canales por donde éstas fluían.

La organización corporativa generó una capa social administrativa de los instrumentos políticos e institucionales con los que se reproducían y funcionaba. Esta capa social constituyó en una burocracia que adquirió un rango de autonomía respecto de las formas establecidas de poder y gobierno, lo que derivó en el uso perverso de las organizaciones corporativas y las hizo cada vez más costosas y poco eficientes.

El otro fruto del corporativismo fue su articulación al centralismo político administrativo como forma degradada del federalismo republicano, en la que derivaron todas las demás formas de

gobierno latinoamericano, lo que hizo del gobierno federal el eje articulador del Estado nacional y del tejido corporativo su forma de reforzamiento social.

Este conjunto de características hacen del corporativismo, como organización social y política, el blanco de todas las críticas desde la sociedad y el objeto de todas las transformaciones modernizadoras de las actuales políticas de Estado. Curiosamente el corporativismo es el adversario de los neoliberales y de las izquierdas por ser el ámbito de una doble condición: la de ser el instrumento a través del cual se aplican las medidas de contención económica y al mismo tiempo, el último de los bastiones de representación de clases en una sociedad regida por un proyecto ideológico – político que tiende a desagregar organizaciones de masas en individuos.

En México los cambios en el modelo de desarrollo a lo largo de la década de los ochenta implicaron modificaciones en el papel interventor del Estado. El gobierno como transformador de las redes de organización corporativa del Estado, tiende a delimitar las funciones del ejercicio de la representación, hecho que es concomitante al incremento de poder y peso social de las formas corporativas de carácter privado.⁴²

La representación de intereses equivale a la negociación con el Estado, o simplemente, a la transmisión de demandas particulares de sectores organizados. Los intereses o demandas en juego pueden ser diversos; pero tienen que ver primordialmente con los requerimientos económicos y sociales de esos sectores y no exclusivamente con los políticos. Los orígenes mismos del corporativismo están más relacionados con la necesidad de reproducir las fuentes de acumulación y regular el conflicto social que con una competencia de intereses políticos, por lo cual resulta un mecanismo eficaz para racionalizar la toma de decisiones.⁴³

Hernández Rodríguez⁴⁴ citando a Lehmbruch, señala que este ha seguido muy de cerca a Shmitter en sus estudios sobre el corporativismo europeo, criticando su definición de este último porque confina al Estado al simple papel de reconocer, autorizar o controlar a las organizaciones, cuando en realidad existe un amplia colaboración entre ambas instancias, de tal manera que el

⁴² Matilde Luna y Ricardo Pozas H. Relaciones Corporativas en un Proceso de Transición. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Año 1992, p. XI

⁴³ Rogelio Hernández Rodríguez. Del corporativismo a la contienda electoral. En Relaciones Corporativistas en Un Periodo de Transición. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Año 1992, p. 151

⁴⁴ Rogelio Hernández Rodríguez, Op.Cit., p. 151

corporativismo también puede ser definido como un sistema para elaborar políticas públicas entre las cuales ocupa un lugar privilegiado la política económica.⁴⁵

El corporativismo implica en primera instancia el contacto permanente de las organizaciones con el Estado. Bien se puede decir que su objetivo no es elegir gobiernos sino negociar con ellos la obtención de beneficios para sus sectores.

Lo que distingue al corporativismo de otros sistemas de representación de intereses es que sus organismos corresponden a un número limitado de categorías que no son competitivos entre sí, la afiliación es obligatoria, son reconocidos, autorizados o incluso creados por el Estado y por último, que monopolizan la representación de intereses de tales categorías.

Como puede observarse el corporativismo es una relación entre organizaciones y Estado, y no sinónimo de ellas, tampoco el único sistema de representación de intereses. De ahí que la extinción del corporativismo no equivalga a eliminar a las organizaciones como intermediarias ni mucho menos a transformar el sistema político que las albergó.⁴⁶

En lo anterior, el corporativismo incide en el terreno de la política, y más concretamente, en la legitimidad de un sistema. La negociación entre ambos implica un intercambio de bienes en el cual las organizaciones reciben beneficios económicos y sociales y otorgan a cambio lealtad, apoyo político, colaboración –en una palabra, consenso- a las acciones y decisiones del sistema.

Philippe C. Schmitter, uno de los autores que más ha insistido en que pueden existir formas corporativas más allá de la sola hegemonía estatal, explica que:

“En primer lugar, habría que distinguir entre dos tipos básicos de corporativismo: el impuesto por el Estado y el que surge por decisiones y estrategias de base en asociaciones autónomas. Ambos tipos convergen, hasta cierto punto, dentro de un sistema de estructuras monopolísticas de representación tanto en la clase obrera como en los empresarios, pero también en abogados, arquitectos y otros grupos de la sociedad”.⁴⁷

⁴⁵ Rogelio Hernández Rodríguez, op. cit., p. 152

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 52

⁴⁷ Raúl Trejo Delarbre. Viejo...¿Y nuevo?, Corporativismo. En Relaciones Corporativistas en Un Periodo de Transición. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Año 1992, p. 197

Con mucha frecuencia se le ha visto sólo como un mecanismo de control político mediante el cual se subordinó y neutralizó a los trabajadores y a los sectores populares para implementar modelos de crecimiento a todas luces injustos para ellos. No hay duda de que sí se desempeñó este papel al incorporar prácticamente a todos los sectores sociales de la época y evitar que el posible descontento dañara al sistema. Sin embargo, esa no fue la única función que cumplió, así como tampoco monopolizó los mecanismos de control político, en rigor estos mecanismos fueron más variados y excedieron el campo de acción de las organizaciones. A pesar de su amplitud y eficacia, resulta aventurado suponer que el sistema pudo mantenerse estable por tantos años apelando únicamente al control y la coacción.

Quizá en esto fue donde el corporativismo, en tanto sistema de intermediación de intereses, operó con mayor amplitud. El desarrollo, ya se ha dicho, no alcanzó a todos por igual pero también es verdad que los beneficios existieron y que fueron distribuidos a través de las organizaciones.⁴⁸

Salud, educación, vivienda, empleo, salarios, etcétera, llegaron a los sectores sociales a través de las organizaciones que los agruparon, aparecieron como resultado del compromiso estatal con el mejoramiento de las condiciones de vida; pero también como la eficaz capacidad de negociación, y por tanto, de representación de los organismos. A ellos correspondió la tarea de transformar esos beneficios en apoyo para el régimen en dos sentidos distintos; pero complementarios para las corporaciones mismas y sus líderes porque demostraban ante los agremiados, buen desempeño político y para el Estado, porque más tarde traducirían el agradecimiento de sus miembros en votos por el partido.

4.3. Reorientación conceptual de la política social.

Desde aproximadamente mediados de la década de los ochenta la política social ha venido experimentando en los países latinoamericanos una reorientación conceptual. Los nuevos enfoques pueden ser sucintamente caracterizados con los siguientes conceptos: compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural; selectividad y focalización, es decir, abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios y concentración de los mismos en grupos-meta previamente definidos, especialmente en el marco de la priorización del combate a la

⁴⁸ Rogelio Hernández Rodríguez, op. cit., p. 154

pobreza; privatización de los servicios sociales y descentralización de los mismos a través de la transferencia total o parcial de la tarea social estatal a actores privados o estatales regionales y locales.⁴⁹

La orientación conceptual de la política social posee una importante dimensión política, así como implicaciones significativas en términos de estrategia de desarrollo. En este contexto la política social es entendida principalmente como el resultado de los procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado estilo de desarrollo.

La política social caracterizada por los servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos, fragmentación institucional, así como deficiencias en relación a los efectos redistributivos de las políticas, constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales. Esta política proclamaba en sus inicios, sobre todo en la época de sustitución de importaciones, el ambicioso objetivo de la integración social y económica de amplias capas de la población a través de programas sociales de carácter universalista.

La política social tradicional consistente en que a nivel programático establecía el acceso igualitario por ley a toda la población, pero en la práctica se prestaban servicios y se entregan beneficios a los grupos mejor organizados.

Los argumentos que atribuían al Estado el rol de actor principal de la política social y garante del principio de justicia social redistributiva, igualitaria y universal resultaron fuertemente cuestionados. Frente a ello, gana fuerza la idea difundida desde el seno de los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) de una intervención estatal selectiva en el campo social, la cual de manera focalizada intentaría corregir las disparidades sociales. En el nuevo discurso social y político comenzó a atribuirse crecientemente al mercado el rol de mecanismo de asignación de servicios y beneficios sociales con el argumento de una mayor eficiencia y equidad que, en última instancia, llevaría a una mayor igualación de oportunidades.

Así entre 1986 y 1990 se introdujeron medidas de compensación social en casi todos los programas de ajuste estructural que estaban llevando a cabo no sólo los países de América Latina, sino también

⁴⁹ Susana Sottali. La política Social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Ver en European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 68, April 2000, pp. 3 - 21

de África, implicando con ello una creciente presencia de los mecanismos de regulación de mercado como agente que asigna recursos y servicios.

Esta nueva matriz propugna la extensión de la lógica del mercado a las relaciones sociales favoreciendo la orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como la liberación de las relaciones previamente reguladas de forma estatal (laborales, comerciales) además promueve la definición subsidiaria del rol del Estado y la descentralización de sus funciones otorgando tendencialmente mayor preeminencia al actor privado.

Como una especie de ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos como focalización, privatización, descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativa a los problemas de la política social tradicional, con la cual influyeron decididamente en la orientación conceptual de la acción social, por ejemplo: Aparece el combate a la pobreza por medio de la utilización selectiva y focalizada del gasto social como un objetivo central de la política social en el nuevo estilo de desarrollo de los países latinoamericanos.

El término focalización que aparece casi inevitablemente asociado a la nueva política social, adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevada adelante como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y/o reducción del gasto estatal. A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos meta predeterminados y según criterios de costo eficiencia.

La nueva política social pasó a ser definida, tanto en la discusión científica como en el discurso de los gobiernos, como una tarea que atañe a toda la sociedad, lo que significa en primera instancia, el ya mencionado cuestionamiento del rol del Estado como único o principal actor de la toma de decisiones en política social. En lugar de ello, comenzó a favorecerse una estructura pluralista de actores estatales y privados que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social.

4.4. El Modelo Emergente – Alternativo para el Desarrollo.

En el último cuarto del siglo XX y principios del siglo XXI la política económica ha venido reduciendo el papel regulador y el peso económico del Estado.⁵⁰ Esta política económica, en especial los programas de ajuste estructural, según Coraggio⁵¹ han asignado a lo que resta de las políticas sociales -usualmente presentadas como espacio de solidaridad- criterios y valores propios del mercado, del individualismo y de la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales, propia de la utopía de la sociedad industrial caracterizados en el Estado de Bienestar.

El objetivo de los programas macroeconómicos neoliberal, de acuerdo a Coraggio, puede sintetizarse en:

- Desmantelar las estructuras centralizadas de política social.
- Crear un mercado de programas sociales donde múltiples iniciativas descentralizadas compitan por recursos y clientes – beneficiarios.

Ante esta tendencia casi universal de la aplicación de dichos objetivos parecería utópico plantear “otra” política social diseñada e implementada desde el Estado nacional o desde las sociedades fragmentadas, con base a modelos alternativos donde la participación de la población sea fundamental para la gestión de recursos que coadyuven al desarrollo.

En realidad el Estado constituye un nuevo orden bajo la tutela de los lineamientos de los organismos internacionales, centrado en la reforma del propio Estado a ritmos pausados y lentos, sin llevar acabo al cien por ciento las recomendaciones de esos organismos, pues aún se carece de democratización en los espacios públicos y sociales, con pocas experiencias exitosas de transparencia de los recursos públicos inversamente de los avances tecnológicos, y aún persiste la centralización del poder para la toma de decisiones, es decir, no hay políticas ni programas que permitan transferir el poder a los niveles más bajos mediante la participación directa y efectiva de la población.

⁵⁰ José Luís Coraggio. Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política social neoliberal para la ciudad. El Colegio Mexiquense, A.C., México 2003, pp. 58 - 61

⁵¹ Coraggio Luís, op.cit., p. 58

El proyecto neoliberal comienza a tener dificultades para mantener su predominio y las crisis registradas en los países que el Fondo Monetario Internacional presentaba como ejemplo (México) han debilitado la credibilidad del modelo economicista. Es más, mucho antes de que el modelo neoliberal de política pública termine de extenderse en la Unión Europea se comienza hablar de una tercera vía.

Mientras tanto en América Latina aún pugna por afianzarse el paradigma de política social activado durante la era de Reagan y Thatcher. Resistiendo por los representantes de las mayorías sociales afectadas por ese proyecto, y por una parte de la clase política que se opone por razones ideológicas o porque experimenta la pérdida de legitimidad resultante de las políticas neoliberales, ese paradigma ha ido avanzando de manera persistente pero desigual, mediante la presión externa representada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y las coaliciones nacionales beneficiadas o seducidas por las concepciones neoliberales del mercado total.⁵²

Se pasa de una política orientada por la utopía liberal de derechos universales donde todo ciudadano tendría derecho a servicios básicos según sus necesidades y aportaría al fisco según sus ingresos a una política de redistribución focalizada donde lo universal es que todos deben pagar por los bienes y servicios que necesitan, provistos por empresas orientadas según criterios de lucro.

Para aquellos que no puedan pagar por algunos servicios considerados indispensables, por razones morales o funcionales, se ofrecen paquetes básicos (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud, y vivienda social) que se administran de manera focalizada (solo a quienes están en condiciones de pobreza extrema) y no puedan afrontarlos con su ingreso.⁵³ Por ejemplo, en México durante el sexenio de Vicente Fox se aplicaron dichos programas.

La política social hoy dominante puede cobijar combinaciones y matices diversos, no solo en cuanto a su eficiencia y estilo de gestión sino en cuanto a su sentido dependiendo de los recursos locales, el marco institucional, la situación social y política, la cultura y la problemática específica de cada ciudad o región.

⁵² *Ibíd.*, p. 60

⁵³ *Idem.*, p. 61

Según Coraggio⁵⁴ para contrarrestar la fuerza centrada de las políticas actuales antes que sumarse a la diferenciación o pretender la hegemonía de tal o cual modelo (el solidarismo, la autogestión, etc.), se requiere de una respuesta coordinada mediante la unificación de sentido de las múltiples iniciativas.

Pensar en proponer y actuar de otra manera menos defensiva y más constructiva de alternativas materiales frente al poder y a los mecanismos del mercado capitalista, nos enfrenta al sistema político que en aras de enaltecer sus funciones éticas en bien de la sociedad, obstaculiza su desarrollo, esto desde mi punto de vista, son los primeros detractores del sistema capitalista.

Pocos han sido los intentos por sistematizar experiencias y construir teóricamente nuevas alternativas que den respuestas a cómo, quién, y quienes deberían de participar en el diseño, ejecución y operación de las estrategias de desarrollo para mejorar no solo el bienestar socioeconómico, sino sobre todo la calidad de vida de la población.

CUADRO NO. 12. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL.

ESTADO DE BIENESTAR	ESTADO NEOLIBERAL
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reconocimiento de derechos sociales (Justicia Social) ✓ Carácter UNIVERSAL: Servicio institucional a todos los sectores sociales, en salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos y empleo. ✓ Modelo Centrado en la acción gubernamental, Intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos. ✓ El Estado como solución a los desequilibrios producidos por el mercado. ✓ Creciente burocratización y gasto excesivo de los recursos. ✓ Libertades económicas: el libre mercado y el interés individual. (Motor del Capitalismo) ✓ Programas de asistencia social: Prestación gratuita o subsidiada de bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pérdida de las dimensión en la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. ✓ El Estado es quien ha provocado la crisis, ya que entre más interviene en lo económico y social más se agrava la situación socioeconómica de la población. ✓ Las necesidades del hombre se satisfacen en el mercado y en la familia. Sólo a falta de esos dos es que debiera actuar el Estado y siempre de manera temporal a través de programas compensatorios y focalizados, bajo los lineamientos tipificados por la asistencia social. ✓ Carácter FOCALIZADO: Servicio institucional a un segmento de la población previamente seleccionado. ✓ PRIVATIZACIÓN: Venta de paraestatales con el fin de promover el bienestar y la calidad de vida. ✓ DESCENTRALIZACIÓN: Participación de la sociedad civil.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2005

En este proceso de construcción cabe acotar los siguientes señalamientos: El Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal existen, coexisten y se complementan; el primero (Estado de Bienestar) se resiste a dejar de financiar una política universal en la que pobres y ricos tienen los mismos derechos a ser beneficiados por los servicios que otorgan las instituciones públicas en las áreas de

⁵⁴ Idem, p. 58

salud, educación, asistencia social, vivienda, servicios públicos, entre otros, ya sea por la presión que ejercen los grupos sociales o por el interés político de grupo; el segundo (Estado Neoliberal), trata por un lado de incidir en las deficiencias que las instituciones públicas presentan, por otro, el sector privado busca aumentar su riqueza a través de la venta de bienes y servicios, captando para ello, a la población que cuenta con los recursos o que simplemente se muestra desalentada por la mala atención que proporcionan las instituciones publicas; en esta disyuntiva el Estado Neoliberal busca compensar y dar respuesta a las necesidades de la población en situación de desventaja a través de programas focalizados.

Si bien el Estado de Bienestar se encuentra activo pero fracturado, el Estado Neoliberal presenta ciertas dificultades para su concreción; ambos modelos son ideológicamente estructuras creadas por el sistema capitalista para su conservación.

En el proceso del paso de un Estado de Bienestar al Estado Neoliberal existen muchas contradicciones, una de ellas, creo yo que es la más importante, hace referencia a la responsabilidad de un ente institucional que deba asumir la tarea de reproducción de la fuerza de trabajo que el mismo sistema capitalista requiere para su desarrollo. En esta vertiente analítica, cabría acotar los esfuerzos hechos por algunas organizaciones sociales, especialmente por su quehacer profesional, ya que la población al no encontrar respuesta en las instituciones públicas y no tener acceso a los servicios otorgados por el mercado recurren a ellas para obtener los servicios y de esta forma solucionar sus problemas y necesidades.

Sin duda alguna, la multiplicidad de experiencias de trabajo de diversas organizaciones tanto sociales como civiles, así como el trabajo de algunos gobiernos de izquierda como la participación directa de la población en ciertas localidades, han tenido un papel importante en los últimos años. En este proceso de construcción de una alternativa diferente, sobre todo por la pérdida de funciones del Estado, el desmantelamiento del modelo centrado en la acción gubernamental y por el agotamiento del Estado neoliberal. Éste factor abre nuevas oportunidades y condiciones de intervención de actores sociales que tienen cierta incidencia en lo local y lo regional que en cierta medida permanecieron por algún tiempo aislados de las políticas institucionales de desarrollo, y que hoy en esta etapa de agotamiento neoliberal, se abren grandes posibilidades de potenciación de este sector social organizado; pero en su intento por participar en la conformación de lo público, aún existen áreas que no están suficientemente desarrolladas, lo que genera, entre otras limitantes una acción de carácter técnico y político.

En la mayoría de los programas analizados, las orientaciones y recomendaciones de organismos y agencias internacionales en la materia se advierte la presencia de criterios de localización, descentralización y participación. La aplicación de estos tres criterios habría de garantizar una acción social eficiente, tanto en lo que hace a los resultados (el impacto sobre la población beneficiaria) como a los costos. También la combinación de instancias gubernamentales y no gubernamentales tiene fuerte presencia. Se refiere tanto a las experiencias de la gestión conjunta entre gobiernos, organismos no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria, como a los beneficiarios de las políticas o a la comunidad en general. La inclusión de organizaciones extra – gubernamentales parece ser sinónimo de acción participativa aun cuando en muchos casos esta participación se restrinja a la ejecución del programa.

En el conjunto de casos analizados, la presencia de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) toma diversas formas. Una de ellas consiste en los convenios de asistencia técnica y promoción para la realización de programas sociales organizados a partir de la relación ONG local, ONG internacional y gobierno local. Una característica de este tipo de iniciativas es que el alcance de las intervenciones es bajo, se trata de proyectos centrados en una comunidad.

Se presentan por un lado programas de alcance amplio pero de intervención puntual, y por el otro, experiencias participativas e integrales; pero de alcance muy reducido. Por otra parte, la similitud de los objetivos en los programas considerados contrasta con la heterogeneidad de los contextos histórico – culturales y de las situaciones a las que se proponen dar respuesta.

Algunos programas comparten las mismas “palabra clave” en el enunciado de objetivos y propósitos. Esta homogeneidad discursiva da lugar a la interrogante que ver con el alcance o validez de las fuentes utilizadas, dado que se trata de informantes de casos, emitidos por los agentes responsables del programa, y no de verdaderas evaluaciones de experiencias concretas, no queda claro en que medida lo enunciado se corresponde con la verdadera puesta en práctica del programa, o se reduce al discurso de lo que se “debe hacer” en políticas sociales.

Además debe reconocerse que en América Latina las propuestas de políticas focalizadas, descentralizadas y participativas preexisten a las nuevas políticas sociales y han sido promovidas desde el tercer sector. En términos de Coraggio, las ONGs han venido llevando a cabo programas centrados en los pobres con la participación de los beneficiarios y sin la intervención del Estado

desde los años 70. Por lo tanto, no se trata de propuestas extremadamente novedosas, sino que se ubican en la línea de experiencias anteriores.

En su mayoría se trata de acciones emparentadas con la concepción clásica de lo que debe ser una política urbana: vivienda, infraestructura básica, regulación catastral, transporte público, gestión de residuos, control de desastres, todos estos con “orientación social” ,es decir, dirigidos a los sectores de menores recursos.

No se trata de programas de amplio alcance destinados a resolver la cuestión, sino de intervenciones puntuales que comparten características comunes; combinación de actores gubernamentales y no gubernamentales, grupos beneficiarios focalizados, prestaciones básicas y participación de los beneficiarios en el proceso de ejecución.

En el análisis que realiza Agueda Quiroga⁵⁵ de los materiales de organismos internacionales, en especial del Banco Mundial, cabe señalar los siguientes 378 casos que integran la base de datos pertenecientes a ciudades de todos los continentes, 73 corresponden a América Latina y el Caribe. De este total:

- Veintinueve experiencias se enfocan en la construcción y mejoramiento de viviendas populares y creación de infraestructura básica.
- Nueve están relacionados con procesos de planificación urbana: creación de planes reguladores, planificación participativa, presupuesto participativo, desarrollo de metodologías y capacitación.
- Nueve programas en las áreas de salud y educación. Los primeros se enfocan en la atención primaria para niños y madres en situación de riesgo, asistencia alimentaria y vigilancia de mortalidad infantil. La segunda corresponde a experiencias centradas en zonas de “riesgo social”, se centran en procesos de integración escuela – comunidad y en la promoción de actividades ecológicas.
- Cinco se refieren a promoción de la participación comunitaria, formación de voluntarios y capacitación para la autogestión.
- Tres casos de programas en el área de seguridad pública, en planes de prevención de accidentes viales, de educación vial para ciudadanos y una red de jóvenes.

⁵⁵ Agueda Quiroga. De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina. Ver en Política Social y Economía del Trabajo. José Luís Coraggio., pp. 175 - 192

- Cuatro programas están centrados en el control y prevención de desastres naturales (inundaciones, corrimiento de tierras, etc.).
- Diez casos consisten en informes de experiencias de tratamiento de residuos orgánicos y no orgánicos.
- Cuatro experiencias de gestión de transporte urbano a cargo de gobiernos locales con participación y/o financiamiento de organismos internacionales, ONGs e instituciones académicas.

En todos los casos cabe acotar la persistencia de actores sociales: estado, sociedad civil, sector privado. Desde el punto de vista de Quiroga⁵⁶ la sola presencia de estos actores sociales parece ser sinónimo de proceso participativo sin importar cual es el lugar que le toca a cada uno y las reales posibilidades de acción y decisión.

Del conjunto de experiencias en América Latina, Quiroga⁵⁷ analiza dos ellas: Villa El Salvador (Perú) y la Prefectura de Porto Alegre (Brasil), según ella estos casos plantean intervenciones integrales, participativas y masivas que involucran todos los sectores de la sociedad: gobierno, instituciones intermedias, ONGs, ONCs, universidad, etc.

La experiencia de Villa El Salvador inicia en 1971 a partir de una masiva ocupación popular de terrenos fiscales y privados de Lima. En ese lugar 50,000 personas inician la construcción de su propia comunidad Urbana Autogestionaria Villa El Salvador (CUAVES) cuyo objetivo era lograr una comunidad autosuficiente, lo que implicaba para la organización no solo resolver las necesidades de servicios básicos y vivienda, sino también resolver el acceso a la educación y atención sanitaria de los pobladores, así como promover el desarrollo de actividades económicas locales.

A través de asambleas la organización elegía a los representantes para cada uno de los niveles y áreas: producción, salud, educación, vivienda, servicios, etc. Este modelo de organización participativa fue decisivo en la consolidación de la comunidad (CUAVES).

Dada la distancia de los centros educativos y la precariedad de las condiciones iniciales del crecimiento poblacional, la organización se planteó la construcción de escuelas, previa

⁵⁶ Agueda Quiroga, op. cit., p. 182

⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 182 - 186

organización de “comités Pro – Escuela”, quienes gestionaron la edificación de diez escuelas y sobre todo la inserción de los maestros en la comunidad, para este fin, la organización les otorgó a los maestros lotes para la construcción de sus viviendas.

En cuanto al problema de la salud (infraestructura y equipamiento) la organización gestionó la construcción de dos hospitales, ocho centros de salud y treinta y nueve módulos de servicios básicos integrados. En los cuales laboran en forma conjunta médicos, auxiliares, enfermeras y personal administrativo, todos ellos bajo la coordinación del Consejo de Salud de la CUAVES (formado por los secretarios de salud de las manzanas, de los grupos residenciales y por mujeres voluntarias).

La condición autogestionaria de Villa El Salvador se basa en una estrategia de desarrollo que busco resolver los problemas de ingreso y empleo de la comunidad a partir de la creación y estímulo de un sector de producción y de servicios.

El proceso de desarrollo del Parque Industrial de Villa El Salvador fue complejo y recorrió varias etapas. Hacia 1980 comienza a cobrar mayor fuerza la actividad productiva con la multiplicación de talleres familiares. Para 1986, en conjunto con la Asociación de Productores de Villa El Salvador (APEMIVES) se dan los primeros pasos más firmes hacia la construcción del parque con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). En marzo de 1991 operaban en el parque industrial alrededor de doscientas empresas. Para el año de 1997 las empresas del parque eran más de mil e incluso en algunos casos con producción orientada a la exportación.

Si bien hasta 1983 administrativamente Villa El Salvador no poseía autonomía municipal (dependía de un Municipio vecino) el conjunto de las decisiones y planes de desarrollo fueron delineados por la CUAVES. En ese año (1983) se le otorga rango de Municipio. El primer Alcalde del Distrito asume en 1984 y la Resolución No. 001 del Consejo Distrital fue el reconocimiento de la CUAVES como única organización representativa de toda la comunidad.

Si bien los problemas por resolver en Villa El Salvador son muchos y los conflictos generados en su interior son importantes, en menos de treinta años se construyó una ciudad autónoma con base económica propia. Para algunos autores la rigurosidad de las condiciones iniciales es un factor a considerar entre las variables que incidieron en la forma que tomó la comunidad. Para otros, fue

decisiva la condición autogestionaria de la organización; pero más allá de estos debates, debe destacarse la combinación de actores sociales implicados en el proceso: ONGs, Organismos Internacionales, beneficiarios y Estado.

Otro caso fuera de serie es la experiencia de la Prefectura de Porto Alegre, en el año de 1988 puso en marcha un proceso de innovación y de aprendizaje sobre las nuevas formas de gobernar participativamente. En particular, la puesta en marcha del –presupuesto participativo- constituyó un hito en la conformación de nuevas formas de representación y participación. El presupuesto participativo implicaba que los recursos fiscales de inversión (alrededor del 17% del presupuesto total) se canalizaban a obras según las prioridades decididas a través de asambleas zonales y de comisiones temáticas (transporte y circulación, salud y asistencia social, educación, cultura y recreación, desarrollo económico y tributación, organización de la ciudad y desarrollo urbano). En la definición del presupuesto de 1993 formaron parte de la discusión alrededor de 10,000 personas y 650 entidades.

Según los organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial⁵⁸, se debe fortalecer al Estado a través de una reforma estatal que abarque lo institucional con el fin de que el gobierno en sus diferentes niveles incorpore en sus políticas de desarrollo y superación de la pobreza a los sectores tradicionalmente excluidos por el sistema mediante programas que coadyuven a potenciar la capacidad autogestiva, productiva y participativa de los pobres.

Este objetivo es retomado por el Estado y la sociedad civil organizada ya que se plantea el establecimiento de políticas de desarrollo de capital humano que potencien la capacidad productiva de los sectores pobres, lo cual coadyuva a la generación de liderazgos sociales para que los sectores empobrecidos contribuyan al desarrollo integral participando en el conjunto de decisiones públicas que los afectan, plantea a la vez la reivindicación de los derechos sociales para toda la población. Los destinatarios son toda la población pobre (particularmente la que puede organizarse), las comunidades rurales y urbanas, así como la población en general en tanto que detentadora de derechos sociales.⁵⁹

⁵⁸ Marcelo M. Giugale. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era., p. 24

⁵⁹ Manuel Canto Chac. Desarrollo Social: Descentralización y Participación. En Políticas Sociales y Nuevos Actores. Cristina T. Penso D'Albenzio, Isabel Font Playán (Coordinadores) Universidad Autónoma Metropolitana. 2001, pp. 32 - 33

Con base a las experiencias analizadas, Coraggio⁶⁰ señala que: sí es posible pensar en política social alternativa con una metodología de acción participativa para aplicar una “Estrategia de desarrollo y propone un modelo de otra **economía centrada en el trabajo**”.

CUADRO NO. 13. ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMÍA CENTRADA EN EL TRABAJO.

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Economía centrada en el capital. ✓ Incorporar la energía social positiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Democracia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivar el crecimiento económico. ✓ Dotar de recursos financieros a la sociedad civil. ✓ Generar Empleo
REFORMAS JURIDICAS POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Corresponsabilidad. ✓ Cambiar el estilo político clientelista 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforma del Estado (transformar al estado y su relación con la sociedad)
POLÍTICAS TERRITORIALES (VOCACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestión democrática. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas específicos a los más pobres.
POLÍTICAS POBLACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acción colectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Metodología de acción participativa: Estado, población, organizaciones civiles y populares. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas públicas y Programas de desarrollo.

Fuente: José Luís Coraggio (1999)

En este modelo no se busca sustituir pero sí disputar la hegemonía a la economía centrada en el capital, con la convicción de que las ideas alternativas sobre lo socioeconómico no pueden encarnarse plenamente en el accionar estatal si no hay democracia, si no se cambia el estilo político clientelista que algunos pensadores bien intencionadas no constituyen un sistema de acción colectiva; que la desconfianza de la sociedad ante el estado, los políticos y otras formas de representación social centralizada no es un tema menor, porque impide que lo público deje de ser puramente estatal e incorpore la energía social positiva en un espacio de gestión democrática corresponsable que la decisión política pasa no tanto por cambiar el discurso y hasta los recursos de la política pública encarnados en programas para “aliviar” o redefinir las posibilidades de desarrollo de los más pobres, sino por transformar al propio estado y su relación con la sociedad, y que en ello están implicadas no sólo estructuras y sistemas políticos sino los valores y los comportamientos cotidianos de funcionarios y empleados públicos y de sus organizaciones corporativas, que en la mayoría de nuestros países pasan por crisis de representatividad en algunos casos equivalentes a las de los partidos políticos.⁶¹

⁶⁰ José Luís Coraggio, op.cit., pp.12 - 13

⁶¹ Manuel Canto Chac, op. cit., pp. 13 -14

En esta perspectiva de intervención a través del trabajo de las organizaciones sociales, Canto Chac, plantea un **Modelo Emergente**⁶², el cual en sus contenidos reconoce que es tal la situación de miseria actualmente existente que hace necesaria la *atención asistencial* (condiciones mínimas de sobrevivencia), pero que ésta debe de realizarse con la *participación de los destinatarios*, tendiendo a su autonomización en las decisiones. Por lo que los agentes implicados en este modelo son, en primer lugar los *propios destinatarios de las políticas* (Población); las Organizaciones Civiles y Sociales, en tanto que su accionar se profesionaliza y alcanza niveles de participación en las decisiones públicas; los agentes gubernamentales, particularmente las autoridades locales; las iglesias (en tanto que promotoras de la organización y de acciones sociales); la iniciativa privada, en tanto que se adhieren de manera concreta a políticas de desarrollo social incluyentes. Todos los cuales deben de actuar en un marco de complementaridad a partir de acuerdos específicos, no se descarta el gran pacto nacional, pero se piensa que éste tendría que surgir a partir de las experiencias exitosas en lo local.

CUADRO NO. 14. MODELO “EMERGENTE”

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS
RECURSOS		✓ Principio democrático.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asesoría en el desarrollo de programas de bienestar social. ✓ Financiamiento a comunidades y organizaciones civiles – sociales.
REFORMAS JURIDICAS POLÍTICAS	✓ Marco de complementaridad a partir de acuerdo específicos.		✓ Marco Legislativo adecuado para la participación.
POLÍTICAS TERRITORIALES (VOCACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Potenciación de la capacidad productiva de los pobres. ✓ Pacto Nacional. ✓ Alianzas Locales, Regionales y Nacionales. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas de Desarrollo Incluyentes. ✓ Atención Asistencial Focalizada.
POLÍTICAS POBLACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo ✓ Organizaciones civiles y sociales ✓ Agentes gubernamentales, ✓ Autoridades Locales ✓ Autoridades institucionales ✓ Iniciativa privada ✓ Iglesia. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación en la toma de decisiones. ✓ Participación de diversos agentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Políticas Integrales. (Seguimiento y Evaluación)

Fuente: Manuel Canto Chac (1994)

⁶² *Ibíd.*, p. 32

En este cuadro, cabría a ser una reflexión, pues los actores sociales que deberían participar en las estrategias de desarrollo local y/o Regional, creo yo, que en primera instancia, cada uno de ellos, tiene una responsabilidad sobre la situación, ya sea de miseria o de bienestar de las localidades, por lo que sería conveniente hacer una reflexión sobre las conveniencias y desaciertos que traería este tipo de participación, en especial por el interés político, económico e ideológico que cada uno de ellos asume cuando estos participan.

Un aspecto que es importante retomar en el estudio que hace Canto Chac sobre el Modelo Emergente, es referente a los instrumentos que se utilizan, especialmente al financiamiento al alcance de las comunidades y de organizaciones sociales y civiles; asesoría en la elaboración y desarrollo de programas de bienestar; establecimiento de políticas integradas y no solo de proyectos específicos; participación de diversos agentes en todo el ciclo de las políticas de desarrollo social (desde la agenda hasta la evaluación); marco legislativo adecuado para la participación y concretización de los derechos sociales; alianzas locales, regionales, nacionales y aun internacionales entre los diversos agentes que intervienen.

En cuanto a este modelo, más que hablar de ventajas y desventajas habría que hablar de las limitaciones en su estado actual de elaboración. La primera es que, siendo válido el énfasis que se pone en la comunidad, no existen desarrollos suficientes que establezcan cómo esta política social se relacionaría con las organizaciones clasistas, particularmente las de trabajadores urbanos, asimismo no parece haber un planteamiento para los bienes que se prestan a nivel nacional a población abierta tales como la educación o salud, se señala la necesidad de aumentar la participación de los gobiernos locales. Por otra parte, si bien se reconoce la necesidad de la intervención gubernamental, no está suficientemente claro cómo se relaciona de manera sistemática el gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, ni la manera como éstas podría participar en los espacios gubernamentales. Por lo que hace a la relación con las organizaciones sociales, los planteamientos se ubican más en la alianza política, sin que éste claro como pueda trascender a otros planos, como el de las acciones complementarias, por ejemplo. En suma, las limitantes fundamentales están menos por el lado de los instrumentos que hagan posible el potenciamiento de la capacidad productiva de los pobres y más por los mecanismos de la acción complementaria de los diversos agentes participantes.⁶³

⁶³ Ídem, pp. 25 – 34.

Otro modelo, que se plantea desde la perspectiva de la política social, es el de Ulrich Beck⁶⁴, quien a partir del análisis de la globalización plantea una propuesta que denomina **“Políticas alternativas a la sociedad del trabajo”**, ya que según su análisis la globalización no debe delimitarse a meros procesos económicos sino también debe ser visualizada en ámbito sociocultural, donde el Estado tenga poca o nula ingerencia, es decir, no concebir la sociedad como un contenedor organizado estatalmente. En este sentido, plantea que la individualización va mucho más lejos: es individualismo institucionalizado. Vale decir, que las instituciones esenciales, como los derechos sociales y los derechos políticos se orientan hacia los individuos y no hacia los grupos.

Asimismo, este autor, plantea que tenemos que incentivar el crecimiento económico para crear nuevos puestos de trabajo; o se busca asegurar el salto hacia la sociedad de los servicios; debido a que el interés en el trabajo flexible surge básicamente en virtud del hecho de que muchas personas, hombres, mujeres, deben integrar diferentes actividades en su vida cotidiana. En este sentido se trataría de encontrar formas contractuales en las que se garantizara, bajo tutela estatal, una seguridad a mediano plazo para las personas empleadas en empresas. La idea es que para mantener a los empleados a largo plazo las empresas también deben aplicar la flexibilidad en beneficio de los trabajadores.⁶⁵ Por ejemplo, señala que la alta proporción de trabajo flexible en Holanda se debe fundamentalmente a que la jubilación y el seguro de salud están vinculados al estatus de ciudadano y no al de trabajador asalariado.

Siguiendo con la enumeración de alternativas propuestas por Ulrich Beck, otra estrategia consiste en la participación de capital, tópico que ha sido debatido por todos los partidos políticos en Alemania. La propuesta tiene su propia lógica: si es acertado el diagnóstico de que el trabajo pierde cada vez más importancia mientras se vuelven más fuertes el conocimiento y el capital, abra que vincular el trabajo a la dinámica de la riqueza, vale decir, permitir que los trabajadores participen de la producción de riqueza, otorgándoles la oportunidad de participar del capital empresarial. Genera que los trabajadores se vuelvan pequeños empresarios, pequeños capitalistas.⁶⁶

Bajo estas premisas abordadas por Ulrich Beck⁶⁷, se plantea el siguiente cuestionamiento ¿Cómo es posible la democracia más allá de la plena ocupación y cómo volver a reintegrar en la sociedad a las personas que se caen fuera del sistema? Los comités de empresa. Son los órganos que representan

⁶⁴ Ulrich Beck. Políticas Alternativas a la Sociedad del Trabajo. Buenos Aires Argentina, 2001, p. 19

⁶⁵ Ulrich Beck, op. cit., p. 19

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 20

⁶⁷ *Idem*, p. 20

los intereses de los trabajadores en el marco de la cogestión empresarial consagrada por la ley alemana.

Por lo que la propuesta consiste en desarrollar centros autoorganizados en los que las personas hagan realmente lo quieren hacer y el Estado a dejado de ser nacional para transformarse en lo que se ha dado en llamar un Estado cooperativo, un Estado trasnacional. Ciertas funciones importantes del Estado sólo pueden resolverse cooperando con otros, como la cuestión de la seguridad, pero también en materia de política social o de la regulación de los mercados financieros. Estas son las funciones que el Estado asume hacia fuera. Pero también en materia de política interior, no podrá seguir existiendo el Estado Benefactor que brinde seguridad durante toda la vida desde la cuna hasta el féretro. Habrá que pensar en una división del trabajo entre las funciones estatales y la sociedad civil. Creo que esa noción sólo dejará de constituir una excusa en la medida en que realmente se consolide la sociedad civil y se le dote de recursos financieros.

CUADRO NO. 15. POLÍTICAS ALTERNATIVAS A LA SOCIEDAD DEL TRABAJO.

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Flexibilidad laboral. ✓ Que los trabajadores se vuelvan pequeños empresarios, pequeños capitalistas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Democracia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivar el crecimiento económico. ✓ Dotar de recursos financieros a la sociedad civil. ✓ Generar Empleo
REFORMAS JURIDICAS POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ División del trabajo (Estado – Sociedad Civil) ✓ Atención a individuos y no a grupos. ✓ Estatus de ciudadano: Derechos ✓ Cogestión empresarial 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reforma del Estado (Pequeño y cooperativo - trasnacional) ✓ Funciones del Estado y la sociedad civil.
POLÍTICAS TERRITORIALES (VOCACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegurar el salto hacia la sociedad de los servicios. ✓ Tutela Estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descentralización. 	
POLÍTICAS POBLACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulsar centros autoorganizados. ✓ Población ✓ Trabajador ✓ Sociedad civil y Empresarios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación de capital: Permitir que los trabajadores participen de la producción de la riqueza. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sociedad de los servicios ✓ Globalización.

Fuente: Ulrich Beck (2001)

Estamos viviendo un debate en torno a la sociedad civil que no puede dejar de calificar como ideológico. Todos invocan la sociedad civil, pero nadie quiere que cueste un solo centavo.⁶⁸

⁶⁸ Idem, p. 25

Carlos Guerra Rodríguez⁶⁹, es otro autor que bajo el tema de la participación suscita el interés tanto de aquellos que hablan de ella como la articuladora de un “tercer sector” (solidario, conformado por las organizaciones de la ciudadanía), plantea una propuesta de “**Desarrollo Alternativo para la Sociedad**”, donde la participación es el eje central de la propuesta, ya que esta contribuye en cierta forma a una mayor eficiencia del sistema de gestión del Estado y alcanzar algunos de los objetivos “emanicipadores” del “tercer sector”. Puede parecer una vía imposible, contradictoria, pero la misma realidad paradójica de las motivaciones que conducen a los sujetos a participar en una acción colectiva nos lleva a considerar este camino como posible; y no sólo eso, sino también como el más adecuado para alcanzar ese desarrollo de la participación que los neoliberales y alternativos buscan a través de racionalidades distintas y contrapuestas.

CUADRO NO. 16. DESARROLLO ALTERNATIVO PARA LA SOCIEDAD.

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS
RECURSOS		✓ Principio democrático.	✓ Asesoría en el desarrollo de programas de bienestar social. ✓ Financiamiento a comunidades y organizaciones civiles – sociales.
REFORMAS JURIDICAS POLITICAS	✓ Capacidad de negociación de las organizaciones populares.		✓ Sistema jurídico adecuado. ✓ Reforma del estado.
POLÍTICAS TERRITORIALES (VOCACIÓN)	✓ Acuerdo social amplio. ✓ Pacto Nacional. ✓ Institucionalizar las prácticas populares. ✓ Compromisos a largo plazo. ✓ Valores de Justicia Social.	✓ Descentralización. ✓ Solidaridad ✓ Ciudadanía ✓ Acción Colectiva	✓ Alianzas Políticas: Locales, Regionales y Nacionales. ✓ Políticas de Desarrollo Incluyentes. ✓ Atención asistencial Focalizada.
POLÍTICAS POBLACIONALES	✓ Desarrollo	✓ Participación de la población y diversos agentes: Sociedad civil, Gobierno local, Organizaciones populares. ✓ Toma de decisiones.	✓ Políticas integradas. (Seguimiento y Evaluación)

Fuente: Carlos Guerra Rodríguez (1998)

Un acuerdo social amplio, por ejemplo, sobre políticas integradas de desarrollo de los sectores menos productivos permitiría evitar que la rotación de clientelas en los cambios de gobierno deshagan los compromisos previamente concertados. De ahí la necesidad de institucionalizar “adecuadamente” las prácticas populares que han tenido probado éxito en la gestión local y de programas sociales, permitiendo que el sistema jurídico reconozca y explicita las reglas del juego

⁶⁹ Carlos Guerra Rodríguez. La participación social y las políticas públicas, en Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa, pp. 81 - 88

democrático y los valores de justicia social que se persiguen, otorgando igualmente capacidad de negociación a las organizaciones populares.⁷⁰

Los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado (la descentralización), puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa.

La ventaja de este Modelo es que partía del reconocimiento de los derechos sociales y de la universalización de las prestaciones⁷¹, formalmente todo individuo por el simple hecho de ser ciudadano, tiene el derecho a las prestaciones sociales, a reclamar atención pública para cubrir sus necesidades; pero la principal desventaja que tiene este modelo, es que realmente quienes tenían mayor acceso a mejores servicios eran los que tenían a su vez mayor capacidad de negociación política, principalmente las grandes corporaciones, por lo que la seguridad social paso a ser un instrumento de intercambio político y, por tanto, los más necesitados eran a la vez los menos favorecidos; otra desventaja era la mala calidad de los servicios, al no haber competencia entre otras instancias prestadoras de servicios.

Otro modelo para una política social alternativa, es el planteado por Luís Gómez Sánchez durante el Seminario de Políticas Públicas de Desarrollo en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Propuesta que concibe al **Estado** como un ente legal y legítimo, que responde a su constitución como fuerza y sus disposiciones no se discute, sino se aplican.

Este autor, caracteriza al **Estado** como un **Estado Estratega**, cuyo objetivo es el desarrollo y un compromiso básico con la democracia, bajo la premisa de que no esta solo, ya que hay otros actores y el surgimiento de nuevos actores sociales; es decir, la sociedad civil organizada quien también contribuye a planteamiento de soluciones y alternativas para el desarrollo, por lo que los nuevos gobiernos con perfil de izquierda, deben asumir una lógica de un gobierno que reconozca la capacidad estratégica de la población, en la población y que se relaciona con el desarrollo, visión que ambos tienen y que es reintroducido por la práctica constante de las organizaciones no gubernamentales, mediante el establecimiento de un contrato social.

⁷⁰ Carlos Guerra Rodríguez, op. cit., p. 82

⁷¹ Rafael Muñoz de Bustillo. El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo. España, año 2000, p. 39

En su análisis sobre el **Estado**, Luís Gómez, señala que hay una contradicción en dicho proceso, debido a que el Estado – gobierno, no mantiene una configuración ética, donde asuma valores en un marco nuevo de democracia e idea del desarrollo. Asimismo, señala que el Estado no plantea una alianza con la sociedad civil (no solamente con los empresarios o los más ricos), debido a que no reconoce la existencia de las organizaciones civiles y populares, ni mucho menos los movimientos sociales organizados, pues el Estado no ha propiciado la apertura de espacios de participación, por lo que la gestión gubernamental se hace desde una visión distinta, sin la participación directa y efectiva de la población, no hay una posición de avance (revolucionaria), sino funcional y reformista. En esta disyuntiva, Luís Gómez, apunta que el Estado debe asumir una reconfiguración de la legitimación de la sociedad civil y del gobierno.

Con la aplicación de la política neoliberal en México y América Latina, el Estado ha entrado en un proceso de achicamiento; se integran áreas e instituciones, se reduce el personal y no hay contrataciones, desaparecen programas y proyectos, principalmente aquellos de carácter social y se busca ser eficientes con lo que se tiene, se abandonan funciones propias de la actividad del Estado y del gobierno.

En esta disyuntiva neoliberal, el Estado a su vez trata de recuperar las capacidades en términos de reorientación y de limitación de objetivos que se plantea como imposibles, sin la participación de la sociedad civil, con los otros actores sociales, no solamente con los organismos políticos, sino con el conjunto de actores que están en la esfera de lo social. Es decir, cuando el Estado se ha retirado de algunas funciones, ha creado un espacio (campo social) que está buscando ocupar la sociedad civil, mediante la ejecución de una política de corresponsabilidad no solamente con las organizaciones políticas, sino con el conjunto de actores que están en la esfera de lo social, desde las comunidades de expertos hasta aquellos individuos que están organizados en movimientos sociales reconociendo su autonomía.

En este debate, Luís Gómez señala que una de las corrientes más influyentes pasa a incorporar la perspectiva marshalliana y liberal de ciudadanía, como la evolución de derechos civiles, políticos y sociales, estos últimos constituyendo el marco de desarrollo de las políticas sociales típicas del siglo XX, entendiendo los derechos sociales como naturales al hombre y a la sociedad capitalista en curso.

Desde la perspectiva marxistas, Luís Gómez expone, que las políticas sociales dejan de ser vistas como un instrumento de un “Estado Supraclasista” que procura el bienestar común, pasando a ser concebidas en general como mecanismos de control social e inhibición y despolitización de las clases trabajadoras y de las luchas de clases, reduciéndolas a su aspecto meramente reivindicativo, a partir de la incorporación por parte del Estado, de algunas de las demandas populares. Por otra parte, se piensan a las políticas sociales como absolutamente funcionales a la manutención del “*status quo*” y del orden social burgués, denotando una concepción instrumentalista de estas políticas sociales a los intereses del capital. Asimismo, expresa que algunos autores anexan a las categorías marxistas la perspectiva marshalliana de ciudadanía, y por lo tanto, percibiendo el desarrollo de las políticas sociales como una evolución lineal de esos derechos, y no como “conquistas” en los contextos de luchas.

Desde el punto de vista althusseriana, explica que las políticas sociales aparecen como un “aparato ideológico estatal”, sin historia, sin otros sujetos que las clases representadas en el Estado, cuya existencia apenas se debe a una intención y decisión política estatal, sin referencia directa a la esfera económica y a la sociedad civil –lo cual caracteriza un enfoque estatista.

Bajo la perspectiva “funcionalista” o instrumentalista, Luís Gómez destaca la funcionalidad de las políticas sociales con el orden capitalista, aunque menospreciando el aspecto de “conflicto” que caracteriza a las políticas sociales como “conquista” de los trabajadores. Este enfoque en muchos casos separa y automatiza a la esfera de lo social de la económica, y por lo tanto, la política social es entendida desconectadamente de la política económica.

Haciendo un análisis histórico, reconoce que en la década de los 80s, el tono que caracteriza la manera de pensar las políticas sociales está en considerarlas como expresión de las luchas de clases. Es de esta manera que el Estado es visto como arena de lucha de clases, como instrumento contradictorio de reproducción de las relaciones sociales y de acumulación del Capital; debiendo mediar los conflictos de clases sociales, respondiendo a algunas de las demandas populares a través de las políticas sociales, aunque sin perder su esencia capitalista.

Bajo este enfoque el Estado capitalista es obviamente considerado un Estado burgués, que expresa los intereses de las clases hegemónicas. No obstante, rechazando las visiones polarizadas del Estado (como organización supraclasista o como instrumento directo de dominación de clase), éste resulta

de la “condensación de una relación de fuerzas sociales”, es decir, es el resultado contradictorio de las luchas de clases, donde se manifiestan intereses contrarios.

La idea de pensar un modelo de política social desde la izquierda, es hacer una reflexión de una propuesta de la izquierda liberal, como resultado de diferentes posturas, pero sobre todo de dos realidades:

- Una izquierda electoral reformista, que surge a partir de la caída del muro de Berlín, y que es enarbolada especialmente por las organizaciones sociales en Francia, Italia y España primordialmente, y que poco después, el discurso (nuevas expresiones) de esta izquierda es retomado por los gobiernos catalogados de izquierda, como Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y algunos de los gobiernos locales de México.
- Izquierda marxista radical, caracterizada por las experiencias socialistas que constituyeron los gobiernos de Izquierda. Pensar como recuperar el caso Cubano, donde son evidentes los problemas, pero también existen muchos aciertos en materia de política social, en materia de salud y educación.

Con base a las experiencias desde la izquierda, Luís Gómez y un equipo de investigadores se reúnen en San Lugo, Portugal, con el objeto de construir un Modelo para la Región. Es decir, la posibilidad de tener un borrador, una matriz de cómo, con quién y para quién gobernar, ya que gobernar en los tiempos contemporáneos no es nada fácil, con un Estado de Bienestar, donde sus políticas han llegado a su más alta realización, con su expresión tecnocrática planificadora que si bien se encuentra en franco retroceso frente a las políticas neoliberales, tampoco está totalmente liquidada. Prueba de ello son las políticas mixtas complementadas por los socialistas españoles, franceses y belgas.⁷²

En este modelo, no se trata de combatir al mercado ni a la globalización, sino todo lo contrario, hay que entrar en consonancia con él, encontrar los efectos colaterales, buscar nuevos consensos con el mundo empresarial, articular alternativas y proyectos de inversión, conceptualizar la idea de proyecto de utilidad para la sociedad y creación de empleo, impulsar la competencia sí, pero a través de la construcción de proyectos alternativos para ser mejores. Se trata de crear una política de alianza y contención de los enemigos a la sociedad.

⁷² Luís Gómez. La Sombra de los Gozos. Modernidad y Crisis del Estado de Bienestar, p. 11

CUADRO NO. 17. POLÍTICA SOCIAL “MATRIZ SAN LUGO”.

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS	ACTORES SOCIALES
RECURSOS	Transparencia Rendición de Cuentas Accesibilidad de información “Austeridad Republicana” Viabilidad.	Administración Pública Efectiva, Fiscalía Social, Supervisión Social, Consulta Temáticas Permanente, Ahorro Productivo, Investigación e Innovación.	Política fiscal activa (eficiente) Presupuesto participativo Inversión pública y privada. Gasto Público y Social.	Gobierno democrático. Ciudadanía, Partidos políticos, Opinión pública, Servicio público profesional, Empresas públicas, mixtas y privadas.
REFORMAS JURIDICAS	Legitimidad y legalidad, Equidad, Género, Diversidad, Corresponsabilidad, Derechos Humanos.	Consejos Económicos y Sociales, Planeación Estratégica, Democrática y Vinculatoria	Reforma del Estado, Fortalecimiento de las Instituciones, Seguridad Pública, Certeza Jurídica, Confianza.	Iniciativas legítimas, poder legislativo, poder judicial.
POLÍTICAS TERRITORIALES	Regionalización, localización y Sustentabilidad.	Descentralización Administrativa Operativa y de Decisiones, Empleo y Organización del Trabajo.	Desarrollo Territorial, Urbano, Rural, Ecológico y Medio Ambiente. Grandes Proyectos Estratégicos Territoriales.	Organizaciones de Producción, Gestión Global, Regional, Local y Comunitaria. Organizaciones Económicas Regionales y Locales.
POLÍTICAS POBLACIONALES	Calidad de vida, Sectores, Grupos, Comunidades y Autonomías.	Participación Ciudadana, Sociedad Civil Organizada, Gobiernos Autónomos.	Programas Sustantivos, Educación, Salud, Desarrollo Social, Vivienda, Crédito.	Instituciones ad hoc: niños, Jóvenes, Mujeres, Grupos Vulnerables, Indígenas, Mayores.

Fuente: Luís Gómez Sánchez (Producto de Reflexión en Portugal Año 2005)

En esta alternativa, se trata que:

- La población sea un actor político que sepa tomar decisiones sobre su futuro.
- Preguntarnos si es posible ponerle condiciones a una estructura ejecutiva (aparato administrativo), reorientar los métodos, replantearse el problema de los medios.
- Si el gobierno puede acompañar el conjunto de transformaciones: resonancia, noción de transparencia, visibilidad, si el gobierno puede ser visible en su estructura, organización, medios, recursos, individuos, etc.

Si el gobierno es capaz de tener visibilidad, es capaz de aceptar el juicio público, es capaz de realizar una práctica ética, es capaz de aceptar una política de combate a la corrupción. Si es posible un gobierno que asuma la responsabilidad de que sus acciones sean visibles desde la perspectiva de que procedimientos, que usos de recursos, que profesiones intervienen y sobre todo de autojustificación, comportamiento de nuevo tipo, Si el gobierno puede tener estas características, cabría hacer la siguiente interrogante: ¿Qué significado tiene un actuar responsable? Cabría hacer

una deontología, donde el Estado – Gobierno sean capaces de construir un código ético, donde se defina -que es valido hacer y que no es valido hacer-, bajo una axiología (esquema valorativo).

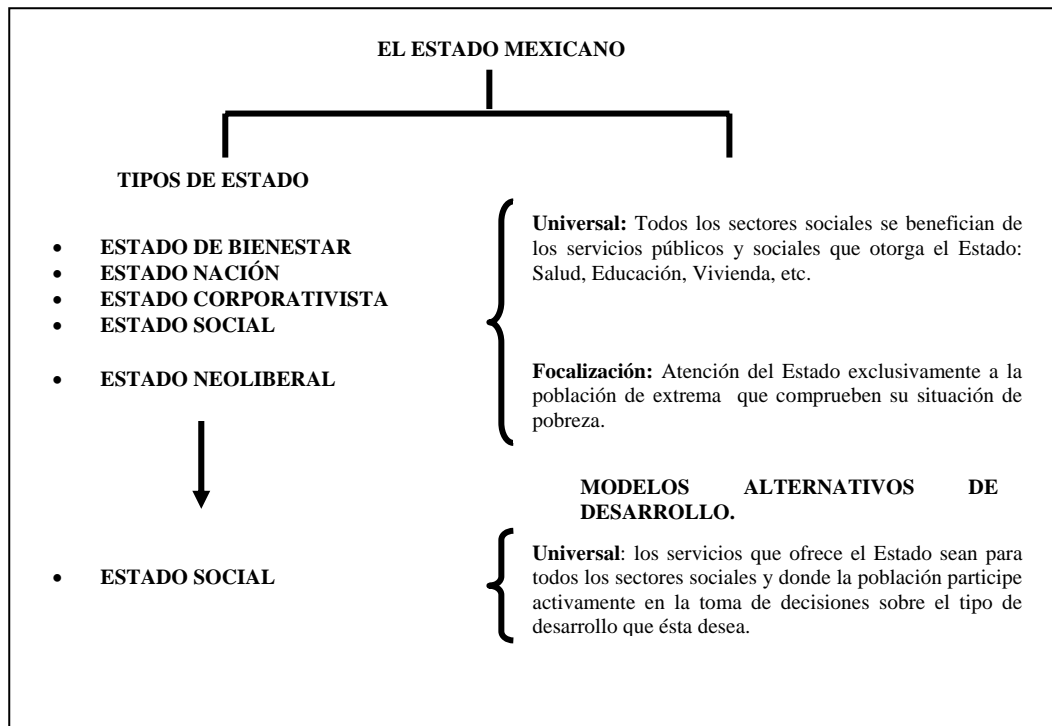
Con base a las reflexiones arriba impresas, Luís Gómez se plantea las siguientes apreciaciones: es posible que un gobierno se plante este problema y que adopte una posición. Es posible generar un posicionamiento de la actividad de gobernar. Un gobierno de esta naturaleza estaría dispuesto a mostrarse, dispuesto abrir la caja de “Pandora”, sus entrañas. Capacidad de aceptar y saber responder al escrutinio público, saber aceptar sus responsabilidades. Tener elementos de corrección, poder responder a que hacer con los convenios burocráticos. Por más transparencia que tenga un gobierno, siempre hay, si hay ámbitos de funcionamiento que le permite tener cierto grado de exclusividad y privacidad.

Concluyendo este apartado, podemos decir, que el Estado es una institución que hace referencia a un tipo de organización política, la cual esta determinada por el modo de producción capitalista prevaleciente de esta época, con pleno ejercicio del poder en una entidad territorial establecida y dinamizada por los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales; con plena capacidad para instrumentar una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática que facilite la aplicación de las leyes y los programas de desarrollo en coordinación con los diversos sectores sociales, bajo un modelo de política social que tenga como referencia la participación de la población en la toma de decisiones en un ambiente de democracia plena.

En México, con base a la opinión de los diversos autores consultados, podemos expresar que durante la etapa de consolidación institucional pos revolucionaria, se instituyó un Estado catalogado como Estado de Bienestar, con sus propias características y matices, aplicando una política social enfocada a la atención de la salud y la educación; las cuales hasta la fecha, no han logrado tener la cobertura universal esperada, que abarque todos los rincones del país. Sin embargo, en éste rubro cabe acotar que el Estado mexicano fue creciendo su aparato institucional desde los años veinte, pero con mayor amplitud en el período de los años cuarenta a los años setenta, denominado como Estado Nación Corporativista. No obstante a finales de los años setentas y principios de los años ochenta, como parte de las recomendaciones del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, México al igual que los países de América Latina, establece un nuevo tipo de Estado catalogado como Neoliberal, que de acuerdo a la opinión de Boltvinik, el modelo que se ha promovido en nuestros países para combatir la pobreza extrema, es el modelo residual o liberal, en el cual la asistencia social se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza extrema y donde no

existe la universalidad de los servicios sociales. Además de ser una de las recomendaciones actuales del Banco Mundial, continuar con programas que ayuden a mitigar la pobreza.

ESQUEMA NO. 5. ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL.



Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006.

Como una medida contraria a las disposiciones de estos organismos internacionales, estudiosos en tema de desarrollo y política social alternativa diseñan y aplican modelos alternativos de desarrollo, con la participación de la sociedad civil organizada, llamada como del tercer sector, en la cual se retoman las experiencias teórico metodológico, de algunos gobiernos europeos y de América Latina. Resultado de estas experiencias, construyen sus propios modelos, como: modelo de otra economía centrada en el trabajo, modelo emergente, modelo de políticas alternativas a la sociedad del trabajo, modelo de desarrollo alternativo para la sociedad y el modelo de política social “Matriz San Lugo; a fin de que las propuestas planteadas sean retomadas, aplicadas y enriquecidas por otras realidades sociales.

Los modelos alternativos, presentan como referente común la organización y participación de la sociedad en la toma de decisiones que contribuyan a impulsar un desarrollo más integral. En esta lógica el siguiente capítulo, busca sobre todo, profundizar en el estudio y el análisis de los conceptos de participación y organización social, así como de las teorías sociales que permiten visualizar sus alcances y las dimensiones en los procesos de desarrollo comunitario.

V. LA POLÍTICA INDIGENA EN MÉXICO 1940 - 1994.

La finalidad de este capítulo es poder explicar si la política indigenista que se desarrolló en México durante el periodo de 1940 a 1980, formó parte de una política social plasmada en los planes nacionales de desarrollo y si esta política en su momento histórico buscó potencializar las capacidades de los grupos indígenas desde una perspectiva integral, en las áreas de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, recreación, medio ambiente, entre otros indicadores del bienestar y la calidad de vida; o simplemente fueron acciones gubernamentales de tipo coyuntural, cuyo fin era mediatizar las problemáticas en sus diferentes aspectos y dimensiones, a través de la atención con carácter asistencial. En esta disyuntiva, cabe iniciar el presente capítulo, con la siguiente pregunta: **¿Ha existido una política social para los pueblos indígenas de México; o las acciones que ha ejecutado el Estado mexicano, son acciones de carácter asistencial y coyuntural?**

Desde el enfoque académico, muchos han sido los intentos por sistematizar los procesos metodológicos que se han aplicado en los últimos sesenta años, referente a la problemática indígena y la intervención que el Estado mexicano, ha hecho en función del bienestar y la calidad de vida de los grupos indígenas. De los documentos elaborados, por autores como Luís Villoro (1998) (2002), Héctor Díaz Polanco (1998) (2003), Rodolfo Stavenhagen (2000), entre otros, sobresalen los aportes hechos a la teoría indigenista por Manuel Gamio, Moisés Sáenz, Alfonso Caso y Aguirre Beltrán. Este último, no solamente destaca por su trayectoria al frente del Instituto Nacional Indigenista e Instituto Indigenista Interamericano (1968), sino también por los aportes realizados a la teoría indigenista, especialmente los aportes hechos al proceso de desarrollo comunitario a partir de las experiencias metodológicas de los Centros Coordinadores Indigenistas.

Si bien, no es el propósito de este trabajo hacer un análisis exhaustivo en torno de los debates, que en los últimos tiempos, se han suscitado sobre la problemática indígena, es substancial iniciar el estudio, con una breve exploración del estado actual de la problemática indígena en México, con el fin de visualizar el indigenismo, como una teoría social que explica e incide en la realidad sociocultural, económica y política de los pueblos indígenas, desde una enfoque global, pero sobre todo, sistematizando las etapas del indigenismo a mediados y finales del siglo XX.

5.1. Remembranza de las Políticas Indigenistas en México.

Con la llegada de los españoles al continente Americano, las sociedades indígenas se ven minimizadas en su estructura socioeconómica, cultural y política, a un grado tal del exterminio, que se ha ido consumando gradualmente en el devenir de los años. En su momento fueron actos de rapiña, sin importar el destrozo de comunidades enteras; seguido por su sed de conquista a ultranzas del pillaje y robo indiscriminado, encubierto por la ideología dominante de la época, el oscurantismo de la edad media, donde la religión católica creó las estrategias precisas para el despojo y avasallamiento a través del proceso de castellanización y evangelización; sin duda en dicho proceso hay una diferenciada actividad de los frailes del siglo XVI; por un lado, aquellos hombres de la iglesia, que por medio de la evangelización fomentaron y legitimaron el genocidio, por otra, sobresalen aquellos frailes que protegieron a la población indígena del genocidio más espantoso de que tenga memoria la humanidad, quienes así mismo, denunciaron en su momento las atrocidades cometidas por los invasores, hecho que determinó, el nacimiento de un movimiento de defensa de los indígenas, enarbolado por Fray Bartolomé de las Casas, y otros que se dedicaron a obras más calladas, pero no por ello, menos loables como la educación y la administración de hospitales, en la que sobresale la figura de don Vasco de Quiroga.

Cabe resaltar que la política colonial respecto a los grupos étnicos no se redujo tan solo a un sistema de segregación y corporativismo, sino que fue mucho más allá, ya que la práctica de esclavizar a los nativos estuvo muy extendida durante la primera fase del sistema colonial. Así, pues, los primeros que sufrieron el yugo de la esclavitud en América fueron los indios y no los negros. Se esclavizó a los indígenas en sus lugares de origen para utilizarlos en los trabajos productivos, principalmente en los diversos puntos conquistados y en aquellos lugares donde el exterminio fue completo la colonización se dio con la explotación de negros.

Otro de los sistemas que instauraron los invasores españoles, fue el sistema de instituciones, mejor conocido como la "encomienda", este tenía como objetivo satisfacer los apetitos de dominio, a través de la incorporación e integración de los indígenas a dicho sistema, el cual resultó ser la fuente esencial de mano de obra autóctona para los españoles.

En síntesis, como una medida de control y poder total de las "nuevas tierras", la monarquía española instaura una política de "segregación"¹ para los pueblos indígenas; años después los

¹ El Concepto Segregación, es caracterizado por Miguel Othón de Mendizábal como un proceso de aislamiento, de separación de la raza indígena, dura y tenaz reclusión de una raza, abandonó de la vida nacional, excluida de su economía; aislamiento que originará su decaimiento y retraso. Ver a Luís Villoro. Los grandes momentos del indigenismo en México. Año 1998 , p. 229

gobiernos liberales, como producto del movimiento de independencia retoman las concepciones que se desarrollaron en Europa y los Estados Unidos, concepciones que influirán de manera clara sobre el tratamiento y la solución que se propone a la cuestión de la asimilación de los grupos indígenas de México.

Ideas que nos llevan a reflexionar sobre el aparato conceptual y el sistema de creencias que contienen dichas percepciones, que al ser aplicadas a una realidad social diferente, en cierto sentido distorsiona dicha realidad. Esta es la paradoja según Luís Villoro de toda ideología “... captar la realidad pero, al interpretarla con un aparato conceptual determinado, disfrazarla”.² En esta vertiente, es importante señalar que las concepciones indigenistas sufren la misma manifestación, debido a que están cubiertas por un tinte ideológico que no permite visualizar plenamente la realidad indígena, pues solamente describen una realidad parcialmente verdadera con conceptos que la distorsiona.

Cabe subrayar, que después del movimiento Revolucionario de 1917 se introduce en México un elemento de justicia social para los pueblos y comunidades indígenas, a través de la aplicación de una política indigenista de integración. Que a juicio de Aguirre Beltrán pueden ser consideradas tres políticas indigenistas, correspondientes a tres fases históricas:

- Segregación: Política de discriminación Racial, la sociedad divide en castas.
- Incorporativa: Política que busca incorporar a los pueblos indios a la vida nacional.
- Integracionista. Política de integración de los indios a la sociedad nacional, respetando los valores de sus culturas.

En el cuadro siguiente, se sintetiza de forma clara las tres políticas del indigenismo en México, desde la época colonial hasta el período pos revolucionaria de 1940, caracterizándose por una insaciable actitud de dominio, dependencia, control, individualismo y discriminación racial, cuyo fin no fue otro, más que la apropiación de los recursos en beneficio del sistema social predominante (capitalismo).

² Luís Villoro, op. cit., p. 229

CUADRO NO. 18. POLITICA INDIGENISTA EN MEXICO (1522-1940)

POLITICA	CARACTERISTICAS	MOMENTO HISTORICO	FINALIDAD
SEGREGACIÓN	Predominado la discriminación racial, la dependencia económica, el control político, la distancia social y otros más que construyen una barrera étnica que estructura la sociedad colonial como una sociedad dividida en castas.	Se aplica durante el régimen colonial en América.	Explotación desmedida y apropiación de recursos
INCORPORATIVA	Procurar la incorporación de los grupos étnicos llamados indios, que no participan en la vida nacional. Tal política se desarrollará bajo el signo de las ideas liberales, y pone en práctica un programa de incorporación sobre la base de la libre competencia, la ganancia y la propiedad privada.	Surge con la emergencia de los Estados nacionales independientes. Estamos en la época de la Reforma.	Se impone a las comunidades indígenas la parcelación, obligándolas a titular las parcelas, como propiedad privada. El despojo de las comunidades indígenas, lo que contribuye a concentrar la tierra en manos de los hacendados.
INTEGRACIONISTA	Vendrá a “corregir” las ideas etnocentristas y a introducir “un elemento de justicia social”. Los elementos de la cultura indígena (lengua, creencias, y costumbres, formas de vida, etc.) son aceptados como válidos, postulándose en adelante una “integración de los indios a la sociedad nacional, respetando los valores de sus culturas y su dignidad de hombres.	Se conforma después de la Revolución.	Incorporar a los pueblos indígenas al sistema social predominante: Capitalismo

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

5.2. El sistema capitalista como marco de referencia de la política indigenista.

Existen pocos trabajos que abordan el indigenismo, bajo la perspectiva del capitalismo, sin embargo cabe destacar los esfuerzos hechos por Díaz Polanco³, quien asume la idea de que el capitalismo ha perfilado plenamente sus bases, en el momento en que éste ha tenido contacto con otras sociedades, generando la aparición de verdaderas teorías conformadas, que intentan explicar (o justificar) la asimilación de todos los sistemas precapitalistas o no capitalistas. Según Polanco, se expresa una permanente tendencia a la expansión del capitalismo, que se perpetra a través de un proceso de paulatina disolución de los demás sistemas sociales, los cuales son integrados, en el sentido de destruir sus bases de sustentación y sustituirlas por las leyes que caracterizan el funcionamiento del sistema capitalista. En otras palabras, afirma que el capitalismo no sólo se desarrolla o crece en profundidad, sino también en extensión, y lo que muestra la historia, hasta el momento, es que la expansión y el correspondiente proceso de integración de otras sociedades son inclinaciones que acompañan al desarrollo del capitalismo.

³ Héctor Díaz Polanco. Indigenismo, Modernización y Marginalidad. Una Revisión Crítica. Año 1987, p. 11

En este orden de ideas, Díaz Polanco, citando a Aguirre Beltrán (1994:153 y 154)⁴ señala que la sociedad mexicana en su proceso de formación social y desarrollo capitalista, pasa por una etapa de integración, que la conduce a buscar una cierta homogenización, no tan solo de su composición étnica, sino también en sus aspectos socioeconómicos, políticos y culturales; y que para ello se deben construir puentes que permitan unir razas, lenguas y culturas en un interés común; es decir, que a través del mestizaje, el bilingüismo y la aculturación son elementos claves para alcanzar la integración.

Tomando en cuenta dichas referencias, creo sin duda alguna, que el sistema capitalista incipiente de la sociedad mexicana de esa época, buscó la integración de todos los pueblos y comunidades indígenas, con el único afán de acrecentar la riqueza de los señores que ostentan el poder del dinero (Capital), a costa de la explotación indiscriminada de los recursos existentes y si para ello había que desaparecer culturas, no plantearon otro camino, pues la población indígena fue un fuerte atractivo de mano de obra, que tendría que ser incorporada al sistema productivo fabril de los años cuarenta. En este proceso de integración, el Estado mexicano adquiere una función especial en dicho proceso, ya que fue el actor clave que puso en práctica estrategias de acción social encaminadas a integrar a la población indígena al sistema capitalista prevaeciente, mediante la operación de su maquinaria institucional, especialmente en las áreas de la salud y la educación, que en aquellos años, aun era incipiente, pero que cumplía con los objetivos de reproducción social de la mano de obra que se requería en la carrera productiva.

Cabe señalar, que ya para el año de 1940, el Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en el Municipio de Patzcuaro Michoacán, México; recomendó a los gobiernos participantes crear el Instituto Indigenista Interamericano y fomentar una política de incorporación de los indígenas al sistema capitalista predominante, por medio de un conjunto de medidas gubernamentales de carácter administrativo y legislativo, con el propósito deliberado de integrar a los indígenas en la vida económica, social y cultural de la nación, y de convertirlos en un factor de importancia en la producción económica de sus respectivos países.⁵

Asimismo, como respuesta a las necesidades y problemas sociales de los pueblos indígenas (alimentación, salud, educación, etc.), exhortó a los gobiernos en la institucionalización de la atención a los pueblos indígenas, mediante la creación de leyes e infraestructura, con autonomía

⁴ Díaz Polanco, op. cit., p. 12

⁵ Consuelo Sánchez, "Los Pueblos Indígenas: del Indigenismo a la Autonomía". Año 1999, p. 11 a 43.

técnica, económica y administrativa, bajo una política de mejoramiento integral en atención a la problemática indígena.

En este contexto, en México en el año de 1948 se aprobó la Ley que creaba el Instituto Nacional Indigenista; cuyo objetivo era integrar a los pueblos indígenas al carro de la modernidad, representado por el auge del proceso de industrialización del capitalismo. Institución que adoptó una política “integracionista” sustentada en los principios de igualdad individual y de justicia social. Esta instancia gubernamental empieza a brindar servicios sociales a partir del año de 1949, siendo el primer director Alfonso Caso. Sin embargo, no fue hasta los años 70s., cuando se definen por completo las características y los objetivos de dicha instancia pública.

Asimismo, como un aporte significativo al indigenismo de esa época, los representantes mexicanos (Manuel Gamio y Juan Comas) tuvieron una destacada labor, no solo como interlocutores de la política del Estado, sino sobre todo, por sus trabajos de investigación y sus propuestas metodológicas en atención al problema indígena; siendo para ese momento histórico, vanguardia del pensamiento indígena en América Latina,

Para Caso⁶, la acción indigenista consistía en “una aculturación planificada por el gobierno mexicano”, con el propósito de colocar al indígena en el camino del progreso y de su integración. La propuesta de integración implicaba la transformación cultural y económica de las comunidades indígenas: “No podemos, dijo, modificar simplemente la tecnología que corresponde a un estado cultural, sino cambiar también la ideología que corresponde a ese mismo estado”.

Para hacer efectivo este tipo de integración, argumentaba Alfonso Caso, las comunidades indígenas debían colocarse bajo la dirección y control del Estado mexicano. Este delegaría al Instituto Nacional Indigenista (INI), la tutela de los indígenas y la función de integrarlos. Caso señaló abiertamente esta función: “no deseamos que la comunidad indígena permanezca indefinidamente bajo nuestro control y dirección”. Solo “cuando la comunidad haya aceptado los cambios culturales indispensables” y cuando “haya sido puesta en el camino de su integración”, afirmó, concluiría la sujeción de las comunidades indígenas⁷; es decir, el indigenismo, la política indigenista y el

⁶ Alfonso Caso, “Los ideales de la acción indigenista”, en los centros coordinadores, México, Instituto Nacional Indigenista, 1962, pp. 7 - 13.

⁷ Consuelo Sánchez, op. cit., pp. 11 a 43.

Instituto Nacional Indigenista desaparecerían cuando los indígenas se hubieran asimilado a la cultura nacional y hubieran desaparecido en tanto grupos étnicamente diferenciados.

El proceso de integración propuesto, es claro observar que como estrategia los ejecutores de dicha política, toma en cuenta cultura de los pueblos indígenas, pues estos no habla de compulsión ni de hacer tabla rasa de la cultura autóctona; ahora el procedimiento implica mayor cautela; es decir, en cualquier acción, el personal operativo del INI debe mostrar respeto a las culturas indígenas.

En gran medida, las dificultades y las contradicciones que se dan durante el proceso de aplicación de la política de integración, según Díaz Polanco⁸, estas se relacionan con el carácter y finalidad del indigenismo. Pues se trata de un enfoque teórico y una propuesta metodológica diseñada (pese a las frecuentes declaraciones de respeto al indio y sus singularidades culturales) sin tomar en cuenta, en realidad, los particulares intereses de los indígenas, y pretendiendo buscar simplemente su base de legitimidad en la imposibilidad de que ese conjunto socioeconómico proponga por sí mismo un proyecto propio.

Sobre este punto, Aguirre Beltrán ha sido explícito al declarar que “el indio como tal, no puede postular una política indigenista, porque el ámbito de su mundo está reducido a una comunidad parroquial, homogénea y preclasista” y este no tiene sentido de la nacionalidad; bajo esta premisa Díaz Polanco, apunta que el indigenismo no es una política formulada por indios para la solución de sus propios problemas, ni no la de los no indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben designación de indígenas, sino “la manera como el grupo nacional contempla el tratamiento que debe dar a los grupos llamados indígenas de acuerdo a los valores y los intereses nacionales”.⁹

Este planteamiento es aceptable, según Díaz Polanco¹⁰, sólo si se entiende, en el sentido de que los grupos indígenas no están en condiciones de articular un proyecto histórico viable de transformación global de la sociedad, pero ello no quiere decir, que no deban tomarse en consideración los intereses específicos de los grupos indígenas para el diseño de un proyecto global de transformación social que debe implicar la liberación de los indios de toda explotación y discriminación, ni tampoco que la política conveniente se exprese en un indigenismo cuya finalidad

⁸ Díaz Polanco, op. cit., p. 27

⁹ *Ibíd.*, p. 27 - 28

¹⁰ *Ídem.*, p. 28

sea desarrollar la “nacionalidad”, eufemismo que, en este caso, significa simplemente desarrollo del capitalismo.

Desde mi punto de vista, yo creo que si se puede construir una política social indígena desde las propias bases de los pueblos indígenas, ya que estos grupos tienen diversas formas de organización y participación social, en las que se discuten, analizan y resuelven sus propias problemáticas y que no ha sido tomada en cuenta por los planificadores; que sin duda alguna hace falta apoyo económico y técnico sí, pero el Estado a través de su aparato institucional, debe plantear respuestas de solución a dichos requerimientos, ya que es su función, como administrador de los recursos nacionales, y en eso creo que estamos fallando, ya que no hay una distribución equitativa de la riqueza.

5.3. Teorías sociales que sustentan la política indigenista.

Para dicho fin, los ideólogos del indigenismo en México y América Latina, retoman las corrientes teóricas prevaletentes en esa época, con el fin de explicar, no solo la realidad sociocultural, económica y política de los pueblos indígenas, sino la práctica metodológica que han empleado los diversas instancias públicas para interactuar con la población indígena, mediante la prestación de diversos servicios sociales, que de acuerdo a la opinión de Polanco¹¹ encontraron profundas raíces en diversas teorías, como la teoría evolucionista, el relativismo cultural y el funcionalismo.

En efecto la primera teoría que se plantea un esquema de interpretación histórica, en la que Occidente (léase sistema capitalista) ocupa la posición más alta y las demás sociedades precapitalistas son situadas en diversos escalones inferiores, según Díaz Polanco como un paulatino y triunfante camino en ascenso, desde las etapas más primitivas hasta la más avanzada. Aparece sintomáticamente durante el siglo XIX y, más específicamente, durante la segunda mitad del siglo XX. Esta es la teoría evolucionista; que podían justificar "científicamente" la superioridad de la "raza blanca" sobre las "salvajes culturas no occidentales".

La época de la conformación del evolucionismo es, históricamente, la época de la irreversible consolidación de la revolución industrial, por los grandes descubrimientos científicos y tecnológicos, donde las potencias europeas se repartían el mundo "no civilizado" para sus colonias,

¹¹ Ídem., p.12

sistema que ha permitido según Díaz Polanco,¹² la representación del “progreso” y de la “civilización”.

La teoría evolucionista plantea desde un enfoque biológico (Darwin), que la competencia en la naturaleza hace que las especies se alteren y solo prosperen aquellas cuyas mutaciones son las más apropiadas a su entorno, es decir, "solo sobreviven los más aptos". Pero cuando ésta concepción se aplica al plano social, se asume un nuevo sentido, más aún cuando se proponen conceptos tales como "lucha por la existencia", "supervivencia del más apto" o "selección natural" al desarrollo de las sociedades, se encuentra subliminalmente disfrazado el germen del determinismo racial: "..los pobres eran pobres porque eran biológicamente inferiores, los negros esclavos como resultado de la selección natural y los blancos superiores por ser los más aptos".

En síntesis, la teoría evolucionista justifica, sin duda alguna, la conquista de un pueblo por otro; es decir, pueblos que son subyugados como consecuencia de la selección natural. Para el caso de los Pueblos Indígenas del Continente Americano, estos no tenían otra alternativa histórica para ellos, su destino era ser colonizados y sucumbir ante el dominio de la raza blanca. En esta perspectiva, las sociedades fueron analizadas por los teóricos del evolucionismo, como entes orgánicos y funcionales.

Siguiendo un orden no necesariamente cronológico, aparecerán, respondiendo a los imperativos de la integración de las sociedades no capitalistas, en diversas etapas históricas, el funcionalismo. En un plano, similar a los postulados analíticos para el estudio de la sociedad, retoma al igual que la teoría evolucionista los planteamientos referentes a percibir la sociedad como si fuera un organismo biológico en el que las partes forman un todo interconectado, donde cada una de ellas, tiene una función específica en el conjunto.

La teoría funcionalista intentaba sentar las bases para transformar o cambiar a los grupos “primitivos” y precapitalistas en general, con el objeto de continuar con el dominio y saqueo indiscriminado de las colonias, a través de la elaboración de estudios sistematizados que permitan conocer quien es el “otro”, para ello analiza la sociedad basándose en la estructura y la función de los hechos sociales; es decir, estudia la sociedad tal y como la encuentra, sin tomar en cuenta su

¹² Ídem., p. 12

historia, intentando comprender como cada elemento se articula con los demás, formando un todo y ejerciendo una función dentro de esa sociedad.

Ello suponía olvidarse de las reconstrucciones históricas de lo pasado, y concentrarse en la naturaleza funcional de las sociedades actuales, a fin de planificar lo futuro, que no era otro que la incorporación de tales sistemas precapitalistas a la órbita occidental que definía el sistema capitalista en expansión. De ahí que el funcionalismo inaugure el estudio de comunidad y el trabajo de campo, con observación participante, tal y como se conocen y practican hoy todavía en diversas disciplinas sociales, como la antropología social, la sociología y el trabajo social.¹³

Otra corriente, en pugna con el evolucionismo es el Relativismo Cultural. Teoría que rechaza el esquema implícito en la teoría evolucionista, que sitúa a los diversos sistemas culturales en una escala, en términos inferiores y superiores, primitivos y desarrollados. Para el culturalismo norteamericano, solo existen culturas diferentes, pero no superiores e inferiores.

El relativismo cultural plantea la noción de aculturación. El proceso de aculturación implica respetar las culturas autóctonas, permitiéndoles un desarrollo propio; pero con la secreta esperanza de que tal respeto conduzca a los indígenas, en todo caso, al abandono de su sistema, para incorporarse finalmente en el sistema occidental. La cuestión se transforma entonces en integración, sin destrucción de las singularidades culturales.¹⁴

La conclusión lógica, es que existen dos culturas, una tradicional y otra moderna, y la solución consiste en el “cambio cultural”, es decir, los pueblos indios deberán asumir rasgos de la cultura dominante y la pérdida paulatina de sus rasgos de origen; ello responde a que los pueblos indígenas se consideran como una tara y un freno que se opone al desarrollo del sistema capitalista.


En síntesis, podemos asentar, que en el transcurso de la sociedad capitalista se generan y aparecen teorías que intentan explicar (o justificar) la asimilación, como la Corriente Economista¹⁵, que habla de los sistemas precapitalistas o no capitalistas, cuyo objetivo busca liberar a los indígenas del sistema precapitalista e integrarlos en las clases sociales existentes en el sistema capitalista.

¹³ Ídem., p. 15

¹⁴ Ídem., p.16

¹⁵ Marie Chantal Barre. Política Indígenas y Reivindicaciones Indias en América Latina 1940 – 1980. En América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio., p. 56

CUADRO NO. 19. TEORIAS SOCIALES QUE SUSTENTAN LA POLÍTICA INDIGENISTA

TEORÍA	CARACTERÍSTICAS	FINALIDAD
EVOLUCIONISTA	Construir esquemas que intenten comprender la historia de la humanidad como un paulatino y triunfante camino en ascenso, desde las etapas más primitivas hasta la más avanzada.	
FUNCIONALISMO	Para transformar o cambiar a los grupos “primitivos” y precapitalistas en general, garantizando al mismo tiempo que la integración no provocara serios desajustes sociales o culturales. Concentrarse en la naturaleza funcional de las sociedades actuales, a fin de planificar lo futuro, que no era otro que la incorporación de tales sistemas precapitalistas a la órbita occidental.	
RELATIVISMO CULTURAL	Plantea la noción de aculturación. Solo existen culturas diferentes, pero no superiores e inferiores. El proceso de aculturación implica respetar las culturas autóctonas, permitiéndoles un desarrollo propio; pero con la secreta esperanza de que tal respeto conduzca a los indígenas, en todo caso, al abandono de su sistema, para incorporarse finalmente en el sistema occidental.	

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Desde un enfoque diferente y opuesto a dichas corrientes de pensamiento, Díaz Polanco¹⁶ hace un análisis sobre la teoría marxista, en contraposición a las teorías señaladas; la cual es caracterizada como formaciones sociales y unidades complejas, que prohíben buscar soluciones parciales, manteniendo en pie las bases fundamentales del sistema capitalista; por consiguiente argumenta, que el destino de los grupos indígenas está indisolublemente ligado con el destino general de los trabajadores. Es por ello, que el marxismo se opone a la idea de una “vía indígena” particular que, en la ocurrencia, procuraría solución a los problemas específicos de los indios, al margen de una solución global para toda la sociedad.

A pesar de que el marxismo coincide en lo general con el populismo en cuanto a la conveniencia de procurar la protección de los valores socioculturales propios de los grupos indígenas, considera que no es posible organizar a toda la sociedad, tomando como modelo sobre la base de un modelo que utilice como patrón el sistema socioeconómico que caracteriza a las sociedades indígenas, sino en realizar una transformación social que se establezca sobre nuevas condiciones de producción, y que signifique no la sustitución de una forma de explotación por otra, sino la anulación de toda forma de explotación.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 44

5.4. La política integracionista o indigenismo contemporáneo.

En esta perspectiva, y como una guía para introducirnos al quehacer institucional en años posteriores al proceso de “alternancia democrática”¹⁷ que actualmente vive la sociedad mexicana, se plantea la siguiente interrogante: ¿Cómo ha sido la política social que se ha aplicado a los Pueblos Indígenas de México en los últimos sesenta años?

De acuerdo al análisis elaborado por Juan Luís Sariago Rodríguez y puesto a discusión en el Taller Internacional “Dinámica de la Población Indígena en México: Problemáticas Contemporáneas”,¹⁸ refiriéndose al caso mexicano, divide al indigenismo contemporáneo en dos grandes etapas: La primera ellas abarcaría el período de 1940 a 1975 y la segunda desde esta última fecha a la actualidad. Menciona que en cada uno de estos dos períodos se observan dos maneras de entender el “problema indígena” y de enfrentarlo. Por lo mismo, también se constata diferentes maneras de delimitarlo en términos demográficos y socioeconómicos.

Los periodos que plantea Sariago para el indigenismo contemporáneo, corresponden a los planteamientos y recomendaciones realizadas por el Congreso Indigenista Interamericano de 1940 a 1993; donde se visualiza una relativa crisis de estos modelos; tanto en el planteamiento teórico, como en el abordaje metodológico, pero que sin duda alguna, la idea de la integración, perdura hasta el momento, a pesar de los cambios teórico conceptuales.

El problema de la integración que es abordado desde los inicios de la política indigenista contemporánea (1940), se visualiza en cada uno de los Congresos, hasta el 7º Congreso Indigenista Interamericano celebrado en la Ciudad de Brasilia, Brasil en el año de 1972, cuyo lema fue “Integrar para desarrollar”, proposiciones que los gobiernos miembros debían poner en práctica en sus respectivos países. Desde entonces, este nuevo indigenismo definido como “integrativo” se institucionalizó y se convirtió en política del Estado Mexicano. Ver cuadro 20.

¹⁷ Son significativos los procesos de transición y alternación democrática y modernización que empiezan a desarrollarse en algunos países de la región a partir de los años ochenta y noventa. En el caso de México que vivió una euforia democrática en las urnas durante el año 2000, se hablaba de la “alternancia” de una reforma profunda en el Estado, pero hoy existe un desinterés del gobierno foxista por la Reforma del Estado. Manuel Camacho Solís.

¹⁸ Ponencia presentada por Juan Luís Sariago Rodríguez en el “Taller Internacional Dinámica de la Población Indígena en México: Problemáticas Contemporáneas”, CIESAS, México, del 16 al 18 de mayo de 2000.

CUADRO NO. 20. CONGRESOS INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO (1940 – 1993)

No.	SEDE DEL CONGRESO	AÑO	POLITICA INDIGENISTA	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
1°	PÁTZCUARO, MICHOACÁN, MÉXICO	1940	Integrar a los pueblos indígenas.	Proteger a la comunidad indígena, dentro de la organización jurídica y política de cada país. La creación del Instituto Indigenista Interamericano.
POLÍTICA INDIGENISTA DE INTEGRACIÓN				
2°	CUZCO, PERÚ	1949	Lograr la paulatina incorporación a la vida civilizada, mediante Programas de asistencia social.	La creación de Misiones Culturales y Pedagógicas como elementos integrantes de la educación.
3°	LA PAZ, BOLIVIA	1954	Lograr la incorporación de las poblaciones indígenas a la economía y a la cultura nacional.	Los notables adelantos que ha obtenido el Instituto Nacional Indigenista de México en el desarrollo de las comunidades indígenas.
4°	CIUDAD DE GUATEMALA	1959	Disponer de datos estadísticos completos para ayudar a los países americanos a hacer efectiva la política social de integración indígena.	Las comunidades indígenas se hagan participar desde el principio en igualdad de condiciones en proceso de planeación.
5°	QUITO, ECUADOR	1964	La plena integración de los grupos indígenas a la vida económica, social y cultural de sus nacionalidades es factor esencial del desarrollo. La integración debe ser uno de los objetivos principales de los programas de promoción económica y social.	Integrar las poblaciones indígenas marginales, rompiendo los mecanismos de segregación forzosa y de incomunicación con la sociedad nacional.
6°	PÁTZCUARO, MICHOACÁN, MÉXICO	1968	Debe llevarse a cabo "la integración cultural y económica del indígena mediante la realización de una reforma agraria integral.	Que el desarrollo se planee en forma integral y que se apoye en los datos científicos de la antropología y demás ciencias sociales.
7°	BRASILIA, BRASIL	1972	Integrar para desarrollar" es el lema. Integración territorial, económica, social y cultural.	Que es necesario dar a los indígenas la plena integración a la comunidad nacional, garantizando el respeto a sus hábitos, costumbres y tradiciones.
POLITICA DE "PARTICIPACIÓN, AUTODETERMINACIÓN Y AUTOGESTIÓN"				
8°	MÉRIDA, YUCATAN MÉXICO	1980	Lograr el derecho a la autodeterminación, a la igualdad y al respecto a los derechos humanos, participar plenamente en los beneficios del desarrollo.	Que en los Planes Nacionales de Desarrollo se incorporen políticas, sistemas y procedimientos que garanticen la propiedad, uso de la tierra y de los recursos naturales, así como su acceso al desarrollo nacional dentro del respeto del derecho que tienen los pueblos a su autodeterminación.
9°	SANTA FE, NUEVO MÉXICO, E.U.A.	1985	Promover el desarrollo autosostenido de las comunidades indígenas.	Las nuevas concepciones indigenistas que sustituyen los postulados integracionistas por una política de respeto y desarrollo autónomo que se inicia y se impulsa a partir de los valores, objetivos y aspiraciones de las poblaciones indígenas con el objeto de lograr la igualdad en medio de la diversidad.
10°	SAN MARTÍN DE LOS ANDES, NEUQUÉN, ARGENTINA	1989	Políticas indigenistas: mecanismos de relación y participación. Modelos alternativos de desarrollo a partir de la diversidad étnica y cultural.	Disposiciones relativas a la personería jurídica de los pueblos indios, para asegurar su participación en el desarrollo nacional. Garantizar la participación y/o consulta, a los pueblos indios
11°	MANAGUA, NICARAGUA	1993	Propiciar el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y minorías étnicas, haciéndoles partícipes, gestores y beneficiarios directos de los proyectos que financien.	Solicitar a los países miembros del Instituto Indigenista Interamericano su reestructuración, para que se dé una relación de respeto y se apoye el desarrollo y autogestión de los pueblos indígenas.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

Previo a la política indigenista de 1940, el Estado mexicano aplica una serie de acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas, que son importantes remarcar, ya que estas acciones son el inicio de una política indigenista contemporánea, las cuales se sintetizan en los siguientes momentos históricos:

- En 1921 se instauró la Secretaría de Educación Pública, un año después de su reorganización impulsada por José Vasconcelos, se crea el Departamento de Educación y Cultura para la Raza India, como parte de este programa se nombran maestros ambulantes que empiezan a operar en las comunidades indígenas.¹⁹

¹⁹ <http://www.nodulo.trujaman.org/viewtopic.php?p=1643> Carlos H. Durand Alcántara. El Estado Mexicano y los indios. Apuntes para la historia del indigenismo en México. UAM – Iztapalapa., pp. 4-9

- En abril de 1923 se aprobó el establecimiento de las llamadas Casas del Pueblo, cuyo objetivo era mejorar la situación de las poblaciones indígenas.
- Plutarco Elías Calles creó el Internado Nacional de Indios.
- En 1932, se creó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, cuyo fin fue estudiar las posibilidades de integrar al indio purépecha a la vida nacional.
- En 1934, con Lázaro Cárdenas, el Indigenismo adquirió una estructura; se promovió una reforma agraria y se impulsó las normales rurales.
- En 1937, se crea el Departamento de Educación Indígena, como un programa especial de la Secretaria de Educación Pública.
- En el año de 1939, el presidente Cárdenas encomendó a Alfonso Caso la organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Según Sariego²⁰, durante las dos primeras décadas que siguieron a la Revolución mexicana, se experimentó en México el dominado indigenismo “incorporativo” cuyo tema central habría de ser la asimilación de las comunidades indígenas a la cultura nacional a través de la castellanización, las “misiones culturales” y los primeros programas de reforma agraria. Elementos de análisis que se discuten en el 2º Congreso Indigenista Interamericano celebrado en el año de 1949 en la Ciudad de Cuzco, Perú. Donde se reconoce la capacidad del indígena para adaptarse a la vida moderna., para ello recomienda a los gobiernos participantes, la adopción de políticas para lograr la paulatina incorporación a la vida civilizada de dichas “tribus”, mediante el establecimiento de programas de asistencia social, para ello fomenta la creación de las Misiones Culturales y Pedagógicas como un elemento estratégico para impulsar la integración, a través de educación.

Esta política que, en gran medida fue concebida y ejecutada desde la Secretaria de Educación Pública, asumiría una nueva orientación a partir de la celebración del Primer y Segundo Congreso Indigenista Interamericano en donde se postuló y se ratificó el derecho al uso y conservación de las lenguas indígenas, el respeto y reconocimiento de las culturas vernáculas y la urgente necesidad de extender entre los pueblos indios los beneficios del desarrollo y bienestar social, principios todos ellos que serían retomados por el Instituto Nacional Indigenista.

²⁰ Juan Luís Sariego Rodríguez., op. cit., p. 2

En el Primer Congreso Indigenista Interamericano, el *sincretismo*²¹ del agrarismo cardenista y del nacionalismo integracionista, fueron elementos claves para fundamentar las líneas generales de la política indigenista que servirían de orientación no solo para México, sino también para el total de los países de América Latina conformados por población indígena.²²

5.4.1. Política integracionista en el periodo de 1940 – 1972.

Después de celebrar el Primer Congreso Indígenista en Pátzcuaro Michoacán en el año de 1940, se creó a partir de esta fecha el Instituto Indigenista Interamericano, cuya política, no fue otra, que contribuir a la integración de los pueblos indígenas de América al sistema capitalista, mediante la aplicación de diversas estrategias, enmarcadas en las teorías: Evolucionista, Funcionalismo y Relativismo Cultural.

Bajo esta dinámica integracionista de las políticas del Instituto Indigenista Interamericano, el Estado mexicano, a fin de integrar a sus pueblos indígenas al carro de la modernidad y del desarrollo del sistema capitalista, impulsó una serie de acciones, con mayor apego a dichas políticas, dentro de estas, sobresalen las siguientes:

- En el año de 1942, el presidente Ávila Camacho creó la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).
- En 1948, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley que creó el Instituto Nacional Indigenista (INI).
- En el año de 1952 se fundó el Centro Coordinador de la Región Tarahumara.
- En 1954 se instituyó el Centro Coordinador de las Mixtecas.
- Con la construcción de la presa “Miguel Alemán”, el Estado se vio obligado a crear el Centro Coordinador del Papaloapan.

Con base a éste período histórico, es importante acotar que a partir de la creación del Instituto Nacional Indigenista en el año de 1948, México inicia una política social de atención a los pueblos y comunidades indígenas; institucionalidad que fue adquiriendo presencia y cobertura a nivel nacional, mediante la prestación de bienes y servicios a la población indígena; asimismo,

²¹ Sincretismo. Antropología y sociología. Proceso de Amalgamación de partes, culturas o principios antagónicos o al menos diferentes; en particular, asimilación de grupos extraños. Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Edición del Milenio. País España, Año 2000.

²² Consuelo Sánchez, op. cit., p. 40

adquiriendo experiencia en metodología de desarrollo comunitario, que en su momento fueron avaladas y asumidas por el Instituto Indigenista Interamericano para ser multiplicadas en los países miembros del continente Americano.

En este proceso de crecimiento institucional, el Instituto Nacional Indigenista en los años 70, amplía la cobertura de los Centros Coordinadores Indigenistas, ya que para esta fecha el INI contaba con 12 Centros, cifra que aumenta para el año de 1976 a 70 Centros Coordinadores Indigenistas²³, aumentando así la cobertura en la atención del INI.

A la par de este crecimiento institucional, el del Estado mexicano siguiendo utilizando su tradicional sistema de organización social de la población indígena, conocido como **corporativismo**²⁴, que para el caso mexicano significó la constitución de una red social y política en la cual se articulaban las distintas categorías sociales, y se creaban medidas de contención a la protesta y a la oposición política, al mismo tiempo que significó la posibilidad de normar el tiempo de las demandas y los canales por donde éstas fluían.

Para el caso de los pueblos y comunidades indígenas, durante el periodo presidencial de Luís Echeverría, se visualiza este mecanismo de organización social impulsado desde el Estado, ya que aprovechando la articulación del partido en el poder (PRI), Echeverría convocó a la creación de la organización indígena; convocatoria que finalmente cristalizó en el advenimiento del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), organización que pasó a la fila del sistema corporativista mexicano, comandado por la Confederación Nacional Campesina (CNC.), la Confederación de Comunidades Indígenas (CCI.), Antorcha Campesina (AC) y el Movimiento Nacional Indígena (MNI.), estas organizaciones oficiales, buscan afiliar a los grupos indígenas del país, por medio de la movilización campesina y promoviendo numerosas tomas de tierra.

A unos cuantos años de haberse creado Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI) desaparece, pero hay un actor emergente la Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües

²³ Sergio Sarmiento, Movimiento Indígena en México y Reforma del Estado: Hacia una política indigenista de Estado. Ver en Rolando Cordera y Alicia Zicardi. *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión.*, p. 527.

²⁴ René Millán. Una de las definiciones de corporativismo con más aceptación es la de Schmitter: "el corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de los intereses en el cual las unidades constitutivas son organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, sin competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de la observancia de ciertos controles sobre la selección de los líderes y sobre la articulación de la demanda y de los apoyos a distribuir. Ver en (Neo) corporativismo y gobernabilidad: Vínculos discretos. En *Relaciones Corporativas en un Proceso de Transición*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Año 1992. Pág.45

que son los profesionistas bilingües (ANPIBAC) quienes demandan una educación bilingüe y bicultural.

A la par de la iniciativa impulsada por el Estado para la organización de los pueblos y comunidades indígenas, surgen otros mecanismos de organización, desde los propios pueblos indígenas, como lo son: La Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI.) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA.), las cuales a su vez integran una serie de organizaciones a nivel nacional, entre las cuales destacan las siguientes: Unión Campesina Independiente (UCI.), Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI.), Organización de Comuneros Emiliano Zapata (OCEZ), Unidad Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca (UIPUH.), Movimiento de Unificación y Lucha Trique (MULT), entre otras tantas organizaciones independientes que decidieron organizarse a nivel nacional, con el fin de enfrentar una lucha más compacta y sólida para su movimiento, a través de un plan de acción que permitiera integrar las demandas a nivel nacional de estos grupos, como son: La lucha por la tierra; Los recursos naturales; Por el control democrático de la población y comercialización de sus productos; Por la democratización de la vida del campo; Por los derechos de la mujer campesina; Por el respecto al patrimonio material y cultural de los pueblos indígenas; Por el respeto a la organización tradicional de los pueblos indígenas; Por una mayor participación en los programas e inversión de recursos que realmente necesiten las comunidades; y Por alto a la persecución y libertad de los presos políticos.

En la lectura de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas, es importante señalar que el plan de acción para los años setenta, la problemática que se aborda, tiene un corte de clase campesino, donde la “lucha por la tierra”, se recoge como demanda central y que a la vez es considerada como “una etapa más que sólo podrá terminar con la destrucción del sistema de explotación”²⁵

Sintetizando, podríamos decir, que algunas las organizaciones indígenas cuentan con estructuras orgánicas definidas, programas de acción, principios y estatutos, y se plantean proyectos globales de mejoramiento social, económico, político y cultural. Asimismo, estas tienen cierta representación de los pueblos y comunidades indígenas. En el caso de las organizaciones sociales que surgen desde la iniciativa del Estado, a través del sistema corporativista estas también cuentan con cierto grado de

²⁵ Heladio Matías Medina. Las Organizaciones Indígenas Actuales y el Estado. Universidad Pedagógica nacional. 1992, p.14

representación y tienen programas de lucha definidos, pero desde mi óptica, carecen de una práctica relevante para las propias comunidades, hecho que determina el interés real de estos grupos por ellas, que no es otro, que el de ejercer el control de los pueblos indígenas y defender los intereses del Estado y de los grandes capitales.

5.4.2. Política integracionista – indigenismo contemporáneo 1973 - 1994.

Bajo la postura de participación, autodeterminación y autogestión que debía asumir el indigenismo contemporáneo en México; durante el periodo administrativo del presidente José López Portillo (1976 – 1982), se aplican las siguientes acciones:

- El 21 de enero de 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), organismo dependiente de la Presidencia de la República en el que se integra el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión de Zonas Áridas y el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
- Bajo esta nueva tendencia, en el seno de la Secretaría de Educación Pública en 1977 se creó la Dirección General de Culturas Populares.
- En cuanto a la gestión sobre educación indígena ésta fue gradualmente transferida a la Dirección General de Educación Indígena de la SEP consolidándose el Programa de Educación Bilingüe y Bicultural.

Para el año de 1980, con la celebración del 8º Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en la Ciudad de Mérida Yucatán, México,²⁶ se enarbola la política indigenista de participación, autodeterminación y autogestión. Política que debían de asumir los gobiernos participantes, pero sobre todo, debían de asumir una política enfocada a asegurar el retiro de las agencias nacionales o extranjeras que por su naturaleza o práctica etnocida²⁷, estuvieron atentando contra las culturas indígenas; asimismo, asegurar que en el diseño y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo se incorporen políticas, sistemas y procedimientos que garantizaran la propiedad, uso de la tierra y de los recursos naturales que históricamente han pertenecido a los pueblos indígenas, como una de las formas fundamentales de garantizar su supervivencia física, económica y sociocultural, así como

²⁶ Cabe remarcar que en este año inicia en toda América Latina, una política neoliberal para revitalizar el sistema capitalista imperante.

²⁷ Práctica etnocida. Son aquellas políticas, programas y prácticas que tienen como fin el exterminio de los pueblos indígenas, es decir, aquellas prácticas que ofenden el derecho fundamental a la existencia de los pueblos indígenas, es catalogado como etnocidio cultural.

su acceso al desarrollo nacional, dentro del respeto del derecho que tienen los pueblos a su autodeterminación. Ver cuadro 20.

Asimismo, bajo la nueva vertiente de participación de los pueblos indígenas, en diciembre de 1983, el presidente de México Miguel de la Madrid Hurtado, sintetizó en siete puntos su política social para los pueblos y comunidades indígenas:

- Aprovechar la planeación democrática y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas;
- Preservar la cultura y las tradiciones indígenas; detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de sus recursos actuales;
- Orientar los programas de capacitación, producción y empleo, de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad;
- Ampliar la cobertura de servicios básicos y combatir las formas de intermediarismo.

Como parte de su política a los pueblos y comunidades indígenas, en este periodo presidencial (1982 – 1988), Miguel de la Madrid, aplica las siguientes acciones:

- En 1982 se nombra a un profesionista indígena de la organización Alianza Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües, como titular de la Dirección General de Educación Indígena DGEI, Cándido Coeto, posteriormente fueron Enrique Ku Herrera y Ludka de Gortari.²⁸
- Mediante decreto presidencial en junio de 1986, se crea al interior del Instituto Nacional Indigenista, los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS). En esencia, esta propuesta estaba encaminada a que las propias comunidades, decidieran colectivamente los proyectos a emprender y la forma de participación en la ejecución y evaluación de dichos proyectos.
- La operatividad del programa (COCOPLAS) se completaba con la creación en junio de 1986 del Fondo Comunitario de Proyectos Productivos conformado mediante la aportación de recursos en efectivo o en especie erogados, por partes iguales, por el Instituto Nacional Indigenista y por las propias comunidades.

²⁸ Sergio Sarmiento, op. cit., p. 529.

En esta política, es importante señalar que la administración de Miguel de la Madrid, retoma las recomendaciones del 8º Congreso Indigenista Interamericano, al argumentar que “el proceso de planeación que realiza su administración deberá contar con la participación democrática de los pueblos indígenas”; recomendación que solamente queda en el discurso político, ya que en los hechos no se llevaron a cabo acciones que permitieran la participación de los pueblos indígenas en los procesos de desarrollo.

Asimismo, durante en el período de (1998 – 1994), el presidente Carlos Salinas de Gortari, respondiendo a los compromisos contraídos con los pueblos indígenas, impulsa el primero de diciembre de 1988 el Programa Nacional de Solidaridad con el fin de atender a la población en situación de pobreza extrema, señala:

“...pondré de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos. Asimismo, se enfocará a los grupos indígenas quienes exigen respeto, nuestro máximo apoyo y trato justo”.²⁹

El Programa Nacional de Solidaridad, tuvo entre sus objetivos: mejorar las condiciones de vida de los sectores de población en situación de pobreza extrema; promover el desarrollo regional equilibrado y crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; y promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales.

La definición de los pueblos indígenas como sujetos prioritarios de atención obedeció al hecho de que la pobreza y en especial la pobreza extrema, se concentraba con mayor rigor en las zonas rurales, particularmente de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Veracruz.

El Programa de Solidaridad se puso en marcha, a través de formas de trabajo con responsabilidad compartida y estimuló la participación directa y organizada de la población en la solución de sus necesidades apremiantes. Esta estrategia permitió a los ejecutores del programa aprovechar las estructuras institucionales ya existentes.

²⁹ Lic. Carlos Salinas de Gortari. Discurso pronunciado durante su toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1 de diciembre de 1988. Tomado del Instituto Nacional Indigenista 1989 – 1994, p. 33

En esta vertiente, la acción del Instituto nacional Indigenista se basó en los lineamientos y objetivos del Programa Nacional de Solidaridad.

- En abril de 1989, se creó la Dirección de Procuración de Justicia, como una instancia operativa de carácter nacional, cuyas tareas iniciales consistirían en fortalecer el Programa de defensoría de presos indígenas que el Instituto venía operando desde 1984.
- Durante 1989 y 1990, las actividades operativas del Instituto se guiaron por los lineamientos establecidos en el documento Políticas y Tareas Indigenistas 1989 -1994.
- En 1989 – 1990, se elaboró un diagnóstico referido a las condiciones de vida, problemas y demandas expresadas por los pueblos indígenas. Los resultados de este esfuerzo se condensaron en el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991 – 1994, el cual formó parte del Programa Nacional de Solidaridad.

Asimismo, es importante señalar que durante su sexenio promovió las reformas constitucionales a los Artículos 4º y 27º, en donde se reconocen derechos específicos a los pueblos indígenas, a pesar de los desacuerdos de la población indígena que se manifiestan en forma especial por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el mes de enero de 1994 en los Altos de Chiapas, quienes en su primer comunicado³⁰ demandaban al Estado: Trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, democracia, justicia y paz. En el segundo comunicado³¹ zapatista, el EZLN demanda una nueva ley nacional, una nueva Constitución que garantice la libre autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Bajo un ambiente de ingobernabilidad en el sureste mexicano, la ARIC, Unión de Uniones – CEOIC, Chiapas; COCEI, Oaxaca; COLPUMALI-EOIC, Chiapas; CROISZ, Veracruz; CODIMUJ; Consejo Chontal de Tabasco; COVAC-SEDAC, Hidalgo; CIOAC-CEOIC, Chiapas; CICICH-CEOIC, Chiapas; Consejo Guerrerense 500 Años de resistencia Indígena, Guerrero; Consejo Tradicional de Pueblos Indios de Sonora; SIPI-CEOIC, Chiapas; Grupo de Mujeres de San Cristóbal, Chiapas; Nación Purepecha Michoacán; ORIACH-CEOIC, Chiapas; OIMI-CEOIC, Chiapas; OIDHO, Oaxaca; OIC´D – Durango; OCOCH, Chiapas; UGOCEP-CEOIC, Chiapas; UGOCEP-Tuxtepec; UCIZONI, Oaxaca, confluyen y están de acuerdo en los 11 puntos del Ejército Zapatista, ya que la situación de los pueblos indígenas de Chiapas es la que viven los pueblos indios

³⁰ EZLN. Primer comunicado Zapatista (Año 1993). Declaración de la Selva Lacandona Hoy decimos ¡Basta!. Ver en Anuario Indígena. Instituto Indigenista Interamericano. Vol. XXXIII, Año 1994, p. 403

³¹ EZLN, op. cit., p. 425

de este país, enmarcada en la intolerancia, el racismo, la discriminación y tantas otras agresiones que cotidianamente vive los indios de Chiapas.³²

En esta disyuntiva, las organizaciones indígenas firmantes en la Declaración de la Montaña de Guerrero³³, demandaron al Estado mexicano: El reconocimiento a la autonomía, derecho que según ellas, debe ser claramente establecido en la Constitución, en un capítulo especial sobre derechos indígenas, ya que la autonomía ha sido una práctica que siempre los pueblos indígenas han tenido y que ha existido de manera clandestina. Asimismo, demandaron la instalación de un Congreso Constituyente que sienta las nuevas bases jurídicas para un nuevo pacto social entre los pueblos indígenas y el Estado.

Por su parte, la Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas³⁴, en asamblea extraordinaria realizada en el mes de febrero de 1994, realiza la siguiente declaración:

- Compartir las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
- Reconocimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional como fuerza beligerante.
- Retiro inmediato del Ejército Mexicano para favorecer al diálogo.
- En contra de la tolerancia de las autoridades civiles y militares hacia los ganaderos, terratenientes, ladinos, guardias blancas y organizaciones que incitan a la violencia y división de esta región.
- Cese la imposición de políticas oficiales hacia los pueblos indígenas; exigimos que las instituciones “indigenistas”, federales, estatales y locales – entre ellas el Instituto Nacional Indigenista, la Dirección de Educación Indígena y la Dirección General de Asuntos Indígenas del Gobierno del estado- deban ser entregadas, dirigidas y administradas por los pueblos indígenas.
- La creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas obedece a otra política errónea por parte del gobierno federal. Por ello, exigimos la derogación de la ley que dio origen a dicha Comisión y que en su lugar se cree un Organismo con el mismo fin, pero integrado por representantes genuinos de los distintos pueblos indígenas.

³² *Ibíd.*, p. 453

³³ Convención Nacional Indígena, realizada en Tlapa, Guerrero, los días 16, 17 y 18 de diciembre de 1994. Ver en *Anuario Indígena*. Vol. XXXIII, Año 1994, p. 453

³⁴ Declaración de la Asociación de Escritores en Lenguas Indígenas. *Anuario Indigenista*. Vol. XXXIII, Año 1994, pp. 459 - 461

- Reconocimiento y respeto a la autodeterminación territorial, social, económica, cultural y política de los pueblos indígenas del país.
- Reforma integral a la ley electoral que permita el respeto de las decisiones comunitarias de nuestros pueblos en su forma de gobierno.
- Derogación de la reciente reforma del artículo 27 constitucional, porque pone en peligro el territorio natural de nuestros pueblos.
- Solicitamos a las partes negociadoras consideren la participación de los representantes de nuestra Asociación en los procesos de paz y reconciliación.
- Proponemos impulsar un debate nacional con los diversos sectores que integran el país para la construcción de un nuevo proyecto de Nación más justo, plural y democrático, que tome en cuenta la autodeterminación de los pueblos indígenas y que desemboque en un Congreso Constituyente que elabore una nueva Carta Magna, acorde con la realidad actual de México.

Según la opinión de Díaz-Polanco³⁵, las modificaciones al artículo 27 constitucional inquietaron especialmente a los grupos indígenas, en tanto se redujeron aún más los márgenes sustantivos para reconocer legalmente una reivindicación histórica de los pueblos indios: el control colectivo e interno de sus recursos, en especial de las tierras.

En esta lógica de desconocimiento constitucional y como medida a las atrocidades que los pueblos indígenas han vivido por más de quinientos años, la madrugada del primero de enero de 1994 se cimbró el país, con el levantamiento zapatista, colocando como tema de debate la situación de los pueblos indígenas de México, en especial el tema de la autonomía indígena, creando con ella, mediante mesas de discusión, una nueva relación con el Estado y la sociedad civil, en la que se trata, según opinión de Díaz Polanco³⁶, de establecer los principios y fundamentos para “la construcción de un nuevo pacto social”, el que presupone la participación de los propios pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto, en el “marco de una profunda reforma del Estado”.

No obstante, la instrumentación de la política del INI durante 1989 – 1994, tuvo experiencias innovadoras, en lo que se refiere a un nuevo tipo de gestión del gasto público, consistente en transferir a las organizaciones y comunidades indígenas, la administración corresponsable de los recursos económicos y el poder de decisión sobre los proyectos a impulsar en sus regiones, a través de los Fondos Regionales de Solidaridad.

³⁵ Héctor Díaz Polanco. *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*. Editorial Siglo XXI, México 1997, pp. 370

³⁶ Díaz Polanco, op. cit., p. 203.

Un nuevo tipo de gestión, sustentado en el respeto a las decisiones de las organizaciones indígenas y en la corresponsabilidad para llevar a cabo las acciones encaminadas a promover su desarrollo, tuvo que combatir modelos de operación tutelar, en donde generalmente las decisiones se toman por las instituciones, muchas veces al margen de las organizaciones sociales beneficiadas de la acción gubernamental.

A pesar de que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, hicieron suyas las recomendaciones del 8º Congreso Indígenita Interamericano, en muy pocos casos se puede observar, tanto de la temática, como del desarrollo y las recomendaciones de cada uno de los Congresos que se efectuaron posteriormente hasta el año de 1993, que las recomendaciones no pasaron de ser buenas intenciones, ya que hasta el momento, se siguen aplicando acciones de carácter asistencial³⁷, cuyo fin es la integración de los pueblos indígenas al sistema capitalista.

Como sucedieron desde el inicio de la política indigenista sustentada en los programas sectoriales, han carecido de un discurso ad hoc para entender y enfrentar las demandas del mundo indígena, más allá de su caracterización en términos de pobreza y marginalidad. La propia estrategia del etnodesarrollo tan declarada en estos programas ha resultado en muchos casos inviable en la medida en que los mecanismos de participación y organización social sólo son comprensibles en calvas culturales.³⁸

En síntesis, podemos decir, que durante el periodo de 1940 a 1975 la etapa de política social que plantea Sario para el indigenismo contemporáneo, el Estado adquiere la responsabilidad de aplicar estrategias para que los diversos sectores de la sociedad, entre ellos, la población indígena alcancen un Estado de Bienestar, que facilite el despliegue de las potencialidades de cada uno de los individuos, a través de su participación en las áreas de la salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos y empleo, todos ellos patrocinados por el Estado.

A partir del año de 1980 a 1993, la política indigenita impulsada por el Instituto Indigenita Interamericano cambia en forma radical, pues los planteamientos y concepciones integracionistas pasan a un segundo plano; en este periodo se demanda a los gobierno poner en práctica, no solo en

³⁷ Asistencia Social: "...No puede dejar de apreciarse que estas acciones guardaron una estrecha relación con los que algunos autores (Ezequiel Ander-Egg, Norberto Alayón y Herman Krause) dieron por señalar como la concepción benéfico asistencial, basadas en principios de caridad y filantropía", La asistencia en el México Posrevolucionario, "comprendía la prestación de ayuda económica o material para el socorro de alguna necesidad inmediata, por ejemplo, la alimentación, salud y vivienda". Aída Valero Chávez en Manual de Trabajo Social, p. 11.

³⁸ Sario Rodríguez, op. cit., p. 13

su discurso, sino en los hechos, una nueva concepción indigenista, bajo el lema de la autodeterminación, la igualdad y el respeto de los derechos humanos; donde los indígenas participen plenamente en los procesos de desarrollo, es decir, en un desarrollo autosostenido, desde las comunidades indígenas. Para ello, el Instituto solicita a los gobiernos participantes **la reestructuración de sus instituciones enfocadas a atender la problemática indígena, con el fin de iniciar una nueva relación con los pueblos indígenas**, donde estos grupos, se responsabilicen de su propio desarrollo, bajo esta lógica, el Estado pierde funciones, pero las delega a la sociedad civil en un plano desigual, trazado por el libre mercado.

En otra vertiente analítica, es importante acotar que durante el periodo de 1976 a 1993, el indigenismo contemporáneo se ve envuelto en una crisis global del sistema capitalista, donde los logros alcanzados en el periodo del Estado de Bienestar, se ven amenazados por el resurgimiento de una política liberal, con predominio en el mercado, minimizando las funciones del Estado, medidas que sin duda alguna afectaron en forma directa, los objetivos y las metas de las instituciones públicas, especialmente en la atención de la problemática sociocultural y económica de las comunidades indígenas.

De acuerdo a los planteamientos de Sario y Sánchez, como los planteamientos analíticos de cada uno de los Congresos Indigenistas Interamericanos, consideró que ni las percepciones y conceptualizaciones que hasta hora se han manejado sobre el problema indígena, estas ya no son convincentes, pues no presentan alternativas concretas a los problemas de los pueblos indígenas. Más allá de este desajuste entre, por una parte, la identidad del mundo indígena de nuestros días y, por otra, los instrumentos, parámetros y categorías de comprensión de ésta, parece evidenciarse algo más grave: el desajuste del indigenismo en tanto que concepto y en tanto que proyecto político para regular las relaciones entre los pueblos indios y el conjunto de la nación.

En términos globales, se puede decir que la política indigenista que se ha aplicado desde los años 40s, es una política enmarcada en los parámetros de una sociedad precapitalista, debido a que por un lado, se impulsaron acciones que denotan un Estado de Bienestar, bajo el lema de la justicia social, como fue la dotación de tierras y creación del aparato institucional principalmente en las áreas de la salud, educación y asistencia social, y por otro lado, de un Estado que impulsaba en ese momento, un proceso de desarrollo industrial, como una medida para alcanzar, el tan deseado progreso mexicano, y es a partir de este momento, cuando los ideólogos de la sociedad capitalista plantea el problema de la integración; como una medida para transformar los sistemas

socioeconómicos distintos al capitalismo, a imagen y semejanza de los rasgos que constituyen la naturaleza esencial del sistema histórico capitalista; es decir, en sociedad más homogéneas que les facilite y garantice a los propietarios de los medios de producción, el aumento de su riqueza.

5.5. La política indigenista y las ciencias sociales.

En este apartado, quiero abordar el carácter antropológico que ha tenido la política indigenista que se ha aplicado durante el periodo de 1949 a 1993, no solo para México, sino también para el resto de los países de América Latina que están conformados con población indígena.

Según Salomón Nahamad³⁹, el primer antropólogo profesional, que no solamente asumió la tarea de estudiar el pasado y presente de los pueblos indígenas, sino que fue el primer ideólogo del indigenismo de la revolución mexicana y constructor de una ciencia aplicada (antropología)⁴⁰ en México que diera cuenta de la realidad socioeconómica, cultural y política de los pueblos indígenas, fue sin duda Manuel Gamio. Precursor de la antropología aplicada moderna que sirvió a los países del continente americano para construir los proyectos indigenistas dentro de un esquema científico de incorporación, asimilación e integración de los grupos étnicos del continente en el esquema nacionalista y como parte de la expansión capitalista, y en este sentido el quehacer metodológico de integración. Según Gamio debía ser un conocimiento político manejado y operado por el Estado. En esta perspectiva, su esquema y proyecto de antropología aplicada fue captado por el Estado mexicano para consolidar el sistema nacionalista y para reforzar la estructura económica capitalista.

Para Salomón Nahamad, los precursores del indigenismo integracionista son Manuel Gamio y Moisés Sáenz, ya que juntos promovieron la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano y que se consideró como el clímax del proyecto antropológico continental en su versión indigenista. Iniciativa que se visualiza en las recomendaciones desde el primer Congreso Indigenista Interamericano hasta el sexto congreso, ya que se solicitaba a los gobiernos participantes:

³⁹ Salomón Nahamad en Gutiérrez, Chong Natividad y otros. Indigenismos Reflexiones Críticas. Instituto Nacional Indigenista. México, 2000, p. 31.

⁴⁰ La antropología aplicada tiene sus orígenes y su desarrollo en Estados Unidos y es puesta en práctica en México en sus inicios por Manuel Gamio, Alfonso Caso, Othon de mendizábal y moisés Sáenz. Corriente teórica que se propaga al resto de los países de América Latina a partir del Primer Congreso Indigenista Interamericano.

- Emplear en los departamentos de Acción Social a los antropólogos y peritos que hayan estudiado en Escuelas de Antropología;
- Crear Escuelas de Antropología donde no existan;
- Apoyar con Becas, que permita a sus estudiosos adquirir la debida preparación en otros países donde la antropología tenga ya arraigo y eficiencia;
- Que se utilicen preferentemente los servicios técnicos de antropólogos graduados en las distintas especialidades;
- Difundir en los países Americanos los textos de antropología;
- Generar los espacios para que los investigadores de antropología conozcan los adelantos técnicos que se producen en lengua extranjera; y
- Que utilicen los servicios de antropólogos sociales titulados en los Organismos Centrales de Planificación.

Es claro observar, en los lineamientos emitidos por cada uno de los Congresos, la preferencia que se tenía respecto a la disciplina de Antropología; sin embargo cabe señalar, que durante el 3° Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en la Paz Bolivia en el año de 1954, se empiezan a perfilar las posturas para dar respuesta integral a la problemática de los pueblos indígenas, por lo que empiezan a demandar estudios con carácter sociológico, principalmente de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra, específicamente destinados a evaluar los resultados de dichos sistemas entre las poblaciones indígenas. Presentándose la misma situación, sobre la recurrencia para incorporar en los programas sociales a profesionales de otras disciplinas sociales, principalmente médicos, sociólogos, ingenieros agrícolas, economistas y trabajadores sociales especialistas en las técnicas del desarrollo de la comunidad.

Por ejemplo, en el Cuarto Congreso celebrado en el año de 1959 en la Ciudad de Guatemala, se establece para los estudiantes de medicina, la práctica social en zonas rurales indígenas, haciéndola extensiva a los de ciencias paramédicas y a veinticuatro años de distancia de la celebración del Primer Congreso, el Instituto Indigenista Interamericano considera en Quito Ecuador (1964), la organización de un Departamento de Ciencias Sociales, el cual, bajo la supervisión de un Científico Social se generen investigaciones y programas integrales de Desarrollo Comunitario para los pueblos indígenas. Ver cuadro 4.

CUADRO NO. 21. PARTICIPACIÓN PROFESIONAL (CII)

NO.	SEDE DEL CONGRESO	AÑO	RECOMENDACIÓN
1°	PÁTZCUARO, MICHOACÁN, MÉXICO	1940	Que utilicen de preferencia a los antropólogos y peritos que hayan estudiado en escuelas de antropología para emplearlos en los departamentos de acción social.
2°	CUZCO, PERÚ	1949	Que se impulsen escuelas de antropología en los países donde no existan. Que en aquellos países donde por circunstancias especiales no sea posible por el momento fundar cátedras ni centros de investigación antropológica, se inicien las gestiones necesarias para llegar a un sistema de becas que permita a sus estudiosos adquirir la debida preparación en otros países donde la antropología tenga ya arraigo y eficiencia. se utilicen preferentemente los servicios técnicos de antropólogos graduados en las distintas especialidades.–Todo ello, naturalmente–, sin perjuicio de las actividades que de manera específica incumban a otro tipo de técnicos, como pueden ser los de Economía, Salubridad y Sociología.
3°	LA PAZ, BOLIVIA	1954	Creación, en su seno, de una Comisión de estudios sociológicos de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra, específicamente destinados a evaluar los resultados de dichos sistemas entre las poblaciones indígenas. Difundir en los países Americanos los textos de antropología general es urgente que el mayor número de investigadores de antropología conozcan los adelantos técnicos que se producen en lengua extranjera.
4°	CIUDAD DE GUATEMALA	1959	Establecer para los estudiantes de medicina la práctica social en zonas rurales, principalmente indígenas, haciéndola extensiva a los de ciencias paramédicas
5°	QUITO, ECUADOR	1964	A veinticuatro años de distancia de la celebración del Primer Congreso en Pátzcuaro, México, puede afirmarse que el indigenismo interamericano ha logrado ya encauzar sus esfuerzos a través de los caminos señalados por las ciencias antropológicas y sociales. El Instituto debería considerar la organización de un Departamento de Ciencias Sociales, el cual, bajo la supervisión de un Científico Social idóneo. Que en los países donde exista personal capacitado en las técnicas del desarrollo de la comunidad, se organicen centros nacionales permanentes para el adiestramiento de personal distinto al que trabaja en los programas de desarrollo de la comunidad. Que utilicen los servicios de antropólogos sociales titulados en los Organismos Centrales de Planificación.
6°	PÁTZCUARO, MICHOACÁN, MÉXICO	1968	Que los agentes de cambio que actuarán en la ejecución de programas de desarrollo, sean previamente adiestrados en el conocimiento de la problemática específica de la misma y que se contraten los servicios de especialistas o de personal debidamente entrenado que estimaren conveniente para lograr estos cambios. Para alcanzar mayor eficacia en la labor de los profesionales que trabajan en cuestiones indigenistas, que las universidades e instituciones privadas de enseñanza superior en América modifiquen, si no lo han hecho, sus currículos de estudios profesionales de las diferentes carreras.

Fuente: Martín Castro Guzmán, 2006

También cabe señalar la preocupación que tenía este organismo internacional, al recomendar a las universidades públicas como privadas de los gobiernos participantes, para que estos espacios educativos modificaran sus currículos de estudios profesionales de las diferentes carreras, incorporando en sus contenidos de estudio: la historia, lengua y problemática indígena, con el objeto de formar profesionales en las diversas disciplinas sociales y que de acuerdo a las exigencias de un mercado laboral, este era acaparado por los profesionales de la disciplina de la Antropología, y que en cierta medida, su quehacer profesional no tenía un impacto en el desarrollo comunitario integral esperado, notan solo por el Instituto Indigenista Interamericano, sino sobre todo por los gobiernos que participaban en este organismo.

VI. LA POLÍTICA SOCIAL INDIGENA EN MEXICO 1994 - 2005.

6.1. La política social para los pueblos indígenas, durante el sexenio de Zedillo.

La política social para los pueblos indígenas, aplicada por el presidente Ernesto Zedillo a partir de diciembre de 1994, se centra en diez grandes compromisos, cuya meta central, era que la población mexicana alcanzara el tan anhelado “bienestar familiar”, lema que utilizó durante su campaña presidencial y que trato de poner en práctica durante en su sexenio, a través de los compromisos señalados, los cuales se resumen en: una canasta mínima de atención a la salud, programas de alimentación y vivienda, apoyo a los campesinos, proyectos productivos y creación de empleo, así como el mejoramiento de la impartición de justicia, mediante el establecimiento de una profunda reforma judicial, construir un régimen presidencial mejor equilibrado y pugnar por una reforma electoral que permita acceder a un régimen más equitativo.¹

Bajo estos diez compromisos, Zedillo establece tres grandes compromisos para la población más marginada, en la cual se encuentra la población indígena:

- Combate a la Pobreza: Romper con la enfermedad, la ignorancia y el desempleo. Mejorar condiciones de vida de los sectores marginados.
- Educación: La educación será un medio seguro para superar la pobreza. Cruzada nacional contra el analfabetismo. Educación para los adultos.
- Negociación de la paz en Chiapas: El gobierno no impulsará la violencia. Buscara un arreglo fincado en la democracia, la equidad y la concordia.

Cabe señalar, que durante el primer mes de administración de Zedillo, el país entró en una aguda crisis financiera, originada por los desequilibrios económicos y políticos acumulados durante el sexenio salinista; hecho que sin duda alguna y que de acuerdo a la postura del ejecutivo, la crisis financiera daño en gran medida su administración, quedando de lado sus diez compromisos para el bienestar familiar.

¹ Víctor Manuel Soria. Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México. En Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio. José María Martinelli (Coordinador). Universidad Autónoma Metropolitana. Plaza y Valdés. México 2002, p. 72

Sin embargo, a pesar de los estragos de su administración en la crisis financiera, los expertos logran controlar los efectos perturbadores de dicha crisis, donde el Banco Mundial tuvo una destaca labor, especialmente al financiar parte de los programas de la administración enfocados a los grupos con mayor rezago económico y social. Situación que le permitió a la administración de Ernesto Zedillo, cumplir con mensura sus tres grandes compromisos: Combate a la pobreza, educación y negociación de la paz en Chiapas.

Aspecto que le sumo a la Administración, un lugar especial en la cartera del Banco Mundial, “el sexenio del Presidente Zedillo ha sido exitoso. Después de una recesión dura, pero breve, que siguió a la crisis de diciembre de 1994, México ha gozado de cuatros años consecutivos de crecimiento económico. El gobierno también ha implementado o iniciado varias reformas estructurales especialmente en el sector financiero, seguridad social y descentralización fiscal”.²

Combate a la Pobreza. El presidente Zedillo dio continuidad a las acciones iniciadas durante el salinismo, impulsó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar en las regiones más pobres del país, que años después (1997) se convertiría en PROGRESA, donde cada familia recibirá apoyo especial para la adquisición de alimentos básicos. En su primera etapa el programa se aplicó en 10 estados con agudos índices de pobreza, cubriendo a un promedio de 160 mil familias. El programa, se fue extendiendo a más estados, regiones y más comunidades conforme se afianzó el crecimiento de la economía.

“El programa, tiene como finalidad entregar una ayuda económica mensual a las familias más necesitadas de las zonas más pobres del país, a condición de que los miembros de esas familias acudan a los Centros de Salud a recibir servicios médicos. La ayuda se entregará a las madres. De igual modo a los hijos de esas familias se les darán becas para que estudien primaria y secundaria a condición de que no dejen de asistir a la escuela. Las becas para las niñas serán superiores a las de los niños para estimular la igualdad de oportunidades a que ellos tienen pleno derecho”.³

Según los datos proporcionados por el cuarto informe de gobierno de Zedillo (1998), el programa PROGRESA a un año de haberse cimentado, logró atender a un promedio de un millón 500 mil familias. De este total, el 56% correspondía a la población de las comunidades indígenas, las cuales también fueron beneficiadas con dicho programa.

² Marcelo M. Giugale. Una Agenda Integral de Desarrollo para La Nueva Era. Síntesis. Pág. 1, <http://Inweb18.worldbank.or> Se revisó la página electrónica el día 9 de febrero de 2005

³ Tercer Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Septiembre de 1997

En el 5° Informe de Gobierno (1° septiembre de 1999), el presidente Zedillo resalta los esfuerzos y los alcances del PROGRESA, señalando que se ha proporcionado una beca a las familias más pobres, para que los hijos de estas asistan a la escuela y reciban atención médica. Asimismo, se destaca que el programa contribuyó en la entrega complementos nutritivos para los niños más pequeños y las madres en lactancia.

De acuerdo a las cifras gubernamentales, en su último año de administración de Zedillo (2000), PROGRESA alcanzó una cobertura de 2 millones 600 mil familias en 56 mil localidades rurales, donde un tercio de la población beneficiada por este programa es indígena. Situación que le valió al programa un reconocimiento del Banco Mundial, “es uno de los pocos programas de gobierno mexicano que ha sido evaluado y ha resultado ser extremadamente exitoso (especialmente en reducir la morbilidad infantil, aumentar la escolaridad femenina y aumentar la asistencia a los consultorios de salud básica).⁴

A la par de esta política para atender la pobreza, la administración de Zedillo, destaca la distribución de desayunos escolares diarios, además de mantener un subsidio en el consumo de la tortilla y se mantuvo el abasto de leche a la población de más bajos recursos. Manteniendo con ello, una función rectora de la política social orientada al combate a la pobreza.

Con base en la opinión del Banco Mundial, PROGRESA es un instrumento sumamente eficaz de la política social para enfrentar la pobreza extrema. Se ha puesto énfasis en que los avances de la política social ocurran precisamente en donde existen mayores rezagos principalmente el medio rural, donde más del 75% de la población beneficiada es indígena.

La política social, aplicada por Zedillo es considerada al igual que la administración de Salinas, como una política de Combate a la Pobreza, desde mi punto de vista, creo que la política social, es mucho más grande que la pobreza, ya que no solamente esta se debe emplear para atender los problemas de la pobreza, sino que la política social se debe visualizar como una herramienta que utiliza el Estado para alcanzar el desarrollo desde un enfoque integral, donde todos los sectores sociales, sean pobres y ricos, son beneficiados. Sin embargo, creo que la caracterización de la política social en dichos periodos presidenciales (Salinas – Zedillo), ambas parten de una postura

⁴ Marcelo M. Giugale, op. cit., pp. 3 - 8

ideológica del liberalismo, plasmado en un Estado Neoliberal, donde los recursos públicos son focalizados para atender situaciones de pobreza.

Educación. El presidente Zedillo en su Tercer Informe de Gobierno, destaca la educación como un factor fundamental para alcanzar el desarrollo, menciona que “la educación es el capítulo más importante de la política social”, ya que esta debe ser entendida como la “llave para la superación de cada uno y para el progreso de todos”, “...la educación es a llave del futuro y es la manera mediante la cual vamos a lograr tener una sociedad donde se disipen, donde se disuelvan las enormes desigualdades e injusticias que todavía nos aquejan.”

Según los informes del Gobierno del presidente Zedillo, se ha logrado abatir la problemática en materia educativa, y se alcanzó la mayor proporción de recursos federales destinados a la educación⁵:

- Para que los niños de escasos recursos puedan permanecer en la escuela, se están distribuyendo 800 mil becas anuales a niños de las zonas de mayor pobreza.
- De los casi 27 y medio millones de estudiantes que hay en el país, el 90% asiste a escuela e instituciones públicas.
- Han aumentado significativamente las proporciones de los niños y jóvenes que acuden a la primaria, de los que la terminan, de los que ingresan a secundaria y la concluyen y de los que avanzan hacia los niveles medio superior y superior, se ha logrado multiplicar apreciablemente las oportunidades y opciones de educación superior gracias a la creación de 106 nuevas instituciones públicas de ese nivel.

A pesar de los logros obtenidos en materia educativa, en estos datos se observa aún un rezago educativo, que pone entre dicho el esfuerzo de Zedillo, pues la escolaridad promedio de la población nacional mayor de 15 años es de alrededor de 7.7 años, es decir, que la población, se encuentra en una tasa promedio del primer año de secundaria, y otro dato que cabe destacar, es que aún existe un alto índice de analfabetismo de aproximadamente el 10 por ciento.

⁵ Aplicare la fuerza del Estado. Periódico Reforma. Lunes 2 de septiembre de 1996. Año 3, Número 1001. Sección 1A

CUADRO NO. 22. POLÍTICA SOCIAL (E) ERNESTO ZEDILLO (1995 – 2000)

POLÍTICA SOCIAL EN “EDUCACIÓN”	
SEGUNDO INFORME	Reforma integral de contenidos y materiales educativos. Actualización y capacitación de los maestros. Se impulsó programas compensatorios en 23 estados.
TERCERO INFORME	Se atiende a más de 2 millones y medio de estudiantes. 56 mil niños indígenas más pudieron asistir a la escuela. Se están editando libros de texto y materiales de apoyo didáctico en 44 lenguas indígenas
CUARTO INFORME	Se atiende a 4.8 millones de niños de las zonas más pobres y aisladas. Construcción de espacios educativos, Capacitación de maestros, Dotación de libros y útiles escolares. Se están distribuyendo 800 mil becas anuales a niños de las zonas de mayor pobreza.. Están asistiendo a escuelas bilingües un millón 54 niños indígenas. Se están editando libros de texto y materiales de apoyo didáctico en 33 lenguas indígenas y 19 variantes.
QUINTO INFORME	Se atiende a 4 millones 200 mil niños de primarias rurales, incluidas todas las indígenas, reciben gratuitamente útiles escolares y materiales didácticos. La escolaridad promedio es 7.7 años.
SEXTO INFORME	El sistema educativo nacional llegó a cerca de 30 millones de alumnos, casi 90% de ellos en instituciones públicas; el número de escuelas llegó a 220 mil, una de cada siete ha sido construida en este sexenio; de la planta total de maestros de un millón y medio, la sexta parte se incorporó durante esta administración.

Fuente: Informes de Gobierno de Zedillo 1996 - 2000

Considero que en esta postura educativa, existe una preocupación por el tema de la educación, pero sin embargo cabe señalar, que durante el sexenio de Zedillo, a pesar de los logros alcanzados en materia educativa, su propuesta carece de un impacto real en el desarrollo del país, puesto que no hay programas concretos y responsables de largo alcance en el tema educativo en todos sus niveles, aseveración que tiene un sustento en el raquíctico presupuesto asignado durante este sexenio al rubro de ciencia y tecnología en las instituciones de educación superior.

En el título de salud, es importante acotar que durante la administración de Ernesto Zedillo, la salud es considerada, como la primera condicionante del desarrollo humano, a ella los organismos internacionales: Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, le han dedicado una atención muy especial, que ha quedado reflejada en avances significativos de ésta administración:

- En los últimos cinco años, el gasto federal en salud aumentó más del 40% en términos reales; aumentó en casi 40% el número de médicos y de enfermeras,
- Se pusieron en operación cerca de 4 mil unidades médicas nuevas,
- Se alcanzó la cobertura casi total de la población del 99% con servicios básicos de salud,

- Se evitó la quiebra del Instituto Mexicano del Seguro Social, se le dio viabilidad de largo plazo y está en marcha uno de los programas de inversión más ambiciosos de su historia para mejorar la calidad de sus servicios;
- Se promovieron leyes para proteger los derechos de las personas con alguna discapacidad y se estableció un programa integral para apoyarlas.
- Se estableció la Cartilla Nacional de Salud.
- Se ha iniciado un esfuerzo para llevar un paquete básico de salud a las zonas más pobres y aisladas.

De estos logros en materia de salud, la administración de Zedillo, le da un giro a la prestación de servicios públicos, dando mayor interés a la aplicación de la reforma institucional en salud, partiendo de la idea, de que la salud empieza en casa, se afianza en la escuela y debe continuar en los centros de trabajo. Así, la reforma se orienta más a la prevención que a la curación.

Para poner en práctica la reforma en salud, Zedillo implementa un paquete básico de salud, dirigido a los grupos más pobres del país, dentro de los cuales se encuentran los pueblos indígenas, como beneficiarios principales de dicho programa. Este paquete comprende 12 servicios esenciales de medicina preventiva para toda la familia, como son la nutrición infantil, vacunación universal, y salud reproductiva.

Uno de los objetivos de la reforma en salud, consiste en llevar servicios de salud, a los mexicanos que aún no los tienen; mejorar su calidad donde ya los hay; y aprovechar mejor los recursos humanos y materiales.

“Antes de que finalice el año (1996), el paquete llegará a 11 estados, que incluyen 380 de los 600 municipios más pobres. En el curso de 1997, el paquete se habrá extendido a toda la república, aprovechando al máximo la red ya existente de Centros de Salud y complementándola con Brigadas Móviles de médicos y enfermeras”.⁶

Uno de los obstáculos que se plantea la reforma, consiste en la descentralización de los servicios de salud que concentra la Secretaria de Salud, aspecto un poco complicado, ya que al interior de dicho organismo, existen una serie de situaciones que entorpecen el proceso de descentralización., tales

⁶ Ernesto Zedillo, Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 1996.

como: el crecimiento burocrático, las organizaciones sindicales, la falta de infraestructura, equipamiento y personal calificado, entre otras situaciones.

CUADRO NO. 23. POLÍTICA SOCIAL (S) ERNESTO ZEDILLO (1995 – 2000)

POLÍTICA SOCIAL EN “SALUD”	
SEGUNDO INFORME	A pesar de que el Sistema Nacional de Salud ha alcanzado logros indiscutibles, es poco probable que bajo su esquema actual de organización (por grupos de población) pueda superar los rezagos acumulados, hacer frente a los nuevos retos y garantizar una provisión eficiente de servicios de alta calidad.
TERCERO INFORME	Se atienden un promedio de 700 mil consultas diarias y ofrecen servicios de salud a más de 63 millones de personas. Se ha iniciado un esfuerzo para llevar un paquete básico de salud a las zonas más pobres y aisladas.
CUARTO INFORME	Se está realizando la reforma institucional más importante de esta administración. Hay que descentralizar los servicios de salud que concentraba la Secretaría de Salud. Hoy 6 de esos 10 millones ya están protegidos con ese paquete básico a través de Centros de Salud y brigadas móviles que cubren 33 mil localidades del país.
QUINTO INFORME	8 millones de personas reciben el paquete básico de salud. Los servicios de salud pública, cubrirán a 93 millones de mexicanos, se trata de la cobertura más alta de nuestra historia. Se han aplicado más de 81 vacunas. Erradicamos la poliomielitis, eliminamos la difteria y virtualmente el sarampión.
SEXTO INFORME	En 5 años se han construido 156 nuevos hospitales, 2 mil 800 centros de salud. Se han incorporado a las labores a 45 mil nuevos médicos y enfermeras para mejorar la calidad de la atención.

Fuente: Informes de Gobierno de Zedillo 1996 - 2000

A pesar de que en este sexenio se dio un impulso a la salud, mediante la construcción de hospitales y centros de salud, así como se facilitó la contratación de personal especializado, es importante acotar que aún existen comunidades indígenas que no cuentan con servicio de salud, su población aún se tiene que trasladar a las ciudades para acceder a dicho servicio, situación que va en detrimento de su bienestar y calidad de vida, pues estos grupos se ven severamente dañados en su economía familiar, debido a que tienen que costear sus gastos de hospedaje, alimentación y transporte, además de los costos del servicio de salud y medicamentos.

Referente a la negociación de la paz en el estado de Chiapas, el gobierno de Ernesto Zedillo, no puso atención a la solución de este “tercer gran compromiso”, le dedico muy poca atención a esta problemática, aspecto que se visualiza en sus informes presidenciales.

En el primer informe, destaca que se han promovido programas de nutrición, salud y servicios básicos, con el fin de reducir los hechos violentos; asimismo, se han aplicado una serie de programa de negociación, la cual ha sido ardua y lenta en cuanto a resultados se refiere.

En el segundo informe, bajo el lema: “Aplicare la Fuerza del Estado”, arremete contra los pueblos y comunidades indígenas. Situación contraria al compromiso asumido en la toma de posesión: “El gobierno no impulsará la violencia. Buscara un arreglo fincado en la democracia, la equidad y la concordia”.

“Hoy menos que nunca puede justificarse la violencia, porque en el país el poder político se disputa con las reglas de la democracia, no con la irracionalidad del terrorismo. Por eso frente a la violencia no puede haber posturas ambiguas. Sociedad y gobierno estamos unidos en el más firme repudio a toda forma de violencia. Quienes recurren a la violencia y al terrorismo buscan provocar represión a terceros inocentes, según ellos, les proporcione base sociales para reducir su aislamiento y para justificar su violencia. Perseguiremos cada acto terrorista con toda nuestra capacidad y aplicando todo el rigor de la ley. Invariablemente apegados a derecho, respetando las garantías individuales y los derechos humanos, actuaremos con toda la fuerza del Estado”.⁷

Cabe señalar que durante este sexenio nace en los estados de Guerrero y Oaxaca, un nuevo grupo guerrillero el Ejército Popular Revolucionario (EPR), en esas dos entidades del pacífico se sobreponen diversos fenómenos sociopolíticos: marginación y pobreza, luchas por la propiedad de la tierra, conflictos poselectorales, y activismo del magisterio, de organizaciones campesinas y de sectores de la iglesia. y se pronuncia el exterminio de las comunidades indígenas de Chiapas, especialmente el asesinato masivo de niños, mujeres y ancianos de la comunidad de Ateal.

A pesar de estos sucesos sangrientos gravados en la historia del pueblo mexicano, el discurso de Zedillo, se centra en los siguientes compromisos: Un crecimiento del PIB de al menos 4 por ciento que favorezca la reducción en la inflación y en las tasas de interés; acciones piloto para el Programa de Alimentación, Salud y Educación para las regiones de mayor marginalidad; cada familia recibirá apoyo especial para la adquisición de alimentos básicos cubriendo para el año 2000 a 4 millones de familias pobres; y una Ley sobre derechos indígenas.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, tardíamente puesto en acción, a la política social se le fijó como objetivo “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida, y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.”⁸

⁷ Ernesto Zedillo, Segundo Informe de Gobierno, septiembre de 1996

⁸ Víctor Manuel Soria, op. cit., p. 74

La política social puesta en marcha tardíamente dos años y medio después de la crisis de 1994 por Ernesto Zedillo se basó como la de las dos administraciones anteriores, en las recomendaciones del Banco Mundial, que separa dicha política en dos vertientes: una de cobertura amplia, que incorpora el gasto en desarrollo social en educación, salud y seguridad social, capacitación laboral y vivienda, y otra en acciones focalizadas dirigida a los pobres extremos.

6.1.1. El Instituto Nacional Indigenista durante el sexenio de Zedillo.

En la décadas de 1970 y 1980 trajeron aparejada una crítica al indigenismo, no logró avanzar en su propósito fundamental: la integración de los pueblos indígenas y sí, en cambio, se profundizó y agudizó la pobreza de las comunidades indígenas. Se criticó el control corporativo de los indígenas por parte del Estado mexicano y surgió un importante movimiento social indígena a lo largo de esos años.⁹

A finales de la década de 1980, la actividad indigenista creció, se alentó la participación indígena y el fortalecimiento de sus procesos organizativos. Se apoyaron los derechos políticos y sociales que posibilitan la libertad en la forma de organizarse, de elegir a sus autoridades y para alcanzar una vida digna, derechos económicos que den pie al desarrollo autónomo de sus propios esquemas y alternativas de organización, hacer explícitos los contenidos de una nueva relación con el Estado.

Esta nueva alianza se debe concretar en el respeto a un conjunto de derechos legítimos de los pueblos indios, codificados en el derecho internacional y en la constitución mexicana: derechos políticos que permitan escuchar su voz y sus demandas, derechos jurídicos que enriquezcan el derecho positivo y las garantías individuales con la probada y ancestral práctica de los sistemas normativos y de cargos; derechos sociales que posibiliten la libertad en la forma de organizarse, de elegir a sus autoridades y para alcanzar una vida digna; derechos económicos que den pie al desarrollo autónomo de sus propios esquemas y alternativas de organización para el trabajo, la producción y la comercialización, y la derechos culturales que estimulen su diversidad.¹⁰

La nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, debe concretarse en una práctica que los reconozca como sujetos de su futuro en condiciones de justicia e igualdad y no como simples objetos o destinatarios de políticas de desarrollo dispersas.

⁹ Carlos Tello. Instituto Nacional Indigenista, Memoria 1995 – 2000, p. 13

¹⁰ Melba Pría. Instituto Nacional Indigenista. Memoria 1995 – 2000, p. 9

En suma se requiere reformar la Constitución para reconocer la autonomía como una garantía constitucional de los pueblos indígenas y de sus comunidades y el ejercicio de su derecho a la libre determinación en los territorios que actualmente ocupan. Lo anterior implica: Ejercer sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica, alcanzar su desarrollo sustentable y administrar, desde las comunidades, recursos públicos que lo propicien, participar de manera colectiva en el uso y disfrute de los recursos naturales, participar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.¹¹

El libre desarrollo de los pueblos indígenas debe ser entendido como la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas de ser sujetos de las decisiones que les son propias en el ámbito económico y sociocultural, pero primordialmente en el ámbito político.

Para impulsar la promoción y defensa de sus derechos y el desarrollo regional y sustentable en las comunidades y pueblos indígenas, se promovió en estrategia que descansa en cuatro ejes:

- Tomar en cuenta y respetar la forma y la dirección que para las comunidades y pueblos indígenas debe tener el desarrollo.
- El de la concurrencia, es decir, promover la participación de las distintas entidades de los diferentes niveles de gobierno en las zonas indígenas.
- El de la participación, en este caso se procura promover la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en los distintos niveles de gobierno local en donde se tomen decisiones que afecten a su vida y a sus niveles de bienestar.
- El de la transferencia, de lo que se trata es de transferir a los pueblos y comunidades, y hacerlo de manera creciente, los diversos programas que opera el INI en las zonas indígenas. Muchos de los programas ya han sido transferidos y otros están en proceso.

Diversos analistas de las poblaciones indígenas habían augurado, que se produciría la integración social y cultural de la población indígena y el mejoramiento de su calidad de vida. Cinco décadas después el balance resulta ser muy ajeno. La población indígena lejos de integrarse y fundirse con el resto de la población nacional, constituye por lo menos el diez por ciento de la población total; la diversidad étnica y lingüística aún se mantiene, prevaleciendo en México por lo menos 78 lenguas indígenas; los pueblos conservan y reproducen cotidianamente complejos culturales muy distintos

¹¹ Carlos Tello, op. cit., p. 15

entre sí, y, por el contrario, la población indígena se encuentra ubicada entre los sectores de mayor pobreza y marginación.

- El 24 de enero de 1991, el Gobierno México ratificó el Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- En 1991 se modificó el artículo 4º de la Constitución Política, reconociendo que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Sin embargo, la modificación al artículo 4º constitucional omite derechos fundamentales que los pueblos indígenas actualmente demandan, como es el derecho a la autonomía, el reconocimiento a sus sistemas normativos y sus derechos políticos.
- A partir de de 1989, se inició el proyecto de Difusión Jurídica, dirigido a formar defensores indígenas que posibiliten a las comunidades el acceso a un conocimiento más amplio de la legislación vigente, en tres áreas principales: garantías individuales, derecho penal y derecho agrario.
- El Programa de Procuración de Justicia realizó sólo en 1999 más de 50 mil acciones orientadas a favorecer a los pueblos, comunidades e individuos indígenas, entre las que se encuentran la excarcelación de mil 36 presos indígenas.
- En el 2000 se han conseguido 227 libertades de presos indígenas.
- Durante el periodo 1995 – 2000 se desarrollaron estrategias de difusión de los derechos indígenas en general, y en particular los de la mujer y la población migrante, mediante la coordinación de talleres comunitarios, programas radiofónicos y materiales impresos.
- El 5 de diciembre de 1988, se creó la Comisión Nacional de Solidaridad de la que formó parte el Instituto Nacional Indigenista, y en la cual se inscribió el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- De 1995 – 2000 se benefició a más de dos millones de productores pertenecientes a quince mil organizaciones indígenas, con más de 26 mil proyectos productivos, en 23 estos del territorio nacional, con mayor prioridad en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Veracruz.
- En el periodo comprendido entre 1995 – 1999, el programa transfirió directamente a las comunidades y organizaciones asociadas a los fondos regionales mil 130 millones 268 mil 150 pesos, provenientes de los ramos 20 y 26, con los cuales se ejecutaron 14 mil 867 proyectos productivos.
- Para el ejercicio fiscal 2000, se autorizó al estado de Chiapas, dentro del Convenio Desarrollo Social, un presupuesto total de 65 millones 968 mil pesos.

El programa de Albergues Escolares Indígenas constituye una suma de esfuerzos para brindar atención y apoyo a la educación, alimentación y hospedaje a la población infantil de 6 a 14 años en 21 entidades del país. Los albergues escolares indígenas surgieron de la experiencia de las Misiones Culturales.

El diagnóstico de salud y nutrición realizado en 1990, con el Desarrollo Integral de la Familia y el Fidecomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, evidenció que aproximadamente 60% de la población escolar albergada padecía algún grado de desnutrición crónica.

El monto de la cuota para el concepto de alimentación se ha incrementado anualmente, considerando los índices inflacionarios, a partir del ciclo escolar 1994 – 1995, según se expresa en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 24. COSTO ALIMENTACION INDIGENA

Año	Cuota diaria por año
1995	\$ 6.62
1996	\$ 10.00
1997	\$ 13.00
1998	\$ 14.60
1999	\$ 17.70
2000	\$ 18.15

Fuente: INI, Memoria 1995 – 2000

El objetivo del Programa de Becas de Educación Media es ofrecer la posibilidad a jóvenes indígenas bilingües de ingresar, continuar o concluir el ciclo escolar que estén cursando en el nivel medio, medio superior y Terminal. Para su logro, en el año de 1995, la beca era de 75 pesos mensuales por alumno; en 1997, ascendió a cien pesos, y actualmente 2000, su monto ascendió a 115 pesos.

Tras 28 años de operación, el programa de Albergues Escolares se ha replanteado en función de su inserción en la dinámica educativa del país. Con esta intención se llevó a cabo en marzo de 2000 la Reunión Nacional con responsables del programa, con la que se inició un proceso de reflexión sobre la misión y visión de los Albergues. Los resultados tendrán que derivar en la definición de modelos alternativos de operación, que transformen el concepto de los albergues. Esta propuesta se enmarca en las políticas indigenistas vigentes, basadas en la participación de las organizaciones y

comunidades, en la definición de su desarrollo, la transferencia de funciones y la coordinación institucional que apoye el trabajo en las regiones indígenas.

En 1999 la Subdirección de Salud y Bienestar Social cambió su nombre a Bienestar Social.

Las delegaciones cuentan con un área de salud, que tienen al menos un técnico encargado de ella. También la mayoría de los Centros Coordinadores Indigenistas cuentan con un equipo de salud formado por un médico y un odontólogo y en algunos casos existe personal auxiliar.

CUADRO NO. 25. EVALUACIÓN PRESUPUESTO SUBDIRECCIÓN SALUD Y BIENESTAR

PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Atención preventiva	\$ 5926600	\$ 7709400	\$ 8635900	\$ 8217000	\$ 6231916	\$ 5976000
Medicina tradicional	\$ 1118800	\$ 1565000	\$ 1789000	\$ 1841600	\$ 1841600	\$ 2515000
Tópicos Selectos (M.T.)	\$ 300000	-	-	-	-	-
Casa de los Mil Colores	\$ 1555000					
Jornaleros Agrícolas	\$ 243800	\$400000	\$ 393600	\$ 418000	-	-
Ayuda Alimentaria	\$ 2000000	\$ 3000000	\$ 4068200	\$ 4000000	-	-
Atención a tercer nivel	\$ 1973900	\$2879500	\$3293900	\$2793900	\$3340963	\$ 5970000
Totales	\$13120095	\$15555896	\$18182597	\$17272498	\$11416478	\$14463000

Fuente: Instituto Nacional Indigenista. Memoria 1995 – 2000

De siete programas que inician en el año de 1995, se disminuye a 5 programas en 1996, 1997 y 1998, pero para el año de 1999 y 2000 solamente el Área mantiene tres programas. Cabe destacar que durante los años de 1996 a 1998, el presupuesto en esta área fue en asenso, a pesar de los recortes en programas, pero a partir de 1999 y 2000 el presupuesto bajo en similitud al presupuesto asignado en los años de 1995.

La carencia de obras de infraestructura social y servicios públicos sigue siendo un problema fundamental para las comunidades indígenas del país. La nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas impone que el Instituto sea promotor, coordinador y colaborador de los sectores involucrados en la atención a los grupos indígenas. En este sexenio (1995 – 2000), la preocupación del Instituto respecto a la infraestructura social básica gira en torno a la habilitación de servicios de

agua, vivienda y vías de comunicación, electrificación rural, ampliación y mejoramiento de la planta física para la educación, capacitación, cultura, deporte y salud. Para ello se implementan programas de obras civiles que resuelvan estas necesidades primarias.

El programa se dirige a atender demandas en materia de vivienda, aulas, canchas deportivas, caminos rurales, maquinaria pesada, agua potable, letrinas, electrificación, bodegas y centros de salud, de las comunidades de más alta marginación.

Los participantes en este programa son las comunidades y organizaciones sociales, los comités locales de obra social, los Centros Coordinadores Indigenistas, las Delegaciones Estatales y el Departamento de Infraestructura.

La inversión ejercida en el periodo 1995 – 1999 ascendió a 154 millones 401 mil 244 pesos, con los cuales se llevaron a cabo 31 mil 402 metas que beneficiaron a 646 mil personas. En 1999 se autorizaron recursos por un monto de 23 millones 356 mil 870 pesos, y se ejercieron 26 millones 349 mil 287 pesos, lo que representa un ejercicio mayor en 2 millones 992 mil 416 pesos debido a dos ampliaciones presupuestales, resultado de transferencias compensadas.

6.2. Política social para los pueblos indígenas en el sexenio de Vicente Fox Quezada.

Las políticas públicas de desarrollo social aplicadas durante período 2000 - 2005 por el gobierno de Vicente Fox han dado continuidad a las políticas aplicados por los presidentes: De la Madrid, Salinas y Zedillo. Políticas que se enmarcan en los lineamientos establecidos por los organismos internacionales, en especial por los dispuestos por el Banco Mundial, quien recomienda a la administración de Vicente Fox la aplicación de cinco mensajes principales: Consolidar las ganancias en materia macroeconómica; “Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad; Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano; Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales; y Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente”.¹²

¹² Marcelo M. Giugale, op. cit., pp. 8 - 12

Principios, que tienen una gran compatibilidad con las de promesas hechas por Vicente Fox durante su campaña electoral, tanto en materia económica, como en política social. Esta última se integra en 10 compromisos básicos¹³ dirigidos al abatimiento del rezago social; estos son:

- Una educación pública laica y gratuita, de calidad y con valores.
- Participación social en todos los programas del gobierno y acceso a la infraestructura de los servicios públicos como salud, deporte, cultura, vivienda, educación, recreación y servicios de alumbrado público, telefonía, agua potable, drenaje, pavimentación y vigilancia, entre otros.
- Promover un nuevo federalismo de tipo solidario, subsidiario y corresponsable.
- Creación de la Banca Social.
- Impulsar el desarrollo rural.
- Crear empleos donde se necesiten.
- Establecer un sistema integrado de políticas sociales, donde no desaparecerán los programas federales como Procampo y Progresá. Estos se mejorarán y estarán exentos de una orientación clientelista.
- Incorporar al desarrollo a los grupos excluidos y vulnerados.
- Impulsar el desarrollo local de todas las regiones del país.
- Acabar con los cacicazgos y las redes impunes de poder.

A pesar de la similitud de los compromisos y los principios del Banco mundial, especialmente, cuando se aborda el crecimiento en un ámbito de competitividad y la disminución de la pobreza, con desarrollo de capital humano; compromisos que no se han cumplido, debido a que el Estado no ha cumplido en su totalidad, con las reformas estructurales recomendadas por el Banco Mundial en “Una Agenda Integral de Desarrollo para La Nueva Era”, tales como: reforma tributaria integral; reforma laboral; reforma del sistema público de pensiones; reformas en sector financiero; reformas en sector energético, etc.

Asimismo, cabe señalar que la política pública del gobierno foxista para el desarrollo social y la lucha contra la pobreza no sólo muestra una falta de coherencia entre los 10 puntos expresados al final del sexenio, por dos razones principales: una porque el crecimiento económico en el año 2001 fue del 1.9% (Ver Primer Informe de Gobierno de Fox), muy lejos del crecimiento prometido de 7%

¹³ Víctor Manuel Soria, op. cit. Pp. 79 – 81

anual, lo cual vino acompañado de la pérdida de medio millón de puestos de trabajo; y otra, porque el presupuesto per cápita en desarrollo social tan sólo recibió un raquítico aumento del 2.3%.¹⁴

Una parte importante de la política social foxista, pero que se presenta separada de los anteriores compromisos, es la propuesta de establecer **una nueva relación con los pueblos indígenas**. Para ello, al inicio de la administración, Fox planteó:

- La creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual estaría integrado por los dirigentes de todas las etnias.
- La creación del Centro de Estudios de las Lenguas Originarias de México,
- La conversión del documento de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), una Ley Indígena,
- Incorporar a intelectuales y profesionistas indígenas en puestos de mando de las instituciones indigenistas;
- Generar programas de desarrollo regional con la participación de las propias comunidades;
- Dedicar tiempo oficial de la presidencia a los medios de comunicación para la promoción de la cultura y tradiciones indígenas,
- Incluir en los libros de texto escolares temas alusivos a éstas; y
- Materializar los derechos políticos de los pueblos indígenas que permitan su participación en todos los niveles de gobierno.¹⁵

Compromisos que se fueron cumpliendo en la medida en que avanzaba en el sexenio, pero es importante señalar, que los compromisos, no han permanecido al margen, pues no se han cumplido las expectativas de las organizaciones indígenas, ni mucho menos las demandas de un movimiento indígena nacional que busca el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a la iniciativa firmada por la COCOPA y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996, quedando en discurso la solución del conflicto indígena “en quince minutos”.

Durante el primer año de gobierno de Vicente Fox (2000 – 2001), se detectó mediante un diagnóstico inicial que aún el 50 por ciento de la población indígena, se encontraba fuera de la

¹⁴ *Ibíd.*, p.86

¹⁵ *Ídem.*, p. 80

cobertura del Instituto Nacional Indigenista (INI). Por lo que este 50% no recibe atención alguna, presentando con ello, una situación de mayor desventaja y vulnerabilidad.

Dentro de las medidas asumidas en el primer año de gobierno, se llevan a cabo las siguientes acciones:

- Se crea la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Se impulsa el Programa Multicultural de Educación, Lengua y Cultura.
- Se elabora el Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas en reconocimiento de su vulnerabilidad y marginación.
- Se establece la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública.
- Se constituye el Fondo para la Educación y Salud Indígenas para canalizar fondos de la iniciativa privada para apoyar programas en esas materias.
- Se da inicio al Programa de Procuración de Justicia para indígenas, con el fin de brindar apoyo a los presos indígenas quienes no han contado con una defensa adecuada y han sido sentenciados, en su mayoría, por delitos del fuero común.
- Se pone en marcha la elaboración de un directorio de traductores de lenguas indígenas para facilitar los procedimientos judiciales.
- Se aplica el Programa Nacional de Atención a 250 microrregiones llega a municipios en donde habitan más de tres millones de indígenas.
- Se crea la Dirección de Cultura Indígena para generar las condiciones que permitan el desarrollo humano y económico de este sector de la población.
- Se crean espacios de discusión y análisis para la elaboración del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006.

Cabe acotar, que todas estas acciones impulsadas por la administración de Vicente Fox, buscaron crear una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas, a fin propiciar nuevas condiciones para los pueblos indígenas, de tal manera que sean ellos los autores de su propio desarrollo. Asimismo, recompensar el quehacer institucional en favor del desarrollo de los pueblos indígenas.

Sin embargo, cabe señalar que esta **nueva relación con los pueblos indígenas**, no es una estrategia nueva, más bien es una estrategia política que se vienen planteando desde los inicios de la etapa Neoliberal, principalmente en la administración de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, que de acuerdo

con la opinión de Salomón Nahmad¹⁶, la administración foxista, lo único que ha hecho, es dar continuidad a los programas de gobierno que surgieron con Salinas y Zedillo, limitándose solamente a cambiar de nombre o hacer pequeñas modificaciones en su funcionamiento. Con ésta visión y estas políticas, hablar del establecimiento de un nuevo pacto entre Estado y movimientos indígenas es pura “demagogia” gubernamental.

Por ejemplo, en la administración de Salinas, se planteó **un nuevo tipo de gestión**, sustentado en el respeto a las decisiones de las organizaciones indígenas y en la corresponsabilidad para llevar a cabo las acciones encaminadas a promover su desarrollo, se tuvo que combatir modelos de operación tutelar, en donde generalmente las decisiones se toman por las instituciones, muchas veces al margen de las organizaciones sociales beneficiadas de la acción gubernamental.¹⁷

Asimismo, en la administración de Zedillo, se planteaba “**una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas**”, la cual debía concretarse en una práctica que reconociera a los indígenas como sujetos de su futuro en condiciones de justicia e igualdad y no como simples objetos o destinatarios de políticas de desarrollo dispersas.

Para el segundo año de gobierno (2001 – 2002), Vicente Fox retoma el compromiso de impulsar la participación de los indígenas en la toma de decisiones y llevar a cabo programas y proyectos especialmente diseñados con las comunidades indígenas, en materia de educación, salud, nutrición, empleo, acceso al crédito y a la infraestructura básica, necesarias para abatir los rezagos, aumentar el valor de sus activos, sus niveles de ingreso y fortalecer el desarrollo comunitario. En síntesis sustenta una política dirigida a establecer “**una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas**” y la sociedad nacional en su conjunto.

La **nueva relación** para este año, consiste en formular y aplicar una política integral tendiente a abatir el rezago en el que viven los pueblos indígenas de acuerdo con los siguientes principios:

- Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones.

¹⁶ Salomón Nahmad. Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de México. Ver en El Estado y los Indígenas en Tiempos del PAN: Neoindigenismo, Legalidad e Identidad. CIESAS, 2004, p. 84

¹⁷ Instituto Nacional Indigenista 1989 – 1994. Memoria INI, Año 1994, p. 37

- Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural.

En este apartado, según Vicente Fox¹⁸ se realizaron en las regiones indígenas más de mil reuniones con representantes de los pueblos indígenas, presidentes municipales y autoridades gubernamentales, y sus demandas y propuestas quedarán plasmadas en la iniciativa de reforma de la Ley de Creación del INI y en una nueva agenda legislativa sobre la materia.

En este punto, cabe precisar que ya en Primer Informe de Gobierno, Vicente Fox había anunciado la reestructuración del Instituto Nacional Indigenista, al señalar que esta institución no tenía la cobertura suficiente de atención para los Pueblos Indígenas, ya que quedan desprotegidos el 50% de la población Indígena del País.

Uno de los propósitos fundamentales de la reforma institucional para la atención de los pueblos indígenas, fue el de generar los mecanismos que **permitan la reconstitución y la autoafirmación** de los pueblos indígenas, que permitan **cimentar una nueva relación** entre éstos, el Estado y el conjunto de la sociedad nacional. Es decir, la aplicación de una política indigenista que convoque al conjunto de dependencias y entidades en sus tres formas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en la movilización de recursos que propicien y garanticen el desarrollo de los pueblos indígenas. Para dicho fin el gobierno de Vicente Fox, realizó las siguientes acciones:

- Presentó el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006.
- Promovió el desarrollo integral y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, a través de Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (ORDPI) en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (INI).
- Impulsó un amplio proceso de consulta a los pueblos indígenas y a diversos sectores (legislativos, académicos, expertos, organizaciones no gubernamentales) para definir las nuevas políticas públicas y las reformas institucionales que permitirán ampliar la atención intersectorial a las comunidades indígenas de nuestro país.

En este apartado creo yo, desde mí punto de vista, que no hay una verdadera consulta para determinar las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, los espacios creados por el

¹⁸ Ver el Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2001 – 2002.

gobierno de Vicente Fox, participan solamente aquellos grupos cooptados por el Estado, a través de su representación con carácter corporativista, mientras que los grupos indígenas con representación independiente, caracterizados en un movimiento social, sus demandas y necesidades no son tomadas en cuenta en este Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por lo que la política indigenista aún presenta matices de carácter vertical.

En el tercer año de gobierno (2002 – 2003), Vicente Fox señala que una de las prioridades de su gobierno en materia de política social ha sido el impulso del desarrollo de los pueblos indígenas, puesto que en este año se incrementó sustancialmente los recursos presupuestarios al desarrollo de los pueblos indígenas. Situación que le permitió a su administración instrumentar programas institucionales específicos, entre los que destaca el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, puesto en marcha en el año 2002, con una asignación presupuestaria de mil millones de pesos, para la ejecución de obras de infraestructura, proyectos productivos y acciones de capacitación en legislación ambiental.¹⁹

Asimismo, se destaca en este año 2002 el trabajo de reflexión y análisis para **definir la nueva relación del Estado** con los pueblos indígenas, donde la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI) y el Instituto Nacional Indigenista, a través de un proceso de Consulta Nacional de Pueblos Indígenas, diseñan la Ley de la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**; proceso que culminó con la transformación del Instituto Nacional Indigenista, fortaleciendo y resignando nuevas funciones. Así el 5 de julio de 2003 entro en funcionamiento la **CDI**, asumiendo la coordinación de los programas desarrollados por el INI.

Esta nueva Comisión propuesta por el gobierno de Vicente Fox, tiene como objetivos: orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas dirigidas al desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. Y para llevar a cabo dichos objetivos, la CDI tiene las facultades de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, colaboración con los gobiernos estatales y municipales, y concertación con los sectores social y privado.

¹⁹ Ver Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox (2002 – 2003)

A 55 años de vida, el Instituto Nacional Indigenista deja de existir como institución pública dedicada a la atención de los pueblos y comunidades indígenas. Desde mi punto de vista, creo que no es fácil borrar 55 años de experiencia, con aportaciones no solo en administración pública, sino sobre todo con aportaciones a la teoría indigenista la cual tiene un reconocimiento a escala nacional e internacional, aportaciones que pueden visualizarse en las actas del Congreso Indigenista Interamericano. Asimismo, considero que no es fácil borrar del mapa administrativo, sus aportes al proceso teórico metodológico del desarrollo comunitario, donde hay grandes propuestas, en especial las generadas a través de los Fondos de Desarrollo Regional o Solidaridad.

En fin, no es nada fácil, cambiar toda una cultura de participación y desarrollo comunitario en torno a los pueblos indígenas construida en más de 55 años, creo yo, que lo que hace la administración del presidente Vicente Fox, es solamente cambiar un membrete por otro, de Instituto Nacional Indigenista por Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para mí, esto no es un cambio, un cambio es mucho más profundo, tiene que ver con el cambio de paradigma, o la revolución científica que plantea Zorn Trputec²⁰, al señalar que “es un proceso largo, difícil y contradictorio, porque la resistencia al cambio es enorme y difícil de superarse”.

Para el cuarto año de gobierno (2003 – 2004), Vicente Fox separó la coordinación que tenía la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el INI, proceso derivado de la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el mes de agosto de 2003 pasó a ser responsabilidad de la CDI.

A partir de junio de 2004 operaron los siguientes programas:

- El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.
- El programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, y
- El Programa Fondos Regionales Indígenas.

Para el quinto año de gobierno (2004 – 2005), las prioridades de Vicente Fox fueron:

²⁰ Zoran Trputec. Desafíos de la Gestión, Desarrollo y Toma de Decisiones. Tegucigalpa Honduras, p. 93

- Impulsar las reformas legislativas necesarias en el ámbito federal y estatal, a fin de cumplir con el mandato constitucional.
- Fortalecer las políticas para la protección y fomento del patrimonio cultural de los pueblos indígenas e impulsar que sus manifestaciones sean reconocidas con el mismo valor que las expresiones de la cultura universal.
- Apoyar con recursos del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas con aportaciones de la Administración Pública Federal y de los estados y municipios, la disminución del rezago promedio en infraestructura básica (agua, drenaje, electrificación y caminos) en un universo de 12 582 localidades con 29 por ciento o más de población hablante de lenguas indígenas.
- Avanzar en la realización de obras de infraestructura básica de alto impacto en regiones indígenas.
- A través de programas y proyectos especiales que lleve a cabo la CDI, atender necesidades de la población indígena que no son cubiertas por otros programas de la administración pública.

Una de las prioridades de la administración para este año, fue la puesta en marcha del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con el fin promover la preservación, el fortalecimiento y el desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio. Para cumplir con este propósito, se realizaron las siguientes acciones:

- De enero a julio de 2005 se realizó un diagnóstico de la situación de las lenguas indígenas en el país.
- En coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se inició en julio del 2005 la elaboración del proyecto de Catálogo y Censo de Lenguas Indígenas.

Otra de las prioridades de la administración del presidente Fox, fue el concretizar el funcionamiento del **Consejo Consultivo**, en el seno de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consejo Consultivo que en el año de 2005 está integrado por 180 consejeros: 123 pertenecen a los pueblos indígenas del país, 32 representan a los gobiernos de las entidades federativas, 12 a organizaciones sociales, seis a instituciones académicas y de investigación, y siete

son integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Sintetizando, podemos decir, que la política social que se aplicó durante este sexenio, se enfoca principalmente al rubro de la salud y la educación. En el rubro de **Salud y Nutrición**, durante la presente administración el Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, puso en marcha una serie de medidas enfocadas a la atención de la población indígenas; dentro de las acciones que esta administración impulsó destacan la puesta en marcha del Programa de Nutrición y Salud para los Pueblos Indígenas dado especial atención a la suplementación con vitaminas y minerales a niños de 6 a 24 meses de edad, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, para dar cumplimiento a este compromiso se dispuso de 43 millones de pesos en 2003 y 44 millones de pesos para 2004. Ver Cuadro No. 26

CUADRO NO. 26. POLÍTICA SOCIAL VICENTE FOX (2000 - 2005)

POLÍTICA SOCIAL EN “SALUD Y NUTRICIÓN”	
PRIMER INFORME	Se puso en marcha el Programa de Nutrición y Salud para los Pueblos Indígenas. Se diseñó una fórmula de suplemento alimenticio con micro-nutrientes. Esta fórmula ha sido administrada a 35 mil niños y a 30 mil mujeres en 361 municipios. Se dio atención primaria en salud a 138 208 indígenas. Y en el programa Canalización a Tercer Nivel se atendió a 2 430 indígenas
SEGUNDO INFORME	Se proporcionó apoyo nutricional a 324 mil personas. Se capacitó al 100 por ciento del personal de salud de municipios de centros y unidades móviles que atienden a la población indígena de 361 municipios.
TERCERO INFORME	El Programa amplió su cobertura a 550 municipios de 18 entidades federativas. Se dotó con micronutrientes a 203 411 niños menores de dos años y 169 717 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Se alcanzó una cobertura de suplementación con multivitamínicos y minerales de 294 764 niños de seis a 24 meses de edad y 232 636 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de 594 municipios.
CUARTO INFORME	Se crea el Seguro popular, el cual tiene una cobertura en 29 estados de la república., con una afiliación de 300 mil personas.
QUINTO INFORME	Se administraron micronutrientes a 294 764 niños indígenas con edades de seis a 24 meses y a 232 636 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia de 663 municipios en 21 entidades federativas. Se continuó la afiliación de familias indígenas al Sistema de Protección Social en Salud. De enero a julio de 2005 se han incorporado 106 894 familias de municipios con más de 40 por ciento de hablantes de lengua indígena.
SEXTO INFORME	No hay Información.

Fuente: Informes de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2000 – 2005

Asimismo, en este período, la administración de Fox, impulsó la aplicación del Seguro Popular de la que miles de indígenas, según Fox serán beneficiados.

“La creación del Seguro Popular es comparable a la de las grandes instituciones nacionales de seguridad social. Permitirá extender gradualmente los servicios de salud a millones de mexicanos que hoy carecen

de protección y están expuestos a perder su patrimonio a causa de enfermedades o accidentes. Con el nuevo Seguro Popular, hoy más de cuatro millones y medio de mexicanos tienen atención médica, hospitalización, cirugía y medicinas sin costo. Trabajamos para llegar a 22 millones de personas en el año 2006".²¹

El Seguro Popular, es una iniciativa impulsada por la Secretaría de Salud que se fundamenta en la protección financiera de un grupo de la población mexicana tradicionalmente excluida de los programas de seguridad social, con esta propuesta se espera:²²

- Incrementar la inversión económica en servicios de salud
- Modificar la composición de las fuentes de financiamiento en salud de manera que en el mediano plazo el gasto público constituya la principal fuente de recursos.
- Aumentar la equidad financiera entre instituciones mediante la cuota social.
- Mayor equidad geográfica y mayor transparencia en la asignación y uso de los recursos.
- Mayor compromiso de los gobiernos estatales con el financiamiento de la atención a la salud de las familias afiliadas al SPS.

Con el Seguro Popular de Salud el Estado mexicano, pretende beneficiar a las familias que no cuenten con la prestación del servicio médico del IMSS, ISSSTE o alguna institución de seguridad social federal o estatal, que vivan en localidades urbanas, semiurbanas y rurales, como es el caso de los pueblos indígenas.

Según diagnóstico elaborado en 2003 por la Secretaria de Salud, el 50% de la población mexicana no tenía acceso a servicios de salud, proveniente de sus condiciones de trabajo y de vida como son los trabajadores independientes, los pequeños comerciantes, las amas de casa, los ejidatarios, comuneros, desempleados, etc.

El Seguro Popular, desde mí óptica, es una de las creaciones de la administración de Vicente Fox, que da cumplimiento a las recomendaciones del Banco Mundial, cumpliendo con ello los objetivos y metas trazadas para el desarrollo en esta tan afamada "Nueva Era", pero si observamos el cúmulo de reclamos sociales que constantemente se le hacen a la administración foxista, en el área de salud; la falacia anunciada por Vicente Fox en una de sus tantas giras, de que "**Nunca más un México sin**

²¹ Vicente Fox. Cuarto Informe de Gobierno 2003 – 2004.

²² Ver en <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgces/srfrhs03.html>

sus comunidades indígenas, nunca más un México con ciudadanos de primera y de segunda, nunca más un México sin justicia ni libertades", queda en el discurso de los reclamos y las predisposiciones idealizadas en una sociedad que es diferente a la pensada, pues resulta escandaloso para algunos, cuando el presidente hace estimaciones sobre el Seguro Popular en el 2003: "al concluir este año, habrá medio millón de familias afiliadas", pronosticó, cuando sólo siete días después, su secretario de Salud, Julio Frenk, lo contradijo enteramente al asumir que "hemos afiliado 300 mil familias y tuvimos que parar, porque ya no hay presupuesto".²³

Asimismo, es importante comentar de acuerdo a la opinión de la Sociedad de Médicos del Hospital Central Doctor Ignacio Morones Prieto AC de San Luís Potosí, quien señalan los grandes adeudos que tienen la administración foxista para la aplicación de este tan afamado Seguro Popular, "la Dirección de los Servicios de Salud en el estado mantiene un adeudo millonario con el hospital, derivado del gasto que se ejerce para la atención de los pacientes del Seguro Popular".²⁴

Referente al rubro de la Educación, la administración de Vicente Fox impulsó diversos programas, entre ellos, destaca el programa "Tutores de Apoyo Académico", el cual tenía como propósito: fortalecer el proceso de educación de los niños y niñas que asistían a los albergues del Instituto Nacional Indigenista. Asimismo, como una estrategia para mejorar el proceso educativo y definir propuestas metodológicas para la enseñanza del español como segunda lengua, se elaboró el proyecto: "Diseño de propuestas metodológicas para la enseñanza de una segunda lengua". También ésta administración foxista, produjeron e imprimieron 179 títulos de Libros de Texto en 55 variantes dialectales de 33 lenguas indígenas de primero a cuarto grado de primaria.

Como parte de las actividades de la Secretaria de Educación Publica, el 13 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. En la misma fecha de la entrada en vigor de la Ley General de Derechos Lingüísticos y de acuerdo a lo establecido en su artículo 14 fue creado el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI),

²³ Gustavo Leal F. Predicar con el Ejemplo. Periódico La Jornada. 27 de Septiembre del 2003.

²⁴ Gustavo Leal F., op. cit., p. 2

CUADRO NO. 27. POLÍTICA SOCIAL VICENTE FOX (2000 - 2005)

POLÍTICA SOCIAL EN “EDUCACIÓN”	
PRIMER INFORME	Se aplicó el programa “Tutores de Apoyo Académico”, que tiene como propósito fortalecer el proceso de educación de los niños y niñas albergados.
SEGUNDO INFORME	A fin de definir propuestas metodológicas para la enseñanza del español como segunda lengua , se elaboró el proyecto: “Diseño de propuestas metodológicas para la enseñanza de una segunda lengua”. Se llevó a cabo el Concurso Nacional “Narraciones de niñas y niños indígenas. Se elaboró el programa de <i>software</i> : “Sistema de seguimiento y evaluación de acciones que realiza la Dirección General de Educación Indígena”.
TERCERO INFORME	Se produjeron y/o imprimieron 179 títulos de Libros de Texto en 55 variantes dialectales de 33 lenguas indígenas de primero a cuarto grado de primaria. Se diseñaron dos “Guías metodológicas para la elaboración del proyecto escolar” para promover la incorporación y permanencia al Programa Escuelas de Calidad. Se realizó el Taller “La enseñanza del español como segunda lengua”, al cual asistieron nueve maestras y maestros de tres escuelas de educación indígena de los estados de Puebla, México e Hidalgo. Se realizó el Taller Interestatal para la sistematización de la escritura de lengua hñahñú, con la participación de 44 maestros bilingües en donde se analizaron las distintas propuestas de alfabetos locales que se utilizan para la escritura de su propia lengua.
CUARTO INFORME	Con el propósito de regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades, así como la promoción y el uso de las lenguas indígenas, el 13 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas . En la misma fecha de la entrada en vigor de la Ley General de Derechos Lingüísticos y de acuerdo a lo establecido en su artículo 14 fue creado el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) .
QUINTO INFORME	Se diseñaron nueve propuestas metodológicas para la enseñanza de la lecto-escritura en las lenguas indígenas. En el marco del Programa Enciclomedia se tradujeron los textos en audio y video de Historia de quinto grado. Se realizaron seis talleres regionales de capacitación para el uso técnico y pedagógico de equipos de cómputo y Red Edusat, en los cuales participaron 105 profesores de 17 estados de la república que laboran en escuelas primarias bilingües. Se estableció el Concurso Nacional de Innovación Pedagógica en la Educación Indígena, cuyo propósito es estimular a los maestros indígenas a la creación de propuestas didácticas
SEXTO INFORME	No hay Información.

Fuente: Informes de Gobierno del Presidente Vicente Fox 2000 – 2005

A fin de que las comunidades indígenas, contaran con más apoyo en materia de educación, se construyeron cuatro albergues indígenas más que el año anterior. Estos últimos fueron construidos en el estado de Guerrero, con recursos de las fundaciones Coca Cola, A.C., Vamos México y el Fideicomiso de Educación y Salud Indígena.

6.2.1. El Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas durante el sexenio de Vicente Fox.

Más que realizar una lista del quehacer institucional desarrollado por el Instituto Nacional Indigenista (INI) durante el sexenio de Vicente Fox, tratare de poner a debate, las diversas posturas en relación al cambio, no de un paradigma sobre la filosofía que entraña la política indigenista, trabajada por más de 55 años; más bien es analizar las causas y situaciones políticas que llevaron a los “ideólogos” de la administración foxista a utilizar un conjunto de palabras (CDI) para integrar esa política indigenista, que disfrutó de un lugar especial en el Instituto Indigenista Interamericano

desde los años 40s, y que hoy, con el fin de democratizar y estar a la vanguardia de los cambios mundiales, se moderniza el INI, en Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

A dos años de la toma de posesión de Vicente Fox, según Salomón Nahmad²⁵, no se manifiesta objetivamente en una “nueva política social” para los pueblos indígenas, más bien, la realidad deja entrever, una continuidad de los mismos proyectos con financiamiento externo y sin modificaciones en su operación; especialmente en su relación con las agencias multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la cual sigue en los mismos términos y en las mismas condiciones operativas.

Por ejemplo, señala que en la operación del Programa de Áreas Marginadas de la Sagarpa, sigue operando bajo las mismas condiciones un programa paternalista y vertical, a pesar de que en la normatividad de préstamos del Banco Mundial se establece una estrategia social de construcción y de fortalecimiento de las organizaciones y comunidades indígenas.²⁶

Por su parte Gutiérrez Chong²⁷, puntualiza que en los primeros tres años de Vicente Fox su política en relación a los pueblos indígenas, “ha sido errática, ambigua e intrascendente”, ya que lejos de dar respuestas claras y objetivas a las demandas de los pueblos indígenas, éste se ha limitado a dar continuidad a lo establecido en el sexenio de Zedillo, pues no logró resolver en 15 minutos el problema indígena; actualmente caracteriza por: Un dictamen desfavorable a la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena propuesta por Cocopa-EZLN-CNI, y por la violencia existe hacia las poblaciones indígenas, en especial el caso chiapaneco.

Asimismo, Gutiérrez Chong²⁸, señala que la política para los pueblos indígenas en administración de foxista, ha estado caracterizado por una notable ausencia de definición ideológica, ya que no queda explícito si se debe mantener el indigenismo como ideología de la mexicanización, a través de la asimilación y aculturación del indio; o bien, si se plantea la desaparición del indigenismo ideológico, manteniendo la responsabilidad institucional de las políticas sociales a las poblaciones indígenas.

²⁵ Salomón Nahmad, op. cit., p. 85

²⁶ *Ibíd.*, p. 87

²⁷ Natividad Gutiérrez Chong. Mercadotecnia en el “indigenismo” de Vicente Fox. Ver en El Estado y los Indígenas en Tiempos del PAN: Neoindigenismo, Legalidad e Identidad. CIESAS, p. 32

²⁸ Gutiérrez Chong, op. cit., p. 31

Para esta autora, Fox retoma, al igual que la administración de Ernesto Zedillo, el constructo de una **“nueva relación del Estado con los pueblos indígenas”** de los resultados del Acuerdo de San Andrés en febrero de 1996, pero sin que responda si continúa con la aculturación, si desaparece la política de Estado o se reconoce constitucionalmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Desde mi óptica profesional, creo yo que la administración de Vicente Fox al dar continuidad a los lineamientos establecido por el Banco Mundial en “Una Agenda Integral de Desarrollo para La Nueva Era”²⁹, lo que busca, sin temor a equivocarme, es que los pueblos indígenas de México se integren al sistema capitalista predominante, bajo un ambiente de democracia y sin polémicas que lleven al país a la inestabilidad social, pero lejos de encontrar una nueva estrategia social y una nueva salida a las condiciones de exclusión de los pueblos indígenas, el gobierno foxista del “cambio” ha sido repetitivo al igual que sus otros homólogos; ya que en vez sistematizar la experiencia institucional de más 55 años de indigenismo del INI, a través de crear un Modelo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, éste ha provocado una crisis existencial del indigenismo mexicano.

El Instituto Nacional Indigenista, durante 55 años desarrolló un sin fin de responsabilidades, que iban desde ejecutar programas y proyectos de asistencia social, salud, educación, alimentación, vivienda, construcción de infraestructura, procuración, asistencia técnica para la producción artesanal, agrícola y forestal, hasta el apoyo técnico en procuración de justicia, rescate de costumbres y tradiciones, manifestaciones artísticas y lingüísticas, cuyo resultado se manifiesta, no solamente en los acervos y colecciones de considerable valor, sino también en la memoria colectivas de los pueblos y comunidades indígenas. Está loable labor institucional, plasmada en la metodología de desarrollo comunitario para los pueblos indígenas, que en su momento histórico, fue honrada he impulsada por el Instituto Indigenista Interamericano, como un modelo a seguir, por los países miembros; a quedado fuera, de los alcances de los ideólogos de la administración foxista, ya que en ves de capitalizar los logros alcanzados por el INI, éstos han sido totalmente ignorados en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

Por ejemplo, según Salomón Nahmad³⁰, la Secretaría de Salud ha absorbido las funciones de atención primaria a la salud que operaba el INI y hoy los Centros Coordinadores Indigenistas han

²⁹ Marcelo M. Giugale, op. cit., pp 12 -18

³⁰ Salomón Nahmad, op. cit., p. 85

dejado de prestar atención a la población sin que la Secretaría de Salud haya reemplazado al INI con una atención intercultural de carácter médico y sanitario, en las más de 100 regiones que atiende el INI. Pero, según la “evaluación realizada por el CIESAS en el año 2003, programas como el de Educación y Salud, que operaba el INI, dan cuenta de un mayor deterioro y abandono en que se encuentran las comunidades indígenas. A tres años de la gestión de Fox, desaparece la única institución que había servido a la población indígena.

CUADRO NO. 28. LEY DE CREACIÓN DEL INI Y CDI

LEY QUE CREA INI	LEY QUE CREA CDI
Año 1948, Miguel Alemán	Año 2003, Vicente Fox Quesada
Con personalidad jurídica propia, filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República.	Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México.
<p style="text-align: center;">FUNCIONES:</p> <p>Investigar y estudiar los problemas medidas de mejoramiento. Promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de estas medidas. Intervenir, coordinar y dirigir acciones de los órganos gubernamentales competentes en la realización de las medidas aprobadas. Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas. Difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones. Y Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.</p>	<p style="text-align: center;">FUNCIONES:</p> <p>Ser instancia de consulta y apoyo (realización) de las dependencias y entidades de administración pública federal que desarrollen programas y proyectos para los pueblos indígenas. Con carácter de interlocución. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.</p> <p>Evaluar las políticas públicas y Realizar investigaciones (estudios) para promover el desarrollo integral con la aplicación de programas y proyectos. Apoyar los procesos de RECONSTITUCIÓN de los pueblos indígenas. Diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígena. Asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estatales y municipales, como a las organizaciones sociales y privadas, mediante la aplicación de acuerdos y convenios, con la participación que corresponda a sus municipios. Instrumentar y operar programas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la administración pública federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto. Y Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y avances.</p>
<p style="text-align: center;">OBJETIVO:</p> <p>El Instituto Nacional Indigenista, al ser una filial del Instituto Indigenista Interamericano, éste tiene como objetivo INTEGRAR a los pueblos indígenas al sistema capitalista predominante.</p>	<p style="text-align: center;">OBJETIVO:</p> <p>Impulsar un proceso de RECONSTITUCIÓN de los pueblos indígenas, mediante acciones de coordinación interinstitucional: gobierno sociedad civil, con el objeto de que los pueblos indígenas alcancen un desarrollo integral, con un enfoque de sustentable y de género. Para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres.</p> <p>Asimismo, promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de UNA SOCIEDAD INCLUYENTE, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural.</p>

Fuente: Martín Castro Guzmán 2006

Es así como, el día 19 de mayo de 2003, se crea por decreto presidencial la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista (INI); hecho histórico que juzgara a los actores sociales que participaron en dicha encomienda.

Desde la creación del INI en 1948, el Estado tenía bien definida la política social para los pueblos indígenas, que no era otra, diferente a la que venía ejecutando el Instituto Indigenista Interamericano a partir de su creación, en el Primer Congreso Indigenista Interamericano realizado en Pazuaro Michoacán en 1940, la cual se sintetiza en Integrar a los Pueblos Indígenas. Es decir, desde el nacimiento del INI, quedó plasmado, su quehacer e intervención institucional en la “loable” labor de integrar a todos los pueblos y comunidades indígenas del país al “carro de modernidad del sistema capitalista” mexicano, huella plasmada en la propia Ley de Creación del INI, cuando precisa que es una institución *filial* del Instituto Indigenista Interamericano.

Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), desde su nacimiento deja de ser *filial* del Instituto Indigenista Interamericano, con ello, el Estado Mexicano, no solo cumple con una de las recomendaciones hechas por el propio Instituto Indigenista Interamericano, al solicitar a los países miembros en el Congreso Indigenista realizado en 1993 en Managua Nicaragua, la reestructuración de las instituciones nacionales de desarrollo de los pueblos indígenas. Con la reestructuración del INI, se impulsa una “relación de respeto, de desarrollo y autogestión” para los pueblos indígenas. Dicha recomendación, se puede palpar con la Ley de Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Referente a las funciones; el INI asumió la tarea no solo de investigar y estudiar la problemática sociocultural y económica de los pueblos indígenas, sino también creó diversas estrategias de intervención interinstitucional (INI, ONGs. OSC, Instituciones Públicas y Privadas), mediante la elaboración de programas y proyectos con la participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus propias formas de organización social, en aras de impulsar un desarrollo comunitario, con bienestar y calidad de vida. En este punto, cabe señalar la contribución del INI, en los tan famosos “Autodiagnóstico Comunitarios”, en los que la población indígena, tenían una plena participación, no solo en la detección de sus problemas y necesidades, sino también en la elaboración de proyectos para la solución de sus problemáticas, en las diversas áreas de intervención: Salud, Educación, Servicios Públicos, Empleo, etc.

Sin embargo, a 50 años de la acción indigenista, las propuestas del INI se desplomaron y la respuesta integracionista fue rebasada por las demandas de los pueblos indígenas, situación que desde mi punto de vista, se debe a varios factores:

- El cada vez más raquítico presupuesto asignado al INI sexenio tras sexenio; mientras que las demandas venían en aumento;
- Los desequilibrios macroeconómicos que enfrenta el país: crisis económicas, deuda externa, etc., y
- La falta de una propuesta verdadera de Desarrollo Nacional como país, en los diferentes sexenios.

En cuanto a las funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, estas se centran en el desarrollo, desde una perspectiva integral, a través de la coordinación interinstitucional y sobre todo mediante un proceso de **reconstitución** de los pueblos indígenas. Pero su intervención institucional, solamente queda como de consulta y apoyo a las dependencias y entidades de administración pública federal; asimismo como una instancia que tiene la facultad de asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estatales y municipales, como a las organizaciones sociales y privadas.

Una de las funciones de la Comisión, es “coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas”, es decir, que la CDI, tiene como tarea ayudar a que los pueblos y comunidades indígenas al ejercicio de la “libre determinación y autonomía, pero siempre y cuando las acciones estén en un marco de las disposiciones constitucionales”.

Cabe acotar que la “libre determinación y autonomía”, como uno de los acuerdos firmados el 16 en febrero de 1996 por la Cocopa y el EZLN, no aparecen en la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena aprobada el 28 de abril de 2001 por el Senado de la República; ley repudiada no solamente por el EZLN, sino también por el Congreso Nacional Indígena en su Octava Asamblea Nacional realizada en el Distrito Federal el día 20 de noviembre de 2001; quienes argumentaron que la organización comunal, el trabajo colectivo o tequio, los sistemas de cargos, las fiestas y tradiciones, la organización social y política, los sistemas normativos propios y todas las expresiones culturales, son elementos constitutivos de los pueblos y de la autonomía que cotidianamente se ejerce.

Un elemento que es importante analizar, es cuando la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, habla de “**Reconstitución**” de los Pueblos indígenas, creo desde mí punto de vista que no existe claridad entorno a dicho concepto ya que no hay ninguna definición que pueda explicar el concepto, el cual es retomado de las demandas de organizaciones indígenas acentuadas

desde los años noventa, concepto que es utilizado en entorno a la lucha por la reforma constitucional y que aparece poco después en el Tercer Congreso Nacional Indígena (2000)³¹, donde se ratifica y extiende la propuesta política de crear un Congreso Constituyente que tenga como tarea la de crear una Nueva Constitución, donde los pueblos indígenas tengan pleno reconocimiento, tanto en los niveles comunitarios, regional, nacional y de presencia internacional; es decir, reconstitución entendida, como un trabajo paralelo al de la lucha por la reforma constitucional plena.

Este concepto aparece en Ley de Creación de la CDI en mayo del 2003, así como también en su Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas. ¿Pero que es la RECONSTITUCIÓN de los pueblos indígenas?,

Es un concepto “en formación” entre historiadores y antropólogos, emparentado con categorías como la de “reinención” étnica o de transfiguración cultural, es decir, la creación de estrategias adaptativas donde los pueblos cambian para permanecer. Para Bonfil Batalla³², la constitución de un territorio étnico va más allá del trazo de nuevos perímetros sobre un mapa: implica el reconocimiento de que ese territorio es de un pueblo y, por tanto, conlleva la decisión de aceptar a ese pueblo como una unidad social, jurídica y política, capaz de ejercer decisiones sustantivas sobre ese territorio. De ahí la ineludible premisa del reconocimiento político de los pueblos indios.

Situación que conlleva a una recuperación de memoria, instituciones y autoridades tradicionales, así como de agencias y de municipios, en el marco de la autoafirmación como pueblo y sobre todo en el afianzamiento de relaciones comunitarias de colaboración para asuntos comunes, (familias, barrios, comunidades) que permitan no solo reforzar instancias colectivas de decisiones, sino sobre todo que promuevan la creación de una riqueza organizativa con diversas formas asociativas.

Recapitulando, podemos asentar que la política social que el Estado ha propuesto para los pueblos y comunidades indígenas en estos dos últimos sexenios (Zedillo y Fox), se enfoca a dar continuidad a los programas y proyectos establecidos por la administración de Carlos Salinas de Gortari; es decir, la aplicación de una política social, con carácter de asistencia social, al que Esping-Andersen llama modelo “liberal” o residual, donde los individuos en situación de pobreza extrema, son

³¹ Tercer Congreso Nacional Indígena, Comunidad Indígena de Nurio, Municipio de Paracho Michioacán. Los días 2, 3 y 4 de marzo de año de 2000.

³² Guillermo Bonfil Batalla y otros. América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio. Ediciones FLACSO, Col. 25 Aniversario. Ed. EUNED, Costa Rica, Año 1982, pp. 138 - 133

atendidos por el Estado neoliberal, a través de una política de focalización; lineamientos y metas recomendadas por el Banco Mundial, y establecidas en los programas de: Solidaridad, Progreso, Oportunidades.

Asimismo, la política social para los pueblos indígenas se ha centrado en dar continuidad a las labores que realizan las diferentes instituciones enfocadas a atender la problemática indígena, como son: La Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y el Instituto Nacional Indigenista (INI), a través del desarrollo de sus múltiples funciones; tanto de asesoría, financiamiento y coordinación, en las labores de docencia, publicación, albergues escolares, producción artesanal y agrícola, proyectos productivos, procuración de justicia, entre otras áreas y campos de atención. Cabe acotar que esta última institución de desarrollo comunitario para los pueblos indígenas (INI), cambia de nombre y logotipo a Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI), con un sobre salto en sus funciones, las cuales adquieren un carácter de Coordinación de otras instituciones.

Un aspecto en semejanzas y diferencias, es que durante ambas administraciones no se pudo solucionar el problema indígena nacional, a pesar de que en el sexenio de Vicente Fox se aprobó una Ley indígena que no tuvo el respaldo de los pueblos y las comunidades indígenas, en especial de las organizaciones sociales y civiles del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ni tampoco de Consejo Nacional Indígena, ya que la Ley aprobada no responde a las necesidades de autonomía indígena que estas organizaciones demandan, ni tampoco se recogen los planteamientos de los Acuerdos de San Andrés.

En síntesis, esta política social diseñada desde los organismos internacionales Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, lo que han estimulado en los países periféricos, como es el caso de México, es el aumento indiscriminado de la pobreza, donde los sectores sociales más pobres son los afectados de dicha política, entre ellos los pueblos indígenas.

VII. LA POBREZA Y SU REPRESENTACIÓN EN EL ALTO MEZQUITAL.

A lo largo de la historia la población indígena ha sido víctima del desprecio, la discriminación y el olvido; tanto del Estado, el gobierno y el sistema político, prueba de ello, es que hoy en día, se encuentra en situaciones de pobreza extrema. Estos pueblos, han sido sometidos a vivir, dentro de una sociedad nacional, muy ajena a su idiosincrasia. Han adquirido elementos culturales de un mestizaje, con características individuales y excluyentes, lo que ha propiciado cambios, en su forma de ser, sentir y pensar, dañando en este sentido su identidad cultural. Esta controversia de gran complejidad y que reconoce diversas causas ha sido calificada como etnocidio, es decir, el genocidio cultural.¹

Los indígenas, hoy forman parte de la sociedad civil, que se organiza y moviliza en busca de mejores espacios de participación y luchan por mejorar sus niveles de vida: educación, vivienda, salud, alimentación, empleo, deporte, cultura, asistencia social, etc. Estos son parte de los pronunciamientos del Ejército Zapatista en México; las luchas que se han gestado en los últimos días en Bolivia, Perú, Brasil y la lucha histórica en Guatemala.

México, en la actualidad cuando menos el 10 % de la población total tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en el país, dentro de las cuales destacan las siguientes: Nahuatl, Maya, Zapoteco, Mixteco, Purepecha, Mazateco, Tzotzil, Tzeltal, Totonaca, Mixe, Huasteco, Chinanteco, Chol, Zoque, Tepehuano, Yaqui, Cora, Hñahñu, entre otros. Los habitantes indígenas de México, viven esparcidos en zonas inhóspitas de precarios recursos, desde Quintana Roo, hasta Baja California, a todo lo largo y ancho del país, tanto en zonas rurales, como en las ciudades.

La situación de pobreza y miseria, se agudiza más aún para los pueblos indígenas, pues el mundo atraviesa por un proceso de cambios estructurales vertiginosos, donde se conjuga un nuevo período de transición tecnológica global, en los que algunos llaman "la esfera científico-técnica, y otros "globalización".² Este proceso expone un conjunto de innovaciones radicales a escala mundial, que favorece y transforman el sistema productivo, los servicios y el mercado. Aunque este proceso está dominado por motivaciones económicas, sus repercusiones se extienden mucho más allá de la

¹ Bonfil Batalla, op. cit., p. 26

² Fernando Mires. La Revolución Microelectrónica. En la Revolución que Nadie Soñó o la Otra Posmodernidad. San José Costa Rica. Año 1996, pp. 13 – 25.

economía, ya que afecta y transforma a los Estados, sociedades, cultura, civilizaciones, empresas y movimientos sociales.

En esta perspectiva, los actores sociales, principalmente los pueblos indígenas se encuentran en desventaja, debido a que la globalización³ se presenta con un séquito de exclusión, de desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas, de exacerbación de conflictos entre grupos que afirman identidades contrarias. Es claro que los pueblos indígenas, han estado excluidos desde hace siglos a nivel latinoamericano, y en éste caso las etnias de México, se encuentran en situaciones desfavorables a una política social nacional que poco hace por escuchar y mejorar su situación de miseria, sin embargo en la actual coyuntura política, se abre la posibilidad de tener una expresión y formar parte en la toma de decisiones para planificar su propio futuro.

7.1. La pobreza, un acercamiento en el Contexto Mundial.

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mueren diariamente 30,000 niños en el mundo por causas ligadas a la pobreza, causas fundamentalmente prevenibles. De igual forma cada año mueren 500,000 mujeres en el embarazo o al dar a luz, el 99% de estas en los llamados “países en desarrollo”.⁴

En el mundo las causas del crecimiento de la pobreza, esta marcada por diversos niveles inadecuados de vida, salud precaria, hambre, viviendas insalubres, la falta de vivienda, desempleo, exclusión social y analfabetismo. Variables e indicadores que según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, truncan la vida de más de 1,500 millones de personas, número que se incrementa en por lo menos 25 millones al año, donde la mayoría de dicha cifra está integrada por mujeres, niños y ancianos.

De esta cifra, es importante resaltar, según estimaciones de UNICEF para el año de 1998 mueren cada año 2 millones de niños por la falta de las vacunas básicas disponibles en contra de las 6 principales enfermedades mortales. Asimismo, es importante resaltar que cada año 3 millones de niños en países en desarrollo mueren por la falta de agua limpia; de los 4,400 millones de personas en países en desarrollo aproximadamente tres quintas partes no cuentan con la higiene básica y casi

³ Globalización entendida no solamente como la reconfiguración territorial desde la perspectiva económica del planeta, sino también como la dinámica poblacional en esos territorios, así como su aspecto cultural, social, político y ambiental.

⁴ Bernardo Kliksberg, op. cit. p. 35

una tercera parte no tiene acceso al agua limpia. Así también cada año aproximadamente 600 mil mujeres mueren en todo el mundo por causas relacionadas con el embarazo.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1998, aproximadamente 200 millones de personas en naciones ricas no sobrevivirán hasta los 60 años; debido a los trastornos sociales y económicos, situación aún más grave en los países catalogados en desarrollo.

En la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995, celebrada en Copenhague, la Comunidad Internacional se comprometió a planear políticas, estrategias y acciones concretas encaminadas a la erradicación de la pobreza, reafirmando como una declaración universal el derecho al desarrollo, pero como un derecho humano fundamental, dentro del cual destaca el derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la salud, al trabajo, a la vida y a participar en la vida social cultural, civil y política, entre otros. Vivir en la pobreza es una negación de los derechos humanos como un todo.

Establecer una conexión entre la democracia, desarrollo y los derechos humanos requiere que todos los derechos humanos sean vistos como universales, indivisibles e interdependientes.

De acuerdo a los cálculos señalados por las ONU para las naciones en desarrollo, más de un tercio de las mujeres adultas son analfabetas, casi un 30% de los niños de menos de 5 años está desnutrido, es decir, 130 millones de menores de cinco años en mundo padecen desnutrición⁵. Se calcula que 800 millones, o más de 800 millones de personas en el mundo entero, pasan hambre, y que cada año 12 millones de niños mueren antes de cumplir los cinco años". Asimismo, se estima que 1,300 millones de personas viven en situación de pobreza extrema, carecen de los servicios básicos de educación, salud y saneamiento, y sobreviven con menos de 1 dólar al día. De ellos, el 70 por ciento son mujeres.

Para el caso de América Latina y el Caribe, el Banco Mundial calcula para el año 2000, que de los 510 millones de habitantes de la región (ALC), casi 175 millones o 36% viven en condiciones de pobreza. Para el año de 1999 la CEPAL calculó un promedio de 211 millones de pobres, de los cuales, 134 millones vivían en las zonas urbanas y 77 millones en las rurales. No obstante, la incidencia de la pobreza es mucho mayor en el ámbito rural que en el urbano (64% contra 37%).

⁵ Laura Poy Solano. Padecen desnutrición 130 millones de menores de cinco años en el mundo. Sociedad y Justicia. Periódico La Jornada. Año 22. Número 7785. 27 de Abril de 2006, p. 58

América Latina y el Caribe, es una de las regiones donde hay más desigualdad, y que las comunidades más deprimidas no se han recuperado aún de los programas estructurales que los gobiernos crearon para afrontar la deuda.

Esta es una época de contrastes sin precedentes. Por una parte hay personas que están recibiendo con entusiasmo las maravillas del progreso tecnológico, la cultura, la revolución de la información y las promesas emocionantes de la era espacial. Por otra parte hay una gran cantidad que llevan vidas de indigencia, adversidad y abandono.

A pesar de que la globalización de la economía mundial ha brindado nuevas oportunidades para todos los países, muchos de ellos que no son capaces de competir están siendo dejados atrás y marginados, exacerbando así la pobreza.

7.2. ¿La pobreza? Un acercamiento en el Contexto Latinoamericano.

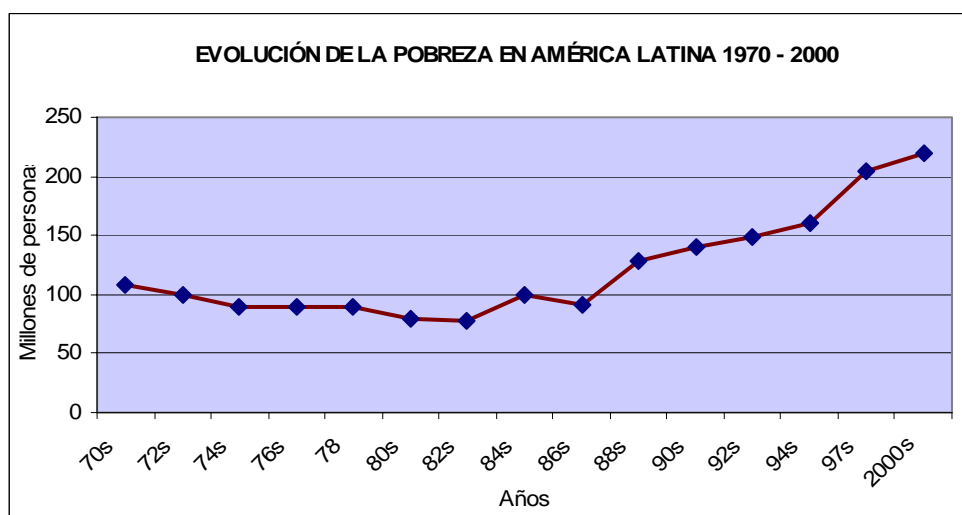
Abordar la problemática de la pobreza desde un enfoque económico no es nada sencillo, resulta aún más complejo cuando esta se aborda desde lo social, ya que es un tema que integra o engloba diversas situaciones (alimentación, salud, educación, servicios públicos, vivienda, recreación, entre otros); situaciones que a su vez se interrelacionan en la realidad que no es estática, sino dinámica y cambiante, donde los aspectos económicos, políticos, ideológicos, culturales y ambientales inciden en la interrelación, la cual debe ser asumida para su estudio y atención desde un enfoque integral, más aún cuando se trata de buscar el bienestar y el desarrollo de los diversos sectores sociales, bajo la postura de la sustentabilidad, racionalidad, complejidad y el poder, tal como lo plantea Enrique Leff⁶ en su libro sobre “El Saber ambiental”.

Sin embargo para este trabajo, se abordara el tema de la pobreza, desde la perspectiva de la equidad, el bienestar social y el desarrollo local, a partir del análisis de estudios teóricos que surgen en un periodo histórico determinado, con el fin de ubicar las diversas líneas y posturas teóricas que acarrea esta problemática en el ámbito local, especialmente, aquellos municipios que tienen presencia indígena.

⁶ Enrique Leff. El Saber Ambiental. Editorial Siglo XXI, PNUMA, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México D.F., Tercera Edición, Año 2002.

Según Kliksberg⁷, la gran mayoría de expertos y organismos internacionales consideran que los problemas vinculados con la pobreza han empeorado. Afirmación, que puede corroborarse en los datos estimados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su Panorama Social de América Latina 2000, donde se señala que la población en situación de pobreza creció de 1997 hasta comienzos del 2000 de 204 millones a no menos de 220 millones, como se observa en el gráfico 1. Esta última cifra (220 millones de pobres) se publica en el Panorama Social de América Latina 2002 – 2003.⁸

Gráfica No. 1. Evolución de la Pobreza en América Latina



FUENTE BID - CEPAL. Informe de progreso económico y social 1998. Y en el Panorama Social de América Latina 2000 Nota Línea de Pobreza, de 2 (ppp ajustado) en dólares de 1985 per capita.

En estos datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); se observa a partir de los años setentas un reducción del número de pobres y cierta permanencia de dicha tendencia en los años de 1974 a 1978, con baja reducción en los años ochentas, sin embargo a partir de estas fechas se observa un alza constante en el número de pobres, cifras que se duplican principalmente en los años noventas a las registradas en los años setentas, es decir de 109 millones a 204 millones. Cabe destacar que el periodo donde las cifras se duplican, corresponde a los años de ajuste estructural; es decir, a la aplicación de las medidas neoliberales.⁹

⁷ Bernardo Kliksberg, op. cit., p. 5

⁸ Comisión Económica de América Latina (CEPAL), Panorama Social en América Latina 2002 -2003.

⁹ Medidas Neoliberales: disminución del déficit fiscal a una tasa cercana a 2% de PIB; reorientación del gasto público, por la cual se deben eliminar los subsidios indiscriminados; reforma tributaria; tasa de interés positiva e indiscriminada; tasa de cambio que asegure un nivel competitivo de las exportaciones; liberalización del comercio; legislación adecuada para fomentar la inversión extranjera; privatización de empresas estatales; desregularización de los mercados y seguridad de los derechos de propiedad.

Cumplidas dichas medidas, los exponentes del neoliberalismo imaginan llegar a una etapa de crecimiento sostenido y a una elegibilidad crediticia amplia. Sin embargo, las experiencias y los resultados en el área han sido otros, ya que con la aplicación de dichas medidas, la situación en América Latina ha cambiado en beneficio de unos cuantos y en detrimento de grandes sectores de la población, en forma especial de los sectores catalogados como vulnerables, los cuales se encuentran inmersos en la pobreza absoluta.

El empobrecimiento de grandes núcleos de población en América Latina, se refiere principalmente a las carencias en menores oportunidades a la hora conseguir empleo, por la fuerte competencia que existe en el mercado, los más preparados y los que mejores contactos tienen son los que ocupan los escasos puestos que se ofertan, con salarios que nos les permite la adquisición de bienes y servicios para satisfacer plenamente sus necesidades individuales y familiares, aunado a ello, existe un clima de incertidumbre laboral, por la fuerte demanda laboral, lo que provoca que los empleados sufran crisis emocionales.

También, cabe destacar que la población enfrenta dificultades para acceder a los servicios de salud que brinda el estado, como un derecho universal de la política social, debido a la escasez de los recursos, humanos, técnicos y materiales, en detrimento de la eficiencia y calidad del servicio, lo que conduce al abandono del paciente y su exclusión, principalmente cuando estos, solicitan programas especializados de salud que ya no existen dicho sector.

Aunado a ello, cabe matizar el agravamiento de la corrupción, la cual se visualiza desde los bajos puestos, hasta las grandes esferas del poder, en los diversos escenarios políticos, económicos y sociales, situación aún más grave y triste, cuando se involucran los actores sociales que trabajan en las instituciones gubernamentales de la administración y procuración de justicia en coordinación o bajo las ordenes de la delincuencia organizada.

7.3. La pobreza en México y su representación en el estado de Hidalgo.

Uno de los principales problemas sociales que aquejan al país, es sin duda el rezago y la marginación de mucha gente. Desgraciadamente la situación de pobreza que se vive afecta a un gran número de mexicanos, entre ellos a la población hidalguense, de ahí que se lleve a cabo el fenómeno conocido como “cinturón de causalidad”, mediante el cual una situación genera otra y

ésta a su vez otra y así sucesivamente, al grado que influye en el desarrollo y bienestar de los individuos.

Esta situación se agudiza, más aún con los cambios en la organización mundial en esta etapa socio histórico de la humanidad llamada “globalización”, la cual consiste en la aceleración económica a través de la apertura de las fronteras políticas - nacionales del libre mercado, con diversas repercusiones en el orden económico, político, social y cultural.

Este proceso de globalización en los avances tecnológicos y científicos ha propiciado una marginación y exclusión social en el ámbito mundial donde “más de 880 millones de personas carecen de acceso a servicios de salud, 850 millones de adultos son analfabetas y 840 millones de personas están desnutridas”¹⁰, a su vez el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su apartado Humanizar la mundialización afirma que “el 20% de la población más rica de los países desarrollados, concentran el 85% del producto interno mundial”.¹¹

En nuestro país este modelo de desarrollo, ha influido en la polarización económica de una manera importante, fenómeno que se refleja en el rezago y marginación cada vez mayor de un amplio sector de la población; lo que significa que cada vez más aumenta el número de personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, donde la población no alcanza a cubrir sus necesidades más elementales en las áreas de bienestar social, como son salud, vivienda, educación, alimentación, empleo y recreación.

Bajo este modelo, es importante señalar que durante el crecimiento de las administraciones neoliberales, que se instalaron en México a partir de 1982, ha sido el incesante aumento de la pobreza, fenómeno que ha convertido en un rasgo estructural difícil de vencer. La pobreza aumentó de 31.9 millones en 1982 a 46.1 millones en 1988 durante el gobierno de Miguel de la Madrid y a 59.0 millones en 1994, año en que termina el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El arribo del Ernesto Zedillo al poder fue marcado por la crisis de 1994 – 1996, por lo que la pobreza continuó su ritmo creciente en vista de la elevación del desempleo y el subempleo, así como por la dramática caída de los salarios reales, pasando a 65.2 millones de pobres en 1996, pasando a 71.3 millones en el año 2000.¹²

¹⁰ Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-ONU.

¹¹ Índice de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.

¹² Víctor Manuel Soria, op. cit., pp. 71 – 73.

Según Santiago Levi, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda en México, señala para el año de 1999 que existen más de 26 millones de mexicanos que se debaten en la pobreza extrema, de los cuales 4.5 millones se ubican en localidades dispersas de las zonas rurales y de éstas, el 90% carecen de los servicios de agua potable, drenaje y electrificación. El 43% de la población menor de cinco años, padece algún grado de desnutrición. Datos que podemos equipara a los proporcionados por la fundación “Día de la Desnutrición Infantil”, quien señala que para el 2006, las cifras no son nada alentadoras, pues existe una población de 1.5 millones de niños, en su mayoría habitantes de municipios con extrema marginación, donde aún padecen graves condiciones de desnutrición, lo que afecta su salud y desarrollo, al propiciar enfermedades crónicas y mortales a temprana edad.¹³

Ante dicha problemática nacional, el estado de Hidalgo presenta los siguientes escenarios sociales: Es un estado que se caracteriza por una situación de pobreza que lo ubica en el cuarto lugar a escala nacional, no obstante al proceso de desarrollo que viven actualmente algunos de sus municipios. Tiene una población rural representada por 1 109 584 habitantes, lo que equivale a un 52.52% de la población total en el estado. La población que habita en las zonas urbanas, en promedio es de 1 002 889 habitantes, lo que representa el 47.48% de la población. Estas cifras están por arriba del promedio nacional donde sólo 26.50% de la población es rural, mientras que en el estado se dobla este porcentaje.¹⁴

También, presenta una gran cantidad de localidades con menos de 2500 habitantes, que se ubican en 4372 zonas rurales, mientras que las urbanas son únicamente 91 localidades. Otra cifra también importante son las localidades rurales con menos de 100 habitantes, que en este caso es de 2057, lo que significa un alto grado de dispersión de la población y por ende la carencia de servicios públicos en estas áreas.¹⁵

Las condiciones de rezago, marginación, falta de oportunidades laborales y los salarios bajos que prevalecen principalmente en las poblaciones rurales e indígenas, son factores que intervienen en la fuerte expulsión de trabajadores ya que, según datos del INEGI, en 1992 la población que pierde Hidalgo por la corriente migratoria hacia otros estados representa el 20.9 % de su población, lo mismo sucede con otros estados de la República Mexicana como Zacatecas, Distrito Federal y Durango.

¹³ Laura Poy Solano, op. cit., p. 58

¹⁴ INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1997.

¹⁵ INEGI, Hidalgo. Resultados definitivos; Tabulados básicos; Tomo I. Censo de población y vivienda 1995.

Asimismo, es importante observar que en la entidad, según encuesta aplicada por el INEGI a 2500 viviendas; “el 76% de sus habitantes, no tiene derechohabencia a algún servicio médico, siendo la Asistencia Social la principal absorbente de los servicios de salud”.¹⁶ En este sentido, un gran porcentaje de la población, sobre todo aquéllas que vive en lugares de difícil acceso o muy alejados carecen del beneficio de los servicios de salud (intervención médica profesional) por lo que emplean, para atender sus padecimientos, la medicina tradicional y herbolaria

Por citar algunas cifras, en lo que corresponde a mortalidad en el estado de Hidalgo, ésta se ha mantenido en una cifra promedio de 1 000 muertes por año, siendo las tres principales causas de deceso por enfermedades del corazón, con un 13%, la cirrosis y enfermedades crónicas del hígado, con un 9.8% y los tumores malignos, con 9.30%. También en porcentajes significativos se encuentran los accidentes, con un 8.96% y la diabetes mellitus, con el 6.35%. A su vez, las estadísticas de defunciones y condición de atención médica, tienen en promedio que de 1990 a 1995 el 20% de la población falleció sin recibir ningún tipo de atención.¹⁷

En lo que se refiere a desnutrición, la Organización: Frente por el Derecho a la Alimentación, manifiesta que en México mueren 350 personas diariamente por causas relacionadas con la desnutrición, 200 de ellos son menores de 5 años, ocupando esta última cifra el quinto lugar en mortalidad infantil.¹⁸ Asimismo el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia refiere que existe un déficit de talla en los niños de primer grado de primaria debido a la desnutrición, marcándose más este problema en los Estados de: Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Guerrero, Puebla, Campeche, Quintana Roo, Hidalgo, Veracruz y Tabasco. Estos datos corroboran los reportes de la Dirección de Asistencia Alimentaria del DIF, donde Chiapas ocupa el primer lugar en desnutrición, con 44.1%, le sigue Oaxaca con 43.4%, enseguida Yucatán con 36.6 %, Guerrero con 33.7 %, Puebla con 30.9 %, Campeche 30.1%, Quintana Roo con 30.1% e Hidalgo con el 25.8%.

En lo que respecta a la educación, México presenta un panorama desolador; dado que el promedio de escolaridad es de 7.7, con una población analfabeta del 9.8%. De la población entre 6 y 14 años el 92.2% asiste a la escuela¹⁹: En Hidalgo el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años es de seis años educativos. En este estado, las cifras de inasistencia escolar son alarmantes,

¹⁶ INEGI, La información corresponde a los resultados de la encuesta aplicada sobre una muestra de 2500 viviendas. Resultados Definitivos

¹⁷ INEGI. Estadísticas Vitales 1995.

¹⁸ Periódico El Reforma “Mueren 350 Personas al Día por Desnutrición, afirma ONG” 16 - octubre - 1998

¹⁹ INEGI, op. cit. 7a.

pues del 93.5% de la población de 6 a 14 años de edad, que participan en el sistema educativo formal, el 6% no asisten a la escuela. En lo que se refiere a la cobertura en el mismo estado, del 25.2% de la población de 15 a 24 años, sólo una quinta parte participa en la educación media superior y superior.²⁰

Ante este rezago educativo expresado en altos índices de analfabetismo, deserción y bajo rendimiento escolar se pone en duda el desarrollo integral de los individuos, ya que los datos evidencian la falta de cobertura en materia educativa, lo que significa un importante reto para el Estado y la sociedad. Y otro de los grandes problemas y preocupaciones que vive el país, es el de la inseguridad pública, la cual se presenta con diferentes manifestaciones como es la delincuencia, ya que según el estudio realizado por el criminólogo Rafael Ruiz Harrell²¹ basándose en fuentes oficiales como son los libros de INEGI, refiere que en 1996 se cometieron en el territorio nacional 1 559, 475 delitos del fuero común. De este total, el Distrito Federal ocupa el primer lugar con 248,567, seguido por el Estado de México con 184,650, Baja California Norte con 123,625 y Jalisco con 89,970 y en vigésimo tercer lugar el estado de Hidalgo con 20,390 delitos.

Así también, es relevante anotar que en el estado de Hidalgo en 1997 se cometieron 54 suicidios, siendo ligeramente mayor en la población masculina, dato, mucho más alarmante cuando el 22% de los suicidios registrados se presentaron en menores de 19 años y el 44% entre los 19 y 24 años. Estas cifras son preocupantes en cuanto a salud pública se refiere.²² Las adicciones representan un problema más en los jóvenes del estado, ya que según datos del INEGI en 1997 el 88.57% de su población masculina tenía problemas de fármaco dependencia.

En otro escenario, en el estado de Hidalgo, el 41.16% de la población económicamente activa se encuentra en el sector terciario, el 35.36% en el primario y el 22.15% en secundario²³. De estas cifras se percibe que en los sectores productivos hay un desequilibrio entre insumos, transformaciones y servicios, ya que de cada 4 personas que se encuentran en el sector terciario y en el primario, solo dos en el secundario.

²⁰ INEGI. Anuarios Estadísticos. (Disco compacto)

²¹ Reforma. Suplemento Enfoque "La impunidad y la ineptitud". pp.6 28/marzo/99

²² INEGI. Dirección General de Estadísticas; Dirección de Estadísticas Demográficas y Sociales

²³ INEGI. Resultados Definitivos; Tabulados Básicos; Censo de Población y Vivienda 1995.

Cabe señalar que en el estado de Hidalgo existen más de 291,117 indígenas que padecen de pobreza y pobreza extrema; casi todos ellos viven en municipios con altos grados de marginalidad, distribuidos en 720 localidades, Lo que representa el 13.40% del total de habitantes de la entidad.²⁴

Al estar el 54% de las comunidades concentradas en rancherías, aldeas o caseríos, dificulta la prestación de servicios lo que provoca un alto porcentaje de marginación, donde la población indígena es la más afectada, siendo la región de la Huasteca Hidalguense y el Valle del Mezquital, con mayor presencia indígena del estado, además de ser la población que se encuentran en situación de extrema pobreza.

El problema de la pobreza, aun cuando se encuentra en la mayoría de los municipios del estado de Hidalgo, esta tiene un notable carácter regional. Tres subregiones han padecido crónicamente las condiciones de marginación y exclusión; coincidentemente se trata de regiones étnicas, donde se ubica la casi totalidad de la población indígena de la entidad: La sierra tepehua con algunos de los municipios más pobres del país (San Bartolo Tutotepec y Huehuetla); La Sierra con la Misión, Jacala y Nicolás flores; y el Valle del Mezquital con el Cardonal e Ixmiquilpan. Por sus condiciones de rezago y marginación, estos municipios son catalogados en “pobreza extrema”, ya que los indicadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza y sus habitantes sobreviven con los mínimos de bienestar. Situación que ha generado desde los años setentas y principios de los ochenta, el surgimiento de movimientos sociales, especialmente campesinos en resistencia y en defensa de sus espacios y derechos. Por lo que las condiciones de marginación siguen siendo un factor que permite la permanencia del autoritarismo, y del telón de fondo donde se sigue incubando el “vacío” y la desorganización social.

Hay que destacar que el estudio de marginalidad a nivel de la entidad federativa muestra que el estado de Hidalgo paso de ocupar el cuarto lugar entre las entidades más marginadas en 1990, al quinto lugar al año 2000, superando a los estado de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, quedando ubicado dentro del grupo de seis entidades consideradas como de muy alta marginalidad sólo por debajo de san Luís Potosí.

No obstante lo anterior, en la década de los noventa Hidalgo logró disminuir significativamente sus principales déficit: 60 % en el drenaje, 49 % en el agua potable, 43 % en el nivel de hacinamiento,

²⁴ PNUD – INI, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 1995. (Disco compacto)

36 % el de viviendas con piso tierra, 34% el de electricidad, 28% en cuanto al nivel de alfabetismo y 26% el de personas sin educación primaria

Los datos anteriores nos permiten tener un panorama de cómo la mala distribución de los recursos, ha afectado a ciertos grupos de la sociedad, especialmente a los llamados vulnerables, desde siglos atrás y que lamentablemente es un problema social grave que no se ha podido erradicar, a pesar de los esfuerzos que se han ejecutado en cada sexenio.

7.4. Caracterización y análisis estadístico de la población indígena en Hidalgo.

El estado de Hidalgo, no permanece ajeno a esta problemática. Es un estado, con una marcada dispersión demográfica (comunidades rurales) factor que dificulta la prestación de servicios sociales; se caracteriza por una situación de pobreza que lo ubica en el cuarto lugar a escala nacional, con una población indígena:

Según estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional Indigenista (INI), la población indígena para 1995 era de 291,117 individuos distribuidos en 720 localidades.²⁵ Lo que simboliza el 13.40 % del total de habitantes de la entidad.

Cifras que han crecido, pues según el gobierno del estado de Hidalgo²⁶, menciona que para 2000 la población indígena ascendía a 339, 866 habitantes, lo que representa el 17.2% en relación a la población total del estado.

Los anteriores porcentajes son significativos, pues esta por encima de la media nacional y que deben ser tomados en consideración, debido a que las comunidades indígenas, se encuentran en una situación de desigualdad económica, social y política respecto al resto de la población.

Las principales lenguas indígenas que se hablan en el estado de Hidalgo son: el Náhuatl con 188,530 habitantes y el Otomí o Hñahñu con 117,393 personas; ambas lenguas son originarias del estado, la primera se ubica en la zona centro, sur y norte del estado, principalmente en la región

²⁵ PNUD – INI, op. cit. (disco compacto)

²⁶ El Anuario Estadístico del INEGI, 2000. (disco compacto)

serrana, y la segunda se ubica en los municipios de Ixmiquilpan y Cardonal del Valle del Mezquital principalmente; y en menor proporción el Tepehua el cual se ubica en la zona sur oriente del estado.

Del total de población indígena para el estado de Hidalgo, el 43.29% de más de 15 años no cuenta con instrucción alguna, el 27.83% con primaria incompleta, el 14.23% con primaria completa y el 14.65% con instrucción post - primaria. Estos datos muestran que los indígenas en el estado tienen un fuerte rezago educativo, principalmente en el nivel básico, medio superior y superior, cifra que esta por arriba de la escala nacional, donde el 31.7% de la población indígena, no cuenta con instrucción alguna, según datos del INEGI para el 2000.

La población de 12 años y más, que está en posibilidades de aportar su fuerza productiva para el desarrollo de las localidades, se compone por 176,454 individuos; de este total el 39.98% lo representa la Población Económicamente Activa y el 60.02% por la Población Económicamente Inactiva. De la población ocupada, el 73.66% se ubica en el sector primario.

De las 720 localidades investigadas por el PNUD e INI, se localizaron 51,621 viviendas particulares habitadas. De este total, solo el 21.49% cuenta con el servicio de agua potable entubada, el 5.12% con drenaje y el 53.89 con energía eléctrica. Esta situación de marginación, desempleo y de falta de apoyo para el gasto familiar, se debe a diversos factores que obstaculizan el proceso productivo de estos grupos: el principal es la distribución geográfica, ya que las localidades indígenas se encuentran en zonas de difícil acceso, con una fuerte dispersión de viviendas, sin infraestructura y servicios, y por lo tanto la inversión de capital es nula. Asimismo, la falta de instrucción de habilidades y destrezas que les permita incorporarse a un mercado laboral que cada vez es más exigente.

Las condiciones de rezago, marginación, falta de oportunidades laborales y los salarios bajos que prevalecen principalmente en las poblaciones rurales e indígenas, son factores que intervienen en la fuerte expulsión de trabajadores, ya que, según datos del INEGI, en 1992 la población que pierde Hidalgo por la corriente migratoria hacia otros estados representa el 20.9 % de su población, lo mismo sucede con otros estados de la República Mexicana como Zacatecas, Distrito Federal y Durango.

Asimismo, es importante observar que en la entidad, según encuesta aplicada por el INEGI a 2500 viviendas; “el 76% de sus habitantes, no tiene derechohabencia a algún servicio médico, siendo la

Asistencia Social la principal absorbente de los servicios de salud”.²⁷, En este sentido, un gran porcentaje de la población, sobre todo aquéllas que vive en lugares de difícil acceso o muy alejados carecen del beneficio de los servicios de salud (intervención médica profesional) por lo que emplean, para atender sus padecimientos, la medicina tradicional y herbolaria

7.5. La política Indigenista en el Alto Mezquital.

A partir de los años veinte, se inicia la ejecución de un proyecto de “Nación”, el cual tenía como objetivo llevar la cultura occidental, hasta el último rincón del país para integrar a todos los grupos sociales, entre ellos, los pueblos indígenas, mediante la estrategia diseñada por los gobiernos pos-revolucionarios, estructurada específicamente en las Misiones Culturales y la Escuela Rural Mexicana, bajo un mismo modelo cultural, que por supuesto según Nolasco Armas²⁸, era dictado en español, tanto dentro del aula como en la comunidad, pues se buscaba ante todo homogenizar la sociedad en una sola cultura, es decir, lograr la unidad nacional, con base en un nacionalismo extremo: todos debían ser mexicanos.

En esta década se inicia formalmente la educación indígena a partir del Departamento de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública (SEP). El primer tropiezo al que se enfrentan es el de la lengua. El presidente Lázaro Cárdenas en 1936 firmó un convenio con el Instituto Lingüístico de Verano²⁹ para la elaboración de cartillas bilingües y la capacitación de promotores culturales indígenas.

Por otro lado, en los años treinta, cientos de comunidades indígenas estaban ya siendo cooptadas mediante la tenencia de la tierra. En efecto, algunos grupos indígenas lograron su viejo objetivo: el reconocimiento y respeto a sus ancestrales tierras a partir de la figura de tierras comunales, mientras que otras se incorporaron al sistema ejidal.

²⁷ La información corresponde a los resultados de la encuesta aplicada sobre una muestra de 2500 viviendas Fuente: INEGI. Resultados Definitivos, Año 2000.

²⁸ Margarita Nolasco Armas. Los indios, El indigenismo y las ciencias sociales. En *Indigenismo. Reflexiones Críticas*. INI, p. 221

²⁹ Los orígenes del Instituto Lingüístico de Verano se remontan a 1934, cuando el Estado mexicano establece una alianza, vía Secretaría de Educación Pública, con el señor William Cameron Townsend. Este fenómeno puede ser considerado como una nueva cesión de la soberanía del gobierno de México al de los Estados Unidos de América. En 1942 el Estado firmó un convenio en el que la Dirección de Educación Indígena de la SEP delega la educación y la elaboración de materiales en lenguas indígenas al Instituto Lingüístico de Verano, aspecto que se complementa con el convenio adicional que fue firmado en 1951, con el que se dio al Instituto Lingüístico de Verano el monopolio de la investigación y la realización de un amplio programa de servicios que incluye intérpretes, cartillas, traducciones, capacitación lingüística, civismo, etc.

Cabe destacar que el 15 de abril de 1938, fue inaugurado el Centro Social Internado No. 14 “Fray Bartolomé de las Casas” en la comunidad de Remedios, Ixmiquilpan Hidalgo. Su objetivo era brindar educación primaria, artística, capacitación tecnológica y servicios asistenciales a jóvenes hombres y mujeres indígenas mayores de 12 años.

Bajo esta vertiente histórica, en el Ato Mezquital se inicia a partir de los años cuarenta una serie de prácticas educativas de integración y asimilación en la zona, dirigidas no solamente a la población infantil, sino también a los otros sectores de la población, mediante acciones alfabetización, en especial a las mujeres indígenas hñahñu, a cargo de las Misiones Culturales, aún presentes en la cotidianidad de las comunidades indígenas del Alto Mezquital.

Foto No. 1. Mujeres Hñahñu en el Programa de Misiones Culturales (1940)



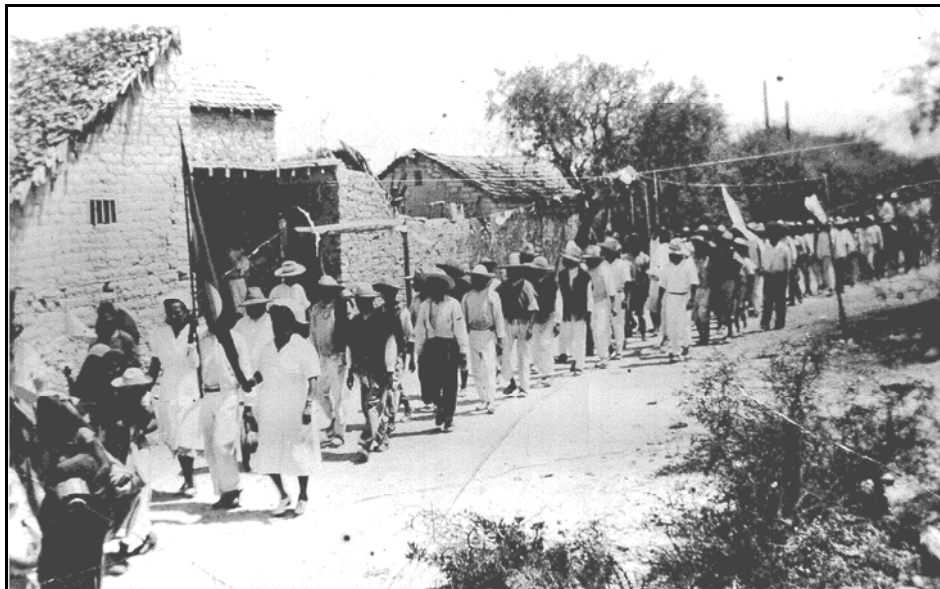
Archivo Histórico de Orizabita, 2004

A unos cuantos años de la labor integracionista de los promotores culturales en la zona del Alto Mezquital y como una medida para institucionalizar la educación y brindar una mayor cobertura al sistema de salud a cargo de la Secretaria de Salubridad y Asistencia, así como fomentar la cultura y la producción, se crea por decreto presidencial en el año de 1951 el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM), que de acuerdo a la postura de Manuel Gamio³⁰ era importante la concentración de recursos y esfuerzos institucionales que permitieran atender los problemas de

³⁰ María de los Ángeles Crummet y Ella Schmidt. Herencias Recreativas: Capital Social y Cultural en los Hñahñu en Florida e Hidalgo. Ponencia presentada en el Primer Coloquio Internacional de Migración y Desarrollo: Transnacionalismo y nuevas perspectivas de integración. Celebrado los días 23, 24 y 25 de octubre de 2003 en Zacatecas México., p. 6, ver en www.migracionydesarrollo.org

desolación y pobreza total que la población Otomí (Hñahñu) del Valle del Mezquital sufría de manera endémica.

Foto No. 2. Desfile del 15 de septiembre de 1940, Orizabita, Ixmiquilpan Hgo.



Fuente: Archivo Histórico de Orizabita, 2004

Cabe destacar que en el año de 1949, ya el Instituto Indigenista Interamericano y la UNESCO inician en el Valle del Mezquital un programa de aculturación e integración de los indígenas otomíes, que dará después lugar al establecimiento, en 1951, del “Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital”, como proyecto de varias secretarías de Estado para desarrollar un programa de integración cultural.³¹

Esta institución pública, tiene por objeto promover el desarrollo económico y social en el ámbito regional y particularmente en las zonas en donde se ha venido efectuando un esfuerzo considerable para superar los rezagos sociales. En la zona del Valle del Mezquital en el estado de Hidalgo.

Sin embargo, con el paso de los años el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, como institución pública para promover el desarrollo a través del proceso de integración de la población indígena en la región, es cooptada, por caciques locales de la región, quienes en su momento, no solamente se aprovecharon de los recursos institucionales para apoyar a los grupos organizados por el partido en el poder (PRI), mediante la estrategia corporativista (en auge en ese período histórico

³¹ Durand Alcántara, op. cit., p. 18

en el país), sino también haciendo mal uso de los recursos institucionales, la mayor parte de sus directivos, se aprovecharon de este organismo público como trampolín político para ocupar puestos de elección popular (Presidentes Municipales, Diputados y Senadores) o simplemente para beneficiarse en puestos más altos de la administración pública; a excepción de Maurilio Muñoz, antropólogo indígena nombrado en 1970 como director del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, quien para algunos habitantes del Valle del Mezquital tuvo una destacada labor y para otros la institución que este dirigía, ha bloqueado muchas de las iniciativas de los pueblos indígenas Hñahñu, como es el caso de de Amalia Pedraza³²

Después de 31 años de labor ininterrumpida, el 30 de diciembre de 1982, se realizaron algunas reformas al decreto de creación del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, modificando entre otros, la denominación del organismo descentralizado por la del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense, ampliando así su cobertura al territorio de la Huasteca, en el estado de Hidalgo.

Ocho años después de aplicadas las reformas, el 4 de diciembre de 1990, se deroga el decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1952 por el que se crea el organismo descentralizado denominado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense.

Según estudio realizado por Pablo Vargas³³, el Alto Mezquital es heredero de los cacicazgos posrevolucionarios que mezclan elementos en los que fincan su fortaleza, por un lado una pertenencia a la etnia hñahñu pero siempre y cuando este ligada en forma corporativa a las estructuras del Estado o al partido del Estado el PRI, esto se ha dado entre los dirigentes del Consejo Supremo Otomi y los funcionarios del extinto Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital (PIVM), que durante decenios contó con recursos federales para el desarrollo de la región, fue liquidado durante el gobierno de Adolfo Lugo Verduzco aun cuando para entonces ya su presencia y presupuesto estaban muy disminuidos.

³² Amalia Pedraza Secundino. “Durante el año de 1978 empezábamos a organizarnos; abrimos una pequeña tienda y visitamos al PIVM, pensando que eran los inmediatos en apoyarnos, pero la respuesta fue negativa, pues están acostumbrados a poner condiciones al artesano.” ³²Las Artesanías del Valle del Mezquital. Política Institucional y Movimiento Social. Ver en Arturo Warman y Arturo Argueta. *Movimientos Indígenas Contemporáneos en México*, p. 171

³³ Pablo Vargas González e Irma Eugenia Gutiérrez Mejía. La Organización Social en Hidalgo: Estudio de Caso. Ver en *Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil*. Editorial Red Nacional de Investigación Urbana. México, 2001, pp. 245 – 247

Asimismo, Pablo Vargas³⁴ señala que la planeación y operación de sus programas estuvieron siempre lejanos a las decisiones de los indígenas, poniendo en marcha aquéllos que se decidían desde los órganos directivos de la institución o desde el gobierno del Estado con una actitud paternalista hacia los campesinos a los que estaban dirigidos y vinculando su otorgamiento a la generación de compromisos políticos de apoyo electoral a candidatos del PRI o como instrumento de legitimación de grupo o personajes locales.

Resumiendo, la política social que se ha aplicado a los pueblos indígenas de México, entre ellos los Hñahñu del Ato Mezquital, desde los años 40 hasta los años 80, se sujeta a una política indigenista de integración, la cual se institucionalizó y se convirtió en política del Estado Mexicano a partir de 1940, y desde esa fecha busca integrar a los pueblos indígenas al sistema capitalista, mediante la aplicación de diversas estrategias, enmarcadas en las teorías: Evolucionista, Funcionalismo y Relativismo Cultural.

En los años ochenta, con la aplicación del indigenismo contemporáneo, el Estado mexicano asumió una postura de participación, autodeterminación y autogestión, con el fin de integrar a los pueblos indígenas al sistema nacional, hecho que continuó hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989 – 1994). Postura que cambió con el arribo del movimiento indígena nacional, comandado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Consejo Nacional Indígena, quienes desde su aparición en el escenario político nacional, demandaron una nueva constitución que tome en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas, el respeto y la defensa de la autonomía indígena, así como establecer una nueva relación entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la Sociedad Civil; demandas y principios decretados en los Acuerdos de San Andrés Larraizar, Chiapas. Acuerdos, que deberían ser solucionados por las autoridades del poder ejecutivo, en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

Sintetizando, política social, bienestar, calidad de vida, pobreza, desarrollo, participación y organización social, son algunos de los conceptos que fueron puestos a un proceso de evaluación, a través de una metodología para la investigación cuantitativa y cualitativa; con el objeto de poner a prueba las hipótesis, variables, categorías e indicadores analíticos; los cuales se sintetizan de la forma siguiente:

³⁴ Vargas González y Gutiérrez Mejía, op. cit., p. 247

CUADRO NO. 29. VARIABLES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS.

VARIABLES INDEPENDIENTES	VARIABLES DEPENDIENTES
Asimilación e integración de la política indigenista.	Deteriorado de los procesos de organización social Debilitamiento de la participación social de los pueblos indígenas.
Carácter lineal y vertical de la política indigenista	Falta de credibilidad de la población ante el quehacer institucional. Apatía de la población ante los programas de desarrollo y toma de decisiones.
La política indigenista durante los dos últimos sexenios.	Acciones enfocadas a atender la pobreza
Iniciativa de cambio de la política indigenista de Vicente Fox	Disminución de recursos, pérdida y centralización de funciones del INI – CDI. Se contraponen, A los procesos de organización y participación social de los pueblos indígenas.
Las formas de organización social tradicional de los pueblos indígenas	Proceso de bienestar y desarrollo social, Se contraponen a: Las formas, niveles y mecanismos de participación que surgen de las estrategias de las instituciones públicas

Fuente: Martín castro Guzmán. 2006

Asimilación e integración es una política que el gobierno mexicano ha aplicado a los pueblos indígenas desde los años cuarenta, aspectos teóricos desarrollados en el capítulo cuarto y que en el siguiente capítulo y los relacionaremos con los procesos de organización y participación social de los pueblos indígenas, mediante una mirada a través del trabajo de campo; visualizando sobre todo los efectos de esta política en el deterioro de la organización y participación de la población.

Bajo esta vertiente de análisis, se expone en el capítulo cuarto que la política aplicado a los pueblos indígenas de México, desde 1940 a fecha, presenta un corte lineal y vertical; es decir, que la política emana de las cúpulas que dirigen las instituciones públicas, ya que son las que “tienen” el conocimiento y la habilidad para construir, diseñar, elaborar, ejecutar y evaluar los programas y proyectos sociales, como parte de la política social, y que la población que se encuentra en la base piramidal del sistema predominante, “no cuenta” con los conocimientos, ni con las habilidades que le permitan formar parte en el proceso de toma de decisiones. No obstante en este capítulo, se exponen algunos modelos de desarrollo y política social alternativa, donde se indica la importancia de la participación y la organización de la población para la toma de decisiones en su propio desarrollo. Prevalciendo, sin duda alguna la política lineal y vertical, la cual ha creado al interior de los pueblos y comunidades indígenas un falta de credibilidad institucional, debido a que muchos de los servicios públicos suelen ser engorrosos y burocráticos. Asimismo, una creciente apatía de la

población en la aplicación de programas y proyectos sociales, pero sobre todo en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, en el capítulo quinto se hace un análisis del Estado mexicano en los dos últimos sexenios (Zedillo y Fox), donde se señala que ambos continúan aplicando una política social, de corte lineal y vertical, a pesar de las recomendaciones de los diferentes organismos y leyes internacionales. Acciones sociales con carácter focalizado, que ha sofisticado mediante la aplicación de estrategias para disminuir y no eliminar la pobreza extrema en México, como es el caso de los programas sociales de Progresá y Oportunidades, que han tenido un gran reconocimiento, no tan solo por la población, sino sobre todo por el Banco Mundial. En esta lógica integracionista, el Estado mexicano y algunos organismos internacionales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conceptualizan la política social como una herramienta para combatir la pobreza; aspectos que quedan plasmados en los capítulos primero y segundo respectivamente, y que sin duda son contrastados por el trabajo de campo.

Pese a la iniciativa de cambio de la política indigenista de la administración foxista, al crear leyes e instituciones en las que no hay un consenso, más bien existe una total divergencia; pues las organizaciones indígenas aglutinadas al amparo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Consejo Nacional Indígena, han demandado en múltiples foros su total desacuerdo con estas iniciativas gubernamentales, ya que queda fuera la demanda de la autonomía indígena.

Política integracionista que al abrigo de un nuevo concepto denominado Reconstitución, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas plantea una nueva función del quehacer institucional, la reconstitución de los pueblos indígenas, concepto que tiene sus orígenes en la demanda de las organizaciones indígenas, al proponer una nueva ley indígena, una nueva carta magna (constitución), y también una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad civil.

La idea de la autonomía para los pueblos y las comunidades indígenas, es poner al descubierto, al margen de la ley, la serie de prácticas que estos grupos impulsan para mejorar su bienestar y calidad, en especial aquellas acciones que son comunes y que sus habitantes practican con la responsabilidad que demanda el pueblo, a través de su participación y organización social, representadas por la Asamblea, los Comités, y la Faena comunitaria. Formas de organización social

tradicional, que han utilizada a través de usos y costumbres, con el fin de impulsar su desarrollo comunitario.

En este contexto teórico, explorado en el transcurso del trabajo documental y contrapuesto a partir de los datos empíricos, se presenta a continuación la explicación descriptiva y analítica y de los supuestos planteados al inicio de la investigación y que éstos solamente tendrían una respuesta, a través del trabajo de campo, con informantes claves y autoridades institucionales, que tienen presencia en la zona de trabajo.

VIII. POLÍTICA SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ALTO MEZQUITAL.

La investigación se realizó en tres etapas, la primera consistió en tener un acercamiento con las autoridades y la población de las comunidades seleccionadas, mediante la elaboración de un diagnóstico situacional de las cuatro comunidades, con el fin de conocer la problemática sociocultural, económica y política de la zona; asimismo, con el finalidad de asentar un contacto estrecho con autoridades e informantes claves de las comunidades seleccionadas, mediante la aplicación de técnicas para la recolección y análisis de la información, principalmente con el apoyo de la cedula censal, entrevistas estructuradas y observación participante.

En una segunda etapa de acercamiento con la población, se diseñaron programas y proyectos de atención a las necesidades y problemáticas detectadas en diagnósticos situacionales en cada una de las comunidades objeto de estudio, con el fin de trabajar en forma estrecha con la población, dando como resultado, el logro de la confianza de la población con el equipo de trabajo.

Para el desarrollo de estas dos etapas, se trabajo en forma ininterrumpida con la población y las autoridades comunitarias por un espacio de dos años, es decir, del mes de agosto de 1994 al mes de diciembre de 1995.

La tercera etapa, se divide en dos momentos; en el primero se realizó un proceso de sistematización de la información recabada en las dos primeras etapas, a través de un análisis minucioso de los documentos elaborados por el equipo de trabajo; tales como: Diagnósticos, Estudios Exploratorios Descriptivos (Estudios de Comunidad), Diarios de Campo, Crónicas Grupales, Proyectos Socioculturales y Recreativos, Evaluaciones y Estudios Exploratorios de la Problemática Social. Para el segundo momento, se aplicaron 46 instrumentos, con preguntas cerradas y abiertas, a informantes claves de las cuatro comunidades seleccionadas, con la finalidad de profundizar en la información, referente a los servicios sociales que otorga el Estado y sistema institucional a la población indígena del Alto Mezquital; es decir, la aplicación de la política social indígena y sobre todo los procesos de organización y participación de la población en dicha política, aplicada durante los dos últimos sexenios; asimismo, mediante el análisis comparativo, se confrontó la información de los informantes claves, con la información vertida por las autoridades de instituciones públicas que brindan un servicio a la población, previa aplicación de instrumentos de investigación.

8.1. Selección del caso: Orizabita, Villa de la Paz, El Taxtho y El Boye.

Estas comunidades fueron seleccionadas, porque se contó desde el inicio, con el apoyo de un Grupo de Estudiantes de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes realizaban su práctica escolar comunitaria en dichas comunidades, bajo la supervisión y asesoría del sustentante de ésta investigación.

Asimismo, porque el equipo de investigación, disfrutó desde antes de su arribo a la zona de trabajo, con el apoyo de las autoridades de la Delegación Municipal de cada una de las comunidades, así también porque se contó con el apoyo de las autoridades estatales de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) antes Instituto Nacional Indigenista y de la organización civil “Construyendo Programas para el Desarrollo Social” (COPRODES), quienes apuntalaron constantemente el trabajo del equipo, mediante la dotación de recursos y financiamiento de proyectos.

Cabe destacar que las comunidades, son casos típicos representativos de la zona del Alto Mezquital, ya que las cuatro comunidades, se caracterizan por tener población que aún habla la lengua Hñahñu, conservan sus costumbres y tradiciones, especialmente en sus formas de organización y participación social, como son: la Asamblea, el Comité y la Faena; además de presentar un problemática socioeconómica similar, como es la migración, la falta de fuentes de empleo, la pérdida de su lengua materna, entre otros. Aspectos que fueron importantes para el estudio de nuestro objeto de investigación, ya que nos brindaron la oportunidad, no solo de conocer una realidad social, sino también proponer estrategias de intervención para la solución de las problemáticas, con el diseño de modelos de intervención. En síntesis, podemos decir, que las comunidades fueron seleccionadas, porque se dio un fácil acceso, se mezclaron procesos, programas, personas, interacciones y/o estructuras relacionadas con el estudio; asimismo, porque se pudo establecer una buena relación con los informantes claves y se permaneció en las comunidades el tiempo que fue necesario para el desarrollo del trabajo.

Para asegurar la calidad y credibilidad del estudio, el equipo se apoyó en dos tipos de investigaciones; la primera bajo la metodología de investigación cualitativa¹, la cual es entendida,

¹ Taylor y Bogdan. La investigación cualitativa entendida como “aquella que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. Ver en Gregorio Rodríguez Gómez. Metodología de Investigación Cualitativa. Año 1999, p. 33.

como aquella que busca interpretar lo que la población interpreta de su realidad; y la segunda con el apoyo de la metodología de investigación cuantitativa, la cual contextualiza una realidad a partir del análisis e interpretación de la información vertida en cuadros y gráficos.

Para la investigación de tipo cualitativa, se apoyo preferentemente en el método etnográfico, el cual es conceptualizado como “el método de investigación por el cual se aprende el modo de vidas de una unidad social concreta”.² Por lo que se utilizó para el desarrollo de este método, la aplicación de técnicas: observación participante y entrevistas a profundidad, con el apoyo del diario de campo y crónicas de grupo, así como el análisis de fotografía y archivos privados.

En el caso de la investigación de tipo cuantitativa, se apoyo en el método comparativo y analítico, utilizando para la recolección de datos, las técnicas de entrevista estructurada y el cuestionario con preguntas cerradas, con el objeto de controlar las variables, categorías, indicadores y unidades de análisis, así también evitar la dispersión de la información. Para ello, se utilizó una muestra probabilística para poblaciones finitas.

$$n = \frac{Z^2 N p q}{e^2 N + Z^2 p q} \qquad n = 46$$

n = Tamaño de la muestra
 Z = Nivel de Confianza (1.75)
 N = Universo (74 Informantes
 claves en las cuatro localidades)
 p = Probabilidad a favor (0.5)
 q = Probabilidad en contra (0.5)
 e = Error de estimación (0.08)

Las cuarenta y seis personas a las que se les aplicó el instrumento de investigación cuantitativa, fueron seleccionadas a través de las estrategias empleadas por la metodología de la investigación cualitativa, quien señala que los informantes se eligen porque cumplen con ciertos requisitos que, en el mismo contexto de la misma población, no cumplen otros miembros de la comunidad.

De acuerdo a este parámetro, la definición de los atributos que definieron el perfil ideal del informante clave son:

² Gregorio Rodríguez Gómez, op. cit., p.44.

- Conocimiento de la problemática indígena comunitaria;
- Que viviera en la comunidad;
- Que el informante tuviera interés por el estudio;
- Que tuviera una actitud de “buena voluntad” para proporcionar la información;
- Que tuviera capacidad para transmitir verbalmente la información.
- Que el informante contara con el tiempo libre:
- Que haya sido representante comunitario;
- Establecer buena relación; y
- Asegurar la calidad y credibilidad del estudio.

Con base a la caracterización señalada, se realizó una selección de informantes claves por comunidad, tratando de equilibrar los instrumentos en las cuatro comunidades seleccionadas.

CUADRO. NO. 30. TAMAÑO DE LA MUESTRA X COMUNIDAD.

COMUNIDAD	TOTAL DE POBLACIÓN	INFORMANTES CLAVES	%	NUMERO DE CUESTIONARIOS	
Villa de la Paz	241	18	24.3	11	8
El Boye	178	14	18.9	9	10
El Taxtho	183	10	13.5	6	9
Orizabita	1025	32	43.2	20	19
Totales	1627	74	100	46	46

Fuente: Martín Castro Guzmán (2006)

Para la aplicación del cuestionario con autoridades institucionales, se tomo como estrategia que las instituciones, en el momento de la investigación, estuvieran trabajando en las cuatro comunidades, ya que ello, facilitaría su aplicación, además de ahorrar recursos y tiempos. Se realizaron un total de 21 entrevistas estructuradas a instituciones públicas, con una fuerte representatividad en la zona de trabajo, ya que era uno de los requisitos para la selección de la unidad de análisis., entre otros, que las instituciones tuvieran un trabajo con comunidades indígenas en las diferentes áreas de intervención, como son: salud, educación, servicios públicos, procuración de justicia, etc., así como facilidad de acceso para la entrevista, y sobre todo un conocimiento de la problemática indígena.

CUADRO NO.31. INFORMANTES CLAVES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

INSTITUCIONES	CARGO	AREA DE INTERVENCIÓN	NUMERO DE INSTRUMENTOS
Consejo Nacional para el Desarrollo de pueblos indígenas	Delegado estatal Dirección General de Asuntos Jurídicos	Asistencia social	2
Centro Coordinador para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Director	Asistencia social	1
Coordinación Regional No. 16	Director Enlace Social	Proyectos productivos	2
Secretaría de Desarrollo Social	Residente Regional	Proyectos productivos	2
Dirección General de Programas de Atención Indígena	Administrativo	Asistencia social	2
Escuela primaria "López Rayón"	Directora	Educación	1
Escuela Primaria Bilingüe "Lázaro Cárdenas"	Directora Profesora	Educación	2
Hospital General	Director	Salud	1
Instituto Mexicano del Seguro Social	Directora	Salud	1
Presidencia Municipal Ixmiquilpan	Director de Servicios Públicos	Servicios públicos	1
Secretaría de Desarrollo Regional del Estado de Hidalgo	Administrativo	Proyectos productivos	1
Secretaría de Salud	Director del Centro de Sanidad	Salud	1
Servicios Regionales	Jefe de Servicios	Educación	1
Supervisión Regional de Telé secundarias	Supervisor Escolar	Educación	1
Casas de la Cultura	Coordinadora	Cultura	1
Desarrollo Educativo	Director	Educación	1

Fuente: Martín Castro Guzmán (2006)

Cabe destacar que la aplicación de los instrumentos se hizo principalmente a los líderes de las instituciones, es decir, nuestros informantes claves fueron las propias autoridades, directores y jefes de unidad.

8.2. Aspectos sociodemográficos de la zona de trabajo.

Para tener una apreciación sociodemográfica del Estado, en relación a la dinámica de los pueblos indígenas, primero ubicaremos la zona de trabajo con la finalidad de presentar un diagnóstico situacional de las cuatro comunidades indígenas en las que se trabajó precisando sus problemas y necesidades sociales, para después en un segundo momento realizar un análisis interpretativo de la participación de los diversos actores sociales en los procesos de desarrollo comunitario.

La región conocida como Valle del Mezquital, según Vargas González³, rebasa el ámbito geográfico y administrativo de los municipios integrantes de su territorio; asimismo es catalogada por éste autor como una región que permite observar los cambios fundamentales en sus límites y

³ Pablo Vargas González, Transformaciones agrarias e identidad en el Valle del Mezquital, México. Revista Electrónica Debate Agrario, No. 51. Ecuador 2001., p. 1. <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate190.htm>

extensiones a través del tiempo. Además de ser un espacio socialmente creado, no solo por sus pobladores y por los diversos actores sociales que han interactuado en dicho espacio; sino también señala que es producto de las relaciones sociales de dominio prevalecientes en cada una de las etapas de la historia del Valle del Mezquital; por ejemplo, acota que de los 34 municipios que corresponden a la regionalización del Valle del mezquital que hizo el Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital en el año de 1952, muchos de ellos ya no cuentan con los elementos etnográficos para considerarse región “étnica”, como son la lengua, la indumentaria, las formas de organización y participación social, así como sus costumbres y tradiciones.

Bajo esta postura de pérdida de valores e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, los 34 municipios que integran el Valle del Mezquital serían totalmente reducidos, ya que la mayoría de los municipios identificados como indígenas en el año de 1952 por parte del Patrimonio Indígena, estos han perdido en un alto porcentaje su lengua materna.

No obstante, Danu Fabres⁴ citando a Vázquez hace una regionalización del Valle del Mezquital, según este autor son 28 los municipios que pertenecen a ésta región: Actopan, Ajacuba, Alfajayucan, El Arenal, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Cardonal, Chapantongo, Chilcuautla, Fco. I. Madero, Huichapan, Ixmiquilpan, Jacala, Mixquiahuala, Nicolas Flores, Nopala, Progreso, San Salvador, Santiago de Anaya, Tasquillo, Tecozautla, Tepatepec, Tepetitlan, Tenango, Tlahuelipan, Tlaxcoapan, Tula de Allende, Zimapan.

Asimismo, Danu Fabres hace una subregionalización de la zona, ordenándola de acuerdo con las características geológicas, fisiográficas, de relieve, de condiciones socioeconómicas y sobre todo a partir de la división municipal, distinguiendo tres subregiones: la Sierra Gorda, el Alto Mezquital y el Valle del Mezquital. Con relación al “*Alto Mezquital*”, señala que ésta se localiza al norte del Valle del Mezquital y se caracteriza por ser una zona árida, la cual se compone por los municipios de Actopan, Alfajayucan, El Arenal, Cardonal, Chapantongo, Chicauautla, Huichiapan, *Ixmiquilpan*, Nicolás Flores, Nopala, Santiago de Anaya, Tasquillo, Tecozautla y Zimapan.

Por su parte Vargas González señala que el “*Alto Mezquital*”, es un espacio social y geográfico, histórica y culturalmente, en el cual la población, desde tiempos inmemorables se ha venido adaptando a su entorno, desarrollando formas de organización social que le han permitido el

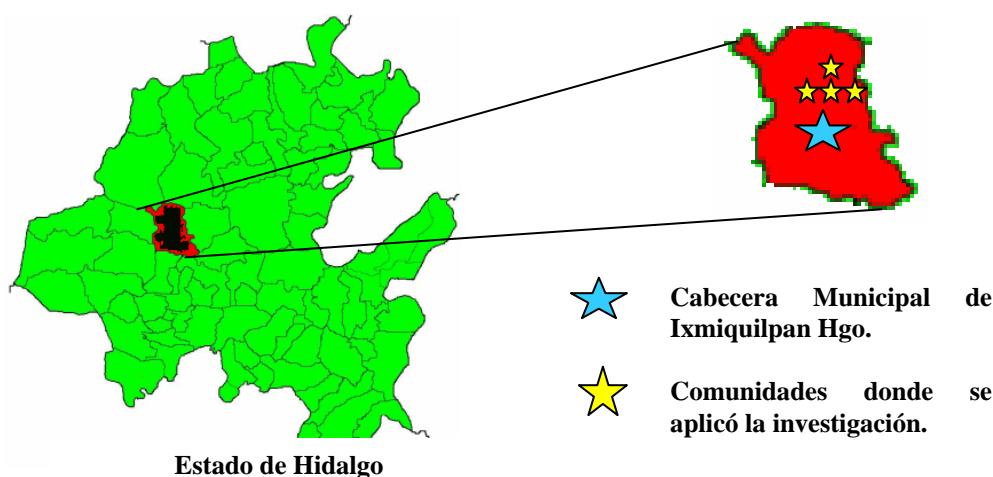
⁴ Danú Alberto Fabre Platas. *Una Mirada al Valle del Mezquital desde los Textos*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México, 2004, pp. 34 - 36

dominio de su territorio. Por el tipo de clima y de suelo esta microregión se ubicaría como zona árida, en donde la flora y fauna es similar a la del semidesierto: huizache, la lechuguilla, las guapillas, las biznagas, los cardones y magueyes.”⁵ Con base a esta caracterización, los municipios que formarían parte del Alto Mezquital, serían El Cardonal, Ixmiquilpan, Tasquillo y Alfajayucan.

Según el Plan Estatal de Desarrollo 1999 – 2005, establece un total de 14 regiones para el estado de Hidalgo. La Región IV donde se aplicó el proyecto, esta conformada por los municipios de: Alfajayucan, Cardonal, Chilcuatla e Ixmiquilpan. Estos municipios tienen una superficie de 1, 727 KM², lo que representa el 6% del territorio estatal en el cual habitan 123,585 persona, de acuerdo al censo de 1995.

Las comunidades que forman parte del estudio, pertenecen al Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo, de la región conocida como el *Alto Mezquital*; se encuentran ubicadas al norte del Municipio a una distancia de 15 Km. Aproximadamente. Se ubican a una altura de 1920 metros sobre el nivel del mar. La población tiene rasgos indígenas, su lengua es el hñañhú, que significa “el que habla con la nariz”, la característica principal de esta lengua es que la pronunciación es glotal y nasal, cuenta con siete vocales, dos más que el castellano.⁶

Mapa de Ixmiquilpan Hidalgo y las cuatro Comunidades de Trabajo



Cabe destacar, que el estado de Hidalgo ocupa hoy el quinto lugar entre los estados del país con mayor marginación y el cuarto lugar en pobreza extrema, esto según los datos del Censo de

⁵ Pablo Vargas González., op., cit., p. 3

⁶ Diagnóstico Situacional elaborado por el Grupo de Práctica Comunitaria 2735, de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, durante los meses de agosto a diciembre del 2003.

Población y Vivienda que se realizó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI en el 2000. El Valle del Mezquital es una región pobre dentro de un estado pobre y el Alto Mezquital es lo más pobre del Valle. Sin embargo hay que hacer notar que el alto mezquital no es hoy la región más pobre de la entidad, la zona tepehua y la huasteca sufren condiciones de marginación más severas.⁷ Por ejemplo en materia educativa, Núñez Soto⁸, acota que gran parte de la población indígena es analfabeta, no asiste a la escuela o aún no termina la primaria, lo que representa que casi la mitad de los indígenas del estado no cuenta con instrucción primaria. Aseveración que pudimos constatar al observar las cifras del INEGI⁹ en este aspecto; donde el 37.2% de la población indígena en Hidalgo es Analfabeta

Respecto a los servicios públicos, Núñez Soto¹⁰ nos dice que en las comunidades indígenas existe un bajo nivel de bienestar en comparación con las zonas urbanas del estado, marcando una significativa polaridad, ya que en esas comunidades existe un serio problema en cuanto a la dotación de servicios como agua entubada, drenaje y electricidad. Asimismo, gran parte de las viviendas de esta población cuenta con piso de tierra, lo que manifiesta el atraso en que se encuentra este importante sector de hidalguenses.

CUADRO NO. 32. PRINCIPALES INDICADORES DE DESARROLLO ESTATAL POR REGIONES

INFRAESTRUCTURA	ESTADO	REGIÓN VI
No. De Localidades menores de 2500 Hab.	4,372	
No. De Localidades mayores de 2500 Hab.	91	1
Población ocupada en el Sector Primario (%)	38	47
Población ocupada en el Sector Secundario (%)	26	21
Población ocupada en el Sector Terciario (%)	36	32
% De Población con Ingresos < de 2 S. M.	65	68
% De Población sin Ingresos	9	10
% De Población Marginada	27	26
No. De Espacios Educativos a nivel preescolar	2,281	173
No. De Espacios Educativos a nivel primaria	3,054	206
No. De Espacios Educativos a nivel secundaria	839	60
No. De Espacios Educativos a nivel medio superior	167	11
No. De Espacios Educativos a nivel superior	33	1
No. De Unidades Médicas	657	46

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 1999 – 2005

8.3. Diagnóstico Situacional de la Zona de Trabajo.

⁷ Pablo Vargas González e Irma Eugenia Gutiérrez Mejía, op. cit., pp. 245 - 247

⁸ Manuel Ángel Núñez Soto. Plan Estatal de Hidalgo 1999 - 2005. Pág. 109

⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2000 ver su pagina electrónica www.inegi.gob.mx

¹⁰ Núñez Soto, op. cit., p. 109

De acuerdo a los datos proporcionados por las autoridades municipales, las cuatro comunidades tienen un promedio de 3200 habitantes, las familias están compuestas en un promedio de 6 integrantes. Del total de habitantes, el 60% esta representado por las mujeres y un 40% por los hombres; esta desproporción se debe a que un gran número de hombres, tiende a emigrar a los Estados Unidos en busca de una mejor solvencia económica, principalmente la población entre 16 y 30 años de edad y al regresar a su lugar de origen, invierten su capital en la construcción de vivienda. Por otro lado la migración es un factor determinante que influye en la familia, provocando que la mujer asuma el rol que le corresponde al hombre como jefe de familia.¹¹

De las cuatro comunidades, Orizabita es la comunidad más antigua, catalogada en ámbito antropológico como una “comunidad pueblo”, debido a que fue el centro socioeconómico, político y cultural de la región por más de 150 años. La comunidad de Orizabita se fundó en el año de 1828 por los padres Agustinos. Inicialmente los indígenas otomíes llegaron a situarse en este lugar para liberarse de las persecuciones de otras “tribus” más poderosas, según la leyenda los españoles en su travesía por estas tierras mesoamericanas iban acompañados de un crucifijo que lo llamaban “*El señor del buen viaje*”, era el patrón de los marinos, para que llegaran con bien y sin ningún problema en el camino, después llegó a Orizaba Veracruz, de ahí partió y no descansaron por más tiempo hasta que llegó a “**NDAST’OHO**”, que es el nombre original de Orizabita, nombre que se deriva de la lengua Hñahnu que data de la época de la colonia virreynal y que significa “**Cerro Grande**” o “**Cerro Mayor**”¹².

8.3.1. Diagnóstico situacional de Villa de la Paz.

La comunidad cuenta con una población de 241 habitantes, conformados en 51 familias, de los cuales el 49.37% son mujeres y el 50.63% son hombres. La población es originaria de la comunidad de Orizabita, y cada uno de los habitantes aún tiene hermanos, primos, tíos, etc., en la comunidad de Orizabita. Villa de la Paz, es una comunidad relativamente nueva, ya que a partir del 2 de abril de 1989, la H. Asamblea Municipal de Ixmiquilpan le otorga su representación comunitaria; es en ese momento histórico, es cuando se desarrollan aún más los conflictos con la comunidad de Orizabita. La causa de separación e inicio de una nueva comunidad, se da raíz del trato que recibían los pobladores en reuniones, asambleas y sobre todo por los beneficios del trabajo de faena, debido a

¹¹ Investigación Exploratoria realizada por Ceseña Barquera Elda en agosto de 2001. Área Académica de Trabajo Social. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Originaria de la comunidad de Orizabita.

¹² Amalia Pedraza Secundino. Monografía de mí comunidad “NDAST’OHO”, Ixmiquilpan Hgo. 1999.

que en su totalidad los apoyos siempre quedaban en el centro de la comunidad de Orizabita; es decir, la población más beneficiada con infraestructura fueron los habitantes que vivían en el centro, mientras que la población que vivía a las orillas y fuera de Orizabita carecían de los servicios básicos elementales para su desarrollo, tal como lo atestigua, un informante clave en su percepción:

“En cualquier trabajo planeado y realizado para el desarrollo de la comunidad, como la pavimentación de la carretera y calles, energía eléctrica y agua potable, las manzanas o comunidades pequeñas tenían que participar con faena o aportación económica y todo quedaba en el Centro de Orizabita, ellos eran los únicos beneficiados, más aún éstas pequeñas localidades eran controladas con la aportación obligatoria para las fiestas patronales, pagos de agua, faenas, etc., sin tener algún beneficio de los servicios antes mencionados y de igual manera sin recibir algún informe o registro sobre las aportaciones.”¹³

Esta situación cambió, cuando algunos habitantes que vivían a las orillas de Orizabita, son elegidos en puestos de representación, por ejemplo, cuando el profesor José Charrez Pedraza, es elegido como delegado de la comunidad de Orizabita. Escenario que les permitió constatar, el proceso de dominio y control que ejercían ciertos individuos sobre el resto de la población sin argumento alguno, más que acatar las ordenes de algunos integrantes de ciertos grupos políticos, en especial del partido del PRI. De esta forma, con el apoyo de otros habitantes cercanos al PRD y al PAN, formar una nueva comunidad, que pudiera luchar por sus propios beneficios.

“En una reunión con Fidencio Barquera Félix, Sabino Barquera, Agustín Huerta Nopal, Hipólito Flores, Pablo Huerta Nopal, Eleuterio Flores Almaraz, etc. decidimos que no se aportaría un centavo más y que no se asistiría a las faenas en el centro de Orizabita, iniciando así la molestia y la presión hacia los iniciadores de la comunidad, pretendieron dividimos políticamente; propiciando un ambiente de inseguridad.”¹⁴

A partir de ese momento los habitantes de Villa de la Paz enfrentan agresiones por parte de los vecinos de Orizabita, acciones que dificultaron las actividades de desarrollo y bienestar de la nueva comunidad, como la privación de sus hijos al sistema básico de educación, ya que les cerraron las puertas de la Escuela, como de las agresiones físicas y morales que eran sujetos, incitación a la violencia, privación de vías de comunicación, así como los servicios públicos con los que se contaba en ese momento, saqueos de recursos naturales, invasión territorial, impedimento a la utilización de servicios de transporte y sobre todo la privación a la libertad.

¹³ Entrevista a José Charrez Pedraza. Informante Clave de la comunidad de Villa de la Paz.

¹⁴ José Charrez Pedraza, op. cit., (entrevista)

Al paso de los años, la situación se ha polarizado, debido a que los habitantes de Villa de la Paz iniciaron un proceso de acercamiento con las autoridades federales, solicitando la construcción de una carretera pavimentada que comunicara las cuatro comunidades objeto de estudio. A partir de dicha petición, los líderes comunitarios, representantes de Acción Nacional, hacen un trabajo político en la zona dividiendo en cierta medida a las comunidades que en su momento, eran influenciadas por el Revolucionario Institucional.

Otro problema, es la división notoria que existe dentro de los habitantes, pues aunque no se tenga la presencia tan fuerte del Partido de la Revolución Democrática, algunos líderes buscan impulsar acciones de beneficio social, que aunado al trabajo del PRI y del PAN, lo que hacen es desintegrar aún más a la población de Villa de la Paz; lo que ha propiciado que algunas personas se organicen para gestionar recursos para su beneficio propio y no de la colectividad, como son los invernaderos que existen en la región.

CUADRO NO. 33. PROBLEMAS SOCIALES EN LA COMUNIDAD DE VILLA DE LA PAZ.

PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIALES			
Servicios Públicos	Salud	Educación	Otros problemas
El servicio de recolección de basura no existe. Falta del sistema de drenaje. Falta de pavimentación de calles. Ineficiente sistema de alumbrado público. Problema de agua potable.	No existe ningún servicio de salud. Enfermedades gastrointestinales y respiratorias. Higiene personal y saneamiento ambiental. Defecación al aire libre	Se carece de personal especializado que conozca la realidad indígena del estado. Hacen falta tanto aulas como profesores. Tres profesores atienden a los seis grados. No se cuenta con una secundaria.	Un alto grado de Migración. No hay fuentes de empleo. Un cierto grado de alcoholismo. No existen espacios adecuados de recreación y esparcimiento de la cultura. Conflictos grupales y extra comunitarios.

FUENTE: Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS – UNAM del periodo Agosto - Diciembre 2004

Como se observa en el cuadro, es importante señalar que la población de Villa de Paz, respecto la **educación**, en el nivel preescolar, se carece de personal pedagógicamente especializado que conozca la realidad indígena del estado, situación que impide que la población tenga una educación bilingüe y pluricultural, ya que cuenta con una sola profesora y 17 alumnos. Asimismo, en el sistema de educación primaria, hacen falta tanto aulas como profesores, ya que solo hay tres salones y tres profesores para atender a los seis grados, por lo cual se visualiza que los alumnos no tienen una atención educativa adecuada. En el caso de los alumnos de la secundaria, estos tienen que trasladar a los poblados más cercanos: Orizabita y San Nicolás ha recibir dicho servicio.

En este rubro educativo, es importante acotar que del total de la población de Villa de la Paz (241 habitantes), 32 son niños menores de 3 años, 14 están en preescolar, 71 están en primaria, 54 estudian secundaria, 32 cuentan con estudios de nivel medio superior (preparatoria y/o técnico), solamente 21 personas cuentan con estudios superiores y 13 personas mayores de 15 años no cuentan con estudio alguno, es decir, el 5.4% son analfabetas.

Referente a los **servicios públicos**, el servicio de recolección de basura no existe, por lo que los habitantes tienen la necesidad de quemar su basura, provocando un índice de contaminación que a largo plazo afectara a la población, así como a su medio ambiente, situación que pone en detrimento su bienestar y calidad de vida. Otras problemáticas detectadas en este rubro son: la falta del sistema de drenaje, (actualmente se esta llevando la construcción del mismo, pero desafortunadamente es un proceso a largo plazo ya que el proyecto esta contemplado en tres fases), la falta de pavimentación de calles y una mejor eficiencia en el sistema de alumbrado público.

Dentro de la comunidad no existen ningún **servicio de salud**, y la población tiene que asistir principalmente al Centro de Salud de Orizabita, en donde son atendidos por una pasante de servicio social, con un horario de 9 a 3 de la tarde de martes a viernes. La consulta es gratuita. Debido a que la población cuenta con el apoyo del Programa Oportunidades, el médico y la enfermera acuden a la comunidad de Villa de la Paz, una vez al mes, para dar consulta a la población, además de brindarles leche en polvo vitaminada para los niños.

En lo concerniente a la dinámica social, en la comunidad de Villa de la Paz, se practican dos religiones: la católica y la evangélica o protestante, cabe destacar que entre ambas religiones aparentemente no existe fricciones por sus creencias, debido a que tienen un respeto mutuo respecto a sus credos, llegando incluso a contraer matrimonio entre ambos grupos.

La organización sociopolítica de la comunidad esta compuesta actualmente las siguientes autoridades:

- Delegado Municipal (Eleuterio Flores Almaraz), Subdelegado Municipal (Fernando Huerta Nopal), Secretario (Enrique Huerta Taxthó: Es el que se encarga de hacer las gestiones necesarias para el beneficio de la comunidad. Asimismo, es el encargado de planear y coordinar los trabajos y actividades a

- Comité de Agua Potable (Jorge Huerta Nopal), Comité de Obras para Agua Potable (Andrés Flor Rincón): Son los responsables de distribuir adecuadamente y ordenadamente el agua a todos los ciudadanos, estar al día sobre el funcionamiento de la bomba y el tiempo que se extrae el agua.
- Comité de Obras Materiales (Jerónimo Granjeno Hernández y Javier Almaraz González) Tiene como función gestionar recursos y apoyos para la ejecución de obras públicas (pavimentación de calles, mantenimiento de inmuebles), así como coordinar los trabajos de faenas.
- Comité de Acción Social (Gerardo Huerta): Es el que se encarga de organizar los principales eventos socioculturales de suma importancia para la comunidad, especialmente en la organización de la fiesta patronal y fiestas patrias.
- Comité de Seguridad y Vigilancia: Este comité, tiene como encargo realizar acciones y actividades que permitan que la población se sienta segura y tranquila, realizando rondines y reuniones permanentes para prevenir actos delictivos, en coordinación con las autoridades municipales.
- Comité de Educación: En colaboración con las autoridades de las escuelas del sistema de educación básica, el comité se responsabiliza por el mantenimiento de los inmuebles, mediante el trabajo permanente de faenas, de limpieza, pintura y jardinería.

Como una forma de organización sociopolítica, el Delegado Municipal descargan parte de sus funciones en los comités, que son formas representativas y de ejecución de acciones directas al desarrollo de la comunidad, debido a que se les delega alguna responsabilidad y ellos son los encargados de resolver la problemática que se presente de acuerdo a su área de intervención.

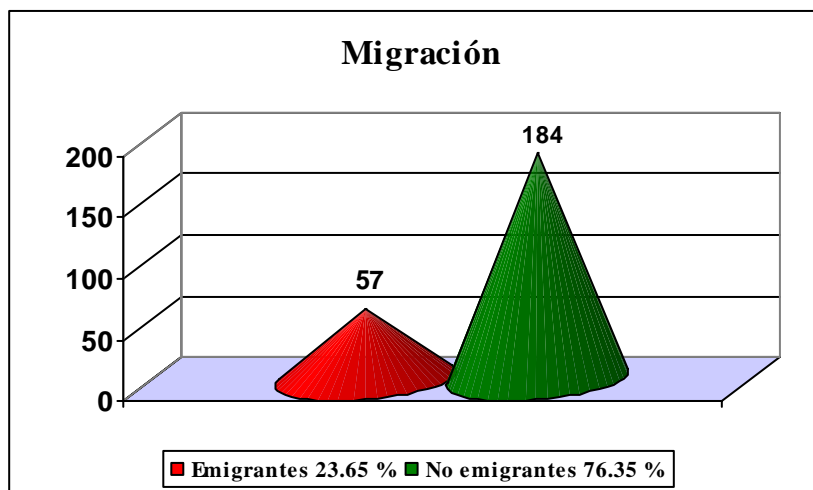
Como parte del proceso de organización y participación social, la población realiza asambleas y faenas. Las asambleas comunitarias son convocadas por el Delegado Municipal, en donde tiene que asistir la mayoría de la población, y en donde se toman las decisiones de que es lo que deben realizar o como se debe llevar a cabo, algunas acciones. Y la participación de los habitantes dentro de las faenas, es de acuerdo a las necesidades de la comunidad (limpieza de la escuela, pozo, eventos, pavimentación, etc.), todo esto para beneficio y desarrollo de la propia comunidad, y de no asistir a estas, en ocasiones se les retira los servicios.

Las asociaciones civiles existentes en la comunidad son dos: Asociación Cooperativa de Mujeres de Productoras de Hortalizas llamada “GAPECYFH”, las titulares de esta asociación son la señora María Huerta Nopal y la señora María Luisa Flores. Y Asociación Cooperativa (Proyecto para el Desarrollo Indígena) los miembros de esta asociación son profesionistas que pertenecen a las comunidades de Villa de la Paz, Boye y la comunidad del Olivo.

Las condiciones naturales adversas, así como la ausencia de la inversión en el campo industrial y de servicio, a orillado a la población a emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de fuentes de empleos, principalmente los varones, en lo últimos días las mujeres también se han visto en la necesidad de emigrar para buscar un ingreso extra para su familia.

De acuerdo a la investigación realizada se detectó que existen 57 personas en calidad de emigrantes y 184 personas no emigrantes, que en su mayoría son niños, jóvenes y mujeres.

Grafica No.2 La migración en la Comunidad de Villa de la Paz



Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707
ENTS-UNAM del periodo agosto - diciembre 2004

Con respecto a la situación económica, el 60% de la población tienen al menos un integrante de su familia en los Estados Unidos, siendo las remesas, la fuente de solución de muchos problemas familiares y comunitarios; el resto trabaja como asalariado en Ixmiquilpan, Pachuca y la Ciudad de México, en actividades muy diversas. Un número pequeño de personas trabajan en la comunidad, dedicándose a la transformación de la lechuguilla y del ixtle, debido al mal pago de estas actividades, por ejemplo en la venta de la lechuguilla, su precio es de \$ 10 por kilo y solo se venden aproximadamente 15 kilos por mes, debido a ello, la población tiene que buscar algún otro ingreso para poder subsistir.

La población económicamente activa en de 68 ocupados contando a el 3.31% de albañiles, 3.31% de profesores, 15.8% de jornaleros, 1.65% de Jardineros, 2.48% ocupados, 0.41% de agropecuarios y 0.41% Consultor. La población desocupada tiene un total de 173 personas de las cuales se encuentran con el 18.25% en el hogar, el 39.41% son estudiantes, el 1.65% son desocupados y el 12.44% son menores de 3 años.

Es importante señalar que hay un total de 38 personas que se dedican a las actividades agrícolas, como jornaleros en diversas comunidades del municipio de Ixmiquilpan; asimismo, cabe acotar que del total de entrevistados, ocho de ellos se dedican a la docencia, como profesores de primaria y secundaria.

El ingreso mensual personal que se percibe incluye pensiones, becas, programas de apoyo por parte del gobierno, fluctúa entre \$400 a \$2500 pesos representando el 43.13% de la población, ya que la mayor parte se dedica a ser jornalero. Por otro lado en su mayoría la población recibe un apoyo económico por parte de gobierno en concepto del programa de Oportunidades favoreciendo así su economía familiar.

Con el ingreso mensual promedio las familias deben de destinar una parte para lo que es despensa y alimentación ascendiendo este gasto de \$200 a \$1000 por familia, en sistema de energía eléctrica es de \$30 a \$130, resaltando que la misma cantidad de familias no cuenta con un contrato (15 familias) , el suministro de agua se cuenta con una cuota fija que asciende a \$45 mensuales y hay quienes pagan el servicio anualmente, el suministro de gas fluctúa de \$150 a \$270, en telefonía celular es de \$100 a \$200 donde la mayoría no lo utiliza (35 familias), el transporte es de \$48 a \$200 en donde 24 familias no utilizan este servicio ya que su gasto es destinado en gasolina y es de \$100 a \$800 ¹⁵

En el afán de colaborar con los gastos del hogar, las mujeres realizan actividades como son el bordado de carpetas, blusas, ayates, vestidos, etc. es importante mencionar que estos trabajos solo se realizan por encargos de algunas personas. El costo varía según la dificultad y tamaño del bordado.

¹⁵ Los datos son el resultados del Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS-UNAM del periodo agosto/diciembre 2004

La alimentación se ve afectada por el alto grado de pobreza esencialmente en la niñez ya que ha esta edad es cuando mas necesitan de una alimentación balanceada, debido a que sus recursos económicos son limitados.

CUADRO NO. 34. TIPO DE ALIMENTACIÓN EN VILLA DE LA PAZ

ALIMENTOS	FRECUENTE	OCASIONAL	NUNCA	NO CONTESTO
Cereal	13	23	9	6
Granos	37	7	1	6
Verduras	32	12	1	6
Carne	6	37	23	6
Pescado	2	9	34	6
Leche	32	11	2	6
Café	18	23	4	6
Refresco	6	28	11	6
Pulque	6	28	11	6

Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS – UNAM del periodo Agosto/Diciembre 2004

Por otro lado, es importante señalar que para mejorar su alimentación, los habitantes de esta comunidad pusieron en marcha 19 los invernaderos, en donde las mujeres se hacen cargo de la producción del jitomate y los varones en la venta del producto. Para poder tener un mejor desarrollo dentro de los invernaderos las mujeres toman cursos sobre la colocación del sistema de riego, del cuidado de las matas, la temperatura en la que se debe estar, el como combatir a las plagas y como deben recolectar el producto.

8.3.2. Diagnóstico situacional del Taxtho.

La comunidad de Taxthó se encuentra localizada a 15 Km., aproximadamente del centro del municipio de Ixmiquilpan estado de Hidalgo, y a 3.6 Km., de la comunidad de Orizabita, comunidad en la que cuenta con el sistema de transporte y de ahí la gente se traslada a la comunidad del Taxthó a pie o por trasporte privado hacia la comunidad.

El origen del Taxtho data del año de 1975, bajo el proceso de “independencia” de la comunidad de Orizabita, originando una comunidad autónoma. Su población esta compuesta por 98 mujeres y 85 hombres, dando un total de 183 habitantes.

“Nuestra cabecera era Orizabita era nuestro centro y teníamos que ir a faenar allá y a cooperar allá, ya después cuando llegó la escuela, la carretera y el agua nos independizamos, fuimos a Pachuca y solicitamos el sello y los de Orizabita no querían pero el argumento fue la escuela, cuando tuvimos sello nos volvimos una comunidad más”¹⁶

Taxthó pertenece a la zona del Alto Mezquital siendo sus orígenes indígenas, hablantes de la lengua Hñahñu las personas adultas y los jóvenes y niños sólo entienden pero no lo hablan. La mayoría de las mujeres de la tercera edad portan como atuendo típico de la región una falda y blusa de atolla, bordada por ellas de diversos colores llamativos y calzando zapato de plástico. Comprende la indumentaria un ayate que es utilizado para transportar sus cosas y cargar a los bebés. El resto de la población viste de mezclilla, algodón y la ropa de telas comunes como en la ciudad con la característica de ser prendas deterioradas por el uso, al igual que el calzado.

En la comunidad existen dos tipos de familia la nuclear y la extensa teniendo como promedio 5 integrantes por familia. La tenencia de la tierra de las 35 familias es propia y sus casas en su mayoría están hechas de tabique, techo de concreto y piso de cemento aunque hay otras construidas por ocotillo, pencas de maguey, lámina de cartón y piso de tierra. Las casas en su totalidad cuentan con disponibilidad de luz, abastecimiento de agua potable y uso de fosa séptica.

CUADRO NO. 35. PROBLEMAS SOCIALES EN LA COMUNIDAD DEL TAXTHO.

PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIALES			
Servicios Públicos	Salud	Educación	Otros problemas
<p>Escaso alumbrado público. No se cuenta con teléfono público. No existe pavimentación en las calles principales, ni drenaje. El agua potable es distribuida cada tercer día, asignado horas por calle. No cuentan con transporte público.</p>	<p>No se tiene Centro de Salud. Higiene personal Saneamiento ambiental Un grado alto de Alcoholismo en jóvenes y adultos. Existen enfermedades crónico-degenerativas.</p>	<p>El preescolar es atendido por un profesor En la primaria, dos grados escolares son atendidos por un profesor. No se cuenta con secundaria Analfabetismo. Abandono de estudios.</p>	<p>Un alto grado de migración por la falta de recursos y pocas posibilidades de desarrollo. Falta de fuentes de empleo. Viviendas inadecuadas para el desarrollo familiar. Existe un alto grado de pobreza.</p>

FUENTE: Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS – UNAM del periodo Agosto - Diciembre 2004

Después de haber terminado la primaria los niños, cursan la secundaria en la comunidad Orizabita o en la comunidad de San Nicolás, municipio de Ixmiquilpan, y los jóvenes que tiene la oportunidad

¹⁶ Informante Calve, Toribio Granjeno, Entrevista por el Grupo de prácticas 1707

de seguir estudiando el nivel medio superior lo realizan en alguna de las preparatorias de Ixmiquilpan, y el nivel superior en las universidades de Pachuca, Tula o en otro estado de la Republica Mexicana. El promedio de escolaridad es de 5° de primaria. Es multifactorial este resultado, ya que los factores son la pobreza de la comunidad, la migración, y la falta de empleo. En la escuela se puede ver a los niños la mayoría sin uniforme, sin calcetas y mal aseados como la mayoría de la población.

Actualmente diez niños asisten al preescolar; veinte seis niños cursan la primaria. En la secundaria se observa que en la actualidad se esta desapareciendo con esfuerzo el obstáculo mencionado, porque los padres realizan su mejor esfuerzo para que sus hijos salgan adelante. En el nivel medio superior se observa que hay una baja, ya que los padres en ocasiones no tienen el recurso económico para que sus hijos sigan estudiando y solo algunos pueden obtener dicha educación.

La escuela primaria “Lázaro Cárdenas” ubicada en la comunidad del Taxthó, cuenta con todos los grados, contando con un maestro por cada dos grados, la población estudiantil es de 30 alumnos aproximadamente por grupo y 10 niños en Preescolar.

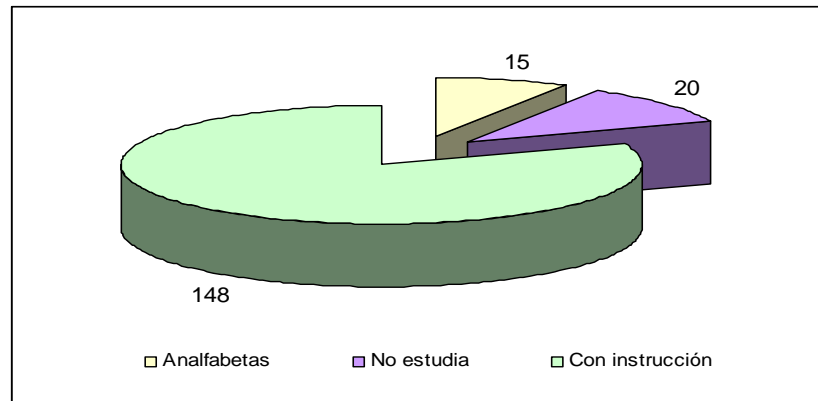
Por último, en la universidad solo llegan alguna personas, por el mismo motivo de todos lo niveles, que es la economía, que hace que no sigan más allá de la secundaria. Sin olvidar que la persona que cursa la universidad se encuentra en el Distrito Federal realizando sus estudios, porque su padre esta en Estado Unidos y manda recursos económicos para que termine sus estudios, por otra parte las dos personas que tienen instrucción superior lograron el objetivo con demasiado esfuerzo de sus padres, ya que todas las familias de la comunidad cuentan con más de dos hijos en instituciones educativas.

Asimismo, la comunidad solo cuenta con un preescolar y una primaria y para cursar la secundaria los alumnos tienen que trasladarse a una distancia de 4 Km. a pie a la comunidad de Orizabita y para dar continuidad a la educación preparatoria tienen que trasladarse más de 15 Km. de distancia a Ixmiquilpan o al Tephe, esto reduce la oportunidad de tener un empleo bien remunerado que permita la satisfacción de todas las necesidades básicas acrecentando el problema, que los padres no puedan sustentar el la manutención de los estudios, ya que la mayoría son jornaleros.

Por lo anterior los jóvenes se ven en la necesidad de abandonar sus estudios para integrarse a la vida laboral en el mejor de los casos, o bien para emigrar a los EU, aunque en Taxthó no hay un alto

índice de migración ya que la introducción a este país se da por medio de polleros que cobran alrededor de \$20,000 pesos que son muy difíciles de juntar.

Grafica No. 3 Condición Escolar, comunidad del Taxtho.



Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707
ENTS-UNAM del periodo agosto - diciembre 2004

Las 15 personas que son analfabetas, son personas en plenitud que por la pobreza no tuvieron la oportunidad de contar con estudios académicos. Mientras que algunas de las 20 personas que no estudian son porque están en espera de ingresar a la universidad y otros están trabajando para juntar recursos económicos y marcharse a los Estados Unidos a trabajar con sus familiares que se encuentran en aquel país.

En el aspecto de **salud**, la institución médica más cercana a la que asisten es el Centro de Salud de Orizabita y las enfermedades más frecuentes son las respiratorias y las gastrointestinales y algunas personas que padecen enfermedades crónico-degenerativas.

Debido a la situación económica en la que se encuentra la comunidad se ve en la necesidad de hacer uso de los servicios de salud público siendo las mas cercanas: el Centro de Salud de Orizabita, que van a la comunidad una vez al mes a dar consulta ya que tienen el programa de Oportunidades, y el IMSS que esta ubicado en Ixmiquilpan cerca que algún servicio de salud privado.

Siendo que la comunidad del Taxthó se ve azotada por las condiciones climáticas extremas se enferman principalmente de las vías respiratorias, y algunas crónicas por herencia, en algunos casos las enfermedades gastrointestinales se dan por el consumo de alimentos con falta de higiene, además el saneamiento no es el más óptimo.

Por lo que respecta a la religión la comunidad no cuenta con templos e iglesias predominando la religión católica y el resto pertenece a la religión evangelista y protestante. Las celebraciones más importantes son el 12, el 24 y 31 de diciembre.

Referentes a los servicios públicos, la comunidad cuenta con agua entubada desde el año de 1970, con apoyo de las autoridades de Pachuca y Orizabita, quienes facilitaron recursos y equipo para que llegara el agua, ya que antes se tenía que acarrear desde el manantial.

“En esos días había un señor llamado Maurilio Muñoz Basilio, que era el vocal del patrimonio indígena Del Valle del Mezquital, el hizo que llegara el agua, la carretera y la escuela porque trajo ingenieros”¹⁷

En la actualidad, el agua llega a las casas mediante un bombeo que se realiza en el mismo pozo, cabe mencionar que los gastos de entubado del agua potable, corrió a cargo de la misma comunidad, mediante faenas o pago monetario. Siendo que el costo del agua es de \$2.00 por metro cuadrado.

El agua al ser de pozo, contiene una gran cantidad de minerales y bisulfitos que hace que el agua que llega para consumo de la población, sea dura provocando que se caiga el cabello, maltrate la piel, y que se rompa con facilidad las telas de algodón.

Como se puede observar a través de los recorridos, existe un promedio de cuatro pozos, los cuales abastecen a toda la comunidad, éstos se encuentran casi a las orillas del Taxthó. El camino para llegar al Taxthó fue gestionado ante las autoridades de Ixmiquilpan, llegando este en 1974, siendo un camino rural, pero actualmente se realizó una gestión ante el gobierno de la república para la pavimentación en donde fue aceptada y los trabajos iniciaron en el año 2005.

Alumbrado Público, este llegó en el año de 1992 gracias a la participación de los habitantes mediante faenas para la instalación del servicio, siendo este satisfactorio para toda la comunidad, ya que cuenta con una gran cantidad de postes y lámparas para el servicio de la comunidad. A pesar de ello, es importante señalar que la comunidad tiene un escaso alumbrado público concentrado en la zona de la primaria, sin pavimentación, sin vigilancia y sin transporte. Sólo algunas familias cuentan con teléfono celular para la comunicación con sus familiares que han emigrado. La migración es predominante en la zona, por la falta de empleo.

¹⁷ Luis Granjeno Barquera, Informante Calve Entrevista por el Grupo de prácticas 1707

El servicio de limpia (saneamiento comunitario) se encuentra a cargo de la comunidad, pues no hay contenedores de basura, es por ello que los habitantes clasifican y queman sus propios desechos de tipo orgánico e inorgánico

La tecnología se ha hecho presente a través de una red de telefonía celular fija otorgada por Telcel con altas tarifas, ya que el minuto lo están pagando \$8:00 cuando ellos realizan alguna llamada y cuando reciben esta les cobran \$4.00, cuando algún vecino tiene alguna emergencia se le cobra el servicio ya que son muy pocas las personas que cuentan con este servicio, finalmente sirve como nexo hacia el exterior.

La forma de organización política es mediante un Delegado Municipal, esto se empezó a dar desde 1976, ya que Taxthó y la comunidad del Boye, se regían por tres Delegados Municipales en conjunto por periodos de 1 año, pero como no dio el resultado esperado, por el Municipio, esta forma de gobierno cambia y en el año de 1979 se decide separarse y tener un Delegado por cada una de las comunidades. Desde entonces, esta es la máxima autoridad, la cual es elegida por proceso de elección popular, mediante la asamblea general, ya que aquí se toman las decisiones en bien de la comunidad y se elige a dos personas, a través de “voto abierto” las cuales tendrán una responsabilidad para el desarrollo comunitario.

Los comités se forman cada año con nuevos integrantes, cabe destacar que solo hay dos comités: el del agua y el de la escuela, ahora se está integrando el de bombeo y este es el único que se remunera por el desempeño de sus funciones. Teniendo como función primordial, dar a conocer las necesidades emergentes, están integrados por dos personas a excepción del escolar que esta formado por 5 integrantes. Los vocales tienen la función de ser voceros dentro de la comunidad, pues avisan de las faenas al resto de los habitantes.

El comité del agua es el que se encarga de abrir y cerrar el agua diario o sea el abastecimiento del agua, esta viene del manantial del Nandhó y también del pozo que está aquí en el Taxthó.

Su principal actividad económica es de tipo primaria pues en su mayoría son jornaleros y por otra parte se tiene siembra temporal de maíz, la cual tiene dos cosechas anuales por la escasa lluvia, en ella barbechan y surcan los terrenos en la espera de la lluvia. Al termino de la cosecha de maíz, se encostala la mazorca se pone a secar en un patio o en los techos de las casas, para que sean desgranadas con facilidad.

Por otra parte se encuentran en la comunidad huertos de duraznos. Para dicho proceso se adaptan terrenos para los huertos, los cuales producirán buenos rendimientos a largo plazo, ya que este proceso esta en espera la producción. Lo cual los habientes de la comunidad prefirieren intentar cultivos anuales que les produzcan.

La lechuguilla es la planta pequeña que es parecida al maguey y es el nombre general para designar a las diferentes variedades de agave del que se extrae fibra. El proceso se inicia con una persona que corta la lechuguilla llevando consigo una herramienta bien afilada que afila continuamente porque la planta es muy fibrosa y cortar las hojas quita el filo a la herramienta. La fibra de la lechuguilla es más suave que la fibra de maguey. La gente que hace esto para vivir sale a cortar hojas y las llevan a su casa para extraer el ixtle (fibra). Después de extraer la fibra, se expone al sol, hasta esperar que este totalmente seca. Cuando trabajan la lechuguilla se sientan bajo la sombra en sus casas, colocando la maquina especial de extracción de fibra de lechuguilla o en el caso de que la distancia a su hogar es a muy larga, el proceso de extracción es en el campo, donde se corta la lechuguilla.

Las hojas de lechuguilla están secas en abril, mayo y junio. Adelgazan por el calor intenso del sol. En contraste, en julio, agosto y septiembre estas plantas son jugosas y gruesas debido a tanta humedad que se junta durante el tiempo de lluvias. Los productores de fibra hacen 10 kilogramos al día, empezando a las ocho de la mañana y terminando a las cinco de la tarde. Sin embargo, para hacer esto, se debe cortar y recolectar hojas un día completo, amontonándolas donde se va a efectuar la extracción. Los extractores de lechuguilla, venden su trabajo a un intermediario que paga \$10 pesos por cada kilogramo, terminando con esto el proceso.

Pastoreo nomádico, se crían chivos, para autoconsumo. Los animales se llevan al monte a pastar alrededor de cinco horas, posteriormente los llevan a su corral y les dan agua y alfalfa. Por último en el Valle del Mezquital las condiciones climáticas impiden la crianza de cualquier otra especie animal.

Por otra parte las señoras de la comunidad del Taxthó, realizan la actividad de bordados en esta actividad hacen cintas bordadas en las telas llamadas atoyac y manta, realizando grecas, flores, animales con un hilo llamado iris. También estos bordados en camisas, faldas, vestidos y pantalones. En las batas de mujer realizan un bordado plisado muy fino al que llaman “repulgo” y al

estilo del bordado le llaman “pepenado”¹⁸ El pago de una tira de aproximadamente un metro de largo por cincuenta centímetros de ancho van de \$35 a \$40 pesos.

El reflejo que se va mostrando en el grafico, es porque que los jóvenes tienen necesidades que se van incrementando con el tiempo. Mencionando algunas como la educación, trabajo, recreación y que éstas hacen que la solución de los jóvenes sea el migrar a los Estados Unidos en busca de una mejor forma de vida para ellos y sus familias.

Por último la población adulta se ve obligada a quedarse en su comunidad en espera de recursos económicos de sus familiares que se encuentran fuera de su país y que en ocasiones se quedan con hijos, nietos, sobrinos, para que las personas que se marcharon puedan obtener ingresos y mandar remesas, con el fin de que sus familiares no tengan que marcharse como ellos lo han hecho.

La migración es de tipo externo con clasificación temporal, es decir, que están de tiempo indeterminado. Las migraciones temporales son frecuentes, especialmente en el campo de la construcción, albañilería, restaurantes, electricista y carpintería.

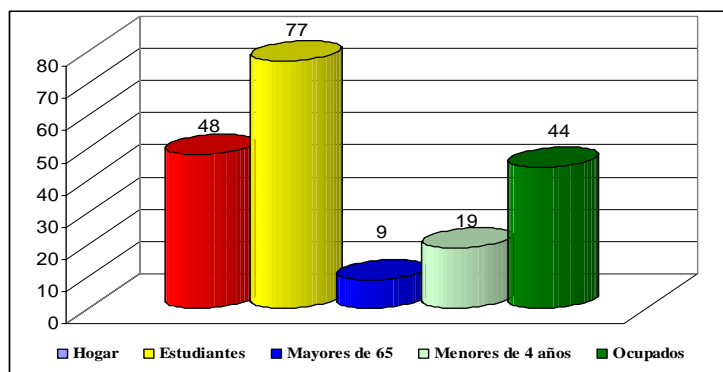
Las personas que se marchan a otro país son en su mayoría padres de familia, siendo en el caso de la comunidad del Taxthó 15 padres y 9 hijos de familia, 5 hombres y 4 mujeres, su migración es a los Estados Unidos, se ubican en los estados de Carolina del Norte, Atlanta, Florida, Texas y Virginia.

En algunos casos no regresan a la comunidad, debido al afán del progreso, ofertas de trabajo y uniones matrimoniales. La migración que constituye en la comunidad es por la escasa posibilidad de desarrollarse en su lugar de origen, siendo esta premisa el deseo de un progreso.

La gran mayoría del los padres de familia que trabajan son jornaleros, esta es una de las actividades mejor remuneradas de la zona, ya que el tallado de lechuguilla es muy barato e invierte gran cantidad de trabajo y esfuerzo físico. Actualmente el kilo oscila en los \$10.00 pesos, ya seca y tallada. Esta cantidad obviamente no alcanza a cubrir sus necesidades básicas, al mismo tiempo el trabajador por su cuenta gana al día muy poco es por esto que nadie practica esta actividad.

¹⁸ Tomasa Matías Encino e Irma Ávila Díaz. Informantes claves. Entrevista por el Grupo de prácticas 1707

Grafica No. 4 Condición por actividad, comunidad del Taxtho.



Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707
ENTS-UNAM del periodo agosto - diciembre 2004

La Comunidad del Taxthó presenta un alto grado de marginalidad, social a consecuencia de la **pobreza** originada por factores como el suelo que solo permite el cultivo de riego y su cosecha no sirve ni para el autoconsumo, Aunado a esto la **falta de instrucción**. La calidad de educación que se imparte Taxthó es deficiente ya que el preescolar es atendido por un profesor que atiende a niños de 3 a 5 años de edad. Y en la Primaria un profesor atiende en una misma aula a dos grados escolares, provocando la falta de interés en los niños para proseguir sus estudios.

Los padres de familia son en su mayoría los que emigran dejando a la mujer, a cargo de cumplir con la responsabilidad del cuidado de los hijos, teniendo un doble rol se esfuerzan por llevar a cabo sus tareas domésticas y realizar las faenas y trabajos de la comunidad.

En Taxthó existen dos tipos de mujer: la participativa que es aquella que tiene voz en su casa y es capaz de dar su punto de vista ante la comunidad. Y el otro tipo es la sumisa que es la que soporta los golpes y humillaciones por parte del hombre existiendo un alto nivel de violencia intrafamiliar que se ve reforzado con el problema de **alcoholismo**. Los jóvenes han tomado una actitud de rebeldía ante la falta de autoridad que no es precisamente pro la ausencia de los padres si no que es ocasionada por el bajo nivel escolar de éstos que hace que los hijos se sientan superiores a los padres.

Otro problema que presenta la comunidad, es la **falta de servicios** que en gran medida es el resultado de las condiciones geográficas y la falta de recursos. La comunidad carece de alumbrado público, pavimentación, drenaje, transporte comunicaciones y atención médica. La institución de salud a la que acude la mayoría de la población es el centro de salud de Orizabita y por medio de una brigada de salud mensual. Se encontraron el caso de 2 niños con problemas de lenguaje y

audición. Entre tanto el agua es distribuida diariamente pero esto no disminuye el problema de higiene de las personas de la comunidad.

Debido a los bajos ingresos que tienen las familias casi no consumen productos que tienen un alto precio como lo es el pescado, el refresco y el pulque, sus ingresos solo alcanzan para comprar lo mas prioritario que es la leche las verduras, y las semillas como el fríjol, lenteja, garbanzos entre otras cosas, ya que como la tierra es infértil no se puede sembrar nada los alimentos son mas caros y tienen que comprarlos a esos precios.

Por lo regular el cereal se compra para el consumo cada que se tiene un poco mas de dinero, aunque se les da prioridad a otra clase de alimentos que ellos consideran mas necesarios.

El consumo de granos, se da en mayor medida ya que es lo mas barato que hay en el mercado como lo es las lentejas el fríjol, los alverjones y sobre todo el maíz las amas de casa lo utilizan para hacer sus tortillas, lo ponen a hervir y se van al molino, siendo evidente que en el Taxthó no hay tortillerías.

Las verduras se consumen frecuentemente, pues las condiciones climáticas impiden el cultivo para el autoconsumo, esto obliga a la población a comprarlas todos los lunes en la plaza pero con la falta de ingresos dan prioridad al consumo de granos que son más baratos. Debido a los altos costos del pescado la población lo retira de su dieta.

CUADRO NO. 36. TIPO DE ALIMENTACIÓN EN EL TAXTHO.

ALIMENTOS	NUNCA	OCASIONALMENTE	FRECUENTEMENTE
CEREAL	14	12	6
PESCADO	20	10	3
LECHE	3	10	20
CAFÉ	5	15	10
REFRESCO	12	15	4
PULQUE	30	3	2

Fuente: Censo realizado por el grupo de prácticas 1707
ENTS-UNAM período Agosto a Diciembre de 2004.

Las personas de Taxthó son desconfiadas y muy penosas cuando inician una relación con gente extraña a la comunidad, pero conforme pasa el tiempo son gente de confianza, dadivosa, atenta y comprometida con su comunidad y con ellos mismos.

8.3.3. Diagnóstico situacional del Boye.

El Boye es una de las 128 comunidades que forman parte del Municipio de Ixmiquilpan, en el Estado de Hidalgo. Sus orígenes datan del año 1950. Es una comunidad rural, su población es de 178 personas, de las cuales 55% son mujeres y 45% hombres. Esta comunidad limita al Oeste con el Taxthó, al Sur con Villa de la Paz, y al Este con la comunidad del Olivo. La palabra “El Boye” significa en otomí “*Lluvia negra*”, porque cuenta la gente que en una ocasión vieron llover y el ambiente se tornó muy negro, en ese entonces la lluvia fue torrencial y precipitada.

Un dato importante es que la mayoría de la población habla la lengua Hñahñu, que es característica de la zona, y por lo tanto la gente adulta lucha para que los niños y jóvenes no pierdan esa tradición que se ha venido dando de generación en generación. En lo que se refiere a la vestimenta, solamente la gente de edad avanzada es la que usa los trajes típicos, ya que el resto de la población ha adquirido costumbres diferentes por lo mismo de que tienen contacto con zonas urbanizadas.

La comunidad de El Boye se localiza en la región denominada Alto Mezquital, el cual se caracteriza por ser seco y caluroso, con altas temperaturas de aproximadamente 38 grados. Parte de la flora que se encuentra en esta zona es: cactus, como las biznagas, pedrazas, cardones, nopales, mezquites, agaves y órganos; las leguminosas (sólo en ciertos terrenos); el pasto, que es seco y escaso de tipo silvestre; las hierbas como los quelites, las lechuguillas, la sábila, la flor de palma, los toritos y los golumbos, que vienen del maguey.

Entre la fauna que caracteriza al lugar, podemos encontrar los conejos, las ardillas, los tlacuaches, los zorrillos, los shawes, las ratas de campo, entre otros, que son utilizados para la caza. También podemos observar víboras, metoros, cenizontes, codornices, corre caminos, tortolitos, águilas, zopilotes, alacranes, entre otros.

Las casas de esta comunidad son construidas con base a modelos americanos, ya que mucha gente emigra a diferentes partes de Estados Unidos, y por lo mismo regresan con un prototipo diferente al modelo tradicional.

En cuanto a la **educación**, podemos decir que existe un rezago, ya que no cuentan con una infraestructura adecuada, ni la matrícula necesaria con la que debe contar una escuela para el óptimo desarrollo de los alumnos. Solamente se cuenta con dos profesores para brindar ese

servicio, en el caso de la primaria. Falta de personal académico en la primaria, ya que cuentan solamente con dos profesores para los seis grados escolares, lo que no permite que los niños tengan la atención adecuada de acuerdo al nivel de estudios. Falta de superación por parte de los jóvenes de la comunidad, ya que éstos al terminar la secundaria, lo que quieren es emigrar, y no piensan en terminar sus estudios o hacer una carrera, por lo mismo de que ven que sus familiares toman este camino para obtener dinero con mayor facilidad.

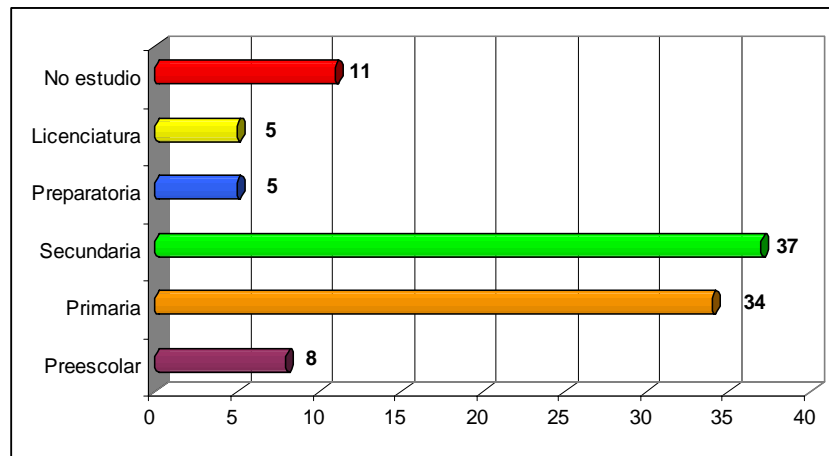
En la comunidad solamente cuenta con el sistema básico: Jardín de Niños y Escuela Primaria. El preescolar “Benito Juárez”. Está a cargo de la profesora Rosalía Zongua Dhema, que lleva diez años laborando dentro de la Institución, y vive dentro de la comunidad. Cuenta actualmente con 19 alumnos: 8 de primero, 1 de segundo y 10 de tercer grado. Cabe destacar que el Sistema de Preescolar es bilingüe.

La escuela primaria “Niños Héroe”. Está a cargo de dos profesores: Modesto Peña Tepetate, que se encarga de los alumnos de Primero, Segundo y Tercero, teniendo un total de 17 alumnos: 4 de Primero, 8 de Segundo y 5 de Tercero; y el Profesor Félix Pérez quien tiene a su cargo 2 niños de Cuarto, 4 de Quinto y 4 de Sexto grado. El profesor Modesto Peña lleva once años laborando dentro de la comunidad y es el que actualmente funge como director. Los alumnos de la Primaria cuentan con un apoyo por parte del Programa Oportunidades, que consiste en \$300 cada dos meses. Oficialmente los niños aparecen en listas a partir de que pasan a tercer grado, aunque ya cuentan con el apoyo desde antes. Actualmente sólo aparecen en listas 12 alumnos. Existe otro Programa de Becas llamada “Subestímulos”, que es otorgada por la Presidencia Municipal y que da apoyo cada 4 meses a los alumnos. En la comunidad hay 3 niños beneficiados con esta beca.

En el caso de los alumnos de la secundaria, tienen que acudir principalmente a dos instituciones: la de Orizabita y la de San Nicolás, ya que dentro de la comunidad no hay secundaria.

Los alumnos de preparatoria acuden a Ixmiquilpan a las diferentes instituciones que existen. Los jóvenes universitarios asisten sobre todo a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo que se ubica en la Ciudad de Pachuca. Actualmente dentro de la comunidad sólo hay tres jóvenes que están en éste nivel de estudios.

Grafica No.5 Nivel de Estudios, comunidad del Boye.



Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707
ENTS-UNAM del periodo agosto - diciembre 2004

Anteriormente, las personas estudiaban hasta la primaria, ya que tenían que trabajar para poder subsistir, pero en la actualidad algunos jóvenes sólo esperan terminar la secundaria para emigrar a Estados Unidos y tener un mejor nivel de vida, sin concluir sus estudios básicos.

Servicios de **Salud**, ya que en caso de alguna emergencia, tienen que acudir al Centro de Salud de Orizabita, o en el peor de los casos, hasta Ixmiquilpan, lo que ocasiona que se pierda tiempo que puede ser vital, ya que están muy alejados de la comunidad.

Debido a las necesidades económicas que tiene la mayoría de la población, recurren a los servicios de salud de carácter público, como son los Centros de Salud, especialmente el de Orizabita, ya que dentro de la comunidad no existen los servicios médicos básicos, quedando así un mínimo porcentaje de familias que recurren a la Asistencia Privada.

La comunidad cuenta con servicio de agua potable. Servicio que tienen desde el año de 1972, previo trámite realizado en un inicio a las autoridades del Municipio de Ixmiquilpan en el año de 1960, misma que se les negó, poco después solicitaron la intervención de las autoridades del gobierno estatal para obtener esta.

Por otro lado, se observa que la comunidad no cuenta con un **saneamiento** adecuado, ya que por ejemplo los niños no andan bien arreglados, porque las madres los descuidan por estar cumpliendo con otras obligaciones.

Actualmente el Boye cuenta con agua potable, la cual se distribuye cada tercer día, la duración del bombeo varía según el clima, ya que si llueve tienen agua la mayor parte del día, y si no, sólo les llega el agua alrededor de cuatro horas. Cuentan con un pozo que abastece también a las comunidades del Taxthó, San Andrés y Orizabita.

También cuenta con luz eléctrica, que no cubre sus necesidades ya que es insuficiente para la conexión de ciertos aparatos de uso doméstico.

La participación de la comunidad se puede observar en asambleas, faenas y festejos. Algunas de ellas suelen ser obligatorias, ya que si no asisten se les cobra una cuota.

Un dato característico de la comunidad es la religión, ya que el 100% de la población es Evangelista, y cuando tienen sus celebraciones todos cooperan para sacar adelante dichos eventos, como en el caso del 26 y 27 de noviembre en donde festejan el aniversario de su Iglesia y son anfitriones de otras comunidades.

Durante los recorridos y entrevistas realizadas a los habitantes de la comunidad del Boye, es importante señalar que la población es muy participativa, principalmente cuando las actividades se relacionan con el desarrollo comunitario y bienestar familiar. Esta participación se visualiza especialmente en la organización política administrativa, a través de su representante municipal y la labor que realizan en los Comités Comunitarios, ya que la encuesta aplicada se observa que un 87% participa en las faenas que organizan a través de los Comités; y en una menor proporción en las acciones realizadas por Misiones Culturales, ONGs., y los partidos políticos predominantes en la zona.

Se aprecia que la mujer tiene un alto grado de participación, debido a que los hombres emigran a Estados Unidos, por lo que ellas se encargan de realizar las faenas, así como las reuniones para tratar temas relacionados con la comunidad. Las asambleas comunitarias son convocadas con anterioridad y si no se llega a asistir tendrán que pagar \$100 pesos por la falta.

Los **comités** con los que cuenta la comunidad son los siguientes:

- Comité del Agua, que en el 2004 está a cargo de Zacarías Lara, Isaías Santiago Mendoza, etc.

- Comité de la Escuela, cuya presidenta es Emilia Pérez.

Para elegir a los representantes del Comité de Agua, así como al Delegado, Subdelegado, Tesorero y Juez Varista se realiza una Asamblea especial a finales de diciembre. Se eligen con un año de anterioridad, y en caso de no aceptar el cargo, se les cobra una multa, que es impuesta por la comunidad.

La participación de la comunidad en las faenas va de acuerdo a la necesidad que en el momento se requiera (limpieza de la escuela, pozo, Iglesia y construcción de algún espacio comunitario, etc.), todo esto para beneficio de la propia comunidad, y de no asistir se pagará una cuota para que otra persona realice la actividad en su lugar.

Con lo que respecta a la **alimentación**, podemos decir que la mayoría de la población tiene una alimentación adecuada, y en muchas de las ocasiones consumen lo que la vegetación del lugar les proporciona, dependiendo de la temporada que sea, como por ejemplo las flores de garambullo y los chinicuiles, que se dan en temporada de lluvia. Sin embargo, la alimentación generalmente varía de acuerdo a la situación económica que viva la familia en esos momentos, ya que ésta puede ser diferente dependiendo del dinero con que se cuente. Los alimentos consumidos con mayor frecuencia en la comunidad son:

CUADRO NO. 37. TIPO DE ALIMENTACIÓN EN EL BOYE.

PRODUCTO	FRECUENTEMENTE	OCASIONALMENTE	NUNCA
Cereales	42.5%	40%	17.5%
Granos	87.5%	10%	2.5%
Verduras	67%	33%	0%
Carne	57.5%	40%	2.5%
Pescado	55%	37.5%	7.5%
Leche	67.5%	22.5%	10%
Café	45%	42.5%	12.5%
Refresco	20%	62.5%	17.5%

Fuente: Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS – UNAM del periodo Agosto - Diciembre 2004

De acuerdo a los datos arrojados por el Censo, podemos decir que la alimentación de la población está basada en tres productos principales: los granos, las verduras y la leche. En cuanto a los granos, la población consume en especial el maíz, ya que ellos elaboran tortillas hechas a mano y es parte

de su alimentación diaria. Las frutas y verduras son un factor principal en su alimentación, ya que dependiendo de la temporada ellos consumen los frutos de cada una de las distintas especies que existen en la región, como son las flores de garambullo, los gualumbos, los nopales, los quelites, y son utilizados en diferentes platillos, además de los toritos, los duraznos, higos, etc.

La leche es un alimento básico para el desarrollo de los niños, por eso mismo es un alimento con alto consumo dentro de la comunidad, complementándolo así con los sobres de “Nutrisano”, que es un complemento alimenticio, el cual les regalan cada mes en las consultas médicas que les asigna el Programa Oportunidades.

Cuando la población cuenta con un poco más de recursos, lo emplean en comprar carne y pescado para darse un pequeño gusto. En cuanto al refresco, muy poca población lo consume con frecuencia, tomando en sí más café o agua. Cabe mencionar que dentro del análisis se omitió el pulque, ya que en la comunidad no se consume debido a la religión que profesan.

Referente a la población que emigra, podemos decir, que la comunidad tiene un total de 32 personas que se encuentran trabajando en Estados Unidos, principalmente en los estados de Carolina del Norte con un 46.8%; Florida con un 21.8%; Texas con un 18.75%; Kentucky con un 6.25%; Dallas y Alabama con un 3.12% ambos estados.

Los principales problemas y necesidades son:

- La falta de empleo, por lo tanto la gente, en su mayoría hombres se ven en la necesidad de emigrar a Estados Unidos para poder sacar adelante a su familia. Por lo tanto, otro de los problemas que se pueden observar es. La Migración, que a su vez origina que la mujer sea la que esté al frente de la familia y tenga que tomar un doble papel dentro de la comunidad, ya que tienen que ser padre y madre a la vez.
- Falta de identidad de los hijos hacia el padre, ocasionado por la ausencia del mismo, ya que hay ocasiones en que los niños no conocen a sus padres hasta que ellos regresan de Estados Unidos, pasando hasta tres años o más en esta situación.
- Higiene Personal: los niños carecen en muchos casos del cuidado de sus madres, por lo mismo del roble rol que juegan, por lo tanto descuidan las labores del hogar y a los niños, especialmente.

- Problemas con la variación del voltaje de la luz eléctrica, ya que éste es muy bajo y no permite que los aparatos eléctricos funcionen debidamente. La comunidad pide una instalación con un voltaje trifásico, porque el que tienen es monofásico.

8.3.4. Diagnóstico situacional de Orizabita.

Orizabita, es un pueblo indígena Hnahñu, perteneciente al Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo, de la región conocida como el Alto Mezquital; se encuentra ubicado al norte del Municipio a una distancia de 12 Km., de la cabecera municipal.

De acuerdo a los datos proporcionados por las autoridades municipales, el pueblo cuenta con un promedio de 2200 habitantes, las familias están compuestas en un promedio de 6 integrantes. La población de Orizabita esta integrada en un 60% por mujeres y un 40% por hombres, esto se debe a que una gran parte de la población tiende a emigrar, principalmente a los Estados Unidos. La mayor parte de la población son jóvenes de entre 11 y 30 años de edad.¹⁹

Orizabita, es una comunidad de tipo rural y limita al norte con las comunidades de Boxhuada, el Nandho y el Defay; al sur con Granaditas y Remedios; al este con el Espino y San Andrés; al oeste con San Juanico, la Palma, y el Dexthi. Todas estas comunidades pertenecientes al Municipio de Ixmiquilpan.

Orizabita, es la cabecera de 30 comunidades que abarcan la zona norte del Alto del Mezquital:

Centro Orizabita *	La Palma	Manantial
Salitre	Huacri	Agua Florida
Cerritos	El Alamo	El Gundo
Boye *	Las Emes	II Huacri
Taxtho *	El meje	Cuesta Colorada
Nandho	La Lagunita	Dexa
Boxhuada	El Banxhu	Nogal
Xaxni	La Pechuga	San Andrés
Arbolado	Ojuelos	Villa de la Paz *
Cantamaye	Defay	Rinconada

El nombre de Orizabita, tiene su origen en la leyenda que se narra por tradición oral, y que a la letra dice: en una de las tantas embarcaciones de los españoles, se transportaba la imagen de Cristo Crucificado que representaba al patrón de los marineros para que éstos llegaran con bien a su

¹⁹ Investigación de campo realizada por Ceseña Barquera Elda en agosto de 2001. Área Académica de Trabajo Social. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

destino, esta imagen llegó a Orizaba Veracruz y como buen viajero se trasladó a la comunidad de objeto de estudio, estando aquí se hizo pesado resultando imposible de cargar, cuando los dueños del patrón llegaron por él, se encontraron con su renuencia y no tuvieron más alternativa que dejarlo en la región, a partir de ese momento los pobladores decidieron cambiar el nombre de la localidad y llamarle, Orizabita.

En la cabecera municipal de la comunidad predomina la religión católica, con características prehispánicas, una población arraigada a sus creencias y respetuosa de los festejos que su religión marca, en donde el grueso de la misma, participa activamente. La fiesta patronal se lleva a cabo el sexto viernes de cuaresma y arriban 25 comunidades a participar en el encuentro religioso. Hasta hace algunos años, esta doctrina prevalecía en el lugar, hoy en día, existe un grupo de aproximadamente veinte familias que conforman la comunidad evangelista, una religión diferente, ellos no participan activamente en las actividades cívicas o de corte religioso ajeno al suyo, pero han sido adheridas gracias a los aportes económicos que realizan de manera periódica a la administración de la misma.

Aquí convergen los rasgos autóctonos con la persuasión del exterior. Se miran los contrastes en la forma de conducirse, de vivir, e incluso de vestir. Las mujeres mayores se dedican al bordado de prendas y las utilizan cotidianamente, mientras que la población más joven se resiste a esta tradición. La manta, el sombrero y los huaraches reflejan una dualidad. Son utilizados por tradición, como ya se mencionó, y en algunos casos por placer.

La cultura otomí se ve rescatada en este elemento de forma orgullosa. Aunque no se escapan al “status” occidental que da el portar aditamentos externos. El rechazo demuestra la dualidad de sentimientos; por un lado la búsqueda del “desarrollo” y por el otro, la renuencia a la pérdida de sus raíces

En la comunidad existen dos grupos culturales que promueven la danza de la región, uno está compuesto por jóvenes entre 10 y 17 años “Otomangue”, y el otro conformado por adultos, en su mayoría profesores con danzas prehispánicas “Hñañuh”. Estos grupos cuentan con presencia a nivel Nacional desde hace 25 años. Sin embargo, a pesar de esto no satisfacen las expectativas de la población y orilla a que la misma, genere otro tipo de alternativas. Entre estas, podemos mencionar, un grupo de “Brake dance” cohesionado con las manifestaciones gráficas, técnicamente llamadas “Grafitti” y que han promovido el utillaje cultural, esto como resultado de un proceso de

transculturación. Otro tipo de manifestaciones, se encuentra en los grupos de música independiente y en la constitución de una cooperativa conformada por mujeres dedicadas al bordado y la creación de artesanías, “Flor del valle”. Este fenómeno demuestra la apremiante demanda por parte de los pobladores para explotar sus propias capacidades e inquietudes.

El respeto a su cultura, es gracias al sentido de pertenencia y al grado educativo con que cuenta la comunidad. En esta parte, la comunidad cuenta con el nivel básico: primaria y secundaria con inglés y computación. Para acceder al bachillerato y a la licenciatura, la población debe trasladarse hacia el municipio de Ixmiquilpan, Estados cercanos e incluso la ciudad de México. Esta situación merma un poco el deseo de seguir estudiando, además de que la misma población reconoce y asume deficiencia en su educación, ya que al intentar ingresar a niveles superiores reflejan una formación deficiente, por lo que cada vez demandan mayor calidad para los estudiantes.

En el área deportiva se practica el ciclismo de ruta y de montaña, lo que representa un gasto mayor, que no todos pueden solventar o practicar con los elementos adecuados, buscan así, otro tipo de deportes acordes a sus posibilidades como el básquetbol o el fútbol, en donde el obstáculo se presenta, en la falta de instalaciones diseñadas para la práctica de dichos deportes.

Cabe resaltar que a pesar de esto, los jóvenes buscan la manera de satisfacerlas yendo a comunidades vecinas o bien ejercer en condiciones inapropiadas. En la comunidad existen espacios que pueden ser remodelados para ofrecer la satisfacción a esta necesidad, pero no se ha prestado la atención pertinente a este rubro.

La población que se percibe excluida de todo espacio, ha diseñado la alternativa de reunirse a lo largo del día o por las noches para dedicarse a ingerir bebidas alcohólicas u otro tipo de estimulantes, cabe mencionar que la comunidad manifiesta un importante consumo de cerveza.

Entre otras enfermedades encontramos las respiratorias, como la gripa y la tos, que se dan a consecuencia del clima tan seco. Para atender estas patologías, se cuenta con un Centro de Salud en la comunidad y dos consultorios particulares, así como la medicina tradicional que se practica en los hogares. El Centro de Salud, no es una alternativa viable, ya que no se cuenta con los medicamentos necesarios, ni con un servicio que preste atención las 24 horas del día. Los consultorios médicos representan un gasto mayor, lo que orilla a la población a buscar mejores alternativas en el municipio de Ixmiquilpan. El Centro de Salud refiere que las enfermedades crónicas como la

diabetes, son comunes pero controlables, además de indicar la presencia de tres casos de rabia en el 2002 y uno de cólera por falta de higiene en los alimentos y educación para la salud en la localidad.

Uno de los focos de infección se encuentra en los desechos orgánicos que se generan y al no contar con un sistema de recolección ni depósito de basura, la comunidad ha optado por quemar los desperdicios, lo cual incrementa el índice de contaminación. Para mermar esta situación han propuesto utilizar una de las barrancas como basurero, lo cual fomenta el desequilibrio ecológico y la proliferación de la fauna nociva.

La comida se encuentra cargada de fibra, las proteínas que da la carne son poco consumidas, mientras que el calcio de la leche y el huevo, presentan un importante incremento. En cuanto a las vitaminas, las extraen de las verduras y legumbres, granos y cereales.

Es importante mencionar que en su minoría se extraen del propio cultivo, ya que el clima árido imposibilita esta actividad, solo existe una planta conocida como la “lechuguilla”, que rescatan como fibra, para hacer artículos como escobetillas o zacates. Otra actividad que se presenta en el campo, es el raspado del maguey y a partir de un proceso de fermentación es extraído el pulque, aunque esta poco a poco, también ha ido desapareciendo, debido a la escasa demanda.

Esta situación lleva a los pobladores a buscar diferentes alternativas laborales para satisfacer su sustento. La docencia, es la profesión que prevalece pues la mayoría de los profesionistas del lugar se dedican a ella, debido a su viabilidad, su escaso costo y su brevedad en la carrera. El comercio representa una fuente de empleo importante, existen tiendas comerciales, cuyos giros oscilan entre: abarrotes, tortillerías, expendios de pan y de carne, papelerías; y otros que pudieran parecer suntuarios, como vídeo juegos, café Internet y estéticas.

Esto demuestra la urbanización de la que ha sido objeto la comunidad y el proceso de transculturación como resultado de la migración, un fenómeno inherente en su dinámica. La escasez de empleo conduce a los varones (sobre todo) a este proceso migratorio (migración e inmigración), a otros estados e incluso a otros países (mayoritariamente a Estados Unidos), con el objetivo de sostener los gastos familiares. Estos ciudadanos se emplean en actividades diversas y la mayoría se queda en el extranjero hasta conseguir su residencia. Aquellos que regresan a la comunidad, cuentan con un superhabit mayor, que invierten en automóviles, inmuebles, objetos de lujo, negocios, entre otros.

Existe un número importante de casas deshabitadas, propiedad de aquellos que se encuentran fuera, y que fungen como habitación periódica para los migrantes. El resto de las viviendas habitadas cuentan con un aproximado de siete integrantes cada una.

En cuanto a los servicios básicos, estos no satisfacen a toda la población, ya que el agua escasea en la región, y se suministra solo cada tercer día, la electrificación esta en proceso de ampliación a lo largo de la misma y en cuanto al drenaje solo el 70% cuenta con el. Como se observa la ineficiencia en los servicios tiene un índice elevado y genera conflicto a los residentes, la paradoja es palpable, por un lado se cuenta con casas habitación, en excelentes condiciones en su infraestructura, pero sin la satisfacción de los bienes y servicios. Existen casa de diversos diseños, aquellas que se encuentran influenciadas por grupos de referencia externos y aquellos que no cuentan con la influencia externa, respetan sus infraestructuras autóctonas, sin generar mayor problema.

Otro de los obstáculos para acceder a estos grados se da por la falta de transporte y la inaccesibilidad económica que representan para un número importante de habitantes. Para llegar a la comunidad existe solo una base de combis ubicada en Ixmiquilpan que sale en un horario de seis de la mañana a nueve de la noche en intervalos de aproximadamente media hora. Esto representa una enorme dificultad.

CUADRO NO. 38. PROBLEMAS SOCIALES EN LA COMUNIDAD DE ORIZABITA.

PRINCIPALES PROBLEMAS SOCIALES			
Servicios Públicos	Salud	Educación	Otros problemas
No cuentan con un sistema de recolección ni depósito de basura. El agua escasea en la región, se suministra solo cada tercer día. Falta de transporte. Mantenimiento de edificios públicos. Falta de espacios deportivos	Enfermedades: respiratorias y gastrointestinales. Existe Centro de Salud Cuenta con medicina tradicional. Enfermedades crónicas como la diabetes Falta de higiene en los alimentos y educación para la salud. Equipo medico y medicamentos. Alcoholismo y drogadicción	Cuenta con Preescolar, primaria y secundaria. La docencia, es la profesión que prevalece. Deserción escolar.	Alcoholismo en alto porcentaje. Escasez de empleo. Casas deshabitadas. Inestabilidad Económica. Saneamiento ambiental. Corriente migratoria. Una marcado proceso de transculturación.

FUENTE: Censo realizado por el grupo de practicas 1707 ENTS – UNAM del periodo Agosto - Diciembre 2003

De esta manera se ha realizado una radiografía de la comunidad, que ha tenido como parámetro las siguientes necesidades y problemáticas demandas por la población: Agua potable, drenaje, recolección de basura, pavimentación, infraestructura, material y equipo medico, medicamentos,

deserción escolar, fuentes de empleo, migración, mantenimiento de edificios públicos, saneamiento ambiental, entre otros.

Estas son los problemas más sentidas de la comunidad, sin embargo, por falta de recursos materiales, financieros, humanos y técnicos no han podido ser atendidos de forma adecuada por parte de las autoridades pertinentes.

Es fundamental resaltar la organización mostrada por la comunidad, que es y será parte del desarrollo de la misma, de esta forma se tendrá que perfeccionar el proceso de autogestión, interactuando con las instituciones publicas como lo son la presidencia Municipal y el Gobierno del Estado.

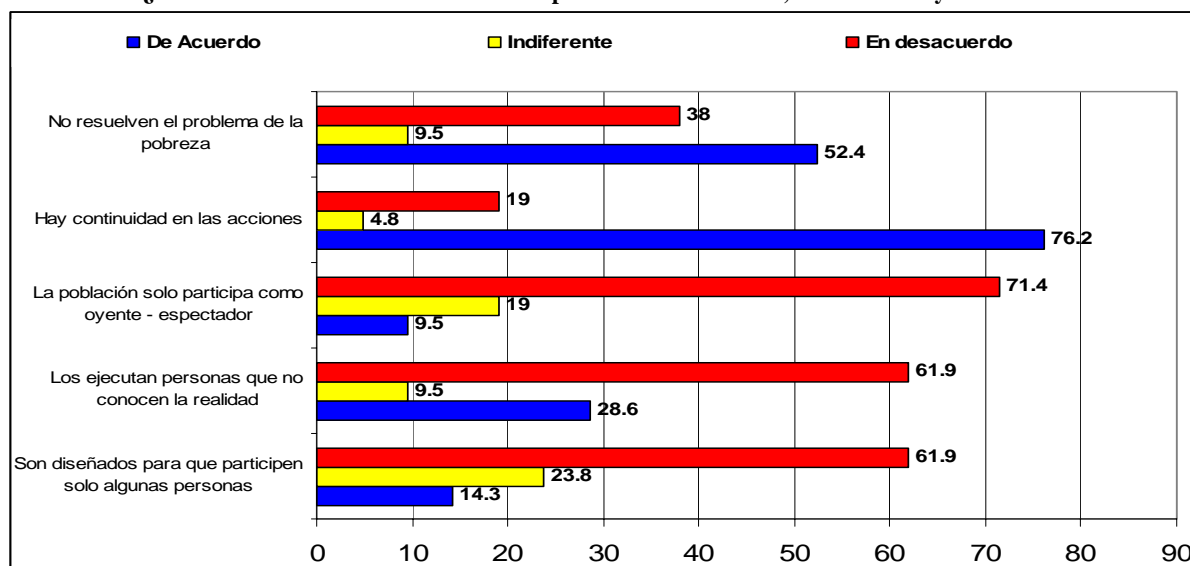
Con respecto a la población infantil y adultos mayores, prácticamente es nula su participación, ya que de alguna forma, manifiestan la monopolización en edad y la poca diversidad de actividades

Por otra parte, encontramos otro tipo de problemáticas que no son tangibles a la comunidad como lo son la transculturación como resultado de la migración, alcoholismo y drogadicción que son producto de la falta de espacios deportivos y de recreación, sin embargo, la misma dinámica las ha convertido en actividades cotidianas y de esta forma les han restado importancia.

8.4. Radiografía de la pobreza en cuatro comunidades indígenas de Ixmiquilpan Hidalgo.

Si este panorama internacional y nacional sobre la pobreza, lo aterrizamos en cuatro comunidades indígenas del Alto Mezquital, observamos los siguientes datos: Ixmiquilpan es considerado por Consejo Nacional de Población (CONAPO) dentro de un nivel de baja marginalidad en comparación de la escala nacional y estatal, a pesar de la aplicación y éxito de los programas y proyectos que se han aplicado en la región por más de una década para combatir la pobreza, tal es el caso de los programas focalizados: PRONASOL, PROGRESA Y OPORTUNIDADES. Situación mucho más precaria para las comunidades que se encuentran en las zonas de difícil acceso, como son: El Boye y El Taxtho, y una menor proporción Villa de la Paz y Orizabita.

Gráfica 6. ¿En los últimos 10 años cuál ha sido el aporte de PROCAMPO, PROGRESA y OPORTUNIDADES?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo.

En esta Gráfica se puede apreciar, que los programas aplicados por el gobierno han tenido cierto grado de éxito, pues un 38% de los informantes claves señalaron que los programas aplicados sí ha contribuido a mejorar la situación de pobreza; pero cabe resaltar que un 54.% dicen que estos programas (PROCAMPO, PROGRESA Y OPORTUNIDADES) no han resuelto el problema de la pobreza, si han contribuido a su disminución, más bien desde mi óptica, estos programas más que resolver el problema de la pobreza, la mantienen en un estado de equilibrio momentáneo, que en cualquier momento se desplaza a un punto de extrema pobreza. En el caso de las otras variables señaladas en el estudio, los informantes claves muestran una postura diferente, pues estos señalan que los programas tienen continuidad, hay participación de la población y la gente que los ejecuta conocen la realidad indígena que prevalece en la zona. Esta situación se debe, creo yo, ha que los habitantes de la comunidad, hacen suyos los proyectos, aprovechan cada recurso que llega a sus comunidades y se involucran en las acciones, actividades y tareas que generen en cierta forma un desarrollo comunitario.

A pesar del éxito de los programas gubernamentales de focalización, las dos primeras comunidades, carecen de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios sociales en educación, salud y recreación, además de presentar insuficiencia en los servicios públicos: agua, drenaje y alumbrado público. Son comunidades que se encuentra intercomunicadas por caminos y parajes sin pavimentar, además de carecer de transporte público; asimismo de ser comunidades que se

encuentran en constante **conflicto**,²⁰ debido a diversos factores, principalmente por la situación sociopolítica que se vive en la zona por los diversos grupos políticos: PRI, PRD Y PAN.

Redorta²¹ en su estudio sobre “**Cómo Analizar los Conflictos**”, señala que el conflicto es un constructo complejo, en el que cada individuo como miembro de un grupo o comunidad tiene buenas razones para reducir o resolver el conflicto o el desacuerdo, mediante un proceso que tome en cuenta los siguientes siete elementos de una situación de conflicto: los intereses, las opciones para satisfacerlos, la legitimidad, la relación entre las partes, la comunicación, los compromisos potenciales y las alternativas a la solución negociada.

Por ejemplo, el conflicto entre las comunidades de Villa de la Paz y Orizabita, en donde se ha presentado agresiones físicas y morales, la privación al derecho a la educación, el secuestro de algunos de los vecinos de la comunidad, todos estos problemas han generado un ambiente de inseguridad e intranquilidad entre los habitantes de ambas comunidades, pero durante el año 2004 se ha estado celebrando una serie de acuerdos para llegar a un arreglo y así lograr la armonía, la paz y la tranquilidad social, mediante acciones que permitan mediar sus diferencias.²²

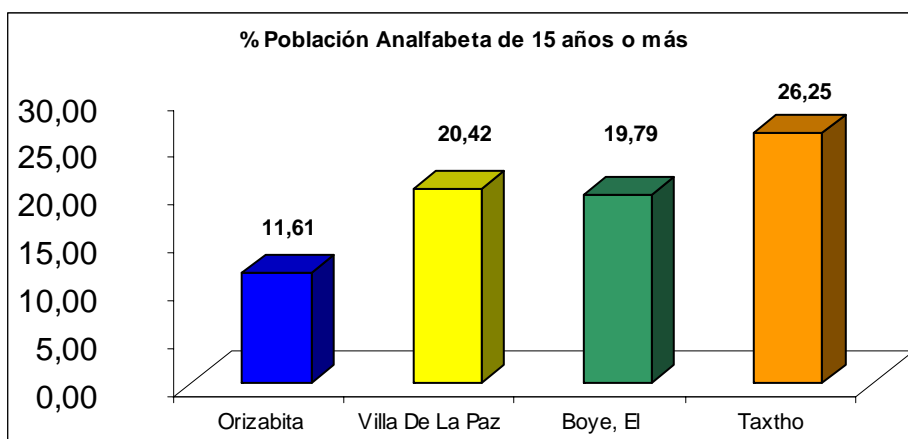
En otra perspectiva analítica, es importante matizar que la pobreza, forma parte de la nula gestión del conflicto y que sin duda repercute en el nivel educativo que tiene la población, en el caso de esta investigación exploratoria descriptiva, es importante señalar que las cuatro comunidades arrastran un problema muy grave en dicha materia, es decir, un segmento de la población de más de 15 años, que va de un 11.61% a un 26.25% presentan el problema del analfabetismo. Otro tanto de la población no ha concluido con sus estudios de primaria, datos que van desde el 23.72% al 50%, a pesar de los cambios mundiales en la era de la informática y las telecomunicaciones.

²⁰ **El conflicto**, es concebido por Eduardo Infante, como un proceso producto subjetivo cognitivo que implica percepciones de metas incompatibles por parte de, al menos, dos individuos. Asimismo, como un proceso cognitivo emocional en el que dos individuos perciben metas incompatibles dentro de su relación de interdependencia y el deseo de resolver sus diferencias de poder. Tomado de Joseph Redorta. **Cómo Analizar los Conflictos**. PAIDOS, Año 2004, p. 19

²¹ Joseph Redorta, op. cit., pp. 34 - 35

²² Entrevista a informantes claves de la comunidad de Villa de la Paz y Orizabita.

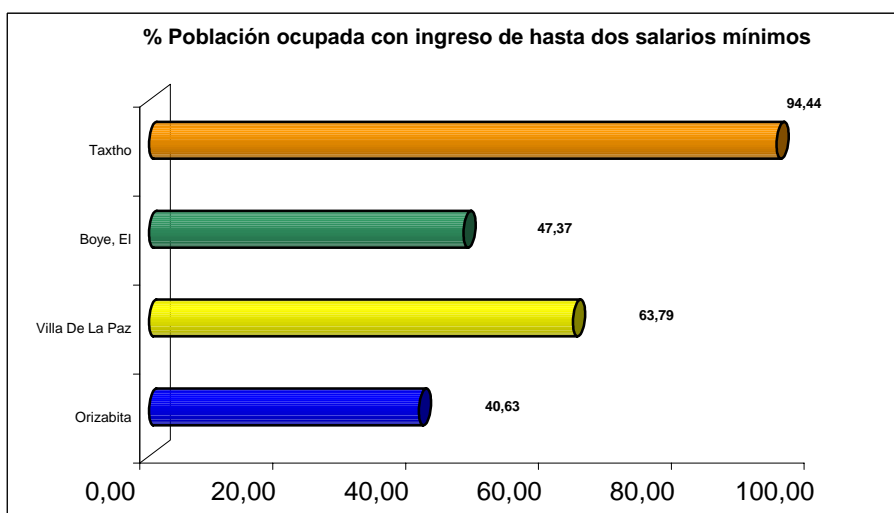
Gráfica No. 7 Población Analfabeta de 15 años o más



FUENTE: CONAPO. Hidalgo: población total, indicadores socioeconómicos, índices y grados de marginación por localidad a nivel nacional y estatal, 2000

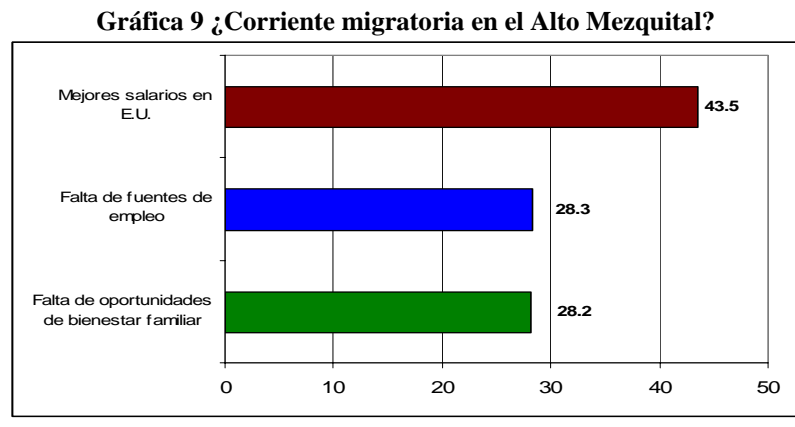
Datos que sin duda, testifican que la población se tenga que emplear como jornaleros, albañiles, peones o trabajadoras domésticas, percibiendo salarios que van desde los dos a tres salarios mínimos., realidad que no les permite cubrir sus necesidades básicas: Alimentación, salud, educación, vivienda y vestido, tanto en la perspectiva individual y familiar, ya que si se divide el ingreso familiar (tres salarios mínimos) entre el total de los integrantes de la familia (6 integrantes, como mínimo), apenas podrían cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, quedando las otras necesidades básicas insatisfechas.

Gráfica No. 8. Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos



FUENTE: CONAPO. Hidalgo: población total, indicadores socioeconómicos, índices y grados de marginación por localidad a nivel nacional y estatal, 2000

Asimismo, existe un cierto número de habitantes que tienen que salir de sus comunidades e ingresar a las corrientes migratorias para emplearse en el sector de los servicios como ayudantes de oficinas: cocineros, lavaplatos, carpinteros, albañiles, etc. principalmente en los condados de Florida, Texas, Los Ángeles California, Arkansas y Carolina del Norte. Situación que ha generado tres ambientes:



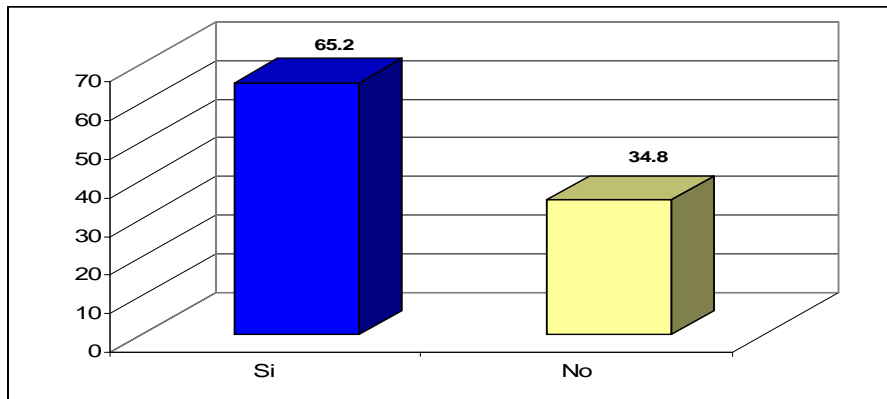
El primero se refiere a apoyo que reciben las comunidades de la gente que emigra, ya que estos, no solamente manda la remesa para mejorar la situación precaria en las familias, sino también mandan la remesa para las actividades de desarrollo comunitario; no solamente para la celebración de las actividades religiosas, sino para el desarrollo de actividades que contribuyan a mejorar los servicios públicos, más aún cuando la población que emigra tiene un cargo público.

El segundo escenario, se refiere a la problemática social y familiar que provoca la emigración; existen comunidades que no tienen la presencia masculina, como es el caso de la Comunidad del Boye, donde las mujeres se responsabilizan de la ejecución total de las actividades de desarrollo comunitario, pues son ellas, las que tienen que poner su mano de obra para realizar dichas tareas, las cuales consisten en acarrear material para la construcción de caminos y escuela, mediante la faena comunitaria. Asimismo, tienen que lidiar con las funciones que le correspondían al hombre, respecto a la dinámica familiar, es decir, los niños y jóvenes al no tener la figura paterna que los guíe, buscan el apoyo en otros jóvenes, generando con ello la pérdida de valores familiar y la desintegración familiar, pues los jóvenes se inducen en las drogas y el alcohol.

Un tercer ambiente, describe la pérdida de costumbres y tradiciones, ya que cuando la población emigra al regresar a su comunidad lleva consigo costumbres y tradiciones ajenas a su idiosincrasia, las cuales reproduce al interior de la familia y en la comunidad, esta situación se da más cuando la

población que emigra es joven, a pesar de las amonestaciones que las autoridades les hacen, cuando estos sobrepasan sus comportamientos afectando a terceros.

Gráfica 10 ¿En los últimos 10 años, considera usted que sus vecinos y familiares han Asumido costumbres y tradiciones muy diferentes a las de su comunidad?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

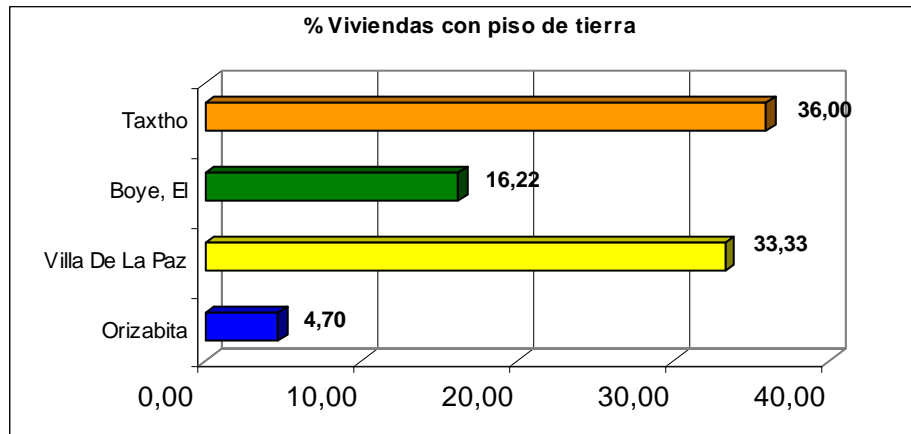
En esta gráfica se observa que el 65.2% de los informantes claves entrevistados, señalaron que sí sus vecinos y familiares han asumido costumbres y tradiciones muy diferentes a las de sus comunidades; este cambio, se puede visualizar en la construcción de sus vivienda, el lengua y la vestimenta, entre otros elementos.

Respecto a los servicios sociales, cabe destacar que las comunidades objeto de estudio, presentan la siguiente situación: aún existen viviendas que no cuentan con el servicio de luz eléctrica, con un porcentaje del 1.28% al 5.41% y sin servicio de agua potable en las viviendas de un 2.7% a un 18.80%. Ello sin duda, se debe a ciertos factores, principalmente a la falta de programas institucionales y comunitarios que den respuesta a la difícil situación que viven sus habitantes, especialmente en época de sequía, como son: el mantenimiento de la red hidráulica, su ampliación y cobertura, la explotación racional comunal de los acuíferos que atraviesan la zona, a través de ríos subterráneos, distribución del agua mediante pipas, todo ello, debido a que las comunidades se asientan en una zona semidesértica, en donde la lluvia se presenta en forma ocasional de 4 a 10 días en todo el año.

Asimismo, se observan viviendas estilo americano, algunas de ellas en uso, otras en abandono, por el proceso de emigración que se vive en la zona; en donde los pobladores traen patrones culturales diferentes, y al querer mejorar su nivel de vida los implementan en las comunidades. De esta forma van transformando su cosmovisión y su forma de vivir. Sin embargo cabe señalar que aún existen

viviendas con pisos de tierra, factor que permite visualizar el grado de empobrecimiento de dichas familias, con un porcentaje que van desde el 4.70% al 36% de la población.

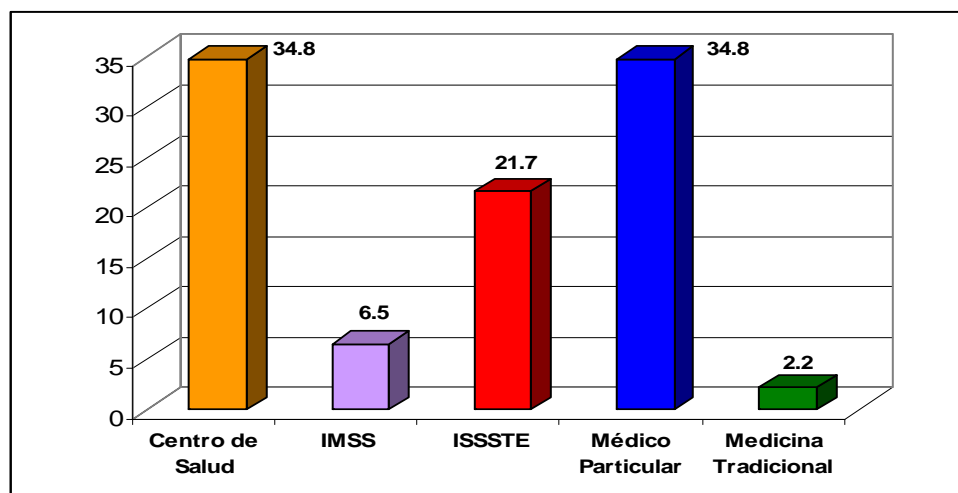
Gráfica No. 11 Viviendas con piso de tierra



FUENTE: CONAPO. Hidalgo: población total, indicadores socioeconómicos, índices y grados de marginación por localidad a nivel nacional y estatal, 2000

Respecto a la problemática de la salud, los habitantes de Villa de la Paz, El Boye y El Taxtho tienen que trasladarse a la comunidad de Orizabita a solicitar dicho servicio en el Centro de Salud, el cual presenta las siguientes carencias: No se cuenta con médico de planta, el médico actual es prestatario de servicio social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, aunado a ello, cabe destacar que la falta de medicamento, equipo y personal especializado, como son enfermeras, psicólogos y trabajadores sociales. Además de ofrecer un servicio en un horario no flexible para los intereses del prestatario, por ejemplo, si la población acude los días sábado, domingo y lunes, no hay quien los atienda, debido a que el prestatario se ausenta de la comunidad esos días.

Gráfica 12 ¿Cuando se enferman a que sistema de salud acude usted y su familia?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Las cifras por si solas hablan, a pesar de que el Estado Mexicano en las últimas fechas se ha mofado por “su gran contribución para disminuir la pobreza en el país”, pues según datos del Banco Mundial el número de pobres extremos en México bajo significativamente de 24.2 a 20.3 por ciento en los años del 2000 al 2002.²³ Los datos nos indican que si efectivamente la pobreza ha disminuido, pero la población que vive en situación precaria, corrobora una realidad opuesta, que esta fuera de los alcances de los organismos internacionales; la pobreza aún existe, su disminución es insignificante, aún mueren niños, mujeres durante el parto, y una gran cantidad de analfabetas hambrientos recorren el mundo en busca de trabajo.

En esta vertiente y postura metodológica para medir la pobreza, es sin duda un problema de discusión que aún no se ha resuelto; ya que la mayoría de los estudios sobre la pobreza utilizan el método directo e indirecto, sin embargo los estudios refieren resultados cuantitativos que no necesariamente dan cuenta del estado verdadero de la situación. Por ejemplo, es común que la educación sea evaluada de acuerdo al nivel de escolaridad de la población, en lugar de emplear resultados cualitativos de rendimiento académico, lo mismo sucede para otros indicadores de la pobreza.²⁴

Para el caso de México, de acuerdo a las cifras oficiales, señalan que la pobreza ha disminuido significativamente y que ello se debe al programa de oportunidades. Sin embargo habría que hacer la siguiente interrogante: ¿Realmente la disminución de la pobreza, fue producto del Programa Oportunidades o el envío de las remesas contribuyo en gran parte?

La educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el empleo y los servicios sociales son sin duda entre otros, aspectos claves para acrecentar el bienestar integral y mejorar la calidad de vida de la población. Si estos son atendidos en forma simple y sin los apoyos y recursos necesarios se contribuye sin duda alguna a aumentar LA POBREZA, la cual puede adquirir diferentes connotaciones dependiendo, principalmente de su momento histórico.

Hoy, se habla de pobreza extrema, de combate a la pobreza, donde los esfuerzos mundiales, principalmente de los Organismos internacionales: BM, FMI, ONU, PNUD, UNICIF, CEPAL, entre otros muchas, se integran a los esfuerzos que los gobiernos hacen en cada uno de sus países

²³ James Wolfenson. Presidente del Banco Mundial, <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/139177/>

²⁴ Nexos Virtual. <http://www.nexos.com.mx>

para “combatir” el hambre, la exclusión y la falta de equidad no tan solo en el genero, sino la distribución de la Riqueza.

A pesar de dichos esfuerzos, los Estados latinoamericano en su afán de acabar con la pobreza, persisten en su manera tradicional de equipar la política social con combate, erradicación, abatimiento de la pobreza. Desde mi punto de vista, considero que la **política social** es muy amplia y universal y demasiado estrecha a la vez, porque tiene múltiples objetivos y no se dirige solo a los pobres; es decir, la política social tiene por objetivo el logro del desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

8.5. Participación y Organización Social en el Alto Mezquital.

La participación y la organización social son conceptos que forman un todo dialéctico, en el cual, un solo elemento no puede existir sin el otro, y ambos son esenciales de la acción social, que no deben ser analizados por separado, ya que ambos conceptos forman una unidad indivisible para el desarrollo comunitario.

En esta vertiente analítica, abordar el tema de la participación y organización social en las comunidades indígenas, es importante; primero por que existen pocos trabajos que aborden este problema de estudio; segundo porque los trabajos documentales sobre el tema, abordan la problemática de participación y organización, desde una perspectiva cultural, cuyo objeto de estudio, ha sido solamente resaltar el aspecto de identidad de los grupos y pueblos indígenas; y tercero, porque los estudios sobre organización adquieren únicamente el enfoque administrativo de las empresas; dejando de lado, aquellos elementos teóricos que permitan profundizar en las categorías y unidades de análisis, como son la cooperación, el involucramiento, la manifestación, la movilización, el aprendizaje, la comunicación y la responsabilidad, entre otros elementos de análisis que identifiquen la organización social como un proceso, tales como: la interrelación, la interacción, las actividades concientes y coordinadas, los objetivos comunes, la estructura de roles y funciones, el poder y el conflicto, así como la división del trabajo, desde una dimensión objetiva y subjetiva.

Cuando se habla de participación, sin duda alguna se tiene que hablar de coordinación, interacción e interrelación de los sujetos que intervienen en la realización de tareas y actividades pensadas, y por lo tanto planeadas, cuya concreción permita el logro de determinados objetivos comunes y colectivos, bajo una percepción subjetiva de lo social. Es decir, participación y organización social,

son constructos, que se caracterizan por su cobertura (alcance) en las diversas dimensiones en que actúan los sujetos, los grupos y las colectividades en una realidad social concreta, con el fin de satisfacer sus necesidades y resolver su problemática social.

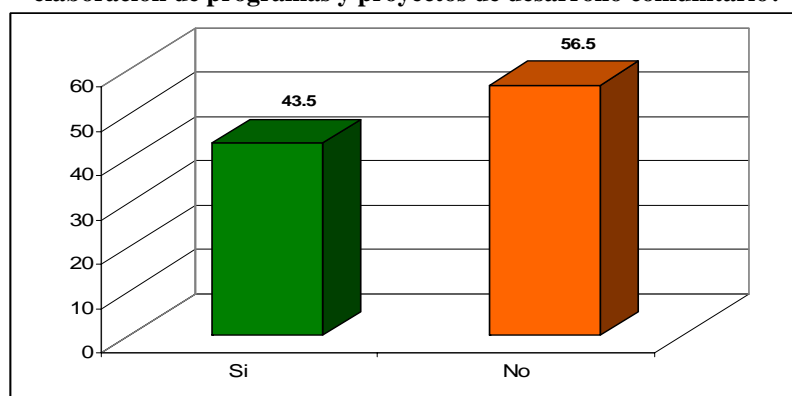
Asimismo, la importancia de la relación entre participación y organización social, radica en la trascendencia de la iniciativa social, tendiente a contribuir a la solución de los problemas sociales de grupos amplios que extiendan los resultados que obtienen más allá de su propio grupo, transmitiendo sus mejoras a la comunidad, localidad y la región. De tal forma que en este proceso de participación y organización social, hombres y mujeres pueden lograr una verdadera redistribución de oportunidades, que les permita tomar parte en las decisiones de su propio desarrollo, ya no como simples beneficiarios, sino como protagonistas del mismo.

Sin duda, la organización y participación social son una estrategia y un fin, que los diferentes organismos públicos y privados consideran esencial para la formulación y aplicación de proyectos; así como para el éxito del desarrollo comunitario. No obstante, para otros organismos nacionales e internacionales, la participación comunitaria, es un elemento controversial, que esta en la mesa de discusión y análisis, ya que algunos, asumen la postura de que los propios pobladores se deben convertir en entes activos de la gestión de su propio desarrollo comunitario²⁵; y otros, en muchos casos demandan a las autoridades institucionales una responsabilidad conjunta en la toma de decisiones.

Con base en el estudio aplicado en cuatro comunidades Hñahñu del Alto Mezquital (Orizabita, Taxtho, Villa de la Paz y El Boye), el 56.5% de los informantes claves entrevistados señalaron que el gobierno no toma en cuenta su participación en los procesos de planeación; no obstante de que en el sexenio del gobierno de Vicente Fox se convocó a un proceso de participación a través de medios electrónicos (Internet) para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo, éste proceso de participación no tuvo eco en la población, ya que la población no cuenta, ni está a su alcance los medios electrónicos para hacer efectiva su participación. En esta lógica de apropiación de recursos electrónicos, consideran que el Estado y al sistema político mexicano (instituciones y partidos políticos) no le interesa en lo mínimo que la gente participe.

²⁵ El concepto de desarrollo comunitario “se asume entonces como el proceso tendiente a fortalecer la participación y organización de la población, en la búsqueda de respuestas propias para mejorar su localidad, bajo los principios de cooperatividad, ayuda mutua y colectividad” MENDOZA, Rangel, Ma. Del Carmen. “Metodología para el Desarrollo Comunitario” Desarrollo Comunitario, Carlos Arteaga Basurto Coordinador, Ed, ENTS-UNAM, México 2001, p. 38

GRAFICA 13 ¿Participación de la población en la elaboración de programas y proyectos de desarrollo comunitario?



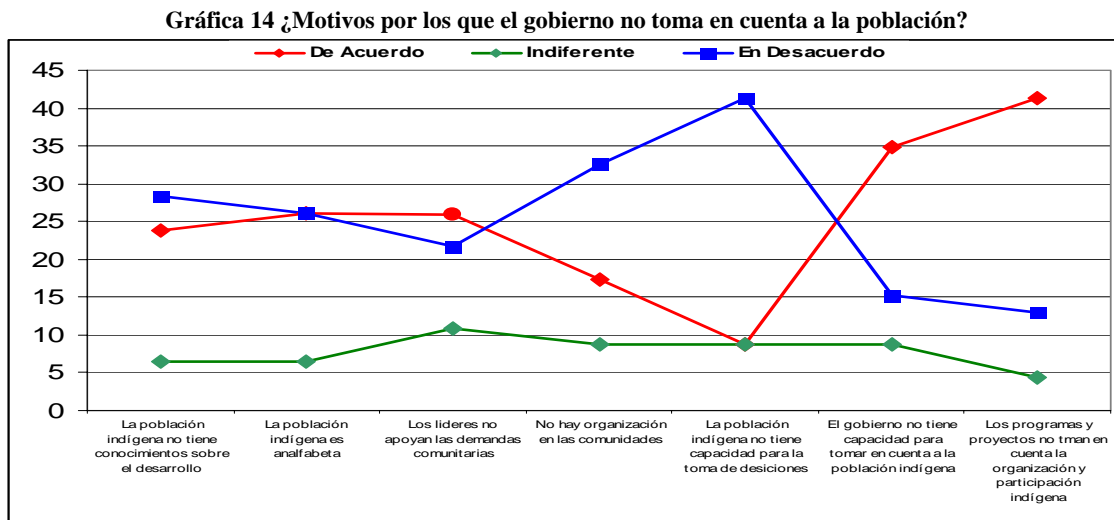
Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Empero de que hay una fuerte presencia institucional, especialmente en las áreas de la salud y la educación, el Estado no a logrado motivar la participación y la organización social; ello se debe, según los informantes claves a la perdida de credibilidad que tiene la población sobre las instituciones públicas, como a las deficiencias en la atención, provocadas por la falta de recursos y preparación profesional, y sobre todo por la carente sensibilidad que tienen los servidores públicos, para atender a la población y dar respuesta a los problemas.

Por su parte, los directivos de las instituciones públicas entrevistadas, señalaron que los programas y proyectos que se aplican en las comunidades, estos presentan algunas dificultades, debido a la falta de participación y apatía que muestran algunos habitantes, en este aspecto consideran que ello se debe a la perdida de credibilidad de la población hacia el trabajo institucional, el cual se pudo haber generado por la falta de atención y profundidad institucional para la solución de problemas y necesidades, como por el incumplimiento de compromisos asumidos durante las campañas políticas.

Desde otro punto de vista, los informantes claves consideran que los programas y proyectos que aplica el gobierno en la zona, estos no toman en cuenta la organización y la participación indígena, debido a la falta de capacidad de los servidores públicos, ya que estos no implementan una metodología que promueva la participación; intensión metodológica que puede estar en discurso documental, pero en los hechos, está no se aplica. Asimismo, consideran que a pesar de que la población indígena si tiene capacidad para tomar decisiones, sus intensiones son absorbidas por el líder, pues esta desconoce las dimensiones del desarrollo comunitario, por lo tanto la gestión queda en líder, quien en muchos casos no gestiona las demandas de los indígenas, además de no promover

procesos reales de organización; elementos de análisis que se pueden visualizar en el siguiente cuadro gráfico.



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Bajo este enfoque, la población de las comunidades de Villa de la Paz, el Boye, el Taxthó y Orizabita consideran que la participación: “Es buscar un bien común en donde la comunidad pueda salir adelante, por ello se toma en cuenta la opinión general de la población, por lo cual es importante el trabajo en faenas, cooperaciones monetarias, asistir a eventos y reuniones en donde se toman las decisiones en beneficio de las comunidades”.²⁶

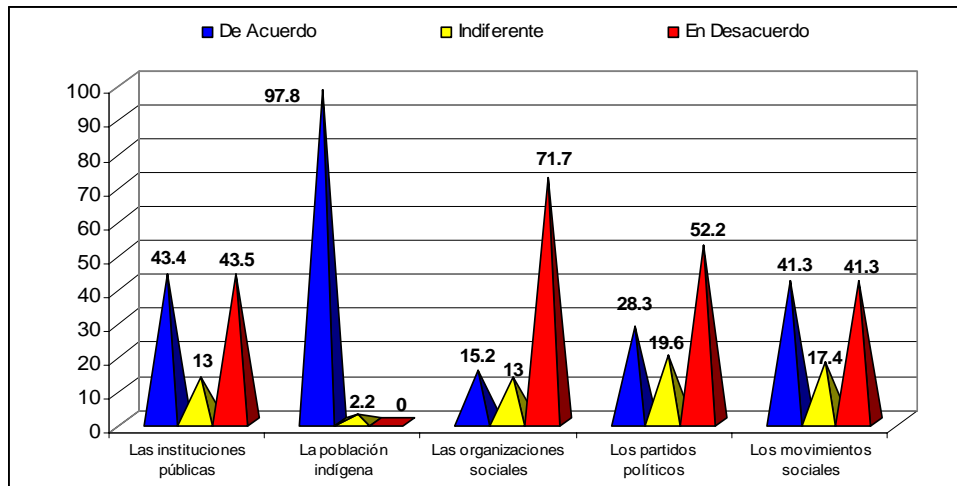
Las comunidades indígenas del Alto Mezquital, consideran la participación, como un proceso en donde toda la población interviene. Un dato relevante que muestra la investigación a través del instrumento aplicado, es que el 41.1% de los informantes claves señalaron que sí hay participación de las mujeres en asambleas y faenas, pero que su participación inicia cuando su esposo o hermanos están ausentes por el proceso migratorio. Lo que nos deja ver éste dato, es que son muy pocas las mujeres que tienen capacidad para la toma de decisiones y participan de manera libre en asambleas, dando sus puntos de vista y generando algunas propuestas de solución a la problemática que se presenta en el momento.

Este planteamiento, lo podemos visualizar con gran amplitud en el siguiente gráfico, ya que de acuerdo a la opinión de la población sobre las instancias que más contribuyen al desarrollo comunitario, estos señalaron que sin duda alguna, al menos en las comunidades indígenas del Alto

²⁶ Entrevista a Elda Ceseña Barquera. Informante Calve de Orizabita.

Mézquital, quien más contribuye al desarrollo comunitario, son los propios pobladores en un 97.8% al estar de acuerdo, en un 71.7% las organizaciones sociales y en 43.4% las instituciones públicas. Los resultados que se visualizan en la Gráfica, dan una mayor preferencia al trabajo colectivo que hacen los pobladores para el desarrollo comunitario, con el apoyo en gran medida del trabajo institucional, tanto de organizaciones públicas, como sociales, a través de la gestión de los recursos para el bienestar y desarrollo.

Gráfica 15 ¿Qué instancias contribuyen más al desarrollo comunitario?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

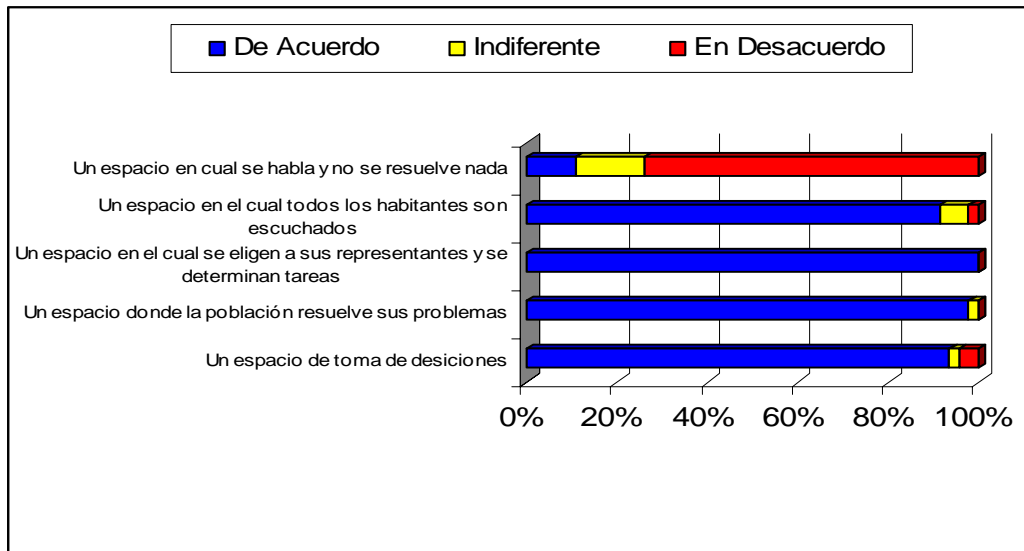
De acuerdo a los resultados de la investigación de campo, las autoridades entrevistadas indicaron que el trabajo que estas realizan, sin duda alguna ha contribuido a impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas del Alto Mezquital, pues están han superado el rezago social caracterizado por la pobreza, apatía, indiferencia e individualismo; según su opinión en un 95.2% de acuerdo, hoy la zona presenta una mayor prosperidad, como resultado de su contribución en un 66.7% se ha mejorado organización y participación social.

Entonces se debe entender que el desarrollo comunitario en las comunidades indígenas, no solamente es fortalecer su la identidad indígena, sino también los procesos de organización y participación comunitaria, tendientes no solamente a elevar el bienestar de la población, sino sobre todo a elevar la calidad de vida; representados estos espacios por la asamblea, los comités y las faenas comunitarias.

La asamblea es caracterizada por los habitantes de la comunidad, como un espacio en el que los habitantes de más de 18 años tienen voz y voto, especialmente las personas que son padres de familia, cuya responsabilidad les lleva a ser elegidos para ocupar un cargo público; asimismo, la

asamblea es una instancia en las que se discuten, analiza y se resuelven los problemas y las necesidades que entorpecen la dinámica comunitaria, con la participación plena de los involucrados, y que en forma inmediata, se desahogan pruebas y se plantean estrategias y resolutivos que son acatados por las partes en conflicto.

Gráfica 16 ¿Qué representa la Asamblea Comunitaria?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Asimismo, consideran que la asamblea es una instancia donde se designan responsabilidades y funciones, tanto para los delegados municipales, como para los responsables de cada uno de los comités programados, quienes bajo el precepto soberano de la asamblea comunitaria deberán cumplir y hacer cumplir sus funciones, acciones, actividades y tareas, en beneficio del desarrollo comunitario.

Así también, el estudio encontró que tanto las autoridades y pobladores indígenas creen que la asamblea comunitaria juega un papel determinante en los procesos de desarrollo, debido a que ésta, tal como lo afirma Lourdes C. Pacheco promueve la participación y la toma de decisiones, como dos elementos indiscutibles y necesarios para el desarrollo;²⁷ es decir, la asamblea es visualizadas como un espacio para el análisis y la discusión de los problemas y necesidades que afectan el desarrollo comunitario, y que mediante la toma de decisiones en consenso, se determinan las alternativas, los responsables y las directrices a seguir, a través del voto libre, secreto y directo. Sin embargo, es importante señalar que la asamblea también es considerada como un espacio para ratificar acuerdos, previamente discutidos en grupo, que tienen intereses particulares y no

²⁷ Lourdes C. Pacheco. Cultura Política entre las Etnias; en Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales. Año 1997, p. 30

comunitarios, es decir, se recurre a la asamblea, como una medida para legitimar su propio interés y no aquellos de carácter colectivo, generando en algunos casos, conflictos al interior de las comunidades, como conflictos intercomunitarios.

Por su parte, los comités comunitarios, son espacios en los cuales se promueve y se impulsa la participación de la población; donde el servicio que otorgan los habitantes indígenas se transcribe en mano de obra, especie o en dinero, y donde la acción social se traduce en actividades y tareas concretas, en beneficio de la colectividad y el desarrollo comunitario. La organización y número de comités, surgen no por el empeño de las autoridades (delegado municipal), sino más bien de las propias necesidades vertidas en asamblea, como de los recursos tanto humanos y técnicos que se tengan en las comunidades; por lo que la asignación de funciones para cada uno de los comités, se hace bajo un sistema de competencias y responsabilidades, donde la experiencia tiene un papel fundamental; es decir, no se puede poner al campanero al frente de un comité de obras, cuando en la comunidad se cuenta con la presencia de ingenieros civiles.

Así también, son espacios de participación, donde los pobladores, tanto hombre como mujeres asumen sus responsabilidades y compromisos en bien de su comunidad. Cabe destacar el trabajo realizado por las mujeres de Orizabita en cada uno de las formas de organización, donde estas participan. Por ejemplo Amalia Pedraza originaria de Orizabita y líder comunitario, fundadora de la ONG., “Ra Don ira Batha” (La Flor del Valle) quien señala la importancia de la participación de la mujer:

“es necesario la participación de la mujer, pero que esta no se limite solamente al hogar, al campo, al trabajo, sino también a nuestras comunidades para el avance y desarrollo de nuestros pueblos”.²⁸

En estos espacios de participación social (comités), los habitantes indígenas participan de acuerdo a sus capacidades, conocimientos y habilidades, ya que las autoridades, como la asamblea comunitaria determinan, no solo el número de comités, sino los responsables en cada uno de ellos, de acuerdo a las necesidades y problemática demandada, tratando de situar la responsabilidad, en el lugar adecuado, bajo el lema de “no colocar al ingeniero o abogado en las funciones del campanero”.

²⁸ Arturo Warman y Amalia Pedraza Secundino. Las Artesanías del Valle del Mezquital. Política Institucional y Movimiento Social; en movimientos indígenas contemporáneos en México. 1993, p. 174

Por su parte las faenas comunitarias, son espacios concretos de participación colectiva, en las que interviene hombres y mujeres de 14 a 60 años de edad; donde las actividades y tareas se cristianizan en obras de beneficio público, como son: abrir calles, pavimentar, barrer, hacer guarniciones, instalar drenaje, pintar y edificar espacios públicos, organizar festividades cívicas y religiosas, diseñar y ejecutar proyectos productivos y culturales, etc., Actividades en las que debe participar toda la población, tanto de los que se encuentran en la comunidad, como de aquellos habitantes que viven fuera de la comunidad, ya sea por su situación de migrantes, o porque realizan actividades educativas fuera de su comunidad.

Sin duda, para las autoridades comunitarias, municipales y escolares, pero sobre todo para la población la importancia que representan el trabajo comunitaria a través de las “faenas”, es catalogada como espacio de participación que permite la interacción y convivencia de los habitantes, y que mediante la suma de esfuerzos, conocimientos y habilidades se construye el bien común; en este sentido la “faena” representa un espacio donde la acción comunitaria se concretiza en forma inmediata en un servicio social para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea a través de la instalación de tubería para el agua potable, pavimentar una calle, construir un edificio o simplemente dar mantenimiento a las instalaciones educativas.

En este tipo de servicio comunitario, la población debe de asumir su compromiso y responsabilidad, sin importar tiempo y distancia, ya que todos los habitantes mayores de 18 años deben de asumir este trabajo, así estén en los Estados Unidos, trabajando en su situación de emigrantes, ya sea mediante su pago en dinero o con trabajo voluntario de alguno de los integrantes de su familia. Ya que estos consideran que la problemática debe ser atendida por ellos mismos, con el apoyo y el respaldo institucional, considerando que cada instancia debe de asumir su responsabilidad, pero sobre todo que ellos son los propios gestores de su desarrollo; es decir, ¡Si a la participación!, no solo en el discurso institucional de planeas, programas y proyectos, sino también en los hechos que puedan visualizarse en obras y servicios en beneficio del bienestar y la calidad de vida de las comunidades indígenas.

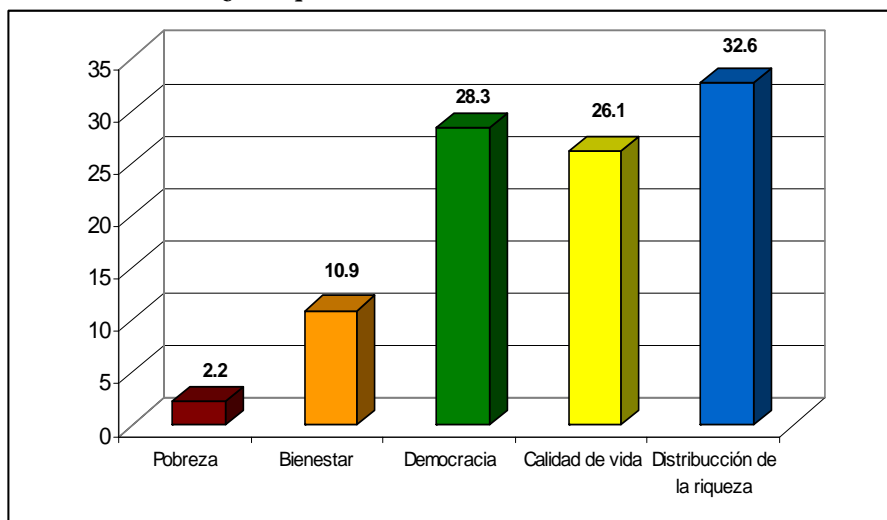
Bajo el enfoque de organización y participación social, determinado por la asamblea, los comités y la faena, se observó dentro de las comunidades Villa de la Paz, Boye, Taxthó y Orizabita, la existe de una organización sólida, ya que cuentan con un estructura propia, caracterizada por recursos, normas estatutarias explícitas, jerarquía y rangos de autoridad para la toma de decisiones y sistema

de comunicaciones; asimismo, poseen una imagen objetivo del desarrollo comunitario, trazado por objetivos, metas, actividades y tareas definidas bajo un interés colectivo y comunitario; así también presentan una estructura de relaciones formales que les permite concensuar acuerdos entre los actores sociales e instancias que participan en la toma de decisiones.

Las comunidades estudiadas presentan la misma dinámica de organización y participación social, pero cada una de ellas, se caracteriza no por su estructura organizacional, más bien por su problemática, que de acuerdo a ésta, será la guía que permita impulsar los procesos de organización y participación social; es decir, según los problemas y necesidades, las comunidades generan sus propias estrategias de atención. Esto demuestra que en ningún momento ha existido apatía entre los pobladores de las comunidades indígenas del Alto Mezquital, ya que ellos están conscientes de que la solución a sus problemas y necesidades, requiere de su participación y organización, pues ellos parten de que no todo se puede conseguir a través del gobierno, sino del trabajo y esfuerzo de cada uno de ellos para el beneficio de la comunidad. De alguna u otra manera, ellos valoran el esfuerzo que se hace dentro de la comunidad a través de asamblea comunitaria, espacio en donde los habitantes analizan, discuten y se toman decisiones en forma conjunta para resolver y dar solución a sus problemas prioritarios de acuerdo a los recursos disponibles.

Los habitantes de estas comunidades rurales sin tener conocimientos profesionales han demostrado tener una gran capacidad de organización y participación junto con una cultura que les han enseñado que la unidad entre vecinos y comunidades indígenas podrán superar cualquier problema y el apoyo entre ellos resulta fundamental para el desarrollo.

Gráfica 17 ¿Con que relaciona usted el desarrollo comunitario?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Situación que se puede observar en la gráfica, pues los informantes claves entrevistaron acotaron que el desarrollo, sin duda alguna, tiene que ver con distribución de la riqueza, la calidad de vida, la democracia y el bienestar. Ya que, ellos no podrían hablar de calidad de vida, sin hablar de democracia; la cual llevan sin temor a equivocarme en los procesos de elección de sus autoridades en la asamblea comunitaria.²⁹

Con base en ello, cabe destacar los mecanismos de participación y estrategias de organización que emplean los diferentes grupos indígenas del país, sobre todo la población indígena Hñahñu del Alto Mezquital; como son la asamblea comunitaria para discutir, analizar y resolver problemáticas a través de la toma de decisiones, así como para elegir a sus representantes y determinar funciones, mediante la conformación de comités de participación, así como la designación de tareas que se ven reflejadas en el desarrollo de las faenas comunitarias, en las que al menos un representante por familia deberá participar.

Sin embargo, estas estrategias de organización y participación social, hoy en día se ven afectadas, con las iniciativas de organización y participación que surgen de las instituciones públicas, debido a que las estrategias que emplean, presentan un tinte con carácter individualista, focalizado y excluyente, quedando la participación del indígena en un plano de simple espectador. Tal es el caso de las experiencias adquiridas por los pobladores indígenas en el programa de Oportunidades.

Por ejemplo, retomando las palabras del informante clave (Sr. Miguel Barquera), quien nos dice que:

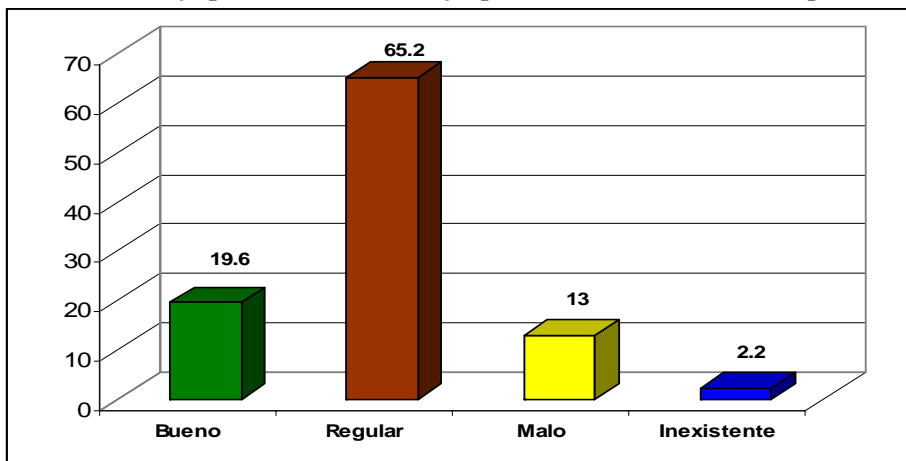
“Existe la intensión del gobierno para impulsar el desarrollo comunitario, sin embargo la intensión se queda en el discurso y en el papel, ya que en los hechos no contribuyen al desarrollo”³⁰.

Creándose en este sentido, una organización incipiente, con ciertas rivalidades entre miembros directivos pertenecientes a uno y otro organismo, diluyendo así la atención a la solución de los problemas y necesidades reales.

²⁹ Ignacio Romerovargas Yturbide. La voluntad personal se disuelve en el querer colectivo; los caso se resuelven de acuerdo con la tradición y con ellos la desarrollan; el individuo no es el representante del pueblo, la asamblea es la que “representa” y es el querer colectivo, cuyos miembros definen y formulan dicha voluntad, como custodios y defensores decididos de las costumbres de la comunidad. Así consideras las asambleas constituyan un verdadero sistema de organización social totalmente diverso al accidental... Nada se hacía sin consultarse en asamblea, por pequeña que ésta fuera; que se actuaba por eliminación de problemas; que generalmente sus miembros ocupaban un puesto vitalicio (no eran asambleas mercenarias, sino obligatorias y honoríficas). Ver más en “Organización Política de los Pueblos de Anáhuac” Editorial Luciérnaga., pp. 316 -317.

³⁰ Miguel Barquera. Informante Clave de la Comunidad Indígena Hñahñu de Orizabita, Ixmiquilpan Hidalgo.

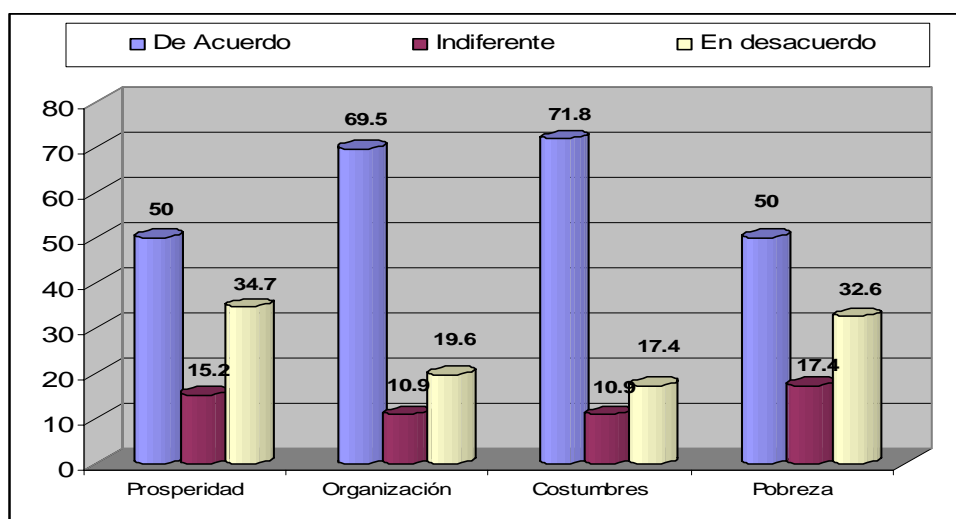
GRAFICA 18 ¿Opinión sobre el trabajo que realizan las instituciones públicas?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

En esta grafica es importante observar la opinión de los informantes claves, quienes señalan en un 65.2% que las instituciones hacen un trabajo regular, un 19.6% lo consideran bueno, un 13% malo y un 2.2% consideran el trabajo de las instituciones públicas como inexistente en sus comunidades.

Gráfica 19 ¿Ha contribuido el gobierno al desarrollo comunitario?

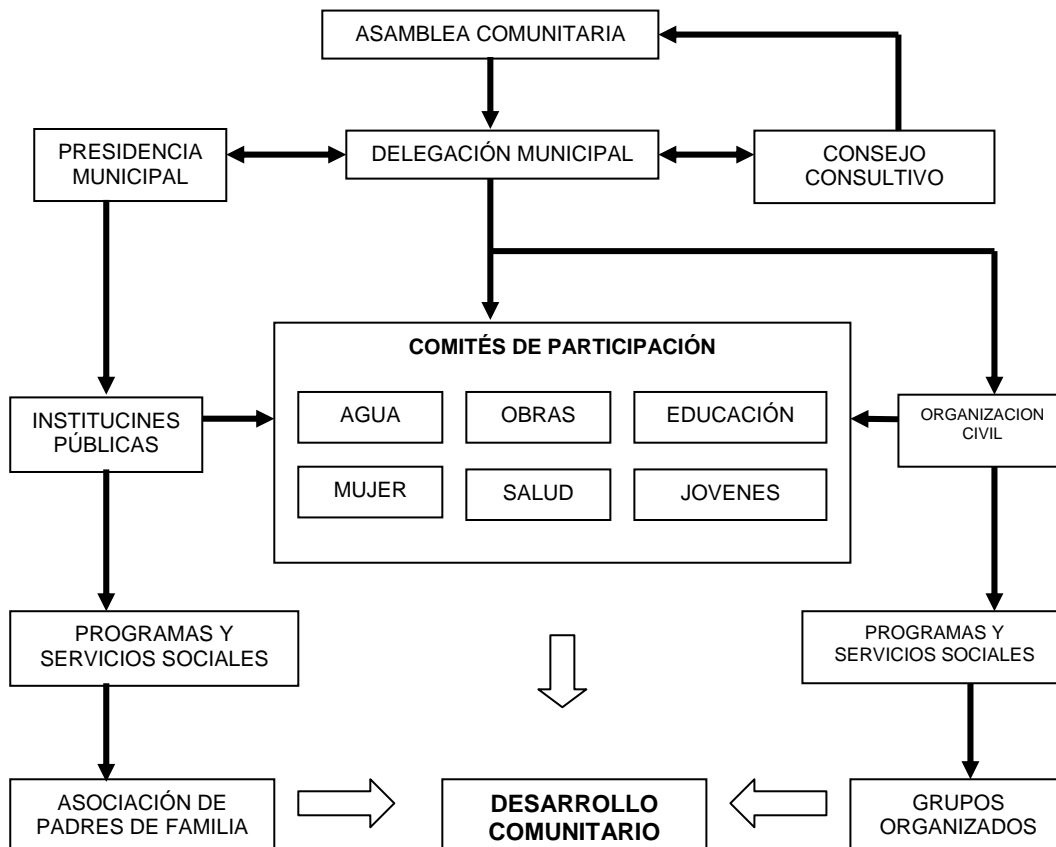


Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo.

Un hecho observable en las comunidades indígenas en el Alto Mezquital, es que la organización social es la clave para promover acciones de desarrollo, pero sin duda esta no funcionaria, sin la plena participación de los pobladores y máxime de los apoyos institucionales, pues tan importante es la iniciativa comunitaria, como los planteamientos del gobierno, que deben de ir de la mano; es decir, concebir a la participación como un proceso en el que confluyen diversos interés y por lo tanto, la suma de recursos en respuesta a la solución de asuntos de carácter colectivo, pero sobre

todo, ubicar la participación como un mecanismo de asociación que permita hacer más eficiente la administración pública.³¹

MAPA DE PROCESO: “ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO COMUNITARIO”



La experiencia desarrollada por los grupos indígenas, a través de sus prácticas comunitarias (Asamblea, Comités y Faenas) no ha sido tomada en cuenta en su plenitud, para ser multiplicadas en otros contextos sociales, ello se debe a la falta de elementos metodológicos que permitan su teorización. En este sentido, los diversos actores sociales adquieren un papel determinante, en el desarrollo y bienestar de la comunidad, ya que promueven acciones, con el fin de resolver problemas y necesidades que se encuentran fuera del alcance del gobierno municipal, estatal y federal, por lo que “el cuarto nivel de gobierno”³² representa una fuerza motriz que recae

³¹ Silvia Bolos. Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales, p. 37S

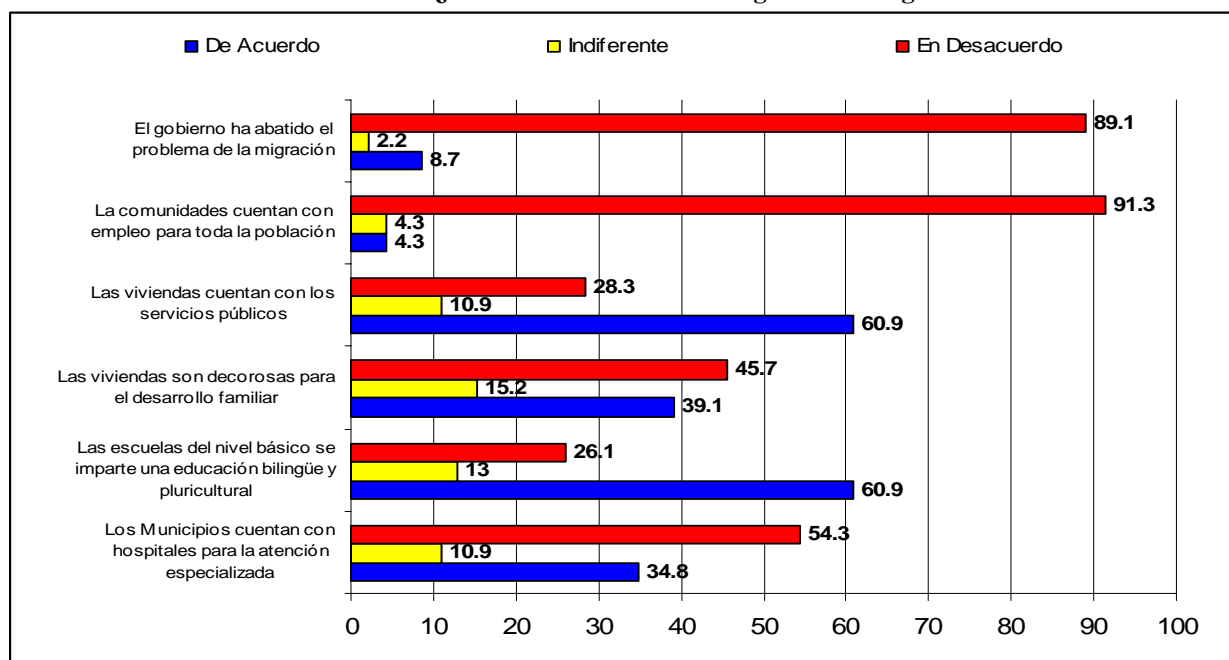
³² Juan Ángel Torres. *Ciudadanía y Poder*. Ediciones DELFOS, pp. 83 – 89. El cuarto nivel de gobierno, junto con el federal, el estatal y el municipal, permitiría una más amplia y directa articulación de la gestión pública, pues la explosión demográfica y el aislamiento geográfico han hecho que en la mayoría de los municipios del país la distancia entre gobierno y gobernados haga poco factible la participación democrática en el diseño de política y en la toma de decisiones. Estas pequeñas unidades de gobierno, por sus reducidas dimensiones, pueden recurrir a prácticas asambleístas que evoquen la democracia directa. A nivel comunitario los funcionarios conocen efectivamente y de manera directa los problemas comunes, porque son sus propios problemas, y encuentran más rápida y eficazmente sus soluciones. El cuarto nivel de gobierno cabría ejercitar verdaderamente las funciones y las virtudes de la democracia, que emergen sólo de la práctica cotidiana de la deliberación y de la búsqueda de consensos.

operativamente en el delegados municipales, la asamblea, los comités de participación y las faenas comunitarias. Ver mapa de proceso “Actores sociales y desarrollo comunitario”

8.6. Política Social en cuatro comunidades indígenas del Alto Mezquital.

La política social para fines de este estudio, es conceptualizada como una herramienta que emplean los diversos actores sociales (Estado y sociedad civil organizada) no solamente para superar situaciones de pobreza, sino sobre todo para impulsar el desarrollo comunitario en las áreas de salud, educación, vivienda y servicios públicos especialmente. Ello corresponde a que por un lado el Estado es quien administra y distribuye los recursos a la sociedad, y por otra, la población al no encontrar una respuesta a sus problemas y necesidades sociales por parte del Estado, construye sus propias alternativas de solución. Es decir, el presente estudio parte de la tesis: “Se puede construir una política social desde la base, para las propias comunidades indígenas”, sin perder el ámbito del poder gubernamental, representado por las instituciones públicas, que en su afán de generar cambios en los pueblos y comunidades indígenas, estos a creado un mayor proceso de integración al sistema nacional y no han resultado muchos de los problemas estructurales que les aquejan a estos grupos indígenas.

GRAFICA 20 ¿En los últimos diez años el gobierno a logrado?

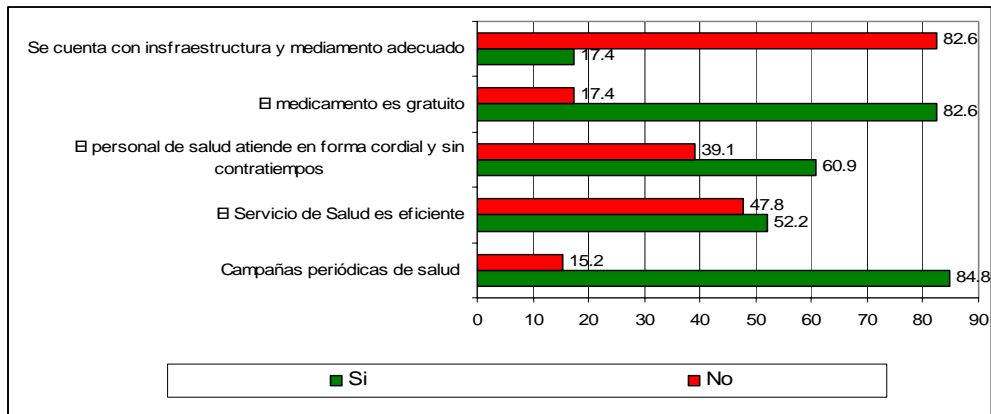


Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Por ejemplo en el aspecto del empleo, el gobierno no ha brindado alternativas concretas en la generación de empleo, pues los informantes claves señalan en un 89.1% que aún persiste el

problema de la migración y en un 91.3% que no existen fuentes de empleo en sus comunidades que permitan contrarrestar el problema migratorio. Asimismo abatir el rezago en salud, educación, vivienda y servicios públicos, ya que estos son catalogados por los informantes claves, como instancias públicas que presentan un servicio regular.

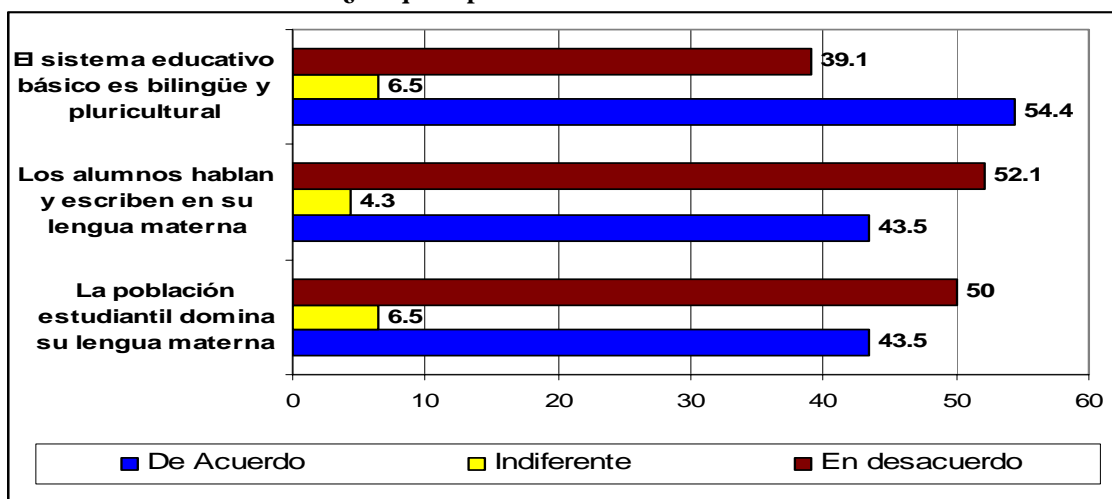
GRAFICA 21 ¿Aspectos más importantes en los Centros de Salud?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Por ejemplo, en el área de la salud, la población en 69.6% acude al Centro de Salud y al servicio medico particular cuando ésta no encuentra respuesta a sus problemas, por la carencia de infraestructura, personal y medicamento adecuado, no obstante de que el medicamento y el costo por el servicio es a muy bajo precio.

GRAFICA 22 ¿En qué aspectos ha contribuido la educación básica?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

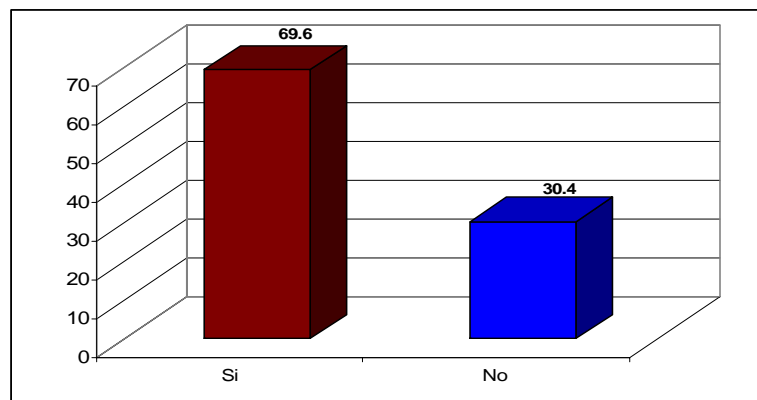
En el caso del sistema de educación básica, los informantes claves, señalaron en un 82.6% que éste si ha contribuido al desarrollo comunitario, a pesar de sus deficiencias, ya que hay comunidades que no tienen el suficiente personal docente para atender la demanda educativa. En un 54.4% consideran

que el sistema educativo es bilingüe y pluricultural, no obstante de que el 52.1% de los entrevistados señalaron que los alumnos no hablan y escriben en su lengua materna (hñahñu). Situación que se refleja en las aulas, debido a que son contados los profesores que dominan la lengua hñahñu.

En síntesis, podemos decir, que sí efectivamente el sistema de educación básica ha contribuido favorablemente al desarrollo comunitario de los pueblos y comunidades indígenas, pero cabe destacar que aún existen deficiencias; especialmente en el conocimiento teórico metodológicos de los aspectos pedagógicos para la enseñanza indígena, sobre la historia y la realidad indígena, sobre la cultura nacional y sobre todo, por la falta de conocimiento de su lengua materna.

En el aspecto de la vivienda, cabe señalar que las comunidades indígenas en los últimos diez años, no han recibido por parte del Estado financiamiento alguno para el mejoramiento de sus viviendas, ya que un 84.4% de informantes claves expusieron que la población es quien financia y construye su propia vivienda, ello con apoyo especialmente de las remesas que les envían sus familiares de los Estado Unidos. A pesar de que algunos de los habitantes tienen el derecho a los programas de vivienda que impulsa el gobierno federal, estos no utilizan su financiamiento.

GRAFICA 23 ¿Su vivienda ha mejorado en los últimos diez años?



Encuesta aplicada en el periodo abril – mayo del 2005 en el Municipio de Ixmiquilpan Hgo.

Cabe señalar que en su mayoría las viviendas del Alto Mezquital cuentan con los servicios públicos básicos: luz, agua entubada, drenaje y alumbrado público. En una mínima parte existen casas que no cuentan con los servicios señalados, debido a que estas casas se encuentran fuera de la zona urbana. Asimismo, cabe acotar que los servicios públicos se concentran más en las comunidades más cercanas al municipio de Ixmiquilpan Hidalgo, y la población que quiera acceder a los beneficios públicos deberá participar en las faenas, tanto en las labores programadas por las autoridades de la

delegación municipal, como en las tareas programadas por cada una de las instituciones, especialmente las enfocadas a la educación y la salud.

Sin duda los programas y proyectos que impulsan las autoridades institucionales, como una medida para abatir la pobreza y la marginación de los pueblos y comunidades indígenas, se complementan con las acciones que realizan los habitantes, a través de sus propias estrategias de organización y participación social; en aras de impulsar el desarrollo comunitario. Ambos procesos se enriquecen, pero en cierto sentido, también se contraponen, ya sea por las posturas, los intereses y las perspectivas de los actores sociales que interactúan en el él.

Sin embargo, bajo la postura de los procesos de organización y participación social existentes en la zona indígena del Alto Mezquital, se propone la siguiente matriz metodológica de intervención comunitario, con el fin no solo de rescatar la experiencia del proceso de Desarrollo Comunitario en cuatro comunidades indígenas de Ixmiquilpan Hidalgo, sino sobre todo, que la propuesta metodológica de intervención pueda ser utilizada para entender otros procesos de desarrollo comunitario con pueblos indígenas.

CUADRO NO. 39 MATRIZ DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA PUEBLOS INDÍGENAS

	PRINCIPIOS VALORATIVOS	INSTRUMENTOS	ACCIÓN Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsabilidad Comunitaria e institucional. ✓ Cultura Indígena (Revalorizar) ✓ Rendición de Cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principio Democrático: Asamblea Comunitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Financiamiento a comunidades y organizaciones civiles – sociales. ✓ Capacidad de negociación de la población. (Movilización) ✓ Cooperación de la población en din-ero o en trabajo.
REFORMAS JURIDICAS POLITICAS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valores de Justicia Social. ✓ Derechos Humano – Indígenas ✓ Coparticipación. ✓ Institucionalizar las prácticas populares. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomía Indígena. ✓ Autodeterminación: Comités Comunitarios. ✓ Supervisión comunitaria. ✓ Consulta permanente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema jurídico con base a costumbres y tradiciones. ✓ Reforma del Estado; cuarto nivel de gobierno.
POLITICAS TERRITORIALES (VOCACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Compromisos y programas a largo plazo. ✓ Desarrollo sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descentralización. ✓ Solidaridad y Ayuda Mutua ✓ Acción Colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programas y proyectos de desarrollo comunitario.
POLITICAS POBLACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo Comunitario. ✓ Calidad de Vida ✓ Asesoría en el desarrollo de programas de bienestar social. ✓ Autonomía Indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación de la población en la toma de decisiones. ✓ Faenas Comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atención a grupos sociales: Mujeres, ancianos, niños, jóvenes, etc.

Fuente: Martín Castro Guzmán - 2006

La propuesta se enmarca bajo un principio democrático en la extensión de la palabra, en el cual los actores no solamente tenga las posibilidades de votar y ser elegidos, sino también que los actores sociales involucrados en el procesos tengan la libertad y la capacidad para tomar decisiones en beneficio de la comunidad, que permita que la población pueda alcanzar un desarrollo comunitario sustentable, con bienestar y calidad de vida para cada uno de sus habitantes, con una lógica traducida en los derechos humanos y la justicia social, donde la **autonomía indígena** y la **autodeterminación** sean la clave para generar y promover estrategias de organización y participación social, desde la propia base; es decir; mecanismos de organización y participación que surjan desde la comunidad.

Para que la propuesta pueda ser aplicada, se requiere no solamente de la participación activa y dinámica de población, sino también del apoyo permanente de las autoridades comunitarias, locales, estatales y federales, a través de programas concretos que surjan de las propias necesidades de los pueblos indígenas; es decir, en coparticipación “Estado – Pueblos Indígenas”, tratando de emplear e institucionalizar las prácticas indígenas exitosas, bajo un sistema jurídico con base a costumbres y tradiciones que permitan una reforma profunda del Estado y a su vez el fortalecimiento del Estado y los pueblos indígenas, bajo una política de autodeterminación y autonomía indígena; función que no solamente le compete a los pueblos y comunidades indígenas, sino también al Estado y su sistema político institucional; en especial a la ya tan afamada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ya que es una tarea propia de ésta institución.

Díaz Polanco³³, señala que la **autonomía** es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales (pueblos indígenas) ejercen el derecho a la **autodeterminación**, entendida ésta como el derecho a la independencia política y al establecimiento de un Estado Nacional propio; mientras que la **autonomía** se reserva para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales, como el autogobierno, etc., pero sin acceder a la independencia estatal.

Bajo esta perspectiva teórica Polanco³⁴ analiza las minutas del diálogo entre el EZLN y el Comisionado para la Paz; donde se señala que la **autonomía** es una distribución de competencias entre distintos ámbitos de gobierno, que van desde la comunal, municipal y regional y debe ser concebida como una diversidad de modelos y niveles de acuerdo a las necesidades y condiciones de

³³ Héctor Díaz Polanco. Autonomía Regional. *La autodeterminación de los Pueblos Indígenas*. Siglo XXI., p. 157

³⁴ Héctor Díaz Polanco, op. cit., pp- 200 -246

cada pueblo, integrando el derecho a la territorialidad, al autogobierno, al ejercicio pleno de sistemas jurídicos, al desarrollo económico, social y cultural y el control de la seguridad interna.

Asimismo, Díaz Polanco³⁵ realizando un análisis sobre las declaraciones de EZLN referentes al establecimiento de los cinco Caracoles y las Juntas del Buen Gobierno (JBG), acota que con la instauración de las JBG se afirma la tendencia zapatista a coordinar las autonomías a escala regional; creando con ello una disputa operativa, entre la autonomía comunal y la autonomía regional, pues hay quienes señalan que la única y verdadera autonomía era la escala de la comunidad; incluso se intentaron argumentaciones para dar sustento teórico a la idea de que la escala regional de la autonomía era ajena a la perspectiva y las aspiraciones de los pueblos indígenas. Con la llegada de los Caracoles se esperaba que se despejara el panorama. Esto es, que se acepte lo principal: los pueblos deben construir sus autonomías a todos los niveles y escalas; y las escalas supracomunales son, en definitiva, una condición de posibilidad de las autonomías comunitarias.

No obstante, haciendo una reseña de los comunicados zapatistas referente a la instalación de las Juntas del Buen Gobierno se señalan los siguientes aspectos:

Ante la negativa del Estado mexicano de dar pleno reconocimiento a los derechos indígenas y a hacer realidad legislativa los Acuerdos de San Andrés, los zapatistas anunciaban que harían realidad esos acuerdos en la práctica diaria.

“Las Juntas de Buen Gobierno. Son un avance muy importante en nuestra lucha por el reconocimiento de los derechos y la cultura indígena en México y una buena forma de tratar de resolver los problemas que hay...Estamos seguros que nuevos Caracoles surgirán en todo México y en el mundo, porque frente al Poder los zapatistas ahora pintamos caracoles.”³⁶

Insistiendo en que la autonomía no implica la temida fragmentación del país, ni hay en ella ánimos separatistas, y que lo único que reclaman es su derecho a gobernarse, los zapatistas expresaron orgullo por su identidad mexicana, exigiendo que se les reconozca y respete también su identidad indígena.

³⁵ Héctor Díaz Polanco. Juntas de Buen Gobierno ¿Una Etapa Superior de la Autonomía?. Ver en <http://memoria.com.mx/?q=node/238&PHPSESSID=8b6dda7ea22cf8808d930f9ede3ca8b1>

³⁶ Subcomandante insurgente Marcos. 9 de Agosto de 2003

“Les hacemos un llamado a todos para que apliquen la Ley de los Acuerdos de San Andrés. Tenemos el derecho a gobernar y gobernarnos según nuestro pensamiento, en cada municipio y en cada estado de la República Mexicana. Nadie nos puede impedir, ni mucho menos, pueden encarcelarnos por ejercer nuestros derechos que merecemos. Ya es momento de aplicar y actuar en todo el país de México la autonomía de los pueblos indígenas. Nadie lo pueden pedir permiso para formar sus municipios autónomos.”³⁷

Con esta propuesta de organización y participación social, los pueblos y comunidades indígenas unidos por el EZLN señalan su rechazo total a las políticas sociales enmarcadas en un paternalismo y asistencialismo, venga de donde venga, y con los municipios autónomos están demostrado que son capaces de autogobernarse. Siendo el contenido central de todos sus mensajes: aplicar unilateralmente los acuerdos de San Andrés en los territorios de Chiapas bajo su control.

Cabe señalar que ya desde el año de 1994, el zapatismo había ido consolidando lentamente sus municipios autónomos. Estos municipios según los zapatistas vienen siendo conducidos democráticamente por las mismas comunidades, bajo la razón de quienes no cumplen bien sus funciones, son removidos. El cargo no tiene remuneración, es trabajo en beneficio colectivo y es rotativo, según una antigua tradición de las comunidades, a la que el zapatismo introdujo elementos innovadores, destacando el principio de “mandar obedeciendo”.

En este proceso de construcción de los municipios autónomos, la sociedad civil ha apoyado en construcción de clínicas y escuelas, los zapatistas enfatizan la organización de agentes de salud que realizan campañas de higiene y de prevención. Así también de promotores de educación y sus campañas de alfabetización. Destacando la evaluación que se lleva en los contenidos que se enseñan en las escuelas zapatistas, pues éstos son aprobados por los consejos autónomos. Los zapatistas se enorgullecen de haber ido logrando que las niñas -tradicionalmente segregadas de la educación- asistan a las escuelas. También ven lo relativo a problemas de tierras, trabajo, comercio, vivienda, alimentación, tránsito, cultura, información y administración de justicia.

Los llamados Caracoles (Oventic, La Realidad, La Guarucha, Morelia y Roberto Barrios). En cada Caracol se regirían cinco Juntas de Buen Gobierno, el primer órgano formal de administración de los 30 municipios autónomos. A cada Junta se le construyó una casa para poder funcionar. Los Caracoles serán como puertas para entrar a las comunidades y para que las comunidades salgan. Ser

³⁷ Comandante Esther. 9 de Agosto de 2003

“como boca para sacar lejos su palabra y escuchar la del que lejos esté”. El gran encargo que se les dio fue el de “mandar obedeciendo”. Se les encomendó resolver los problemas de la comunidad y ser puentes entre las comunidades y el mundo. Habrá una "Junta de Buen Gobierno" en cada zona y representa un esfuerzo organizativo de las comunidades, no sólo para enfrentar los problemas de la autonomía, también para construir un puente más directo entre ellas y el mundo. Así que:³⁸

- Para tratar de contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades.
- Para mediar los conflictos que pudieran presenten entre los municipios autónomos, como entre los municipios autónomos y los municipios gubernamentales.
- Para atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigar su veracidad, ordenar a los Consejos Autónomos Rebeldes Zapatistas, la corrección de estos errores, y para vigilar su cumplimiento.
- Para vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, cuidando que se cumplan los tiempos y formas acordados por las comunidades; y para promover el apoyo a proyectos comunitarios en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas.
- Para vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funcionen en los Municipios Rebeldes Zapatistas.
- Para atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones (ojo: que dejen beneficio a las comunidades), y cualquier actividad permitida en comunidades rebeldes.
- Para, de común acuerdo con el CCRI-CG del EZLN, promover y aprobar la participación de compañeros y compañeras de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas en actividades o eventos fuera de las comunidades rebeldes; y para elegir y preparar a esos compañeros y compañeras.
- En suma, para cuidar que en territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo, se constituirán, el 9 de agosto del 2003, las llamadas "Juntas de Buen Gobierno".

Entre las primeras disposiciones de las Juntas de Buen Gobierno están las siguientes:

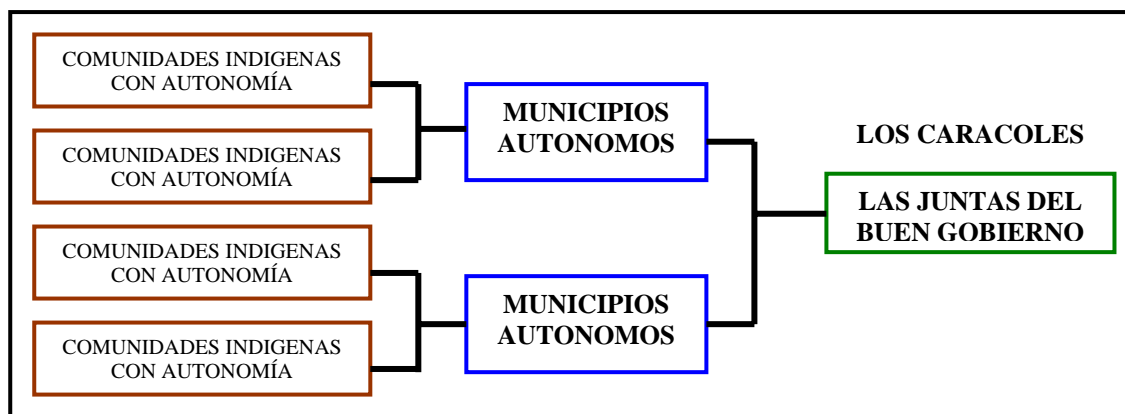
³⁸ Subcomandante Insurgente Marcos. Chiapas: La treceava Estela. Sexta Parte: Un buen Gobierno. México, Julio de 2003.

- Ya no se permitirá que los donativos y apoyos de la sociedad civil nacional e internacional sean destinados a alguien en particular o a una comunidad o municipio autónomo preciso. La Junta de Buen Gobierno decidirá, después de evaluar la situación de las comunidades, a dónde es más necesario que ese apoyo se dirija.
- La Junta de Buen Gobierno impone a todos los proyectos el llamado "impuesto hermano" que es del 10 % del monto total del proyecto. Es decir, si una comunidad, municipio o colectivo recibe un apoyo económico para un proyecto, deberá entregar el 10 % a la Junta de Buen Gobierno para que ésta lo destine a otra comunidad que no recibe apoyo. El objetivo es equilibrar un poco el desarrollo económico de las comunidades en resistencia. Por cierto, no se aceptarán sobras, limosnas ni la imposición de proyectos.
- Sólo se reconocerán como zapatistas a las personas, comunidades, cooperativas y sociedades de producción y comercialización que estén registradas en una Junta de Buen Gobierno. Así se evitará que se hagan pasar por zapatistas personas que no sólo no lo son, sino que incluso son anti-zapatistas (tal es el caso de algunas cooperativas de producción y comercialización de café orgánico). Los excedentes o bonificaciones por la comercialización de productos de cooperativas y sociedades zapatistas se entregarán a las Juntas de Buen Gobierno para que se apoye a los compañeros y compañeras que no pueden comercializar sus productos o no reciben ningún tipo de apoyo.
- Es común que gente deshonesto engañe a la sociedad civil nacional o internacional presentándose en las ciudades como "zapatistas" supuestamente enviados en "misión secreta o especial" a pedir dinero para enfermos, proyectos, viajes o cosas por el estilo. A veces, incluso, se llega a ofrecer entrenamiento en supuestas, y falsas, "casas de seguridad" del EZLN en la Ciudad de México. En el primer caso son engañados intelectuales, artistas y profesionistas y no pocos funcionarios de gobiernos locales. En el segundo caso son jóvenes estudiantes los que son víctimas de la mentira. El EZLN aclara que no tiene ninguna "casa de seguridad" en la Ciudad de México y no ofrece entrenamiento alguno. Esas malas personas, según nuestros informes, están involucradas en bandolerismo, y el dinero que reciben, que supuestamente piden para las comunidades, es usado para beneficio personal. El EZLN ha iniciado ya una investigación para establecer la responsabilidad de quienes usurpan su nombre y embaucan a la gente buena y honesta. Como es difícil contactar a la Comandancia General del EZLN para comprobar si tal persona es o no parte del EZLN o base de apoyo, y si es cierto o no lo que dice, ahora bastará ponerse en contacto con una de las Juntas de Buen Gobierno (la de la zona de la que diga provenir el "engañador") y en

cuestión de minutos se les dirá si es cierto o no, y si es o no zapatista. Para esto las Juntas de Buen Gobierno expedirán certificaciones y acreditaciones que no obstante, deberán ser corroboradas.

El zapatismo lanzó también planes que involucran a sus cinco Caracoles. El primer plan, denominado el Plan La Realidad Tijuana (Reali-Ti) consiste en ligar todas las resistencias de México para la reconstrucción de la nación mexicana “desde abajo”. Las Juntas constituyen un paso adelante en la experiencia autonómica de estas comunidades que cumple ya nueve años de vida bajo esta forma.

ESQUEMA NO. 6. AUTONOMÍA COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN.



FUENTE: Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Agosto de 2003

La organización de base son las comunidades indígenas zapatistas. En ellas se realizan asambleas de todos los "que ya tienen bueno su pensamiento", que deliberan y deciden sobre todos los asuntos relativos a la vida comunitaria. En estas asambleas se designan diferentes personas y/o comisiones para diversos cargos, algunos de los cuales tienen que ver con la organización del autogobierno (hay también cargos para tareas internas, de carácter religioso u otros, que se circunscriben al ámbito local). Es a partir de la coalición de comunidades que se forman los municipios autónomos y se han formado a partir de lazos de afinidad (trabajo en común, lengua, lazos familiares, etc.), y de éstos municipios se constituyen las Juntas del Buen Gobierno, principal expresión del proceso autonómico en Chiapas.

En el caso del Alto Mezquital, es importante observar que las comunidades Hñahñu tienen un sistema de organización similar, basado en la organización comunal (asamblea y comités) y en el trabajo colectivo (faena); asimismo, poseen un sistema de cargos para impulsar las fiestas y tradiciones. En esta vertiente analítica, podemos decir, que la organización social y política, los

sistemas normativos propios y todas las expresiones culturales, que los pueblos y comunidades indígenas del Alto Mezquital posee, son elementos constitutivos de los pueblos y de la autonomía que cotidianamente se ejerce. Y que la tarea de la CDI, no solamente es preservar estas formas de autonomía indígena y autodeterminación; sino también su tarea consiste en ayudar a impulsar el desarrollo de estos mecanismos de organización y participación social.

IX. DISCUSIÓN TEÓRICA: REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN.

“Beban ávidamente mis sentidos de todo lo que me rodea, por que ellos alimentan a Tezcatlipocatl y éste al digerir elabora las miles que alimentan a Quetzalcoatl y Huitzilopoztli coma su propia carne y beba su propia sangre.” Anónimo.

Haciendo un balance analítico de los capítulos abordados con anterioridad, encontramos las siguientes reflexiones:

No se puede hablar de política social, sin hablar de bienestar, calidad de vida, desarrollo y pobreza, pues la política social es vista como un fin para impulsar el desarrollo con bienestar y con calidad de vida en sus múltiples dimensiones, tanto objetivas, como subjetivas; no obstante hay autores que visualizan la política social, como una herramienta para combatir la pobreza.

En términos globales, el concepto de bienestar esta relacionado con los niveles de existencia y de hábitat de los distintos grupos de la población, su vinculación tiene un grado de correlación entre los intereses de los distintos grupos y los objetivos generales de desarrollo. También, el concepto de calidad de vida, es concebido como un proceso que incluye a todas las dimensiones que conforman al ser humano, las cuales tienen como finalidad potencializar las capacidades intelectuales, físicas, espirituales, artísticas, etc., es decir, no se puede hablar de desarrollo, si no se ve desde un enfoque integral; donde la racionalidad, libertad, sensibilidad, intimidad y el impulso hacia la comunicación, sean valores básicos para el impulso de una mejor vida.

Contrario a estas dos perspectivas teóricas, la pobreza es caracterizada como un fenómeno social de la escasez, de la necesidad y de la emergencia que se manifiesta a través del hambre, de condiciones de vida inadecuadas o lamentables y de una seguridad social insuficiente en todos los ámbitos vitales; es decir, de la ausencia de lo necesario para el desarrollo del individuo, la familia y la sociedad.

En esta disyuntiva la política social, es entendida como un conjunto de herramientas que emplea el Estado para impulsar el desarrollo de la sociedad, a través de elevar los niveles de vida de población en sus diferentes aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, que le permita a los habitantes de la sociedad vivir una vida digna, con calidad en sus múltiples dimensiones. Asimismo, es un proceso integral, donde se garantizan condiciones plenas de acceso a bienes y servicios otorgados por las instituciones públicas, que permiten elevar permanente y sistemáticamente el

nivel y la calidad de vida del ser humano y el mejoramiento social de la población, en sus diferentes ámbitos y dimensiones estructurales.

Con base en ésta postura del desarrollo, la política social hacia los pueblos indígenas impulsa acciones de desarrollo comunitario, entendiendo éste como un proceso, donde los individuos son responsables de su propio desarrollo, con el apoyo de los grupos y la coordinación institucional; así también es caracterizado como un método social, por medio del cual, a través de las técnicas de promoción del hombre y de la movilización de los recursos institucionales, se pretende lograr una mejor y ordena utilización de estos recursos, en beneficio de la colectividad, orientado a obtener el pleno desarrollo de los hombres.

Política social, bienestar, calidad de vida y pobreza, son algunos de los conceptos que se enmarcan en la teoría del desarrollo y que se han utilizado indistintamente; por un lado la política social es caracterizada como una herramienta para superar la pobreza, pero también para impulsar un cambio positivo en la vida de la población; por su parte bienestar y calidad de vida son elementos esenciales del desarrollo, entendidos éstos no como un medio, sino como un fin del desarrollo, no tan solo desde la perspectiva económica, sino desde un enfoque integral.

Con este planteamiento teórico, la política social en el ámbito de los pueblos y comunidades indígenas, es conceptualizada como una herramienta que emplean los diversos actores sociales (Estado y sociedad civil organizada) no solamente para superar situaciones de pobreza, sino sobre todo para impulsar el desarrollo comunitario en las áreas de salud, educación, vivienda y servicios públicos. Ello corresponde a que por un lado el Estado es quien administra y distribuye los recursos de la sociedad, y por otra, la población al no encontrar una respuesta a sus problemas y necesidades sociales por parte del Estado, construye sus propias alternativas de solución.

Conforme a este razonamiento, el estudio de la política social y los pueblos indígenas parte de la tesis: **“Se puede construir una política social desde la base, para las propias comunidades indígenas”**.

Para dar respuesta a está tesis, es importante analizar algunos elementos teóricos, tales como Estado, política social alternativa, organización y participación social, con el objeto de discernir y agrupar proposiciones que den claridad y seriedad a las aportaciones de campo.

El Estado, es el autor principal de la política social, ya que éste no solamente diseña y aplica la política social, sino también supervisa y evalúa sus alcances y sus limitaciones. Pero ¿qué es el Estado?. El Estado es una expresión que hace referencia a un tipo de organización política determinada por los modos de producción, que resulta, en un tiempo y lugar específico, del ejercicio del poder entre la minoría que tiene la posibilidad de gobernar y la mayoría que es gobernada.

El Estado, como parte fundamental de los modos de producción, se fundamenta bajo una doctrina filosófica y política; existiendo para la sociedad y la economía capitalista un Estado moderno, marcado por las tres corrientes del liberalismo: El liberalismo clásico de laissez-faire con un Estado guardián, el liberalismo neokeynesiano con un Estado benefactor, y el liberalismo “moderno” de laissez-faire con un Estado mínimo o neoliberalismo.

Para el caso México, es importante señalar que estos tres tipos de Estado han estado presentes; observables a través de los cambios que se fueron dando en la historia y que en cierta forma, fomentaron el crecimiento de un enorme aparato institucional, especialmente en el área de la salud, la educación y la asistencia social, que de acuerdo a los planteamientos de Esping-Andersen, el quehacer de las políticas públicas en los países subdesarrollados se relacionan principalmente con la pobreza¹, la cual Esping-Andersen clasifica en Modelos: Uno dominado por la asistencia social, otro de seguridad social obligatoria y un tercero denomina “socialdemocracia”.

De los tres modelos, según Boltvinik², el que se ha promovido en nuestros países para combatir la pobreza extrema a partir de los años ochenta, es el primero: el residual o liberal, en el cual la asistencia social se otorga a quienes se encuentran en la situación de pobreza extrema y donde no existe la universalidad de los servicios sociales.

Un dato que es importante acotar, es el aumento de la pobreza, como causa de esta son las constantes crisis económicas y sociales de una gravedad sin precedentes, que está llevando a grandes sectores de la población mundial a un rápido empobrecimiento. Una tras otra las economías nacionales se desploman y el desempleo abunda. Hambruna y miseria prevalecen en África, en sur de Asia y en algunas partes de Latinoamérica. Esta “globalización de la pobreza”, que en gran medida ha revertido los logros de la descolonización, se inició en el tercer mundo al mismo tiempo

¹ Julio Boltvinik, op. cit. Políticas Focalizadas en Combate a la Pobreza en México. El Progreso / Oportunidades. Ver en La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Julio Boltvinik y Araceli Damián. Siglo XXI Editores. pp. 315-320.

² Ibíd., pp. 315 – 320.

que la crisis de la deuda de principios de los ochenta y la imposición de las letales reformas económicas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Para contrarrestar este crecimiento de la pobreza, los gobiernos por recomendación del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional aplican a finales de los años setenta y principios de los ochenta medidas neoliberales, que en vez de aminorar la brecha entre pobres y ricos la ha aumentado más.

Para el caso de América Latina, cabe hacer una reflexión de la ola neoliberal de los años ochenta, ya que desde mi punto de vista, no dismanteló al Estado benefactor y no eliminó su acción reguladora; el paradigma histórico-real, al igual que el gasto social, sobrevivieron –aunque este último se redujo. El neoliberalismo evidenció la urgente necesidad de reformar al Estado, de impulsar la apertura de las economías nacionales en el nuevo contexto de la globalización. Pero en especial, su derrota marcó la necesidad de construir un nuevo paradigma teórico – ideológico para explicar las nuevas realidades del capitalismo posmoderno.

Así que, desde mediados de la década de los ochenta, la política social ha venido experimentando en los países latinoamericanos una reorientación conceptual. Los nuevos enfoques pueden ser sucintamente caracterizados con los siguientes conceptos: compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural; selectividad y focalización, es decir, abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios, y concentración de los mismos en grupos-meta previamente definidos, especialmente en el marco de la priorización del combate a la pobreza; privatización de los servicios sociales y descentralización de los mismos a través de la transferencia total o parcial de la tarea social estatal a actores privados o estatales regionales y locales.

En este contexto, la política social es entendida principalmente como “política”, es decir, como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado estilo de desarrollo. Asimismo, han asignado a lo que resta de las políticas sociales - usualmente presentadas como espacio de solidaridad- criterios y valores propios del mercado, del individualismo y de la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales propia de la utopía de la sociedad industrial, caracterizados en el Estado de Bienestar.

El objetivo de los programas macroeconómicos neoliberal, de acuerdo a Coraggio³, puede sintetizarse en desmantelar las estructuras centralizadas de política social, y crear un mercado de programas sociales donde múltiples iniciativas descentralizadas, compitan por recursos y clientes – beneficiarios.

Pasando de una política orientada por la utopía liberal de derechos universales –donde todo ciudadano tendría derecho a servicios básicos según sus necesidades, y aportaría al fisco según ingresos- a una política de redistribución focalizada, donde lo universal es que todos deben pagar por los bienes y servicios que necesitan, provistos por empresas orientadas según criterios de lucro.

En este proceso de construcción, cabe acotar los siguientes señalamientos; El Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal existen, coexisten y se complementan; el primero (Estado de Bienestar) se resiste a dejar de financiar una política universal, en la que pobres y ricos tienen los mismos derechos a ser beneficiados por los servicios que otorgan las instituciones públicas en las áreas de salud, educación, asistencia social, vivienda, servicios públicos, entre otros, ya sea por la presión que ejercen los grupos sociales o por el interés político de grupo; el segundo (Estado Neoliberal), trata por un lado de incidir en las deficiencias que las instituciones públicas presentan; por otro, el sector privado busca aumentar su riqueza a través de la venta de bienes y servicios, captando para ello, a la población que cuenta con los recursos o que simplemente se muestra desalentada por la mala atención que prestan las instituciones publicas; en esta disyuntiva el Estado Neoliberal busca compensar y dar respuesta a las necesidades de la población en situación de desventaja, a través de programas focalizados.

Si bien, el Estado de Bienestar se encuentra activo pero fracturado, el Estado Neoliberal presenta ciertas dificultades para su concreción; ambos modelos son ideológicamente estructuras creadas por el sistema capitalista para su conservación.

Ante esta tendencia casi universal de la aplicación de dichos objetivos, parecería utópico plantear “otra” política social diseñada e implementada desde el Estado nacional o desde las sociedades fragmentadas, con base a modelos alternativos donde la participación de la población sea fundamental para la gestión de recursos que coadyuven al desarrollo.

³ José Luís Coraggio. *Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política social neoliberal para la ciudad*. El Colegio Mexiquense, A.C., México 2003, pp. 58 - 61

Pensar en proponer y actuar de otra manera, menos defensiva y más constructiva de alternativas materiales, frente al poder y a los mecanismos del mercado capitalista, nos enfrenta, por otro lado, al sistema político, que en aras de enaltecer sus funciones éticas en bien de la sociedad, estos son desde mi punto de vista, son los primeros detractores del sistema capitalista.

Pocos han sido los intentos por sistematizar experiencias y construir teóricamente nuevas alternativas que den respuestas a cómo, quién, y quienes deberían de participar en el diseño, ejecución y operación de las estrategias de desarrollo para mejorar no solo el bienestar socioeconómico, sino sobre todo la calidad de vida de la población.

En el proceso, del paso de un Estado de Bienestar al Estado Neoliberal, existen muchas contradicciones, una de ellas, creo yo que es la más importante, hace referencia a la responsabilidad de un ente institucional, que deba asumir la tarea de reproducción de la fuerza de trabajo, que el mismo sistema capitalista requiere para su desarrollo. En esta vertiente analítica, cabría acotar los esfuerzos hechos por algunas organizaciones sociales, especialmente por su quehacer profesional, ya que la población al no encontrar respuesta en las instituciones públicas y no tener acceso a los servicios otorgados por el mercado, recuren a ellas para obtener los servicios y de esta forma solucionar sus problemas y necesidades.

Sin duda alguna, la multiplicidad de experiencias de trabajo de diversas organizaciones tanto sociales como civiles, así como el trabajo de algunos gobiernos de izquierda, como la participación directa de la población en ciertas localidades, han tenido un papel importante en los últimos años, en este proceso de construcción de una alternativa diferente, sobre todo por la pérdida de las funciones Estado, el desmantelamiento del modelo centrado en la acción gubernamental y por el agotamiento del Estado neoliberal.

En esta disyuntiva, el Estado a su vez trata de recuperar las capacidades en términos de reorientación y de limitación de objetivos que se plantea como imposibles, sin la participación de la sociedad civil, con los otros actores sociales, no solamente con los organismos políticos, sino con el conjunto de actores que están en la esfera de lo social. Es decir, cuando el Estado se ha retirado de algunas funciones, ha creado un espacio (campo social) que esta buscando ocupar la sociedad civil, mediante la ejecución de una política de corresponsabilidad no solamente con las organizaciones políticas, sino con el conjunto de actores, desde las comunidades de expertos hasta aquellos individuos que están organizados en grupos, asociaciones y movimientos sociales, reconociendo su autonomía.

Como una medida contraria a las disposiciones de los organismos internacionales, se plantea propuesta desde el tercer sector, es decir, con la participación de la sociedad civil organizada, tales como: el modelo de otra economía centrada en el trabajo, modelo emergente, modelo de políticas alternativas a la sociedad del trabajo, modelo de desarrollo alternativo para la sociedad y el modelo de política social “Matriz San Lugo”.

Abreviando, podemos decir, que el Estado es una institución que hace referencia a un tipo de organización política, la cual esta determinada por el modo de producción capitalista prevaleciente de esta época, con pleno ejercicio del poder en una entidad territorial establecida y dinamizada por los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales; con plena capacidad para instrumentar una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática que facilite la aplicación de las leyes y los programas de desarrollo en coordinación con los diversos sectores sociales, bajo un modelo de política social que tenga como referencia la participación de la población en la toma de decisiones en un ambiente de democracia plena.

En México, con base a la opinión de los diversos autores consultados, podemos expresar que durante la etapa de consolidación institucional pos-revolucionaria, se instituyó un Estado catalogado como Estado de bienestar, con sus propias características y matices, aplicando una política social enfocada a la atención de la salud y la educación; las cuales hasta la fecha, no han logrado tener la cobertura universal esperada, que abarque todos los rincones del país.

Sin embargo, en éste rubro cabe señalar que el aparato institucional del Estado mexicano fue creciendo desde los años veinte, con mayor amplitud en el período de los años cuarenta a los años setenta, denominado como Estado Nación Corporativista. No obstante a finales de los años setentas y principios de los años ochenta, como parte de las recomendaciones del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, México al igual que los países de América Latina, establece un nuevo tipo de Estado catalogado como Neoliberal, que de acuerdo a la opinión de Boltvinik, el modelo que se ha promovido en nuestros países para combatir la pobreza extrema, es el modelo residual o liberal, en el cual la asistencia social se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza extrema y donde no existe la universalidad de los servicios sociales. Además de ser una de las recomendaciones actuales del Banco Mundial, continuar con programas que ayuden a mitigar la pobreza, tales como PROCAMPO, PROGRESA Y OPORTUNIDADES.

Estos programas han tenido cierto grado de éxito en México, en el caso de las comunidades indígenas del Alto Mezquital, se observó que un 38% de los informantes claves señalaron que los programas han contribuido a mejorar la situación de pobreza; y un 54.% dicen que no la han resuelto. Desde mi óptica más que resolver el problema de la pobreza, la mantienen en un estado de equilibrio momentáneo, que en cualquier momento se desplaza a un punto de extrema pobreza.

Por otro lado, los informantes claves muestran una postura diferente, pues estos señalan que los programas tienen continuidad, hay participación de la población y la gente que los ejecuta conoce la realidad indígena que prevalece en la zona. Esta situación se debe, creo yo, a que los habitantes de la comunidad, hacen suyos los proyectos, aprovechan cada recurso que llega a sus comunidades y se involucran en las acciones, actividades y tareas que generen en cierta forma un desarrollo comunitario.

En esta lógica neoliberal, es importante observar el fuerte impulso que se hace a los procesos de participación, ya que los organismos internacionales demandan programas y proyectos con participación plena de los sectores sociales, en especial de los llamados vulnerables y que se debaten en la pobreza extrema; no obstante su llamado se queda en el discurso de los gobiernos de América Latina, quienes se mofan al reconocer crecientemente la participación como una estrategia esencial para abatir el rezago y la pobreza; acción del Estado que demuestra escasos avances en cuanto a la ejecución efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria, debido a que estos son muy reducidos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trate de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención comunitaria en la toma de decisiones. El discurso dice sí a la participación, pero los hechos con frecuencia dicen no.

En este proceso, el discurso a favor de la participación es generalizado pero los hechos no. En realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación. Esa distancia entre discurso y hechos tiene entre sus causas principales la presencia silenciosa de bloqueos considerables dentro del mismo gobierno, y en sectores poderosos de la sociedad, al avance de la participación vista como fuente de disminución del control social asociado al poder formal.

Desde éste enfoque, toda participación adquiere un matiz ideológico; la población busca asumir un compromiso histórico para tomar parte en el poder y es una de las primeras propuestas surgida para reducir el conflicto entre gobernantes y gobernados

Así, queda claro que la participación es un recurso, no un recurso instrumental, sino un recurso político, es decir, está referido al poder y su ejercicio en la gestión de los asuntos públicos. Así la participación vista desde el referente gubernamental mantiene su carácter de recurso para manejar las tensiones de forma democrática, pues el debate abierto contribuye a hacer aceptables las propuestas y programas del gobierno, a mejorar tales programas y propuestas; y a validar y legitimar la idea gubernamental.

En esta dinámica de la promoción social, se entiende por participación al "... proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Asimismo, hace referencia a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. Enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación, es decir, que los individuos se relacionan con otras instituciones sociales.

Por su parte se concibe a la participación comunitaria, en un sentido de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que en general están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata. El término de participación comunitaria está a su vez vinculado con el desarrollo comunitario, cuya intencionalidad está dirigida a fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes.

De acuerdo a dichas definiciones, la participación es vista como un componente indispensable de la política social de los gobiernos, capaz (¿por sí misma?) de lograr mayor eficacia de las estrategias y acciones, a través del consenso constante con las comunidades y los ciudadanos.

Sintetizando, el término participación comunitaria es visualizado como un vínculo estrecho con el concepto desarrollo comunitario, ya que los objetivos y metas que ejecutan los pobladores, tiene como intencionalidad inmediata la solución de problemas y necesidades. En esta postura, la participación comunitaria, es considerada como un elemento controversial, que está en la mesa de discusión y análisis de los diversos organismos nacionales e internacionales. Evidentemente la

participación, es una estrategia y un fin, que los diferentes organismos públicos, privados y sociales, que consideran fundamental para la formulación y aplicación de proyectos; y lograr el éxito del desarrollo comunitario.

Sin duda, la participación y la organización, son dos ejes esenciales de la acción social, que no deben ser analizados por separado, ya que ambos conceptos forman una unidad indivisible para el desarrollo comunitario, más aún cuando se trata de comunidades indígenas. En esta vertiente analítica, la relación entre participación y organización social forman un todo dialéctico, en el cual, un solo elemento no puede existir sin otro elemento, y ambos son necesarios para generar un cambio, como respuesta a los problemas sociales y necesidades sociales.

Cuando se habla de participación, se tiene que hablar de coordinación, interacción e interrelación de los sujetos que intervienen en la realización de tareas y actividades pensadas, y por lo tanto planeadas, cuya concreción permita el logro de determinados objetivos comunes y colectivos, bajo una percepción subjetiva de lo social. Es decir, participación y organización social, son constructos, que se caracterizan por su cobertura (alcance) en las diversas dimensiones en que actúan los sujetos, los grupos y las colectividades en una realidad social concreta, con el fin de satisfacer sus necesidades y resolver su problemática social.

En su mayoría los informantes claves entrevistados señalaron que el gobierno no toma en cuenta su participación en los procesos de planeación; no obstante de que en el sexenio del gobierno de Vicente Fox se convocó a un proceso de participación a través de medios electrónicos (Internet) para diseñar el Plan Nacional de Desarrollo, éste proceso de participación; desde mi punto de vista no tuvo eco en la población, ya que la población no cuenta, ni está a su alcance los medios electrónicos para hacer efectiva su participación. En esta lógica de apropiación de recursos electrónicos, deja entrever que al Estado y al sistema político (instituciones y partidos políticos) no les interesa en lo más mínimo que la gente participe.

Empero de que hay una fuerte presencia institucional, especialmente en las áreas de la salud y la educación, el Estado no ha logrado motivar la participación y la organización social; ello se debe, según los informantes claves a la pérdida de credibilidad que tiene la población sobre las instituciones públicas, como a las deficiencias en la atención, provocadas por la falta de recursos y

preparación profesional, y sobre todo por la carente sensibilidad que tienen los servidores públicos, para atender a la población y dar respuesta a los problemas.

La opinión de la población sobre las instancias que más contribuyen al desarrollo comunitario, estos señalaron que sin duda alguna, al menos en las comunidades indígenas del Alto Mézquital, quien más contribuye al desarrollo comunitario, son los propios pobladores en un 97.8% al estar de acuerdo, en un 71.7% las organizaciones sociales y en 43.4% las instituciones públicas.

Los informantes, consideran que la participación: “Es buscar un bien común en donde la comunidad pueda salir adelante, por ello se toma en cuenta la opinión general de la población, por lo cual es importante el trabajo en faenas, cooperaciones monetarias, asistir a eventos y reuniones en donde se toman las decisiones en beneficio de las comunidades”. Como un proceso de organización en donde toda la población interviene.

A pesar de que la mayor parte de los estudios que se han hecho en relación a la organización, sobresalen aquellos estudios que nos hablan de la organización desde la reflexión de la administración pública, es decir, se hace referencia, a las formas de organización desde las empresas mismas, como unidades administrativas que cuentan con recursos, objetivos y metas a desarrollar. Pocos son los estudios que abordan la organización social a partir de los procesos mismos que tienen las comunidades para generar estrategias de desarrollo.

Para este estudio, se entendió por organización a la actividad definida o determinada entre personas o grupos con aspiraciones y objetivos comunes durante un tiempo relativamente duradero, para conseguir fines previamente determinados para los asociados, mediante normas estatutarias explícitas con las que concuerdan los integrantes de la organización.

Asimismo, fue definida como una actividad determinada entre personas y grupos, la cual registra objetivos y metas comunes. Dos elementos que sin duda alguna están presentes en los proceso de organización y participación social de las comunidades indígenas estudiadas. Por ejemplo, en la asamblea comunitaria se definen y se determinan actividades y tareas, así como se nombran responsables para la gestión y la ejecución de las mismas, mediante los comités de participación y las faenas comunitarias, con base a un objetivo en común y metas estructuradas en las asambleas,

que para los pueblos indígenas, no es otro que la imagen objetivo que se han planteado para el desarrollo comunitario.

Como parte del proceso de organización y participación social, la población realiza asambleas y faenas. Las asambleas comunitarias son convocadas por el Delegado Municipal, en donde tiene que asistir la mayoría de la población, y en donde se toman las decisiones de que es lo que deben realizar o como se debe llevar a cabo, algunas acciones. Y la participación de los habitantes dentro de las faenas, es de acuerdo a las necesidades de la comunidad (limpieza de la escuela, pozo, eventos, pavimentación, etc.), todo esto para beneficio y desarrollo de la propia comunidad, y de no asistir a estas, en ocasiones se les retira los servicios.

La asamblea es caracterizada por los habitantes de la comunidad, como un espacio en el que los habitantes de más de 18 años tienen voz y voto, especialmente las personas que son padres de familia, cuya responsabilidad les lleva a ser elegidos para ocupar un cargo público; asimismo, la asamblea es una instancia en las que se discuten, analiza y se resuelven los problemas y las necesidades que entorpecen la dinámica comunitaria, con la participación plena de los involucrados, y que en forma inmediata, se desahogan pruebas y se plantean estrategias y resoluciones que son acatadas por las partes en conflicto.

Asimismo, consideran que la asamblea es una instancia donde se designan responsabilidades y funciones, tanto para los delegados municipales, como para los responsables de cada uno de los comités programados, quienes bajo el precepto soberano de la asamblea comunitaria deberán cumplir y hacer cumplir sus funciones, acciones, actividades y tareas, en beneficio del desarrollo comunitario.

Así también, el estudio encontró que tanto las autoridades y pobladores indígenas creen que la asamblea comunitaria juega un papel determinante en los procesos de desarrollo, debido a que ésta, tal como lo afirma Lourdes C. Pacheco promueve la participación y la toma de decisiones, como dos elementos indiscutibles y necesarios para el desarrollo;⁴ es decir, la asamblea es visualizada como un espacio para el análisis y la discusión de los problemas y necesidades que afectan el desarrollo comunitario, y que mediante la toma de decisiones en consenso, se determinan las alternativas, los responsables y las directrices a seguir, a través del voto libre, secreto y directo. Sin

⁴ Lourdes C. Pacheco. Cultura Política entre las Etnias; en Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales. Año 1997, p. 30

embargo, es importante señalar que la asamblea también es considerada como un espacio para ratificar acuerdos, previamente discutidos en grupo, que tienen intereses particulares y no comunitarios, es decir, se recurre a la asamblea, como una medida para legitimar su propio interés y no aquellos de carácter colectivo, generando en algunos casos, conflictos al interior de las comunidades, como conflictos intercomunitarios.

Por su parte, los comités comunitarios, son espacios en los cuales se promueve y se impulsa la participación de la población; donde el servicio que otorgan los habitantes indígenas se transcribe en mano de obra, especie o en dinero, y donde la acción social se traduce en actividades y tareas concretas, en beneficio de la colectividad y el desarrollo comunitario. La organización y número de comités, surgen no por el obsesión de las autoridades (delegado municipal), sino más bien de las propias necesidades vertidas en asamblea, como de los recursos tanto humanos y técnicos que se tengan en las comunidades. En éste espacio, los habitantes indígenas participan de acuerdo a sus capacidades, conocimientos y habilidades, tratando de situar a cada quien en el lugar adecuado, bajo un sistema de competencias y responsabilidades, donde la experiencia tiene un papel fundamental; es decir, no se puede poner al campanero al frente de un comité de obras, cuando en la comunidad se cuenta con la presencia de ingenieros civiles.

Por su parte las faenas comunitarias, son espacios concretos de participación colectiva, en las que interviene hombres y mujeres de 14 a 60 años de edad; donde las actividades y tareas se cristianizan en obras de beneficio público, como son: abrir calles, pavimentar, barrer, hacer guarniciones, instalar drenaje, pintar y edificar espacios públicos, organizar festividades cívicas y religiosas, diseñar y ejecutar proyectos productivos y culturales, etc., Actividades en las que debe participar toda la población, tanto de los que se encuentran en la comunidad, como de aquellos habitantes que viven fuera de la comunidad, ya sea por su situación de migrantes, o porque realizan actividades educativas fuera de su comunidad. No obstante deberán pagar una cuota o asignar algún familiar en su lugar para que la actividad se cumpla.

La faena, es catalogada como espacio de participación que permite la interacción y convivencia de los habitantes, y que mediante la suma de esfuerzos, conocimientos y habilidades se construye el bien común; en este sentido la “faena” representa un espacio donde la acción comunitaria se concretiza en forma inmediata en un servicio social para mejorar la calidad de vida de la población,

ya sea a través de la instalación de tubería para el agua potable, pavimentar una calle, construir un edificio o simplemente dar mantenimiento a las instalaciones educativas, etc..

Abreviando, en el caso del Alto Mezquital es importante observar que las comunidades Hñahñu tienen un sistema de organización, basado en la organización comunal (asamblea, comités y faena) y en el trabajo colectivo (faena); asimismo, poseen un sistema de cargos para impulsar las fiestas y tradiciones.

En esta lógica, la razón misma de la organización social, está determinada por metas y objetivos a alcanzar; es decir, por una imagen objetivo construida en forma colectiva, la cual se concretiza con la participación y con organización de la población. Sin el binomio “participación – organización”, prácticamente sería imposible llegar alcanzar determinados metas y objetivos planteados por algún grupo o comunidad.

Con base a ésta vertiente, podemos decir, que la organización social y política, los sistemas normativos propios y todas las expresiones culturales, que los pueblos y comunidades indígenas poseen, son elementos constitutivos de los pueblos y parte de la autonomía que cotidianamente se ejerce.

Si bien en los países desarrollados las organizaciones sociales surgen como una forma de iniciativa, para incidir en la vida social y en la organización de la sociedad civil; en los países como México, las organizaciones sociales, surgen como una respuesta a la falta de credibilidad hacia el corporativismo mexicano, y ante la falta de respuestas del Estado a las demandas de los diversos grupos sociales, lo cual da lugar a organizaciones integradas por pequeños grupos con demandas específicas y comunes como la vivienda, ecología, empleo, feminismo, derechos humanos, atención a jóvenes, grupos de la tercera edad, etc. Asimismo, se observa que las organizaciones sociales, empiezan a ocupar los espacios abandonados por los partidos políticos y por el Estado.

Definir a las organizaciones sociales en México es un reto importante, debido a que existen conglomerados, asociaciones y movimientos múltiples que tienen objetivos y estructuras diferentes, y todas éstas se denominan organizaciones sociales. Contrario a este tipo de proceso organizativo; los pueblos y las comunidades indígenas tienen sus propios mecanismos asociativos para solucionar problemas y necesidades, las cuales bien entran en el concepto de organización social.

Está problemática para situar las experiencias de organización de los pueblos y comunidades indígenas en un constructo suelen ser complicadas, ya que existen pocos referentes teóricos que aborden dicha problemática. No obstante para la definición de la organización social comunitaria, es fundamental tomar como eje la participación social, debido a que este concepto adquiere un rasgo y una particularidad, tanto en los procesos, sus formas, como en su intencionalidad, representada por el desarrollo comunitario.

Para el estudio, se entendió por organización social formal, al conjunto interrelacionado de personas que interactúan en actividades concientes y coordinadas, dirigidas al logro de un objetivo en común, a fin de resolver y satisfacer problemas y necesidades de carácter colectivo; asimismo, como un proceso dentro del cual se establece una estructura de roles y funciones, con el fin de contrarrestar las posturas de dominación y relaciones de conflicto entre los individuos, y que el poder sea más equitativo entre los integrantes, a través de una división del trabajo, donde las personas interactúan entre sí para conseguir objetivos preestablecidos en un ambiente de relaciones sociales.

Bajo el enfoque de organización y participación social, determinado por la asamblea, los comités y la faena, se observó dentro de las comunidades estudiadas (Villa de la Paz, Boye, Taxthó y Orizabita), la existe de una organización sólida, ya que cuentan con un estructura propia, caracterizada por recursos, normas estatutarias explícitas, jerarquía y rangos de autoridad para la toma de decisiones y sistema de comunicaciones; asimismo, poseen una imagen objetivo del desarrollo comunitario, trazado por objetivos, metas, actividades y tareas definidas bajo un interés colectivo y comunitario; así también presentan una estructura de relaciones formales que les permite concensuar acuerdos entre los actores sociales e instancias que participan en la toma de decisiones.

Las comunidades estudiadas presentan la misma dinámica de organización y participación social, pero cada una de ellas, se caracteriza no por su estructura organizacional, más bien por su problemática, que de acuerdo a ésta, será la guía que permita impulsar los procesos de organización y participación social; es decir, según los problemas y necesidades, las comunidades generan sus propias estrategias de atención.

Sin embargo, estas estrategias de organización y participación social, hoy en día se ven afectadas, con las iniciativas de organización y participación que surgen de las instituciones públicas, debido a que las estrategias que emplean, presentan un tinte con carácter individualista, focalizado y

excluyente, quedando la participación del indígena en un plano de simple espectador. Tal es el caso de las experiencias adquiridas por los pobladores indígenas en el programa de Oportunidades.

Un hecho observable en las comunidades indígenas en el Alto Mezquital, es que la organización social es la clave para promover acciones de desarrollo, pero sin duda esta no funcionaria, sin la participación de los pobladores y máxime de los apoyos institucionales, pues tan importante es la iniciativa comunitaria, como los planteamientos y recursos del gobierno, que deben de ir de la mano; es decir, concebir a la participación como un proceso en el que confluyen diversos interés y por lo tanto, la suma de recursos en respuesta a la solución de asuntos de carácter colectivo, pero sobre todo, ubicar la participación como un mecanismo de asociación que permita hacer más eficiente la administración pública.

Pero si observamos la acción indigenista que ha aplicado el Estado mexicano desde los años cuarenta hasta hoy, observamos que el Estado no solamente buscó impulsar acciones para mejorar el bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas, sino sobre todo aplicó una política indigenista, cuyo fin no ha sido otro que el de integrar a los pueblos y comunidades indígenas al sistema capitalista, con el propósito de colocar al indígena en el camino del progreso y de su integración.

La propuesta de integración implicaba la transformación cultural y económica de las comunidades indígenas. Aprobándose en el año de 1948 la Ley que creaba el Instituto Nacional Indigenista; cuyo objetivo era integrar a los pueblos indígenas al carro de la modernidad, representado por el auge del proceso de industrialización del capitalismo. Institución que adopto una política “integracionista” sustentada en los principios de igualdad individual y de justicia social.

Los ideólogos del indigenismo en México y América Latina, retomaron los elementos teóricos metodológicos de las corrientes prevalecientes en esa época, con el fin de explicar, no solo la realidad sociocultural, económica y política de los pueblos indígenas, sino la práctica metodológica que han empleado las diversas instancias públicas para interactuar con la población indígena.

Para entender la política de integración de los pueblos indígenas; es importante hacer un análisis a partir de las siguientes teorías:

La teoría evolucionista justifica, sin duda alguna, la conquista de un pueblo por otro; es decir, pueblos que son subyugados como consecuencia de la selección natural. Para el caso de los Pueblos

Indígenas del Continente Americano, estos no tenían otra alternativa histórica para ellos, su destino era ser colonizados y sucumbir ante el dominio de la raza blanca. En esta perspectiva, las sociedades fueron analizadas por los teóricos del evolucionismo, como entes orgánicos y funcionales.

El funcionalismo. En un plano, similar a los postulados analíticos para el estudio de la sociedad, retoma al igual que la teoría evolucionista los planteamientos referentes a percibir la sociedad como si fuera un organismo biológico en el que las partes forman un todo interconectado, donde cada una de ellas, tiene una función específica en el conjunto. Analiza la sociedad basándose en la estructura y la función de los hechos sociales; es decir, estudia la sociedad tal y como la encuentra, sin tomar en cuenta su historia, intentando comprender como cada elemento se articula con los demás, formando un todo y ejerciendo una función dentro de esa sociedad.

El Relativismo Cultural. Teoría que rechaza el esquema implícito en la teoría evolucionista, que sitúa a los diversos sistemas culturales en una escala, en términos inferiores y superiores, primitivos y desarrollados. Para el culturalismo norteamericano, solo existen culturas diferentes, pero no superiores e inferiores. El relativismo cultural plantea la noción de aculturación. El proceso de aculturación implica respetar las culturas autóctonas, permitiéndoles un desarrollo propio; pero con la secreta esperanza de que tal respeto conduzca a los indígenas, en todo caso, al abandono de su sistema, para incorporarse finalmente en el sistema occidental.

En síntesis, podemos asentar, que en el transcurso de la sociedad capitalista se generan y aparecen teorías que intentan explicar (o justificar) la asimilación, como la Corriente Economisista⁵, que habla de los sistemas precapitalistas o no capitalistas, cuyo objetivo buscan liberar a los indígenas del sistema precapitalista e integrarlos en las clases sociales existentes en el sistema capitalista.

Por su parte la teoría marxista, es caracterizada como formaciones sociales y unidades complejas, que prohíben buscar soluciones parciales, manteniendo en pie las bases fundamentales del sistema capitalista; por consiguiente argumenta, que el destino de los grupos indígenas, está indisolublemente ligado con el destino general de los trabajadores.

⁵ Marie Chantal Barre. Política Indígenas y Reivindicaciones Indias en América Latina 1940 – 1980. En América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio., p. 56

El problema de la integración que es abordado desde los inicios de la política indigenista contemporánea (1940), se ve visualizado en cada uno de los Congresos, hasta el 7º Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en la Ciudad de Brasilia, Brasil en el año de 1972, cuyo lema fue “Integrar para desarrollar”, propuestas que los gobiernos miembros debían poner en práctica en sus respectivos países. Desde entonces, este nuevo indigenismo definido como “integrativo” se institucionalizó y se convirtió en política del Estado Mexicano.

No obstante para los años ochenta, con la celebración del 8º Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en la Ciudad de Mérida Yucatán, México; se enarbola la política indigenista de participación, autodeterminación y autogestión. Política que debían de asumir los gobiernos participantes, pero sobre todo, debían de asumir una política enfocada a asegurar el retiro de las agencias nacionales o extranjeras que por su naturaleza o práctica etnocida estuvieron atentando contra las culturas indígenas.

Bajo esta política, se gesta un nuevo tipo de gestión, sustentado en el respeto a las decisiones de las organizaciones indígenas y en la corresponsabilidad para llevar a cabo las acciones encaminadas a promover su desarrollo. Esta política tuvo que combatir modelos de operación tutelar, en donde generalmente las decisiones se toman por las instituciones, muchas veces al margen de las organizaciones sociales beneficiadas de la acción gubernamental.

Resumiendo, durante el periodo de 1940 a 1975 la etapa de política social que se plantea para el indigenismo contemporáneo, el Estado adquiere la responsabilidad de aplicar estrategias para que los diversos sectores de la sociedad, entre ellos, la población indígena alcancen un Estado de Bienestar, que facilite el despliegue de las potencialidades de cada uno de los individuos, a través de su participación en las áreas de la salud, educación, alimentación, vivienda, servicios públicos y empleo, todos ellos patrocinados por el Estado.

No obstante, a partir del año de 1980 a 1993, la política indigenista impulsada por el Instituto Indigenista Interamericano cambia en forma radical, pues los planteamientos y concepciones integracionistas pasan a un segundo plano; en este periodo se demanda a los gobiernos poner en práctica, no solo en su discurso, sino en los hechos, una nueva concepción indigenista, bajo el lema de la autodeterminación, la igualdad y el respeto de los derechos humanos; donde los indígenas participen plenamente en los procesos de desarrollo, es decir, en un desarrollo autosostenido, desde las comunidades indígenas. Para ello, el Instituto Indigenista Interamericano solicita a los gobiernos

participantes la reestructuración de sus instituciones enfocadas a atender la problemática indígena, con el fin de iniciar una nueva relación con los pueblos indígenas, donde estos grupos, se responsabilicen de su propio desarrollo, bajo esta lógica, el Estado pierde funciones, pero las delega a la sociedad civil en un plano desigual, trazado por **el libre mercado**.

En otra vertiente analítica, es importante acotar que durante el periodo de 1976 a 1993, el indigenismo contemporáneo se ve envuelto en una crisis global del sistema capitalista, donde los logros alcanzados en el periodo del Estado de Bienestar, se ven amenazados por el resurgimiento de una política liberal, con predominio en el mercado, minimizando las funciones del Estado, medidas que sin duda alguna afectaron en forma directa, los objetivos y las metas de las instituciones públicas, especialmente en la atención de la problemática sociocultural y económica de las comunidades indígenas.

Recapitulando, la política social que se ha aplicado a los pueblos indígenas de México, entre ellos los Hñahñu del Ato Mezquital, desde los años 40 hasta los años 80, se sujeta a una política indigenista de integración, la cual se institucionalizó y se convirtió en política del Estado Mexicano a partir de 1940, y desde esa fecha buscó integrar a los pueblos indígenas al sistema capitalista, mediante la aplicación de diversas estrategias, enmarcadas en las teorías: Evolucionista, Funcionalismo y Relativismo Cultural.

En los años ochenta, con la aplicación del indigenismo contemporáneo, el Estado mexicano asumió una postura de participación, autodeterminación y autogestión, con el fin de integrar a los pueblos indígenas al sistema nacional, hecho que continuó hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989 – 1994). Postura que cambió con el arribo del movimiento indígena nacional, dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Consejo Nacional Indígena, quienes desde su aparición en el escenario político nacional, demandaron una nueva constitución que tome en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas, el respeto y la defensa de la autonomía indígena, así como establecer una nueva relación entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la Sociedad Civil; demandas y principios decretados en los Acuerdos de San Andrés Larraizar, Chiapas. Acuerdos, que deberían ser asumidos por las autoridades del poder ejecutivo, en los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

La política social para los pueblos indígenas, aplicada por el presidente Ernesto Zedillo a partir de diciembre de 1994, se centra en diez grandes compromisos, cuya meta central, era que la población

mexicana alcanzara el tan anhelado “bienestar familiar”, lema que utilizó durante su campaña presidencial y que trato de poner en práctica durante en su sexenio, a través de los compromisos señalados, los cuales se resumen en: una canasta mínima de atención a la salud, programas de alimentación y vivienda, apoyo a los campesinos, proyectos productivos y creación de empleo, así como el mejoramiento de la impartición de justicia, mediante el establecimiento de una profunda reforma judicial

Esta política social, fue considerada al igual que la administración de Salinas, como una política de Combate a la Pobreza, desde mí punto de vista, creo que la política social, es mucho más grande que la pobreza, ya que no solamente ésta, se debe emplear para atender los problemas de la pobreza, sino que la política social se debe visualizar como una herramienta que utiliza el Estado para alcanzar el desarrollo desde un enfoque integral, donde todos los sectores sociales, sean pobres y ricos, son beneficiados. Sin embargo, creo que la caracterización de la política social en dichos periodos presidenciales (Salinas – Zedillo), ambas parten de una postura ideológica del liberalismo, plasmado en un Estado Neoliberal, donde los recursos públicos son focalizados para atender situaciones de pobreza.

Por su parte las políticas de desarrollo social aplicadas durante período 2000 - 2005 por el gobierno de Vicente Fox, han dado continuidad a las políticas aplicados por Zedillo. Políticas que se enmarcan en los lineamientos establecidos por los organismos internacionales, en especial por los dispuestos por el Banco Mundial, quien recomienda a la administración de Vicente Fox la aplicación de cinco mensajes principales: Consolidar las ganancias en materia macroeconómica; “Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad; Reducir la pobreza a través del desarrollo del capital humano; Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales; y Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente

Compromisos que se fueron cumpliendo en la medida en que avanzaba en el sexenio, a pesar del daño y la falta de compromiso hacia los pueblos indígenas, ya que no se han cumplido las expectativas de las organizaciones indígenas, ni mucho menos las demandas de un movimiento indígena nacional que busca el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo a la iniciativa firmada por la COCOPA y el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996, quedando en discurso la solución del conflicto indígena “en quince minutos”.

Cabe acotar, que todas estas acciones impulsadas por la administración de Vicente Fox, buscaron crear una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas, a fin propiciar nuevas condiciones para los pueblos y comunidades indígenas, de tal manera que sean ellos los autores de su propio desarrollo. Asimismo, recompensar el quehacer institucional en favor del desarrollo de los pueblos indígenas.

Sin embargo, cabe señalar que esta nueva relación con los pueblos indígenas, no es una estrategia nueva, más bien es una estrategia política que se vienen planteando desde los inicios de la etapa Neoliberal, principalmente en la administración de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. La administración foxista, lo único que ha hecho, es dar continuidad a los programas de gobierno que surgieron con Salinas y Zedillo, limitándose solamente a cambiar de nombre o hacer pequeñas modificaciones en su funcionamiento. Con ésta visión y estas políticas, hablar del establecimiento de un nuevo pacto entre Estado y movimientos indígenas es pura oratoria.

Por ejemplo, en la administración de Salinas, se planteó un nuevo tipo de gestión, sustentado en el respeto a las decisiones de las organizaciones indígenas y en la corresponsabilidad para llevar a cabo las acciones encaminadas a promover su desarrollo, tuvo que combatir modelos de operación tutelar, en donde generalmente las decisiones se toman por las instituciones, muchas veces al margen de las organizaciones sociales beneficiadas de la acción gubernamental. Asimismo, en la administración de Zedillo, se planteaba “una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas”, la cual debe concretarse en una práctica que los reconozca como sujetos de su futuro en condiciones de justicia e igualdad y no como simples objetos o destinatarios de políticas de desarrollo dispersas.

Más que realizar una lista del quehacer institucional desarrollado por el Instituto Nacional Indigenista (INI) durante el sexenio de Vicente Fox, tratare de poner a debate, las diversas posturas en relación al cambio, no de un paradigma sobre la filosofía que entraña la política indigenista, trabajada por más de 55 años; más bien es analizar las causas y situaciones políticas que llevaron a los “ideólogos” de la administración foxista a utilizar un conjunto de palabras (CDI) para integrar esa política indigenista, que disfrutó de lugar especial en el Instituto Indigenista Interamericano desde los años 40s, y que hoy, con el fin de democratizar y estar a la vanguardia de los cambios mundiales, se moderniza el INI, en Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La administración de Vicente Fox al dar continuidad a los lineamientos establecido por el Banco Mundial en “Una Agenda Integral de Desarrollo para La Nueva Era, lo que busca, sin temor a

equivocarme, es que los pueblos indígenas de México se integren al sistema capitalista predominante, bajo un ambiente de democrática y sin polémicas que lleven al país a la inestabilidad social, pero lejos de encontrar una nueva estrategia social y una nueva salida a las condiciones de exclusión de los pueblos indígenas, este gobierno foxista del “cambio” ha sido repetitivo al igual que sus otros homólogos; ya que en vez sistematizar la experiencia institucional de más 55 años de indigenismo del INI, a través de crear un Modelo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, éste ha provocado una crisis existencial del indigenismo mexicano.

Referente a las funciones; el INI asumió la tarea no solo de investigar y estudiar la problemática sociocultural y económica de los pueblos indígenas, sino también creo diversas estrategias de intervención interinstitucional (INI, ONGs. OSC, Instituciones Públicas y Privadas), mediante la elaboración de programas y proyectos con la participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus propias formas organización social, en aras de impulsar un desarrollo comunitario, con bienestar y calidad de vida. En este punto, cabe señalar la contribución del INI, en los tan famosos “Autodiagnóstico Comunitarios”, en los que la población indígena, tenían una plena participación, no solo en la detección de sus problemas y necesidades, sino también en la elaboración de proyectos para la solución de su problemáticas, en las diversas áreas de intervención: Salud, Educación, Servicios Públicos, Empleo, etc.

Sin embargo, a 50 años de la acción indigenista, las propuestas del INI se desplomaron y la respuesta integracionista fue rebasada por las demandas de los pueblos indígenas, situación que desde mi punto de vista, se debe a varios factores:

En cuanto a las funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, estas se centran en el desarrollo, desde una perspectiva integral, a través de la coordinación interinstitucional y sobre todo mediante un proceso de *reconstitución* de los pueblos indígenas. Pero su intervención institucional, solamente queda como de consulta y apoyo a las dependencias y entidades de administración pública federal; asimismo como una instancia que tiene la facultad de asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estatales y municipales, como a las organizaciones sociales y privadas.

Una de las funciones de la Comisión, es “coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas”, es decir, que la CDI, tiene como tarea ayudar

a que los pueblos y comunidades indígenas al ejercicio de la “libre determinación y autonomía, pero siempre y cuando las acciones estén en un marco de las disposiciones constitucionales”.

Un elemento que es importante analizar, es cuando la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, habla de “Reconstitución” de los Pueblos indígenas, creo desde mí punto de vista, no existe claridad entorno a dicho concepto, ya que no hay ninguna definición, que pueda explicar el concepto, que es retomado de las demandas de organizaciones étnico políticas acentuada en los años noventa y precisada en el entorno de la lucha por la reforma constitucional y la marcha zapatista y que aparece poco después en el Segundo (1996), y Tercer (2001) Congreso Nacional Indígena, donde se ratifica y extiende la propuesta política de crear un Congreso Constituyente que tenga como tarea la de crear una Nueva Constitución, donde los pueblos indígenas tengan pleno reconocimiento, tanto en los niveles comunitarios, regional, nacional y de presencia internacional; es decir, reconstitución entendida, como un trabajo paralelo al de la lucha por la reforma constitucional plena.

Recapitulando, podemos asentar que la política social que el Estado ha propuesto para los pueblos y comunidades indígenas en estos dos últimos sexenios (Zedillo y Fox), se enfoca a dar continuidad a los programas y proyectos establecidos por la administración de Carlos Salinas de Gortari; es decir, la aplicación de una política social, con carácter de asistencia social, al que Esping-Andersen llama modelo “liberal” o residual, donde los individuos en situación de pobreza extrema, son atendidos por el Estado neoliberal, a través de una política de focalización; lineamientos y metas recomendadas por el Banco Mundial, y establecidas en los programas de: Solidaridad, Progresá, Oportunidades.

Sin duda los programas y proyectos que impulsan las autoridades institucionales, como una medida para abatir la pobreza y la marginación de los pueblos y comunidades indígenas, se complementan con las acciones que realizan los habitantes, a través de sus propias estrategias de organización y participación social; en aras de impulsar el desarrollo comunitario. Ambos procesos se enriquecen, pero en cierto sentido, también se contraponen, ya sea por las posturas, los intereses y las perspectivas de los actores sociales que interactúan en el él.

En otra perspectiva analítica, es importante matizar que la pobreza, forma parte de la nula gestión del conflicto y que sin duda repercute en el nivel educativo que tiene la población, en el caso de esta investigación exploratoria descriptiva, es importante señalar que las cuatro comunidades arrastran

un problema muy grave en dicha materia, es decir, un segmento de la población de más de 15 años, que va de un 11.61% a un 26.25% presentan el problema del analfabetismo. Otro tanto de la población no ha concluido con sus estudios de primaria, datos que van desde el 23.72% al 50%, a pesar de los cambios mundiales en la era de la informática y las telecomunicaciones.

Respecto a los servicios sociales, cabe destacar que las comunidades objeto de estudio, presentan la siguiente situación: aún existen viviendas que no cuentan con el servicio de luz eléctrica, con un porcentaje del 1.28% al 5.41% y sin servicio de agua potable en las viviendas de un 2.7% a un 18.80%. Ello sin duda, se debe a ciertos factores, principalmente a la falta de programas institucionales y comunitarios que den respuesta a la difícil situación que viven sus habitantes, especialmente en época de sequía, como son: el mantenimiento de la red hidráulica, su ampliación y cobertura, la explotación racional comunal de los acuíferos que atraviesan la zona, a través de ríos subterráneos, distribución del agua mediante pipas, todo ello, debido a que las comunidades se asientan en una zona semidesértica, en donde la lluvia se presenta en forma ocasional de 4 a 10 días en todo el año.

Asimismo, se observan viviendas estilo americano, algunas de ellas en uso, otras en abandono, por el proceso de emigración que se vive en la zona; en donde los pobladores traen patrones culturales diferentes, y al querer mejorar su nivel de vida los implementan en las comunidades. De esta forma van transformando su cosmovisión y su forma de vivir. Sin embargo cabe señalar que aún existen viviendas con pisos de tierra, factor que permite visualizar el grado de empobrecimiento de dichas familias, con un porcentaje que van desde el 4.70% al 36% de la población.

Las cifras por si solas hablan, a pesar de que el Estado Mexicano en las últimas fechas se ha mofado por “su gran contribución para disminuir la pobreza en el país”, pues según datos del Banco Mundial el número de pobres extremos en México bajo significativamente de 24.2 a 20.3 por ciento en los años del 2000 al 2002. Los datos nos indican que si efectivamente la pobreza ha disminuido, pero la población que vive en situación precaria, corrobora una realidad opuesta, que esta fuera de los alcances de los organismos internacionales; la pobreza aún existe, su disminución es insignificante, aún mueren niños, mujeres durante el parto, y una gran cantidad de analfabetas hambrientos recorren el mundo en busca de trabajo.

Hoy, se habla de pobreza extrema, de combate a la pobreza, donde los esfuerzos mundiales, principalmente de los Organismos internacionales: BM, FMI, ONU, PNUD, UNICIF, CEPAL,

entre otros muchas, se integran a los esfuerzos que los gobiernos hacen en cada uno de sus países para “combatir” el hambre, la exclusión y la falta de equidad no tan solo en el genero, sino la distribución de la Riqueza.

A pesar de dichos esfuerzos, los Estados latinoamericano en su afán de acabar con la pobreza, persisten en su manera tradicional de equipar la política social con combate, erradicación, abatimiento de la pobreza. Desde mi punto de vista, considero que la **política social** es muy amplia y universal y demasiado estrecha a la vez, porque tiene múltiples objetivos y no se dirige solo a los pobres; es decir, la política social tiene por objetivo el logro del desarrollo social, entendido como un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia.

A pesar del éxito de los programas gubernamentales de focalización, existen comunidades que carecen de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios sociales en educación, salud y recreación, además de presentar insuficiencia en los servicios públicos: agua, drenaje y alumbrado público. Son comunidades que se encuentra intercomunicadas por caminos y parajes sin pavimentar, además de carecer de transporte público; asimismo de ser comunidades que se encuentran en constante **conflicto**,⁶ debido a diversos factores, principalmente por la situación sociopolítica que se vive en las zonas por los diversos grupos políticos: PRI, PRD Y PAN.

Por ejemplo, el conflicto entre las comunidades de Villa de la Paz y Orizabita, en donde se ha presentado agresiones físicas y morales, la privación al derecho a la educación, el secuestro de algunos de los vecinos de la comunidad, todos estos problemas han generado un ambiente de inseguridad e intranquilidad entre los habitantes de ambas comunidades, pero durante el año 2004 se ha estado celebrando una serie de acuerdos para llegar a un arreglo y así lograr la armonía, la paz y la tranquilidad social, mediante acciones que permitan mediar sus diferencias.

Creo que si se puede construir una política social indígena desde las propias bases de los pueblos indígenas, ya que estos grupos tienen diversas formas de organización y participación social, en las que se discuten, analizan y resuelven sus propias problemáticas y que no ha sido tomada en cuenta por los planificadores; que sin duda alguna hace falta apoyo económico y técnico sí, pero el Estado a través de su aparato institucional, debe plantear respuestas de solución a dichos

⁶ **El conflicto**, es concebido por Eduardo Infante, como un proceso producto subjetivo cognitivo que implica percepciones de metas incompatibles por parte de, al menos, dos individuos. Asimismo, como un proceso cognitivo emocional en el que dos individuos perciben metas incompatibles dentro de su relación de interdependencia y el deseo de resolver sus diferencias de poder. Tomado de Joseph Redorta. *Cómo Analizar los Conflictos*. PAIDOS, Año 2004, p. 19

requerimientos, ya que es su función, como administrador de los recursos nacionales, y en eso creo que en eso se está fallando, ya que no hay una distribución equitativa de la riqueza.

Para ello, se requiere en primera instancia partir de un Estado estratega, cuyo objetivo no se otro que el desarrollo y un compromiso básico con la democracia, bajo la premisa de que no está solo, ya que hay otros actores y el surgimiento de nuevos actores sociales; es decir, la sociedad civil organizada quien también contribuye a planteamiento de soluciones y alternativas para el desarrollo, por lo que los nuevos gobiernos con perfil de izquierda, deben asumir una lógica de un gobierno que reconozca la capacidad estratégica de la población, en la población y que se relaciona con el desarrollo, visión que ambos tienen y que es reintroducido por la práctica constante de las organizaciones no gubernamentales, mediante el establecimiento de un contrato social.

Hay una contradicción en dicho proceso, debido a que el Estado – gobierno, no mantiene una configuración ética, donde asuma valores en un marco nuevo de democracia e idea del desarrollo. Asimismo, señala que el Estado no plantea una alianza con la sociedad civil (no solamente con los empresarios o los más ricos), debido a que no reconoce la existencia de las organizaciones civiles y populares, ni mucho menos los movimientos sociales organizados, pues el Estado no ha propiciado la apertura de espacios de participación, por lo que la gestión gubernamental se hace desde una visión distinta, sin la participación directa y efectiva de la población, no hay una posición de avance (revolucionaria), sino funcional y reformista. En esta disyuntiva, Luís Gómez, apunta que el Estado debe asumir una reconfiguración de la legitimación de la sociedad civil y del gobierno.

Sin embargo, bajo la postura de los procesos de organización y participación social existentes en la zona indígena del Alto Mezquital, se propone la siguiente matriz metodológica de intervención comunitario, con el fin no solo de rescatar la experiencia del proceso de Desarrollo Comunitario en cuatro comunidades indígenas de Ixmiquilpan Hidalgo, sino sobre todo, que la propuesta metodológica de intervención pueda ser utilizada para entender otros procesos de desarrollo comunitario con pueblos indígenas.

La propuesta se enmarca bajo un principio democrático en la extensión de la palabra, en el cual los actores no solamente tenga las posibilidades de votar y ser elegidos, sino también que los actores sociales involucrados en el procesos tengan la libertad y la capacidad para tomar decisiones en beneficio de la comunidad, que permita que la población pueda alcanzar un desarrollo comunitario sustentable, con bienestar y calidad de vida para cada uno de sus habitantes, con una lógica

traducida en los derechos humanos y la justicia social, donde la *autonomía indígena* y la *autodeterminación* sean la clave para generar y promover estrategias de organización y participación social, desde la propia base; es decir; mecanismos de organización y participación que surjan desde la comunidad.

Para que la propuesta pueda ser aplicada, se requiere no solamente de la participación activa y dinámica de población, sino también del apoyo permanente de las autoridades comunitarias, locales, estatales y federales, a través de programas concretos que surjan de las propias necesidades de los pueblos indígenas; es decir, en coparticipación “Estado – Pueblos Indígenas”, tratando de emplear e institucionalizar las prácticas indígenas exitosas, bajo un sistema jurídico con base a costumbres y tradiciones que permitan una reforma profunda del Estado y a su vez el fortalecimiento del Estado y los pueblos indígenas, bajo una política de autodeterminación y autonomía indígena; función que no solamente le compete a los pueblos y comunidades indígenas, sino también al Estado y su sistema político institucional; en especial a la ya tan afamada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ya que es una tarea propia de ésta institución.

La organización de base son las comunidades indígenas zapatistas. En ellas se realizan asambleas de todos los "que ya tienen bueno su pensamiento", que deliberan y deciden sobre todos los asuntos relativos a la vida comunitaria. En estas asambleas se designan diferentes personas y/o comisiones para diversos cargos, algunos de los cuales tienen que ver con la organización del autogobierno (hay también cargos para tareas internas, de carácter religioso u otros, que se circunscriben al ámbito local). Es a partir de la coalición de comunidades que se forman los municipios autónomos y se han formado a partir de lazos de afinidad (trabajo en común, lengua, lazos familiares, etc.), y de éstos municipios se constituyen las Juntas del Buen Gobierno, principal expresión del proceso autonómico en Chiapas.

Desde otro punto de vista, los informantes claves consideran que los programas y proyectos que aplica el gobierno en la zona, estos no toman en cuenta la organización y la participación indígena, debido a la falta de capacidad de los servidores públicos, ya que estos no implementan una metodología que promueva la participación; intención metodológica que puede estar en discurso documental, pero en los hechos, está no se aplica. Asimismo, consideran que a pesar de que la población indígena si tiene capacidad para tomar decisiones, sus intenciones son absorbidas por el líder, pues esta desconoce las dimensiones del desarrollo comunitario, por lo tanto la gestión queda en líder, quien en muchos casos no gestiona las demandas de los indígenas, además de no promover

procesos reales de organización; elementos de análisis que se pueden visualizar en el siguiente cuadro gráfico.

Los resultados, dan una mayor preferencia al trabajo colectivo que hacen los pobladores para el desarrollo comunitario, con el apoyo en gran medida del trabajo institucional, tanto de organizaciones públicas, como sociales, a través de la gestión de los recursos para el bienestar y desarrollo.

De acuerdo a los resultados de la investigación de campo, las autoridades entrevistadas indicaron que el trabajo que estas realizan, sin duda alguna ha contribuido a impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas del Alto Mezquital, pues están han superado el rezago social caracterizado por la pobreza, apatía, indiferencia e individualismo; según su opinión en un 95.2% de acuerdo, hoy la zona presenta una mayor prosperidad, como resultado de su contribución en un 66.7% se ha mejorado organización y participación social.

Entonces se debe entender que el desarrollo comunitario en las comunidades indígenas, no solamente es fortalecer su la identidad indígena, sino también los procesos de organización y participación comunitaria, tendientes no solamente a elevar el bienestar de la población, sino sobre todo a elevar la calidad de vida; representados estos espacios por la asamblea, los comités y las faenas comunitarias.

Los informantes claves entrevistaron acotaron que el desarrollo, sin duda alguna, tiene que ver con distribución de la riqueza, la calidad de vida, la democracia y el bienestar, ya que ellos no podrían hablar de calidad de vida, sin hablar de democracia; la cual llevan sin temor a equivocarme en los procesos de elección de sus autoridades en la asamblea comunitaria.

ANEXOS


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO 1º CONGRESO PÁTZCUARO, MICHOACÁN MÉXICO 1940

PROBLEMÁTICA	RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL				
<p>Tierras, aguas, créditos y recursos técnicos. Pequeña propiedad individual y colectiva de los indígenas. Idiomas indígenas. Programas de educación o de divulgación cultural. Programas para el bienestar del indio. El establecimiento de escuelas o departamentos de antropología. La preparación de los peritos en asuntos indígenas.</p> 	La creación de organismos nacionales que tengan suficiente autonomía técnica, económica y administrativa para atender la problemática indígena (INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA), bajo una política de mejoramiento integral de los indígenas.				
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	VIVIENDA	SERVICIOS PÚBLICOS
<p>Consultorios para las enfermeras y médicos ambulantes o estacionados dentro de una circunscripción, para atender las necesidades de jóvenes y adultos.</p>	<p>Proporcionar a sus masas indígenas una educación que les permita, más tarde, participar en forma directa en la vida y el desenvolvimiento de sus respectivos países. <i>Que en el proceso educativo de los indígenas se promuevan nuevas actitudes, utilizando todas las oportunidades que ofrece la vida indígena, sin violentar las creencias tradicionales de los mismos.</i> Uso de la lengua nacional en todo el desarrollo del programa educativo de los grupos indígenas que la tengan como lengua habitual. Elaboración de los textos necesarios para realizar la enseñanza de la lectura y la escritura en las lenguas nativas Organización de Misiones Culturales e Instituciones de otra especie para atender la educación de las pequeñas localidades indígenas. Hortaliza y parcela escolar y comunal, que pueda servir para la introducción de métodos agrícolas modernos. Proyectos escolares de cuidado y propagación de aves de corral, ganado, conejos, colmenas, etc., adecuados a la región y mejoramiento de las razas. Escuelas comunales preferentemente deben contar con maestros especialmente preparados para enfrentarse a los problemas de los indígenas; y cuando sea necesario emplear los servicios de maestros no nativos. Crearán centros especiales, vespertinos o nocturnos para enseñar a leer y escribir a los adultos. Proporcionar algún género de ayuda a los estudiantes preparados para proseguir la educación avanzada académica y profesional</p>	<p>Reconocimiento de la importancia de las lenguas nativas. Enseñanza de la lengua nacional en todas las escuelas de indios. Centros comunales para el servicio de niños y adultos, con fines recreativos y educacionales. Una biblioteca adecuada que contenga material propio para la recreación y la formación, en la lengua nacional y en la lengua nativa de los grupos étnicos. Preparación cívica para garantizar a los indígenas el ejercicio de sus derechos políticos y el respeto a sus formas particulares de autogobierno comunal, dentro de la unidad nacional. las instituciones tradicionales de los indios, en los diferentes países de América, no se utilicen como formas permanentes de organización social ni como una especie de "gobierno indirecto", sino que sean objeto de un respeto inteligente y de aprovechamiento en sus elementos positivos.</p>	<p>Dotación adecuada de agua potable, tanto para las escuelas como a la comunidad talleres que sirvan para la instrucción de los niños, jóvenes y adultos en el manejo de las herramientas para el mejoramiento de las viviendas. Facilidades para la educación en cuestiones relacionadas con la economía doméstica, cuidado de la casa y los niños, que se den a las niñas y que sean extendidas a las mujeres adultas.</p>	<p>Los indígenas de la región y los padres de familia en particular, deberán tener participación activa en los proyectos de organización, ejecución y gobierno de la escuela un programa de construcción de caminos, con el objeto de que los centros educativos estén vinculados con las distintas comunidades indígenas por medios educativos y de promoción social, se procure el mejoramiento de las habitaciones indígenas se estimule la urbanización de los poblados indígenas por medio de obras de interés social. La planeación y ejecución de toda obra de colonización interior con indígenas</p>	
RECOMENDACIONES JURÍDICAS					
<p>Que tomen las medidas necesarias para proteger a la comunidad indígena, dentro de la organización jurídica y política de cada país, garantizando a los indígenas sus derechos políticos. <i>La creación del Instituto Indigenista Interamericano, sobre las siguientes bases de organización. cuya creación fue recomendada por la 8ª. Conferencia Panamericana en Lima, en 1938. La sede del Instituto será la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Investigaciones científicas referentes a los problemas indígenas Legislación, jurisprudencia y administración de los grupos indígenas. el desarrollo de su política de mejoramiento económico y social de la condiciones de vida de los grupos indígenas; Editar publicaciones periódicas y eventuales.</i></p>					

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
2º CONGRESO CUZCO, PERÚ 1949

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Evaluación de las actividades ejecutadas en el período de 1942 a 1948. Se dirija a cada una de las naciones que han suscrito y ratificado la Convención que creó el Instituto Indigenista Interamericano, para exhortarlos a efectuar el pago de sus cuotas con la mayor oportunidad; igualmente se dirija a dichos Gobiernos Americanos a efecto de que remitan periódicamente y en tiempo oportuno al Instituto, el informe que concierne a sus respectivos problemas indígenas y los resultados de su experiencia. Revisar las investigaciones que hasta ahora ha ejecutado.</p> 	<p>Condena todo concepto de degeneración física o intelectual de los indígenas, reconociendo que poseen toda su potencialidad y facultades normales para su adaptación a la vida moderna. Adopten la política que sea más efectiva para lograr la paulatina incorporación a la vida civilizada de dichas tribus. Programas de asistencia social. Planear los mejores medios de desarrollo y divulgar los servicios sociales en regiones o áreas en donde no se llevan a cabo en la actualidad.</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Que los trabajos presentados en relación a la salubridad y rendimiento humanos demuestran que las poblaciones indígenas sufren enfermedades debidas a la falta de medios y condiciones en que viven. La creación en los Ministerios o Dependencias. Encargadas de velar por la salud y asistencia social, como hospitales, dispensarios médicos o puestos asistenciales. El estudio de las enfermedades. Estudio de dietas entre los indígenas que sufren de mala nutrición; y tomen medidas para que tales grupos obtengan los alimentos suplementarios necesarios para establecer una nutrición bien balanceada. Organizar Brigadas y Consultorios de Servicio Social, los cuales estarán a cargo de personas que conozcan las lenguas, usos y costumbres de los aborígenes. Sugerir a las Universidades, Direcciones de Salubridad y de Hospitales, que establezcan cursos especiales para la preparación de Médico, Enfermeras, Visitadoras Sociales.</p>	<p>Declarar su satisfacción por los adelantos obtenidos desde 1940 en muchos países por lo que se refiere a la enseñanza y la investigación antropológicas. Estimular la enseñanza de la educación formal del Arte y la Cultura Indígenas pasada y presente, haciendo resaltar aquellos valores que forman parte integral de la cultura nacional y continental. Desarrollen programas de alfabetización y culturización a cargo de maestros graduados en escuelas normales. Establecimiento de la Campaña de Alfabetización para indígenas. Preparación de cartillas y libros adecuados para la etapa inicial y publicación de periódicos, revistas, folletos, etc. Establecer en las Escuelas Rurales una Sección de Educación Pre-escolar para niños aborígenes.</p> <p>Los hijos de todos los ciudadanos indígenas, tienen derecho a oportunidades para educarse iguales a los que no son indígenas. Se haga un esfuerzo especial en las escuelas para salvar las dificultades de idioma y cultura a fin de facilitar al niño indígena la adquisición de la educación moderna.</p> <p>Se preparen maestros indígenas, a fin de aprovechar sus cualidades peculiares para ejercer la función magisterial en los centros aborígenes.</p>	<p>Sugerir a las autoridades civiles y eclesiásticas para que adopten las medidas más convenientes a fin de desterrar terminantemente en los indígenas el consumo de bebidas alcohólicas en las fiestas patrióticas y religiosas.</p> <p>Dotación de una cultura mínima paralela a la Campaña de Alfabetización.</p> <p>La creación de Misiones Culturales y Pedagógicas como elementos integrantes de la educación del aborígen.</p>	<p>Estimular a los indígenas, a que participen en actividades de la comunidad. Dirigir los esfuerzos, a fin de asegurar que las necesidades individuales de bienestar social del indígena, reciban atención apropiada.</p> <p>La preparación básica y el entrenamiento del personal para servicio social de los indígenas.</p> <p>Además, un entrenamiento especial en antropología social y otras materias que ofrezcan a dichos trabajadores sociales, mejor conocimiento de los grupos a que han de servir.</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>La promulgación de leyes y normas legales para la protección, consideración y exposición de todos los materiales que constituyan la historia de la cultura pasada y presente de los núcleos indígenas. En el estudio y fijación del salario indígena, dentro de un régimen de intervención protectora, bien se trate de un asalariado establecido por empresas privadas, capitalistas y estatales. Estos organismos intervengan necesariamente en todos los contratos de trabajo indígena, para determinar previamente sus condiciones especiales. Instituciones jurídicas reconozcan la personería de las comunidades indígenas. Facilitar a las comunidades indígenas la adquisición de tierras de los latifundios colindantes.</p>				

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
3º CONGRESO LA PAZ, BOLIVIA 1954

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Derechos esenciales de las Poblaciones Indígenas: Derecho vital a la tierra y a la libertad, Derecho al voto universal, al trato igualitario, a la organización comunitaria, sindical y cooperativa. Derecho al trabajo apropiadamente remunerado y a la protección de las leyes sociales. Derecho al respeto de sus culturas, tradicionales e incorporación de éstas a la técnica moderna. Derecho a la educación integral.</p> 	<p>El ejercicio de una amplia democracia exige la participación en las funciones de la ciudadanía Los notables adelantos que en el desarrollo de las comunidades indígenas ha obtenido el Instituto Nacional Indigenista de México, mediante el empleo del método de desarrollo integral. existe la necesidad de lograr la incorporación de las poblaciones indígenas a la economía y a la cultura nacionales, para lograr una adecuada integración patria mediante la consecución de un idioma y una cultura comunes y formas económicas generales para todos los habitantes de un país,</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
<p>Las investigaciones realizadas en los grupos de población indígena se desprende que la desnutrición es uno de los factores preponderantes del retraso escolar;</p>	<p>Los Gobiernos Americanos de países con población analfabeta, y a aquellos donde las mujeres no se hallan todavía con goce de los derechos de ciudadanía, hacer extensivo este derecho a la parte femenina y a la alfabetizada. Extirpar el analfabetismo de sus poblaciones indígenas, en el plazo más breve posible y con el empleo de todos los recursos económicos y pedagógicos que exige empresa de semejante magnitud. Comités Nacionales Permanentes de Alfabetización en Lenguas Indígenas. Alfabetizar a los Indios en sus lenguas autóctonas y en la lengua oficial nacional. Es indispensable, para la debida integración de la nacionalidad, que estos indígenas se incorporen a la vida económico-cultural de la nación. Los servicios del Instituto Lingüístico de Verano con resultados satisfactorios, un programa de alfabetización en lengua vernácula y de enseñanza con maestros indígenas, entrenados mediante cursos de capacitación en el propio medio. Recomendar, igualmente, a las universidades propendan al intercambio de maestros y alumnos estudiantes de las Ciencias Antropológicas. Recomendar a las instituciones en las cuales se forman los profesionales que deben trabajar en el medio rural indígena: médicos, agrónomos y maestros, especialmente, la apertura de cursos de Antropología Cultural</p>	<p>Que existe un alfabeto fonético internacional, con valor científico aplicable a todas las leguas, cuyo uso no es posible generalizar por razones de orden material y social; Que tanto las Instituciones públicas como privadas están en el deber de contribuir a la tarea de hacer partícipes a los indígenas de las grandes conquistas culturales de la Humanidad. Que debe propenderse a la rehabilitación del valor cultural de las lenguas autóctonas. Destinadas a formar colecciones de la tradición oral, y a fomentar la difusión de una literatura escrita de las lenguas vernáculas, utilizando el Alfabeto recomendado por el <i>III Congreso Indigenista Interamericano</i>. Divulgar en las lenguas autóctonas los más grandes monumentos de la Literatura Universal, de la Historia del Mundo y de la Ciencia. Recomendar a los Gobiernos de los Países de América, interesados en las cuestiones indigenistas, el incremento de los estudios antropológicos en general y de los folklóricos en particular. Recomendar la creación y multiplicación de Escuelas de Bellas Artes y Talleres de Artes Populares para Indígenas.</p>	<p>En niveles culturales similares a los de México, tomen en cuenta el método de desarrollo integral que conforma la filosofía de los Centros Coordinadores de dicho país y estudien la posibilidad de su aplicación.</p>	


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
4º CONGRESO CIUDAD DE GUATEMALA, 1959

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Crecimiento o decrecimiento físico y biológico de los grupos indígenas.</p> <p>Relaciones entre el medio ambiente natural y el desarrollo biológico de los grupos indígenas.</p> <p>Enfermedades cuya incidencia es alta en dichos grupos.</p> <p>Problema demográfico de las poblaciones indígenas.</p> <p>Problemas de nutrición y desnutrición en las poblaciones indígenas, particularmente durante la infancia y los primeros años de la niñez.</p> <p>Empleo perjudicial de bebidas fermentadas, alcoholes, alcaloides y tóxicos</p> <p>Flora médica y medicina secular de los grupos indígenas.</p> <p>Aplicación de la medicina científica en las poblaciones indígenas.</p> <p>Higiene y sanidad pública en el medio indígena.</p> <p>Balance entre la necesidad y la disponibilidad de tierras para los indígenas.</p> <p>Salarios agrícolas para los indígenas.</p> <p>Tecnología y cambios tecnológicos</p>	<p>Es indispensable disponer de datos estadísticos completos para ayudar a los países americanos a hacer efectiva la política social de integración indígena. Uno de los propósitos fundamentales de los Congresos Indigenistas Interamericanos es estudiar y promover los caminos más viables y prácticos para incorporar la población indígena a la estructura general de la nación con el fin de que ella disfrute de todos los beneficios, derechos y obligaciones del resto de los ciudadanos, borrando los límites que provocan minorías humanas segregadas del cuerpo general de la sociedad;</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>planes, en diferentes etapas de desarrollo, para extender y hacer llegar a las comunidades rurales los beneficios de los servicios médicos y de salud pública,</p>	<p>Incluyan en los planes de adiestramiento de personal médico y paramédico el estudio de las lenguas aborígenes de las regiones donde trabajarán.</p> <p>Que los planes de integración en el indígena contemplen el funcionamiento de instituciones educativas de diversa índole que dan al indígena una preparación básica elemental.</p> <p>La falta de educación agrícola ha determinado una constante, acelerada y peligrosa destrucción de los recursos naturales renovables.</p> <p>Que se ponga especial énfasis en la formación de maestros que usen las lenguas nativas y la lengua oficial, a fin de que empleen aquéllas como medio para llegar a ésta.</p> <p>La bondad de las experiencias del Instituto Lingüístico de Verano en los programas de educación.</p> <p>Que antes de iniciar un programa educativo se estudien, conozcan y tengan en cuenta la ideología, la situación económica y social de los grupos indígenas</p> <p>Que en los grupos indígenas que emigran estacionalmente se trate de establecer escuelas móviles encargadas de seguir la marcha de los grupos</p>	<p>Que permitan y propicien la organización de cooperativas entre los trabajadores indígenas, teniendo en cuenta que la estructura social indígena es eminentemente comunitaria y que su organización colectiva refuerza sus modos tradicionales de cooperación;</p> <p>Que los temas y dibujos que se empleen en cartillas indígenas se ajusten, en lo posible, a la cultura y al medio ambiente donde se desenvuelven los grupos humanos</p> <p>Que en las lecciones de las cartillas siguientes se amplíen los horizontes, para incluir rasgos de la cultura y la historia nacionales o internacionales</p> <p>Recomendar a las Universidades del Continente establecer en ellas cátedras y seminarios para el estudio de los textos indígenas, literatura y pensamiento de las grandes culturas americanas</p>	<p>Algunos organismos encargados del desarrollo integral de las comunidades indígenas han hecho caso omiso de otras agencias, tanto nacionales como internacionales, a las cuales a veces se pretende incorporar en la etapa de ejecución ocasionando graves problemas;</p> <p>Las comunidades indígenas se haga participar desde el principio en igualdad de condiciones a las distintas agencias gubernamentales con el fin de que se planifiquen y desarrollen los programas conjuntamente,</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>Donde exista un régimen de concentración de la tierra que tomen las medidas necesarias para corregir cualquier abuso de esta situación;</p>				


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
5° CONGRESO QUITO, ECUADOR, 1964

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>El tema central del Congreso fue "La población indígena y los planes de desarrollo económico y social". La determinación de los procesos de integración. Los programas de Reforma Agraria y Colonización frente a la población indígena. El papel de las lenguas aborígenes en el proceso de incorporación del indígena a la vida nacional. La formación de personal especializado para los programas de desarrollo. Salud Pública y Seguridad Social. La mujer indígena frente a los planes y programas de desarrollo.</p> 	<p>La plena integración de los grupos indígenas a la vida económica, social y cultural de sus nacionalidades es factor esencial del desarrollo; por consiguiente lograr tal integración debe ser uno de los objetivos principales de los programas de promoción económica y social</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Para elevar los niveles de salud en las comunidades indígenas, las campañas deben ser practicadas en forma sistemática y con proyección nacional. Incrementar los programas de medicina preventiva sin descuidar los de tipo asistencial y por ser muy extendido en el medio rural el fenómeno de la desnutrición y falta de equilibrio o racionalización alimentaria, como factor en muchas enfermedades carenciales y sociales, es necesario desarrollar campañas de educación y suplementación alimentaria a esos grupos vulnerables.</p> <p>Utilizar incentivos tales como becas, préstamos, subsidios, etc., para atraer médicos y personal sanitario requerido en las áreas rurales, recibir entrenamiento especial en ciencias sociales aplicadas y en técnicas para trabajo de campo.</p>	<p>Que la educación se estructure dentro de los proyectos generales de planificación de cada país. Se creen centros educativos ubicados estratégicamente, a los que puedan concurrir los niños de caseríos circundantes de escasa población. Estas escuelas o albergues escolares. Se cree un grado preparatorio o preescolar como un medio para la adaptación del niño indígena al sistema educativo nacional. Con jóvenes indígenas que hayan terminado la enseñanza primaria, se establezcan becas para ayudarlos a que ingresen a las escuelas normales, técnicas, agropecuarias y colegios de bachillerato para más tarde facilitarles el ingreso a centros de enseñanza superior;</p> <p>Se organicen Congresos locales para el estudio de los problemas de la educación de los pueblos nativos. Los planes de asistencia educativa adecuados a las necesidades del desarrollo nacional y a las peculiaridades lingüísticas y culturales de esos grupos tribales:</p> <p>Los ideales pedagógicos que estimulen e intensifiquen los vínculos de solidaridad social entre los indígenas asistidos, preparándolos para los procesos de desarrollo económico, social y cultural adecuados a sus necesidades y estilos tradicionales de vida;</p> <p>La búsqueda de un asesoramiento permanente por parte de antropólogos y otros especialistas en la elaboración de los planes de educación formal</p>	<p>Reconocer la vitalidad de las comunidades indígenas, la confianza en sus valores culturales propios y en su capacidad de tomar decisiones y poner en práctica sus propias iniciativas.</p> <p>la creación de los medios que consideren adecuados para lograr el mejor conocimiento de las lenguas aborígenes. Con el fin de dirigir y activar el proceso de aculturación de las comunidades indígenas para su integración a la respectiva nacionalidad, la formación de personal especializado para los programas de desarrollo de las comunidades indígenas debe distribuirse por lo menos en cinco niveles, a saber:</p> <p>Para dirigentes nacionales de carácter informativo sobre ciencias sociales aplicadas.</p> <p>Para personal técnico, especializado, la conveniencia de crear o fortalecer escuelas de antropología para capacitar el personal respectivo.</p> <p>Para personal profesional en sus distintas especialidades (agricultura, educación, economía, medicina y salubridad, etc..)</p> <p>Para personal subprofesional o subtécnico, con carácter de auxiliar, generalmente habilitado en la práctica y Para personal básico conocido frecuentemente con el nombre de Promotores (educativos, sanitarios, agrícolas, legales, etc.).</p>	<p>Utilizar las formas ancestrales de tradición colectiva, existentes en muchos grupos para lograr formas asociativas más evolucionadas</p> <p>Integrar las poblaciones indígenas marginales, rompiendo los mecanismos de segregación forzada y de incomunicación con la sociedad nacional, superando el hermetismo cultural y facilitando los canales para una integración social, que permita constituir una sociedad dinámica;</p> <p>Afirmar los organismos comunitarios, sindicales, cooperativos o de cualquier otra forma asociativa que permitan defender sus derechos y organizar sus fuerzas productivas para alcanzar mejores niveles de vida</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>La urgencia de la creación de procuradurías encargadas de la defensa jurídica y gratuita de los derechos de la población indígena, Sustituir la actitud paternalista por un nuevo sistema de apoyo en los servicios asistenciales del Estado y en las nuevas posibilidades del desarrollo comunal.</p>				


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
6º CONGRESO PÁTZCUARO, MICHOACÁN, MÉXICO 1968

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Que la violencia con que se reprimen en algunos países americanos los reclamos de las poblaciones indígenas, para obtener mejores condiciones de vida y de trabajo, especialmente en relación con las tierras, sean evitados por todos los medios, en concordancia con la declaración de los Derechos Humanos.</p> <p>Reconocer como válidas las economías de subsistencia de los grupos indígenas.</p> <p>La Reforma Agraria. programas generales de desarrollo de las comunidades.</p> <p>Permitan la promoción del cambio a favor del mejoramiento y bienestar de las poblaciones;</p>	<p>El VI Congreso Indigenista Interamericano, estableció que debe llevarse a cabo "la integración cultural y económica del indígena mediante la realización de una reforma agraria integral". Que el desarrollo como política de cambio inducido por parte del Estado, descansa no solamente en lo económico, sino también en una base social y cultural. Que el desarrollo se planee en forma integral y que se apoye en los datos científicos de la antropología y demás ciencias sociales;</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Que el nivel de salud de las poblaciones indígenas de las Américas está muy por debajo del correspondiente a otras gentes de sus países.</p> <p>Dentro de los planes de desarrollo de las comunidades indígenas deben impulsarse los programas fundamentales de salubridad.</p> <p>Que al considerar diversos programas de salud es imperativo que las poblaciones indígenas participen ampliamente en la planeación, ejecución y evaluación de dichos programas.</p> <p>Mejorar la salud de las poblaciones indígenas.</p>	<p>Que en la preparación de especialistas a nivel medio y superior el énfasis no se ponga en el desarrollo de la comunidad sino en el desarrollo a escala regional y nacional;</p> <p>Que se realice una evaluación de los programas de desarrollo de comunidades en zonas indígenas, por <i>científicos sociales</i>.</p> <p>Que el personal directivo, técnico y realizador de la educación de adultos indígenas, sea objeto de una preparación especializada.</p>	<p>Se consideren las áreas indígenas como entidades culturales y económicas que forman parte de sistemas regionales que a su vez están en interdependencia con los sistemas nacionales;</p> <p>Que en todo proceso de reforma agraria se respeten las tierras comunales la adopción del sistema de explotación comunal de la tierra, como requisito indispensable para el mantenimiento y desarrollo de la comunidad indígena.</p> <p>Que se busquen nuevas formas de desarrollo integral de las comunidades indígenas dentro de ese mismo contexto regional y nacional;</p> <p>Que en todo caso, la promoción de las comunidades indígenas se realice con orientación decididamente humanística que respete los valores culturales positivos de la comunidad.</p>	<p>Que la promoción cooperativa indigenista debe ser instrumento dinámico del desarrollo de las comunidades,</p>
				
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>El contenido integral de toda reforma agraria se considere como una condición socioeconómica previa para obtener el desarrollo de las áreas indígenas, por lo cual los procesos de cambio de la tenencia de la tierra deben estar acompañados por una política agraria integral. Que los programas de desarrollo de la comunidad como acción indigenista, si el desarrollo de la comunidad forma parte de un programa más amplio que tome como unidad a la región y a la sociedad global en su conjunto, incluyendo los procesos de reforma agraria, de industrialización y de urbanización,</p>				


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
7º CONGRESO BRASILIA, BRASIL 1972

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>PROBLEMAS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS: SANITARIOS, JURÍDICOS, EDUCACIONALES Y ECONÓMICOS</p> <p>PROBLEMAS DE DESARROLLO NACIONAL Y POBLACIONES INDÍGENAS</p> <p>El estado de sub–nutrición crónica de determinados grupos indígenas;</p> 	<p>“Integrar para desarrollar” es el lema. Integración territorial, económica y social. Integración cultural. integrando también gradualmente a nuestro indio retraído o aislado que habita la Amazonia. una acción de verdadera integración, contactando los indígenas, atrayéndolos para las reservas ya existentes en la región y preparándolos para el proceso gradual de integración cultural.</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
<p>Que el bajo índice de higiene física y mental de esos grupos, es factor causal de las carencias nutricionales.</p> <p>El estudio del suelo y del clima. Su correlación con la producción de alimentos. El inventario de los alimentos nativos, su análisis bromatológico y su valor nutritivo;</p> <p>El estudio de los hábitos alimenticios de los indios y su estado nutricional y carencias.</p> <p>los grupos indígenas en situación de contacto se han mostrado altamente susceptibles a la tuberculosis;</p> <p>el control y el tratamiento de la tuberculosis en las poblaciones indígenas,</p> <p>la malaria representa un importante problema de salud para las poblaciones indígenas que viven en pequeñas comunidades, en áreas palúdicas. Que se realicen estudios para conocer la prevalencia real de la malaria en las poblaciones indígenas</p>	<p>La creación, en cada país americano, de un museo etnográfico especializado en culturas indígenas, que tenga también una cinemateca y una discoteca donde sean depositadas obligatoriamente copias de las películas, discos y grabaciones relativas a sus poblaciones indígenas.</p> <p>La realización de documentos sobre los diversos aspectos de la civilización material y espiritual de las tribus indígenas, así como películas educativas destinadas a transmitirles.</p> <p>La formación de centros americanos de estudios antropológicos para pos–graduados, aprovechando las instituciones ya existentes, el primero especializado en sociedades indígenas complejas, y el segundo, en sociedades simples.</p> <p>Incluyan en los programas educativos aplicados a los miembros de sus sociedades nacionales, contenidos destinados a promover la comprensión de las diferencias y relatividad culturales.</p> <p>Que se ofrezca oportunidades educativas a los indígenas, procurando prepararlos para la ocupación de estos cargos.</p>	<p>Que es necesario dar a los indígenas la plena integración a la comunidad nacional, garantizando el respeto a sus hábitos, costumbres y tradiciones.</p> <p>Que consideren como válidos jurídicamente aquellos actos practicados por indígenas según los patrones normativos de su cultura.</p> <p>Que cualquier actividad en vistas a la elaboración de material cultural (cine, literatura oral, música, grabaciones, etc.), debe ser realizada solamente con la completa cooperación y autorización de los indígenas.</p> <p>Promuevan el censo y el estudio sistemático de las músicas y culturas musicales de sus poblaciones indígenas.</p>	<p>Que los individuos más adecuados para proponer soluciones y resolver problemas son aquellos que viven esos problemas;</p> <p>Que faciliten a los indígenas el franco acceso a todas las actividades socioeconómicas y principalmente a los organismos de actividades indigenistas;</p>	
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>Que se asegure a los indígenas, además del derecho a la posesión y usufructo permanente de la tierra, la adquisición de la plena capacidad civil, sin perjuicio de su identidad étnica y cultural. Que, en muchos de esos países, la integración nacional es condición esencial del desarrollo económico</p>				


INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
8º CONGRESO MÉRIDA, MÉXICO 1980

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p style="text-align: center;">POLITICAS INDIGENISTAS ACTUALES EVALUACION Y PERSPECTIVAS</p> <p>“Diagnóstico de los principales problemas que afectan a las poblaciones indígenas y proposición de principios que deben regir el indigenismo”.</p> <p>Que el indigenismo tradicional ha sido una actitud intermitente y variable, que ha planteado alternativa y cíclicamente la preservación o la integración indiscriminada de la población indígena; y se ha basado en una visión defectuosa e incompleta de la especificidad étnica y cultural</p>	Una política típicamente desarrollista ha sido la característica de estos últimos años. Lograr el derecho a la autodeterminación, a la igualdad y al respecto a los derechos humanos, a participar plenamente en los beneficios del desarrollo.			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Promover el uso de las lenguas nativas y asegurar por medios legales su conservación. De manera especial se recomienda incorporar las lenguas autóctonas en los programas de educación y alfabetización de adultos que afecten a poblaciones indígenas.</p> <p>Desde la iniciación de cada plan o programa específicos, conviene formar un grupo de administradores indígenas entrenados en las prácticas legales y administrativas del programa.</p> <p>Debe entenderse como necesaria la descentralización o desconcentración económica e institucional de cada plan en orden a permitir su control directo por cada comunidad, etnia o región específicas.</p> <p>Consideramos importante establecer el principio de la autogestión indígena en el desempeño y desarrollo de cada programa.</p>	<p>Los indigenistas que tienen a su cargo programas oficiales.</p> <p>Que los gobiernos, en pleno ejercicio de su soberanía, adopten las medidas que fueren pertinentes para asegurar el retiro de las agencias nacionales o extranjeras que por su naturaleza o práctica etnocidas estuvieron atentando contra las culturas indígenas.</p> <p>el sistema educativo actual tiende más bien a imbuirles valores de otras culturas diferentes a las suyas, menospreciando el gran legado cultural que tienen estos grupos, así como los excepcionales conocimientos que poseen en el campo de la tecnología apropiada, en la medicina tradicional y su rica experiencia en el campo del trabajo asociativo</p>		
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p><i>Asegurar</i> que en el diseño y ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo se incorporen políticas, sistemas y procedimientos que garanticen la propiedad, uso de la tierra y de los recursos naturales que secularmente han pertenecido a los pueblos indígenas como una de las formas fundamentales de garantizar su supervivencia física, económica y socio-cultural, así como su acceso al desarrollo nacional dentro del respeto del derecho que tienen los pueblos a su autodeterminación.</p>				

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
9º CONGRESO SANTA FE, NUEVO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1985

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Desarrollo y Poblaciones Indígenas.</p> <p>Políticas Culturales y el Mundo Indígena.</p> <p>Derechos Humanos y los Pueblos Indios.</p> <p>Movimientos y Organizaciones Indígenas en las Américas.</p> 	<p>Garantizar la satisfacción de las necesidades indígenas en las áreas de salud, educación y autosuficiencia económica a fin de cumplir con los objetivos fijados originalmente en el Plan Quinquenal y en las recomendaciones de los Congresos Indigenistas Interamericanos. Promover el desarrollo autosostenido de las comunidades indígenas.</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
		<p>Establecer y fomentar la educación bilingüe e intercultural.</p> <p>El fomento de una educación bilingüe e intercultural efectiva, que adecue los planes y programas, a las aspiraciones y características de los pueblos indígenas, a sus condiciones socio-económicas y a su propia actividad.</p> <p>Que se diseñe y se instrumente un modelo de educación bilingüe-bicultural propio para las comunidades indígenas, con la participación de los pueblos y profesionales indios.</p> <p>Que los contenidos curriculares para la educación indígena se integren tanto con elementos de las culturas étnicas como de la cultura universal tomando en cuenta las condiciones y necesidades específicas de cada pueblo.</p> <p>Que se recomienda a los países con población indígena, la incorporación de los elementos culturales indios en los planes y programas de estudio del sistema educativo nacional.</p>	<p>Promover el reconocimiento de las características multiétnicas y pluriculturales de nuestras sociedades. Se establezca la obligación de difundir programas tendientes a fortalecer la identidad nacional.</p> <p>A todas las organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, que trabajen en investigación y difusión de las culturas indígenas, o que participen en programas de desarrollo cultural de los pueblos indios, que sus proyectos sean diseñados y desarrollados de común acuerdo con las comunidades y organizaciones indígenas.</p> <p>Consolidar las organizaciones indias a nivel nacional, a efectos de que puedan canalizar las demandas y actuar como interlocutores.</p>	<p>Asegurar la participación organizada de las poblaciones indígenas y de las agrupaciones campesinas.</p> <p>La participación organizada de las poblaciones indígenas y campesinas, en los mecanismos de decisión, planificación y desarrollo indígena y campesino, a todo nivel y grado.</p> <p>El estudio de las formas de participación indígena. Modos y formas de participación en las acciones de desarrollo indígenas, en programas y proyectos a niveles locales, nacionales, sub-regionales y regionales</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>Las nuevas concepciones indigenistas que sustituyen los postulados integracionistas por una política de respeto y desarrollo autónomo que se inicia y se impulsa a partir de los valores, objetivos y aspiraciones de las poblaciones indígenas con el objeto de lograr la igualdad en medio de la diversidad. Se establezcan nuevas políticas de desarrollo no convencional que contemplen programas orientados a las economías indígenas. Que los estados miembros adopten medidas u ordenamientos jurídicos tendientes a reconocer el carácter y naturaleza multiétnica y multilingüe de sus respectivas sociedades nacionales. Que los estados miembros implementen acciones legales que garanticen a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el acceso a la estructura jurídico-política de los estados nacionales, de tal manera que estos pueblos y comunidades reproduzcan su identidad a través del ejercicio efectivo de sus derechos económicos, políticos y culturales.</p>				

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
10º CONGRESO SAN MARTÍN DE LOS ANDES, NEUQUÉN, ARGENTINA 1989

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Análisis de las acciones estatales intersectoriales en regiones indígenas referidas a áreas críticas (educación, salud, reforma agraria, desarrollo, bienestar social);</p> 	<p><i>Políticas indigenistas: mecanismos de relación y participación. Modelos alternativos de desarrollo a partir de la diversidad étnica y cultural. Reconocer que ningún modelo alternativo de desarrollo puede ser viable si los indios no disponen de los recursos indispensables, entre los cuales figura la tierra en primer lugar, y luego los recursos financieros e institucionales necesarios,</i> tal como la ha expresado en una de sus resoluciones el Foro de Pueblos Indios: Modelos Alternativos de Desarrollo (Villa La Angostura, 28 al 30 de septiembre de 1989).</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Que los gobiernos estimulen y apoyen los proyectos de desarrollo comunitario propuestos por los mismos indígenas beneficiarios; y que se les brinde asesoría técnica y financiera para la capacitación de los recursos humanos, para que sean ellos mismos quienes los dirijan y administren.</p>	<p>Que se evalúen las consecuencias derivadas de la construcción de grandes obras de infraestructura y de la explotación de recursos naturales, en las cuales sean puestos en peligro los derechos a la tierra y a la seguridad ambiental de los pueblos indios.</p> <p>Que los gobiernos, en los programas de protección ambiental, respeten irrestrictamente los derechos de los indios sobre la tierra y demás recursos naturales.</p> <p>Que los organismos indigenistas de los países cuenten cada vez en mayor medida y jerarquía con la participación de indígenas en sus cuadros de mando, y que éstos tengan cabida en las representaciones nacionales ante organismos internacionales.</p>	<p>Aprovechamiento de las capacidades tecnológicas y culturales de los pueblos indios;</p> <p>Salvaguardar los derechos de los indígenas y conservar sus tradiciones, culturas, costumbres y tierras y/o territorios;</p> <p>Garantizar que las tierras a entregar sean aptas, suficientes y que contemplen el crecimiento de la población.</p> <p>Promover legislación específica y/o control para el resguardo del patrimonio cultural indígena en función de contener y prevenir la creciente depredación del mismo.</p> <p>El reconocimiento del derecho consuetudinario de los pueblos indios, así como su práctica en el interior de los sistemas jurídicos nacionales.</p>	<p>Fortalecimiento de las reformas tradicionales y otras de organización social, económica y política,</p> <p>Garantizar la participación de los pueblos indios en los estudios, análisis y procesos de adjudicación y demarcación de tierras y/o territorios, a fin de asegurar que la extensión de éstos se ajuste a su realidad económica y social.</p> <p>Que, en consideración de la necesidad de garantizar el derecho de participación de los pueblos indios en el desarrollo nacional, los países miembros establezcan procedimientos de consulta y/o participación con estos pueblos, como un elemento esencial en el diseño y/o la implementación de cualquier iniciativa que pueda incumbirles.</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>Disposiciones relativas a la personería jurídica de los pueblos indios, para asegurar su participación en el desarrollo nacional; Que los órganos pertinentes de los gobiernos ratifiquen el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales Núm. 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Garantizar la participación y/o consulta, a los pueblos indios, de conformidad con las normas y procedimientos vigentes en cada país, en la elaboración y modificación de leyes que los afectan.</p>				

INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO
11° CONGRESO MANAGUA, NICARAGUA 1993

PROBLEMATICA	RECOMENDACIONES (POLITICA SOCIAL)			
<p>Tierras y territorios indígenas.</p> <p>Mecanismos jurídicos que permitan la plena vigencia de los usos y costumbres propios de las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas.</p> <p>Autogestión y autodesarrollo.</p> <p>Leyes indígenas que acojan los principios más avanzados de los instrumentos jurídicos internacionales en materia indigenista.</p> <p>Participación indígena en la dirección de los institutos nacionales e internacionales, y en la toma de decisiones.</p> <p>Definir los institutos como facilitadores de la autogestión indígena y apoyos para las políticas y estrategias formuladas por sus pueblos.</p>	<p>Crear una Comisión Técnica integrada, que elabore una propuesta de modificación de la Convención de Pátzcuaro para la integración de un nuevo Sistema Interamericano. propicien el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y minorías étnicas, haciéndoles partícipes, gestores y beneficiarios directos de los proyectos que financien.</p>			
	SALUD	EDUCACIÓN	CULTURA	ORGANIZACIÓN SOCIAL
	<p>Cada pueblo indígena está luchando por la consolidación y desarrollo de su propio proyecto de vida que involucra los diferentes mecanismos hacia la satisfacción de sus necesidades. (territorio, salud, educación, comunicación, producción, autonomía, etc.).</p>	<p>Recomendar acciones nacionales e internacionales tendientes a impulsar y reforzar el etnodesarrollo de los pueblos indígenas para su progreso socioeconómico y el fortalecimiento de su identidad culturalmente diferente.</p>	<p>su persistencia por mantener su cultura viva, su lucha ineludible por el reconocimiento a la posesión de un territorio, el derecho y respeto a su organización social, su lengua, tradición y costumbres ancestrales, y su incorporación participativa en las decisiones políticas y económicas dentro de sus propios países.</p> <p>Se mantenga y amplíe la investigación, la recuperación y protección del patrimonio cultural indígena.</p>	<p>Solicitar a los países miembros del Instituto Indigenista Interamericano su reestructuración, para que se dé una relación de respeto y se apoye el desarrollo y autogestión de los pueblos indígenas.</p> <p>Se observa en el movimiento indigenista del continente, determinado por el crecimiento de la capacidad y voluntad de participación autónoma de los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos y la promoción de sus intereses, así como por el incremento de esta participación en las diversas instancias del Sistema Indigenista Interamericano.</p> <p>Los Pueblos Indígenas para la toma de decisiones en los asuntos que les conciernen y que posibiliten el etnodesarrollo,</p> <p>Es impostergable la apertura de espacios de participación indígena en las diversas instancias de la vida política, económica y social creando o fortaleciendo el ordenamiento jurídico que tome en cuenta la presencia y derechos de los pueblos indígenas</p>
RECOMENDACIONES JURÍDICAS				
<p>Revisión de la legislación indigenista existente para mejorarla y adecuarla a su medio y realidad actual. Ratificación, por los gobiernos que aún no lo han hecho, del Convenio 169 de la OIT. Se reconozca en cada Constitución Política los derechos que corresponden a los pueblos indígenas, en especial su territorio, su lengua y su cultura.</p>				



BIBLIOGRAFIA

- ARTEAGA Basurto, Carlos y Solís San Vicente Silvia. La Política Social en la Transición. Editorial Plaza y Valdez, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2001. Pág. 358.
- AGUIRRE Beltrán Gonzalo. El proceso de aculturación, III, México. Pág. 53.
- ANDER-EGG, Ezequiel. América Latina y los Desafíos de la Política Social. Editorial Humanitas, Año 1990. Buenos Aires, Argentina.
- ANDER-EGG, Ezequiel. Diccionario de Trabajo Social. Editorial Humanitas, Décima Edición, Buenos Aires, Año 1988. P. 350.
- BALLESTEROS García, Víctor Manuel. La Iglesia y el Convento de San Miguel Arcángel de Ixmiquilpan, Hidalgo. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. México, Año 2000. Págs. 91
- BANCO Mundial. El Desarrollo en la Práctica: Prioridades y Estrategias para la Educación. Examen del Banco Mundial. Publicación del Banco Mundial. Banco Mundial Washington, D.C., año 1996.
- BECK Ulrico y otros. Presente y Futuro del Estado de Bienestar. El Debate Europeo. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Buenos Aires Argentina, 2001, Pág. 162.
- BOLOS, Silvia. Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales. Universidad Iberoamericana, México 2003, Pág. 37S
- BOLTVINIK, Julio y Damián Araceli. La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y Desafíos. Siglo XXI Editores, Gob. Edo. Tamaulipas. México, Año 2004. Págs. 539.
- BONFIL Batalla, Guillermo y otros. América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio. Ediciones FLACSO, Col. 25 Aniversario. Ed. EUNED, Costa Rica, Año 1982.
- BORGIANNI, Elisabete, Carlos Montaña y otros. La Política Social Hoy. Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. Editorial CORTEZ, Brasil 2000. Págs. 264
- BLANCO Ortiz José. Calidad de Vida. En Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo 1. Universidad Autónoma Metropolitana., p. 89
- CASAS Rosalba y Otros. Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa. Coedición del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdez. México, año 1998. Pág. 514.
- CABANELLAS Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, T1, 2da. Edición. Buenos Aires. Año 1989.

- CABRERO Mendoza, Enrique. Políticas Públicas Municipales. Una Agenda en Construcción. Editorial Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México, año 2003. Págs. 49 - 85
- CANTO Chac, Manuel y Moreno Salazar Pedro. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. Primera Edición 1994. México. Págs. 170
- CARBALLEDA, J. Alfredo. La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales. Editorial PAIDOS. México D.F., primera edición año 2002.
- CARDARELLI, Graciela y Rosenfeld Mónica. Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales. PAIDÓS. Argentina. Año 1998. Págs. 165.
- CÁRDENAS, Morales Natividad. El Debate en Torno a la Cuestión Indígena. Ediciones Delfos. Primera Edición 2001, México, pp. 322.
- CASTILLO Palma Jaime, Patiño Tovar Elsa, Zermeño G Sergio. Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil Editorial Red Nacional de Investigación Urbana. CONACYT y Universidad Autónoma de Puebla México, 2001. Págs. 183 - 263
- CASTRO Guzmán, Martín. La organización social comunitaria en el pueblo de San Sebastián, Municipio de Teziutlán Puebla. Tesis profesional de Licenciatura. Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México. Año 1992.
- CASTRO Guzmán, Martín. Indigenismo, Educación y Desarrollo: El Caso de los Lenca de Honduras. Tesis de Maestría en el Posgrado Latinoamericano de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa Honduras. Año 1998.
- COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Cuadernos de Legislación Indígena. CDI, México Año 2003. Págs. 14.
- CARDOSO, F. H. y Enzo Faletto. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo Veintiuno Editores, 26a Edición. México 1994.
- CEBALLOS, Garibay Héctor. Poder y Democracia Alternativa. Ediciones Coyoacan, México D.F., Año 1999. Págs. 124.
- CEPAL. "La pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas", Estudios e Informes de la CEPAL No. 54., Naciones Unidas, Santiago de Chile, Año 1985.
- COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo. Informe Final. Primera Edición 2004. México D.F. Págs. 99

COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Cuadernos de Legislación Indígena. México D.F. Año 2003. Págs. 14.

COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Cuadernos de Legislación Indígena. México D.F. Año 2003. Págs. 27.

COMISIÓN Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Cuadernos de Legislación Indígena. México D.F. Año 2003. Págs. 19.

CORDERA Rolando, Alicia Ziccardi y Otros. Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión. Editorial Miguel Ángel Porrua, Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía e Instituto de Investigaciones Sociales. México, año 2000. Pág. 825.

CORAGGIO, José Luís. Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación. Instituto de Estudios y Acción Social. Rei Argentina S.A.-Aique Grupo Editor S.A., Buenos Aires, Argentina, Abril 1995.

CORAGGIO, José Luís. Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la Política Neoliberal para la Ciudad. El Colegio Mexiquense, A.C. Segunda Edición 2003. Toluca, México. Págs. 204.

CHAVÉZ, Carapia, Julia del Carmen. Participación social: retos y perspectivas. Escuela Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdez. México, primera 2003.

CHOSSUDOVSKY, Michel. Globalización de la Pobreza y Nuevo Orden Mundial. Siglo XXI Editores. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, Año 2003.

DALTABUIT Magali y otras. Calidad de Vida, Salud y Ambiente. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Indigenista. Cuernavaca Morelos, México. Año 2000.

DIAGNÓSTICO Situacional elaborado por el Grupo de Práctica Comunitaria 2735, de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, durante los meses de agosto a diciembre del 2003.

DIAGNÓSTICO Situacional elaborado por el Grupo de Práctica Comunitaria 2735, de la Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, durante los meses de agosto a diciembre del 2004.

DICCIONARIO de Sociología, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Año 1987, p. 25.

DICCIONARIO de Lengua Española, año 1972, pag. 1041

DICCIONARIO Océano de Sinónimos y Anónimos Especializado. Grupo Editorial Océano, Edición del Milenio. España 2004.

DÍAZ, Polanco Héctor. Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios. Siglo XXI Editores. Cuarta Edición, México 2003, pp. 266.

DÍAZ, Polanco Héctor y otros. Indigenismo, Modernización y Marginalidad. Una Revisión Crítica. Juan Pablo Editores. Cuarta Edición, México 1987, pp. 11-81

DÍAZ, Polanco Héctor. La Rebelión Zapatista y la Autonomía. Siglo XXI Editores. Segunda Edición, México 1998, pp. 243.

EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto. Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México. Tomo 1. Economía y sociedad en la Metrópoli. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F., 1999. Pág. 303.

EVANGELISTA Martínez, Elí. Bienestar Social y Políticas Públicas. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México 2004. Pág.16

FAO. Desarrollo rural sostenible en América Latina y el Caribe. XXI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile, 9-13 de julio de 1990.

FABRE Platas, Danú Alberto. Una Mirada al Valle del Mezquital desde los Textos. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Primera Edición. México, 2004. Págs. 115.

FOX, Quezada Vicente. Informes de Gobierno 2000 - 2005. Se revisó el Periódico el Reforma el mes de septiembre de 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

FRANCO, Rolando. Significado y contenidos de las políticas sociales: Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social. APSAL/ISUC. Estudios ILPES/UNICEF sobre políticas sociales, Santiago de Chile, 1985.

FRANCO, Rolando. Nuevos Lineamientos para la Política Social. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Naciones Unidas. CEPAL, Santiago de Chile, 1985.

FERNÁNDEZ García Tomás y Otros. Estado de Bienestar y Socialdemocracia. Ideas para el Debate. Editorial Alianza. Madrid España, Año 2001, Pág. 318

FURTADO, Celso. Teoría y Política del Desarrollo Económico. Siglo Veintiuno Editores, Decimocuarta Edición. México D.F., Año 1991.

GALLEGOS Raquel y otros. Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La Descentralización de las Políticas Social en España. Editorial Tecnos, Madrid España, 2003, Pág. 229.

GARCIA, Canclini Néstor. Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. Editorial Grijalva, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes., México, D.F., 1990.

GIUGALE, M. Marcelo. Una Agenda Integral de Desarrollo para la Nueva Era. Síntesis, Banco Mundial. Hht:/Inweb/8.worldbank.org

GÓMEZ Sánchez, Luís. La Sombra de los Gozos. Modernidad y Crisis del Estado del Bienestar. Universidad Autónoma de Baja California. Mexicali, Baja California México. Año 1993, pp.9 -53

GUADARRAMA, Flores Marco Antonio. Política Social en México en la Década de los Noventa. Caso del Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato. 1995 – 1999. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Año. 2005

GUTIÉRREZ, Chong Natividad y otros. Indigenismos Reflexiones Críticas. Instituto Nacional Indigenista. México, 2000, pp 256.

GUTIÉRREZ, Chong Natividad. Mitos Nacionalistas e Identidades Étnicas. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Plaza y Valdez, México 2001, pp 293.

GUERRA Rodríguez, Carlos. La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias. En las políticas sociales en México. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Plaza y Valdez. México, primera reimpresión 1998., Pág. 75 - 110

HENRY Fairchild Pratt. Diccionario de Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Año 1984, p. 322.

HERNÁNDEZ Rosalva Aída, Paz Sarela y Sierra María Teresa. El Estado y los Indígenas en Tiempos del PAN: Neoindigenismo, Legalidad e Identidad. Camara de Diputados, CIESAS, Porrúa. México, Año 2004. Págs. 386.

HUERTA Mendoza Gerardo. Ajuste Económico y Política Social en México. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. Madrid España. Año 2000.

INSTITUTO Nacional Indigenista (INI). Memoria 1989 – 1994. Instituto Nacional Indigenista, México, Año 1994. Págs. 288

INSTITUTO Nacional Indigenista (INI). Memoria 1995 – 2000. Instituto Nacional Indigenista, México, Año 2000. Págs. 250

INSTITUTO Indigenista Interamericano. Anuario Indigenista. Instituto nacional Indigenista. Vol. XXXIII, Diciembre de 1994.

INSTITUTO Indigenista Interamericano. Anuario Indigenista. Instituto nacional Indigenista. Vol. XXXIV, Diciembre de 1995.

INSTITUTO Indigenista Interamericano. Anuario Indigenista. Instituto nacional Indigenista. Vol. XXXV, Diciembre de 1996.

KLEYMEYER, Charles David. La expresión cultural y el desarrollo de base. Fundación Interamericana. Segunda edición, noviembre de 1993. Cayambe Ecuador.

KLIKSBURG Bernardo. El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Mitos y Realidades en la América Latina de Hoy. Instituto Nacional de Administración Pública A.C., México, Pág. 229

KLIKSBURG Bernardo. Seis tesis no convencionales sobre participación en Instituciones y desarrollo, revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre de 1998, Barcelona España.

KRIEGER, Mario. Sociología de las Organizaciones. Desarrollo y Comportamiento Organizacional, Diagnóstico e Intervención. Universidad de Buenos Aires. Primera reimpresión 2005, Argentina. Págs. 486

LECHNER Norbert y Otros. Reforma del Estado y Coordinación Social. Plaza y Valdez Editores. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México D.F., Año 1999. Pág. 210

LECHNER, Norbert. Los nuevos perfiles de la política: Un bosquejo. En Nueva Sociedad, num.130, marzo-abril 1994.

LEFF, ENRIQUE. El Saber Ambiental. Editorial Siglo XXI, PNUMA, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México D.F., Tercera Edición, Año 2002.

LEWIS, William Arthur. The theory of economic growth. Teoría del desarrollo económico. Tr. de Rodolfo Stavenhagen y Oscar Soberon. Fondo de Cultura Económica, 1958.

LUNA, Matilde y Ricardo Pozas H. Relaciones Corporativas en un Periodo de Transición. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, año 1992. Págs. 275.

NACIONES Unidas. La Política de Bienestar Social. Tendencias, problemas y enfoques actuales. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Editorial LUMEN. Buenos Aires Argentina. Año 1987.

NEGRI, Antonio. Europa y el Imperio. Reflexiones sobre un proceso constituyente. Editorial AKAL Cuestiones de Antagonismo. Roma Italia, Año 2003. Págs. 121.

NEMECIO Ruiz Ramón. Las Organizaciones en una Perspectiva de Conflicto. Introducción a una Sociología de las Organizaciones. Editorial TIRANT LO BLANCH. Primera Edición en Valencia España, Año 2005. Págs. 166.

NÚÑEZ Soto, Manuel Ángel. Plan Estatal de Hidalgo 1999 – 2005, p. 109

MARTINES de Pison, José. Políticas de Bienestar. Estudio sobre los Derechos Sociales. Universidad de la Rioja. Tecnos. Madrid, España. Año 1998. Págs. 219

MARTINEZ Navarro, Emilio. *Ética para el Desarrollo de los Pueblos*. Editorial TROTTA. Madrid España. Año 2000. Págs. 223

MARSHALL T.H. y Tom Bottomore. *Ciudadanía y Clase Social*. Editorial Losada, Primera Edición, Buenos Aires, Argentina año 2005, Págs. 154

MEENAGHAN Thomas M. y Robert O. Washington. *Social Policy and Social Welfare. Structure and Applications*. The Free Press. A Division of Macmillan Co., Inc. New York, Collier Macmillan Publishers London. 1980.

MELUCCI, Alberto. *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. Centro de Estudios Sicológicos. Colegio de México. México, año 2002.

MIKLOS Tomás y otros. *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. Instituto Federal Electoral y Siglo Veintiuno editores, México, segunda edición 2001.

MIRANDA, José Porfirio. *Antropología e Indigenismo*. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa. México 1999, pp. 59-70.

MIRES, Fernando. *El Discurso de la Indianidad: La cuestión indígena en América Latina*. Dto. Ecuménico de Investigaciones D.E.I., San José Costa Rica, Año 1991.

MIRES, Fernando. *La Revolución que Nadie Soñó o la Otra Posmodernidad*. Editorial Nueva Sociedad. San José Costa Rica. Año. 1996. pp. 183

MYRDAL, Gunnar. *Economic theory and under-developed regions*. London, Methuen. University Paperbacks, Año de 1963, pag. 167.

MUÑOZ de Bustillo Rafael y otros. *El Estado de Bienestar en el Cambio del Siglo*. Editorial Alianza. España, año 2000. Pág. 401.

ORDÓÑEZ Barba Gerardo Manuel. *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. Año 2002. Pág.399.

OSORIO, Jaime. *El estado en el Centro de la Mundialización. La Sociedad Civil y el Asunto del Poder*. Fondo de Cultura Económica. México, año 2004. Págs. 256

PACHECO C. Lourdes. *Cultura Política entre las Etnias; en Cultura Política de las Organizaciones y Movimientos Sociales*. Año 1997, p. 30

PLIEGO Carrasco, Fernando. *Participación Comunitaria y Cambio Social*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdez. México, primera edición 2000.

PLIEGO Carrasco, Fernando. *Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista*. En las Políticas Sociales en México. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional

Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y plaza y Valdez. México, primera reimpresión año 1998. Pág. 439 - 470

PODETTI A. Humberto. Política Social. Objetivo y principios básicos Desarrollo Social. Planificación y Técnica. Política Laboral y de la Seguridad Social. Políticas Sectoriales. Editorial Astrea. Buenos Aires Argentina, 1982.

PHILLIP, Hughes. Globalización de la Economía y Políticas Educativas. Revista DOSSIER Perspectivas XXVII-1, año de 1997.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1992. Publicado por el PNUD-ONU, Tercer Mundo Editores. Santa fe de Bogotá, Colombia, 1992.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1997. Ediciones MUNDI-PRENSA Libros S.A., Impreso en Madrid, España 1997.

REIMERS, Fernando y Luís Tiburcio. Educación, Ajuste y Reconstrucción: Opciones para el Cambio. Documento de Debate de la UNESCO. Ediciones UNESCO, Año 1994.

REQUEJO Coll Ferran. Teoría Crítica y estado Social. Neokantismo y Socialdemocracia en J. Habermas. Editorial Anthropos. España, Año 1991. Págs. 206.

RODRIGUEZ Gómez Gregorio, Gil Flores Javier y García Jiménez Eduardo. Metodología de la Investigación Cualitativa. Ediciones ALJIBE, Segunda Edición, Granada. Año 1999. Págs. 378

ROSTOW, Wal Whitman. La Economía del desapego hacia el crecimiento autosostenido. Tr. de Carlos Linares, Editorial Alianza, Madrid España, Año de 1967.

ROUX, Rhina. El Príncipe Mexicano. Subalternidad, Historia y Estado. Primera Edición, Biblioteca Era, año 2005. Págs. 259

RUIZ Velásquez Norma. La Política Social en México hacia el Fin de Siglo. Instituto Nacional de Administración Pública, A.S., México, 2000. Pág. 196.

SÁNCHEZ, Consuelo. Los Pueblos Indígenas: Del Indigenismo a la Autonomía. Siglo XXI Editores. Primera Edición, México 1999, pp. 19-83.

SÁNCHEZ, Rosado Manuel (Coordinador). Manual de Trabajo Social. Escuela Nacional de Trabajo Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdés. Segunda Edición. 2004. México. Págs.473

SAAVEDRA Alfredo M. Vocabulario de Trabajo Social. Editorial Estera S.A., México, Año 1968. p. 134.

SARTORI, Gioavanni. ¿Qué es la Democracia?. Editorial TAURUS Pensamiento. Primera Edición 2003. México. Págs. 483.

SARIEGO, Rodríguez Juan Luís. Políticas Indigenistas y Criterios de Identificación de la Población Indígena en México. ENAH Chihuahua. Ponencia presentada en el “Taller Internacional Dinámica

de la Población Indígena en México: Problemáticas Contemporáneas”, CIESAS, México, del 16 al 18 de mayo de 2000.

SCRIMSHAW, Susan y Hurtado Elena. Procedimientos de Asesoría Rápida RAP. Universidad de las Naciones Unidas, Tokio. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Centro de Estudios Latinoamericanos de UCLA. Y Universidad de California, Los Ángeles 1988. Pág. 1-34.

SECRETARIA de Desarrollo Social. Programa Institucional Oportunidades 2002 – 2006. México D.F., Año 2003. Págs. 82

SEPULVEDA, González Ibis. El cambio tecnológico en el desarrollo rural. Universidad Autónoma de Chapingo. Año de 1992.

SEPULVEDA, Jaime. Desarrollo Sostenible. IICA, San José Costa Rica 1995.

SMITH, Edmun Arthur. Teoría del Bienestar Social. Editorial Hvmánitas, Buenos Aires, Año 1971, Pág. 13.

SOLÍS San Vicente Silvia y otros. Necesidades Sociales y Desarrollo Humano. Un Acercamiento Metodológico. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM. Plaza y Valdés. México, Primera Edición 2005, Págs.419

SOTTALI, Susana. La Política Social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Ver en European Reviem of Latin American and Caribbean Studies, No. 68, Amsterdam April 2000., pp. 3 - 21

SUBCOMANDANTE Insurgente Marcos, Chiapas: la treceava estela (quinta parte): una historia, julio de 2003.

SUBCOMANDANTE Insurgente Marcos, Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno, julio de 2003.

VALVERDE, Biseca Karla, Salas Porras Alejandra y otros. El Desarrollo. Diversas Perspectivas. Editorial GERNIKA. Primera Edición 2005. México. Págs. 415

VAN DER, Aa Paul y Jan Ooijens. Educación para el Trabajo y Agricultura Sostenible. Editorial Guaymuras, Honduras Tegucigalpa, mayo de 1996.

VILAS M. Carlos y otros. Estado y Políticas Sociales Después del Ajuste. Editorial Nueva Sociedad, UNAM. Caracas Venezuela, año 1996. Pág. 202

VILLORO, Luís. Estado Plural, Pluralidad de Culturas. Biblioteca Iberoamericana de Ensayo. PAIDÓS, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional Autónoma de México. Reimpresión 2002, México, pp. 184.

VILLORO, Luís. Los Grandes Momentos del Indigenismo en México. Cuadernos de la Gaceta 90. Colegio de México, Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión 1998, México, pp. 299.

VLADIMIR Ilich, Lenin. Acerca del Estado. Editorial Progreso. Moscú. URSS. Año 1980. Pág. 26.

WALLERSTEIN, Immanuel. La Crisis Estructural del Capitalismo. Centro de Estudios, Información y Documentación "Immanuel Wallerstein". México, 2005. Págs. 57 – 75.

WARMAN, Arturo. La Política Social en México. 1989 – 1994. Una Visión de la Modernización en México. Fondo de Cultura Económica. México. Año 1994. Pág. 515

WARMAN, Arturo y Arturo Argueta. Coordinadores. Movimientos Indígenas Contemporáneos en México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México 1993, pp. 233.

ZAPATA, Francisco. Tiempos Neoliberales en México. Editorial El Colegio de México. México, año 2005. Págs. 163

ZEDILLO, Ponce de León Ernesto. Informes de Gobierno 1994 – 2000. Se revisó el Periódico el Reforma el mes de septiembre de 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

ZORAN, Trputec. Desarrollo Humano, Sostenible y Equitativo, Tecnología Apropriada y el Papel del Estado. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Documentos de trabajo del Postgrado Centroamericano de Economía y Planificación del Desarrollo POSCAE-UNAH. Año de 1995.

ZORAN, Trputec. Hacia un concepto de "Gestión del Desarrollo Humano Sostenible". Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Documento Interno del Postgrado Latinoamericano de Trabajo Social PLATS-UNAH. Año 1997.

PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

<http://www.jornada.unam.mx/2003/07/29/010n1pol.php?origen=index.html&fly=2>

<http://www.prodigyweb.net.mx/diocesisancristobal/Declaracion.htm>

<http://www.ezln.org/documentos/2003/200307-treceavaestela-f.es.htm>

<http://www.zapata.com/documents/documents.php3?identifiant=272#>

<http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/caracol/caracol4.htm>

<http://www.geocities.com/ligamex/debates/juntas.htm>

<http://derechos.ecoportal.net/content/view/full/26285>

<http://www.eco.utexas.edu/~hmcleave/treceavaestela6.html>

<http://medioschiapas.wiki.mailxmail.com/JuntasBuenGobiernoFunciones>

<http://www.rebellion.org/sociales/04012ornelas.htm>

<http://memoria.com.mx/?q=node/238&PHPSESSID=8b6dda7ea22cf8808d930f9ede3ca>