

Retos locales de la política social en México: el funcionamiento del Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” en una comunidad indígena bajo el sistema de gobierno de *usos y costumbres*

Carmen Ávila Jaquez* y Mariana Gabarrot Arenas**

Este artículo presenta un análisis del funcionamiento del programa federal de combate a la pobreza *Desarrollo Humano “Oportunidades”*, en una comunidad indígena. Con base en resultados de trabajo de campo cualitativo, se muestra cómo este programa federal, diseñado para operar de la misma forma en todo el país, presenta retos y complejidades muy específicas a nivel local. Primero, se ofrece una breve descripción de la operación del programa. Segundo, se explica el contexto de *usos y costumbres* en una comunidad indígena oaxaqueña y se examina el rol de los actores involucrados en *Oportunidades*. Posteriormente, se analiza el impacto del programa en términos de la relación existente entre los actores implicados en el mismo y los miembros del gobierno local en el sistema de *usos y costumbres*. Finalmente, se ofrecen algunos lineamientos generales para mejorar el funcionamiento de *Oportunidades* en el contexto de estas comunidades indígenas.

Palabras clave: programas federales, *Oportunidades*, *usos y costumbres*, indígenas, Oaxaca

Local Challenges of Social Policy in Mexico: The Operation of Programa de Desarrollo Humano Oportunidades in an Indigenous Community under Uses and Customs Government System.

This paper analyzes the operation of a governmental policy of poverty alleviation, Desarrollo Humano Oportunidades, in an indigenous community. Based on qualitative research results, it demonstrates how this program—which was designed as a standardized measure for the whole country—presents challenges and complexities at the local level. First, it offers a brief description of Oportunidades’ operation. Secondly, it explains the corporate government system (uses and customs) of an Oaxacan indigenous community and the local actors involved in Oportunidades. Then, it considers the impact of this policy in terms of the relationship between Oportunidades’ actors and the uses and customs government officials. Finally, it offers some general guidelines to improve the operation of the program in indigenous communities.

Keywords: federal programs, *Oportunidades*, uses and customs, indigenous, Oaxaca

Fecha de recepción: 28/04/08

Fecha de aceptación: 20/01/09

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas que México tiene como nación es la pobreza. El gobierno federal ha hecho importantes intentos para reducirla mediante programas de ayuda social. El más significativo de ellos es el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” (en adelante, *Oportunidades*). Dicho programa, cuya población-objetivo son las mujeres, está encaminado a mitigar la pobreza rural o semirural, ya que, en nuestro país, ser campesino equivale a ser pobre. Esto significa mantener una relación estrecha y directa con ser indígena. Aunque no todos los campesinos de este país pertenezcan a un grupo étnico, la mayoría de los indígenas trabajan en el campo. Oaxaca es el estado del país con más población indígena y uno de los que más rezagos presentan, a pesar de la inversión federal en programas sociales.

La principal diferencia entre las comunidades indígenas y los asentamientos mestizos consiste en las tradiciones, el idioma y, por supuesto, la forma de gobierno: los *usos y costumbres*, que es la forma en que las comunidades indígenas llevan a cabo su organización política, social y religiosa. Es muy importante que el lector conozca esta forma de organización para que pueda entender la vida en una comunidad indígena. Es un error hablar de los grupos indígenas sin profundizar en su organización. No podríamos entender la realidad de Oaxaca, ni aplicar políticas públicas, como es el caso de *Oportunidades*, sin antes entender la forma en que se rigen, a nivel nuclear, los quinientos municipios que conforman el estado. Por eso, es de suma importancia, cuando menos, entender el funcionamiento de los *usos y costumbres* para que, al momento en el que los

* Universidad Virtual, PGADE, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, carmen_avila@hotmail.com

** Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)–EGAP. mariana.gabarrot@itesm.mx

hacedores de políticas públicas planteen programas gubernamentales, sepan con qué conflictos o facilidades podrían toparse. Por ejemplo, aunque *Oportunidades* sea un programa con enfoque de género, las mujeres en las comunidades indígenas tienen una nula participación en la toma de decisiones colectiva.

Partiendo de la hipótesis de que los programas de asistencia social funcionan de manera diferente según los contextos culturales específicos —como es el caso de los lugares donde existe más diferencia étnica— surge el cuestionamiento de cómo puede funcionar “*Oportunidades*” en una comunidad indígena bajo el gobierno de los *usos y costumbres*.

Este artículo presenta, por una parte, la descripción del programa *Oportunidades* y sus evaluaciones, con base en revisión y documentación bibliográfica; por la otra, ofrece un análisis cualitativo del funcionamiento cotidiano del programa en la comunidad zapoteca Villa Díaz Ordaz, Oaxaca, apoyado en una serie de entrevistas a profundidad que, durante dos semanas, a finales del año 2006¹, se aplicaron a actores involucrados. Finalmente, se retoma la experiencia de estos actores participantes para ofrecer algunas recomendaciones que contribuyan al mejoramiento de *Oportunidades*, tomando en cuenta la importancia del contexto en el cual opera día con día.

II. OPORTUNIDADES: UN INTENTO PARA REDUCIR LA POBREZA

En el año 2000, alrededor de 50 millones de mexicanos, de los 100 que habitaban en el territorio nacional, eran pobres². La desigualdad y la pobreza son dos problemas importantes a resolver para lograr desarrollo y estabilidad. Según la encuesta Lo que dicen los pobres (Székely, 2003)³, el 35% de los entrevistados afirmaba que ser pobre significaba no tener qué comer y el 34%, no tener los recursos para salir adelante. Sin embargo, para Sen (1999), la pobreza va más allá de no tener alimentos o ingreso: la restricción a la libertad puede ser una causa y consecuencia de la pobreza. Asimismo, la pobreza también se define como la privación de elementos necesarios

para la vida humana dentro de una sociedad, por ejemplo, que las personas presenten limitantes para tomar decisiones cívicas o de participación política individual o colectiva (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza [CTMP], 2002).

Actualmente, en México, uno de los intentos más importantes por reducir la pobreza es el *Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”* que, en el 2006, tuvo:

un presupuesto de poco más de 35 mil millones de pesos, operando en 86,091 localidades, en casi todos los municipios o delegaciones políticas de las entidades federativas del país, y beneficiando a 5 millones de familias, lo que representa aproximadamente 25 millones de mexicanos. El gasto ejercido en 2005 representaría aproximadamente 24 mil millones de pesos a precios de 2000 atendiendo alrededor de uno de cada cuatro mexicanos como beneficiario del programa (De la Torre, 2005:16).

El gasto de operación del programa es mínimo: el presupuesto que tenía *Oportunidades*, en el 2004, fue de 22,406 millones de pesos, de los cuales el 93.8% era destinado a los hogares y sólo el 6.19%, al gasto operativo (De la Torre, 2005).

Además, una de las ventajas que este programa presenta es que existe un sistema que lo evalúa, el cual muestra resultados claros y transparencia en el manejo de recursos. La evaluación la hacen organismos externos a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tomando una muestra de la población que recibe los beneficios contra la que no, o, simplemente, midiendo el cambio entre la situación de los beneficiarios del programa antes y después de él. El programa otorga transferencias monetarias directas a las familias más pobres con la condición de cumplir con ciertos requisitos, y tiene como objetivo el combate a la pobreza extrema. Además, se enfoca en 3 ejes: la nutrición, la salud y la educación⁴.

Educación

El programa otorga transferencias en efectivo o apoyo, para comprar útiles escolares, directamente a la madre de familia que tenga algún hijo cursando desde tercero de primaria hasta tercero de secundaria. El apoyo no exige obtener buenas notas en la escuela, sólo asistir. Los jóvenes que cursan nivel medio

1 Las entrevistas a profundidad (etnografías) se realizaron a: 2 promotoras, 5 beneficiarias del programa, la enfermera del centro de salud, el director de una de las escuelas primarias, el presidente municipal, el regidor de salud, la ex encargada de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en la comunidad y el responsable del Centro de Atención y Registro, a nivel estatal.

2 “Las estimaciones más recientes se refieren al año 2000. Para López-Calva y Rodríguez, L. (2005) y Székely (2003), el 23.3% de los mexicanos viven en pobreza extrema, en tanto que el porcentaje que maneja Hernández Laos y Velázquez (2002) sugieren que 30.1% de la población se encuentra en condiciones de pobreza extrema y 50.1% en pobreza moderada” (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza [CTMP], 2002:53).

3 Realizada por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a 3 mil hogares en pobreza.

4 Según Skooufias (2005): “Progresas aspira a integrar simultáneamente intervenciones en salud, educación, y nutrición, basado en el entendimiento de que estas dimensiones del bienestar humano son independientes y que las malas condiciones de salud, educación y alimentaria son todas consecuencias de la pobreza” (vii).

superior reciben directamente las transferencias mediante un sistema de ahorro para los becarios, en el cual se les abre una cuenta bancaria. El monto de las becas varía; se incrementa conforme avanza el nivel escolar. El programa tiene un enfoque de género y una marcada preferencia para apoyar la educación de las mujeres. En el 2003, para las áreas rurales, el 64% de los niños y jóvenes completaron al menos cinco grados escolares, progresaron en sus estudios y dedicaron más tiempo a las tareas escolares en el hogar (De la Torre, 2005: 11).

Salud

Este eje del programa trata de mejorar la salud de los participantes, prevenir enfermedades —a través de consultas o exámenes de rutina— y capacitarlos —mediante una serie de pláticas— sobre nutrición, higiene, salud preventiva y reproductiva. El programa se enfoca a las mujeres y a los niños menores de 5 años, beneficiándolos con cuidados pre y postnatales, inmunizaciones y detección oportuna del cáncer cervicouterino. El resto de los miembros de las familias beneficiadas es sometido a control y exámenes para prevenir, tratar o controlar la obesidad, tuberculosis, diabetes e hipertensión. Durante el 2003, los beneficiarios menores de 6 años y adultos de entre 16 y 45 años tuvieron 20% días menos de enfermedad; utilizaron más los centros de salud y métodos anticonceptivos; adquirieron conocimientos sobre planificación familiar, salud reproductiva, vacunación y cuidado de los niños; y los jóvenes que participan en el programa consumieron menos tabaco y alcohol (De la Torre, 2005: 11).

Alimentación

Las familias reciben una transferencia monetaria que utilizan para comprar alimentos; aunado a esto, el programa suministra suplementos nutricionales a los niños, mujeres embarazadas y, en periodo de lactancia, monitorea el peso y la estatura de los niños para prevenir anemia o desnutrición. Los niños de entre 2 y 6 años participantes en el programa aumentaron su estatura 0.67 centímetros y tienen una menor incidencia de anemia infantil (De la Torre, 2005).

Además de lo anterior, el programa da transferencias monetarias a personas de 70 años o más y maneja el mecanismo de ahorro para el retiro, pensiones para las personas de 30 a 69 años a las cuales el gobierno aporta un peso por cada dos ahorrados.

De acuerdo a evaluaciones hechas por De la Torre (2005), los beneficiarios del programa aumentaron el gasto familiar

en educación y ropa para los niños; invirtieron en enseres domésticos; adquirieron animales para el trabajo del campo; emprendieron actividades empresariales; trataron de mejorar su vivienda y gastaron menos dinero en el consumo de alcohol y tabaco.

Sin embargo, a pesar de los avances en el programa, la pobreza persiste. Ésta no es homogénea; hay desigualdades y extremos entre las personas que se catalogan como pobres a través del territorio nacional. En algunos estados del norte del país (como Nuevo León y Coahuila) o en el Distrito Federal, los niveles de vida, de acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano (Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004), son mejores que en el sur del país.

¿Significa esto un fracaso en los programas gubernamentales de ayuda social? Porque cabe señalar que el 35% del gasto de *Oportunidades* se destina a los 4 estados del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz) los cuales concentran el 17.5% de la población nacional (De la Torre, 2005: 18–19)⁵ y es donde actualmente existen más rezagos.

III. SER POBRE: SER CAMPESINO E INDÍGENA (EL CASO VILLA DÍAZ ORDAZ, OAXACA)

Oaxaca es uno de los estados más pobres del país y que más ayuda recibe por parte de *Oportunidades*. Según la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2006) en su informe de rendición de cuentas 2000–2006, en Oaxaca, fueron beneficiadas 411,430 familias. El aumento de inversión entre el 2005 y el 2006 para el estado pasó de 1,873.5 millones de pesos, en el 2005, a 2,404.2, en el 2006, es decir, un 77.9%. De acuerdo a datos del sexto informe de gobierno del presidente Vicente Fox, el gasto del programa para el 2006 fue de 39,931.2 millones de pesos, de los cuales, le correspondieron 2,404.2 a Oaxaca, esto es, un 6% del gasto nacional.

Oaxaca se caracteriza por ser un estado del que la gente busca salir para migrar, sobre todo al Distrito Federal o más allá de nuestras fronteras (Estados Unidos). Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005a), el 2.7% de la población oaxaqueña ha emigrado a otros estados y el 0.3% hacia el extranjero. El “lado amable” de la migración son las remesas que han permitido mejorar el nivel de vida de la población y la infraestructura de algunos pueblos. El ingreso que

⁵ Pese a que gran parte de los recursos del programa se destina a estos estados del país, parece que el rezago no se ha podido superar. En Oaxaca, los conflictos persisten, por ejemplo, el conflicto magisterial que se vivió en el 2006, que mantuvo a los maestros varios meses en huelga, pidiendo la destitución del gobernador y también la aparición de nuevos grupos armados en la región.

el estado de Oaxaca tuvo por concepto de remesas, en el 2006, fue de 1,198.2 millones de dólares; el total nacional fue de 23,742 millones de dólares. Nuevo León recibió, en el mismo período, 258.8 millones de dólares (Banco de México, 2006).

Existe una gran relación proporcional entre ser campesino en Oaxaca y ser indígena. La tenencia de la tierra y las comunidades indígenas son conceptos estrechamente ligados. La mayor parte de los indígenas se dedican a trabajar la tierra. “Los pueblos indígenas aportan el 67% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 22% de ella” (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI], 2002). Los grupos indígenas viven en una marginación económica al dedicarse al sector primario. El estudio de la pobreza desde el contexto indígena es importante, ya que esta población permanece al margen del desarrollo por su condición étnica a pesar de todos los esfuerzos que muchos gobiernos, a partir de la independencia hasta la creación del Instituto Nacional Indigenista en 1948⁶, han realizado.

Según la Unidad Administrativa de Microrregiones (2007) de la SEDESOL, los lugares donde más se concentra la pobreza son los que habitan, en su mayoría, grupos indígenas. Se decidió nombrar a estas zonas “microrregiones”. Oaxaca está dividido en 75 microrregiones que se expanden a lo largo de 475 municipios de los 570 que componen el estado. Villa Díaz Ordaz se encuentra catalogada por la SEDESOL como un municipio marginado. En dicho lugar, se realizó la investigación de campo que se resume en este artículo.

Villa Díaz Ordaz, fue rebautizada en 1860 en honor a José María Díaz Ordaz (abuelo del ex presidente Gustavo Díaz Ordaz), muerto en una batalla durante la Guerra de Reforma. Antiguamente, la localidad era conocida como Santo Domingo del Valle. Comprende una superficie de 209.23 km. cuadrados. Para el año 2000, según el INEGI (2009), la población era de 5,594 habitantes, de los cuáles 2,820 personas vivían en la cabecera municipal y el resto se encontraba distribuida en cuatro agencias municipales: San Miguel del Valle, Santa Catarina Albarradas, el Carrizal y la Colorada (Owolabi, 2003: 97–98). Para el 2005, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2005a) reportó 5,859 personas. La población indígena es de 4,606 habitantes (82.33% del total de las personas) (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED], 2002). El INEGI, para el año 2000, calculó que el 88.9% de los habitantes del lugar hablaba zapoteco.

Según datos del INAFED (2002), para el año 2000, la po-

blación económicamente activa era de 1,815 personas, de las cuáles 891 (el 49%) se dedicaban a las labores agrícolas o ganaderas, seguidas de la manufactura que ocupaba a 429 personas y de la construcción, en la que laboraban 238 personas. El porcentaje de migración para el pueblo, tanto a nivel interestatal como internacional, fue del 0.55%.

Las estimaciones hechas por el CONAPO (2005b) arrojaron que el municipio tiene un alto grado de marginación, ocupa el lugar 733 de los más de dos mil municipios en que se divide el país. En Díaz Ordaz, 17.18% de la población es analfabeta, 49.36% no tiene la primaria completa y 89.22% de la población ocupada no gana más de dos salarios mínimos. El 7.35% de las casas no tiene drenaje ni sanitario; el 2.16% carece de energía eléctrica; el 3.54% no tiene agua entubada; el 57.74% vive en hacinamiento y el 42.38% tiene piso de tierra (CONAPO, 2005a). Con estos datos, el lector podría darse una idea de las condiciones de insalubridad y pobreza en las que viven las personas de este municipio.

Según el padrón de *Oportunidades* (SEDESOL, 2006a), el apoyo del programa se distribuye entre el municipio y las localidades de la siguiente manera: en Díaz Ordaz, se apoya a 213 familias; en El Carrizal, a 46; en San Miguel del Valle, a 335; en Santa Catarina Albarradas, a 97 y en La Colorada, a 3 familias. En total, son beneficiadas 694 mujeres madres de familia. Si hay 3,187 mujeres según el INEGI (2005a), el apoyo de *Oportunidades* se concentra sólo en el 21.77% de la población femenina, lo cual es un porcentaje sumamente pequeño —menos de la mitad— para un municipio que se encuentra catalogado como una comunidad con alto grado de marginación.

Solamente una calle cuenta con pavimento hidráulico, lo demás es terracería; dicha calle se convierte en la carretera que comunica este municipio con Tlacolula. El medio de transporte para llegar ahí o a la capital del estado son los vehículos particulares, taxis o camiones que realizan constantemente la ruta. La calle desemboca en la iglesia principal dedicada a Santo Domingo (un templo antiguo que alberga una colección de pinturas barrocas y retablos cubiertos en oro). El templo se encuentra justo frente a la presidencia Municipal. Ambos edificios están separados tan sólo por una cancha de básquetbol y por un pequeño jardín. También, existe otro templo, aunque más pequeño, al que los habitantes denominan “capilla”. La mayor festividad del pueblo se celebra el 4 de agosto (fiesta del santo patrón, San Antonio). En su mayoría, el pueblo es católico y la religión está muy presente en la vida de la comunidad. La forma de gobierno son los *usos y costumbres*.

6 Ver Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista (1948).

IV. LOS USOS Y COSTUMBRES

Se le denomina usos y costumbres a la organización jerárquica civil, social, política y religiosa que, hasta el día de hoy, permanece en muchas de las comunidades indígenas ubicadas en algunos lugares de México. Sin embargo, sólo a pocos estados del país, como es el caso de Oaxaca, se les ha reconocido (por temor a que se diera también ahí un levantamiento similar al de Chiapas en 1994).

Clarke (2000) da una definición que engloba todo lo que significan los usos y costumbres:

Es una expresión indígena, colectiva, cultural y material, la cuál impone compartir el idioma, la tierra, la asamblea masculina, el cargo, la fiesta y el tequio. Esta característica indígena está basada y expresada en el nivel comunitario, no delimitada por un idioma o un grupo étnico (168).

La organización Política

Los *usos y costumbres* basan su organización (política y religiosa) en una serie de cargos jerárquicos que los habitantes de las comunidades indígenas cumplen sin ser retribuidos con algún salario y obteniendo de dicho nombramiento el prestigio y reconocimiento de todos los habitantes de la comunidad⁷. Los distintos cargos, en su mayoría, son trabajos comunitarios que tienen que prestar los varones que estén física y mentalmente capacitados; que sean casados, para que puedan ser considerados ciudadanos, es decir, que puedan votar y que puedan ser elegidos para la comunidad; además, que puedan participar en las asambleas en la toma de decisiones del pueblo. Los cargos pueden variar en sus funciones; los hay desde religiosos, como el mayordomo encargado de costear la fiesta del santo del pueblo; cargos civiles y políticos, como topiles (policías); los alcaldes y regidores (los cuales pueden durar de 1 a 3 años en el puesto). Los funcionarios de la presidencia municipal, como el alcalde, son elegidos a través de las asambleas, sin necesidad de emitir boletas y urnas para el voto. No existe el sistema de afiliación de partidos. Debido a que esta forma de gobierno es tanto civil como religiosa, de ella se excluye a las personas que son de religión distinta a la católica o cuando éstas desempeñan cargos, no llegan a ser tan importantes como el de presidente municipal.

Se podría decir que los usos y costumbres presentan cierto grado de autonomía frente al gobierno estatal, ya que

los alcaldes son elegidos dentro de la misma comunidad. Sin embargo, antes de la entrada de la oposición al gobierno de Oaxaca, aunque las comunidades indígenas se regían por *usos y costumbres*, muchos de los alcaldes eran ratificados por el gobierno priísta.

Las asambleas para elegir a los que gobernarán el pueblo se asemejan a la idea original de una democracia (no perfecta pero perfectible) y la más pura idea de república, donde los ciudadanos participan activamente en el gobierno y éste es parte de la gente, sin haber, al parecer, agentes monopolizadores o sólo la élite. En teoría, los ciudadanos tienen cuentas claras para que no impere la corrupción y no haya divisiones ideológicas, pues no existe el sistema de partidos. Los *usos y costumbres* están restringidos a mujeres, migrantes, profesionistas, personas que practiquen una religión distinta a la católica y residentes de comunidades ubicadas fuera de la cabecera municipal o del asentamiento principal. Los candidatos a alcaldes deben ser personas con trayectoria en la comunidad —no importa el grado de estudios, sino cómo sirvieron en cargos anteriores— y deben estar dispuestos a no recibir remuneración alguna durante su gestión. Asimismo, cuando algún ciudadano comete algún delito no grave (grave es homicidio y ése se tiene que juzgar en los tribunales estatales), las penas son trabajos comunitarios y se busca resarcir el daño, con lo que la impartición de justicia no se complica con trámites burocráticos (Congreso de Oaxaca, 2008).

El sistema de mayordomías

Algunos investigadores sostienen que el sistema de mayordomías tiene su origen en las fiestas prehispánicas, donde los artesanos u otras personas costeaban la fiesta de alguna deidad⁸. Durante la época colonial existieron cofradías que eran una especie de cooperativa en la que participaba todo el pueblo, donando en dinero y en especie para sostener la fiesta de los santos; pero, ante los malos manejos administrativos, las cofradías fueron eliminadas y, en su lugar, se pasó al patrocinio personal de un mayordomo sobre quien recaía toda la responsabilidad de pagar la fiesta.

La religión católica todavía juega un papel sumamente importante en la vida de las comunidades indígenas de Oaxaca (aunque el protestantismo se ha expandido considerablemente). La labor del mayordomo consiste en cuidar el altar del santo patrono del pueblo. Las funciones que desarrolla son limpiar el altar, cambiar las flores, ponerse de acuerdo con los otros mayordomos (para Díaz Ordaz, en total son 75, cada uno

7 "El carguero no recibe retribución alguna en especie o dinero, sino en respeto y estimación que recaen en él y en los miembros de su familia" (Valdivia, 1994:101).

8 Ver Chance y Taylor (1985).

encargado de una imagen que se encuentra ya sea en la iglesia principal o en la capilla localizada a unas cuantas cuadras sobre la misma calle) y organizar y pagar algún rosario o una misa, contratar a la banda, comprar cohetones y patrocinar la fiesta (comida y bebida para el pueblo).

El servicio de mayordomía puede ser voluntario o nombrado por el comité del templo (personas laicas igual que el mayordomo). El mayordomo puede aceptar el nombramiento dependiendo de los recursos que tenga y es una oportunidad para escalar dentro de la jerarquía social, lo que, más que alcanzar poder, significa el respeto y el reconocimiento de todo el pueblo. El comité del templo, tiene una organización jerárquica. A la cabeza del comité, se encuentra el presidente, que se encarga de gestionar los permisos ante la autoridad municipal y los patrocinios por parte del ayuntamiento, al momento de realizar la fiesta.

La Guelaguetza

Los *usos y costumbres* pueden ser una democracia muy primitiva (al estilo de la Grecia Antigua donde únicamente todos los varones nacidos en las polis podían ejercer el derecho ciudadano de votar y ser votados), pero el sistema también está basado en la idea de la República (no por nada, en la época colonial, al sistema se lo llamó “República de Indios”), en el cual el ciudadano tiene que prestar un servicio a la comunidad y retribuirle todo lo que ésta le ha dado. La Guelaguetza, un tipo de “capital social” —en el sentido de pertenencia a la comunidad y de retribución a la misma con trabajo— crea un círculo virtuoso basado en la ayuda mutua: todo el pueblo colabora y presta servicio. Esto inicia desde el núcleo familiar y se extiende generando productividad, lo que es necesario y fundamental para la subsistencia de las comunidades ante la carencia de recursos del campesinado.

V. OPORTUNIDADES, REVISIÓN DE ACTORES E IMPACTO DEL PROGRAMA EN LOS USOS Y COSTUMBRES

Una de las principales razones para la realización de este trabajo de campo fue investigar en qué área de la forma de gobierno de los grupos indígenas impactaba *Oportunidades* y, por lo tanto, cómo se llevaba a la práctica el programa en este contexto. Por esta razón, es pertinente, primero, explicar el funcionamiento del programa en la comunidad con base en el rol que desempeñan las personas que participan en él, ya

que, además de las titulares y los empleados de *Oportunidades*, existe mucha gente que, a lo largo de las evaluaciones y estudios que realiza la SEDESOL, pocas o ninguna vez es tomada en cuenta, y que no recibe sueldo por el trabajo que desempeña, pero sin la cual el programa, sencillamente, no podría llevarse a cabo.

Actores

Centros de Atención y Registro

El Centro de Atención y Registro (CAR) es una oficina estatal que tiene como objetivo incorporar en él más familias al programa, a través de la aplicación y levantamiento de encuestas; calendarización y planeación de actividades; certificación de titulares. Además, se coordina con sectores o instituciones que trabajan junto con *Oportunidades* (como la Secretaría de Educación Pública [SEP] e Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS] a nivel estatal); asimismo, con las liquidadoras que llevan el recurso a las localidades o que lo depositan en cuentas personalizadas⁹. También, trata con los presidentes municipales, quienes son la autoridad del pueblo, pero que no intervienen directamente en el programa, aunque sí nombran al “enlace municipal”.

Enlace municipal

De acuerdo con la entrevista hecha al regidor de salud, Armando López, en Díaz Ordaz (2006, 18 de diciembre), la función del enlace municipal es atender las necesidades de la clínica y del programa. El regidor es elegido por medio de los *usos y costumbres*, con base en el servicio que ha prestado anteriormente, por lo que esta persona goza de un prestigio y reconocimiento dentro de la comunidad. El regidor tiene poder de convocatoria y prestará el mejor servicio para la comunidad y para *Oportunidades* sin recibir remuneración alguna; se convierte en un funcionario municipal del programa trabajando exclusivamente para el desarrollo del mismo. Entre sus funciones principales, se encuentran atender dudas, estar al pendiente de los beneficiarios y ayudar a que la gente se empadrone.

El regidor, previamente, toma capacitación en las oficinas de *Oportunidades* de la capital de Oaxaca. También, cuenta con una guía con los lineamientos específicos para realizar su trabajo y responder a todas las inquietudes de los beneficiarios o de quienes no lo son, pero que quieren darse de alta en el programa. El enlace municipal es un componente muy importante, ya que es con quien directamente trata la coordinación

9 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Telecom y BBVA-Bancomer.

de las oficinas del CAR cualquier asunto. Además, el enlace municipal ayuda, a las personas que quieren registrarse en el programa, a iniciar el trámite en el módulo del CAR. Asimismo, cuando llega el recurso de rancherías o agencias municipales (los “núcleos rurales”) que pertenecen a Díaz Ordaz, él es el encargado de comunicarles a las familias que se presenten a recoger los recursos. Para *Oportunidades*, el regidor es la pieza clave en el juego de todos los actores, pues es el que opera el programa en la comunidad.

Comité de Promoción Comunitaria

De acuerdo a los *usos y costumbres*, las mujeres no pueden participar en la toma de decisiones comunitaria, es decir, dentro de la asamblea; ésta es labor única y exclusivamente masculina. El programa *Oportunidades* tiene una asamblea para la toma de decisiones, en la que la representación es solamente femenina. Sin embargo, aunque ésta es un espacio para las mujeres, no necesariamente se contraponen, ni tiene la misma importancia y peso que la asamblea comunitaria.

Todas las mujeres que reciben el programa *Oportunidades* se reúnen en una asamblea general en donde, además de dar avisos, también votan para elegir al Comité de Promoción Comunitaria que es un grupo de mujeres a las que comúnmente se les conoce con el nombre de “promotoras” (vocales). Dependiendo del número de titulares que existen en la comunidad es el número de promotoras que se nombran. Por ejemplo, en Díaz Ordaz, de las 220 mujeres que reciben *Oportunidades*, se escogen a seis de ellas, por medio de una votación en terna, y a las seis elegidas se les da el cargo o nombramiento de “vocal”. Para que se lleve a cabo la asamblea de elección del Comité de Promoción Comunitaria, debe estar presente el personal de *Oportunidades*, ya sea el responsable de operación o el promotor social.

Las vocales desempeñan distintos cargos como los de “control y vigilancia”, “educación”, “salud” y “nutrición”. El cargo de vocal puede variar en su duración; pero, por reglas de operación, no rebasa los 3 años (el mínimo deseable es un año, pero pueden ocurrir bajas por incumplimiento). Entre la función principal destaca el verificar que el beneficiario reciba su dinero y que las titulares cumplan con las responsabilidades del programa (García Torres, 2006, 28 de diciembre).

Centros de salud

El personal del centro de salud, además de dar el servicio de cuidado y prevención de enfermedades y consultas médicas, también es el encargado de organizar las pláticas que se les

dan a las personas que son beneficiarias del programa. Para organizar a las titulares que reciben el programa, el personal del centro de salud de Villa Díaz Ordaz —que en su totalidad son ocho personas entre doctores, enfermeras y otros que laboran en distintos turnos— formó 24 grupos de titulares con aproximadamente 10 personas cada grupo. Las pláticas que el personal les imparte son sobre el cuadro básico de alimentación, medicamentos y padecimientos prevenibles (Maldonado, 2006, 18 de diciembre).

Planteles educativos y maestros

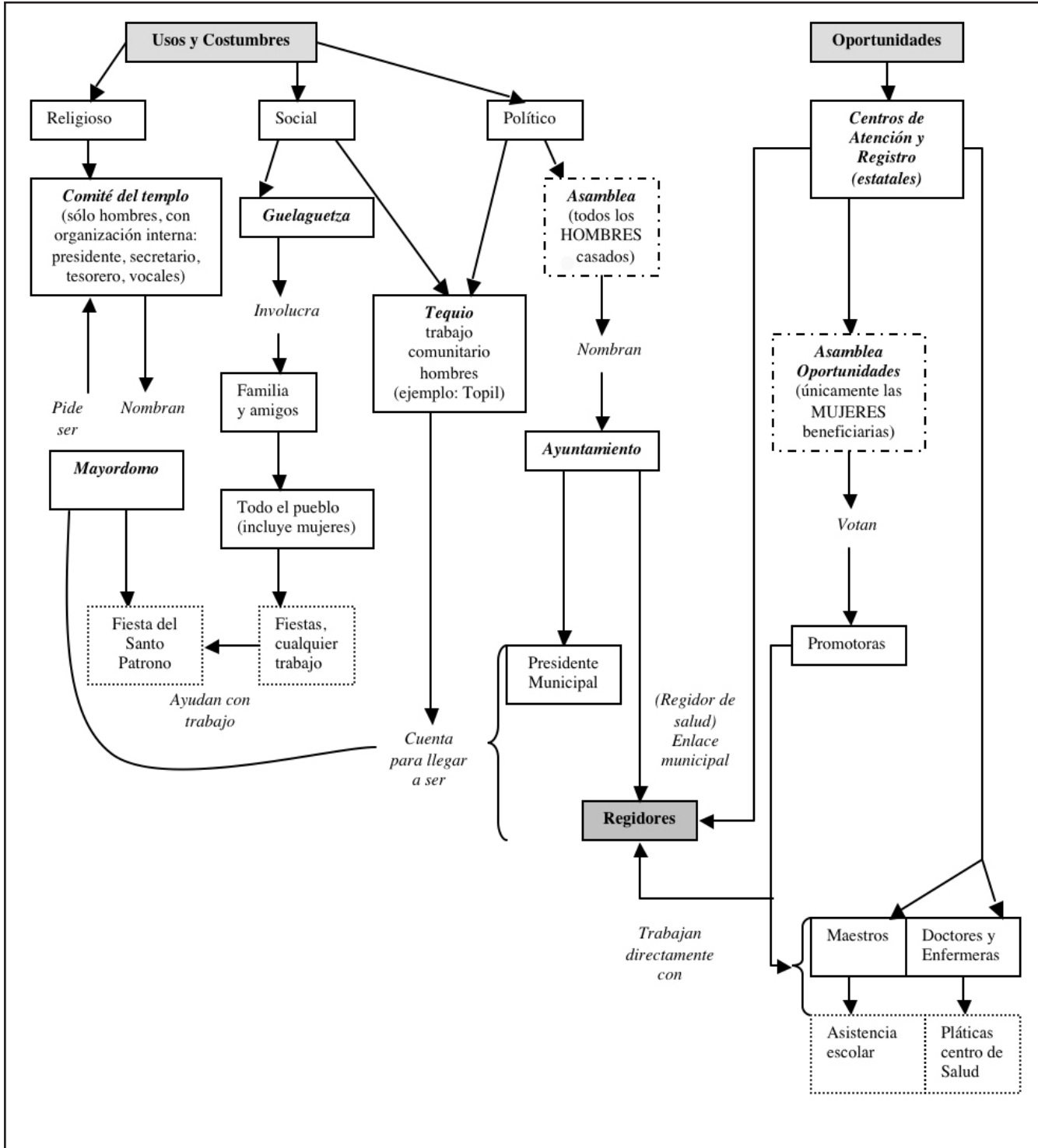
El municipio de Díaz Ordaz cuenta con un jardín de niños y dos escuelas primarias (la telesecundaria y el bachillerato se encuentran en otras comunidades). Por cuestiones prácticas, se decidió entrevistar al director de una de las primarias, la escuela Gregorio Torres Quintero, que tiene una población total de 154 alumnos, de los cuales sólo 28 de ellos reciben la beca del programa *Oportunidades*. El trabajo de los maestros, básicamente, consiste en llenar una forma llamada “E1”, que el Programa pide periódicamente a través del año escolar. Gracias a este documento, los alumnos pueden recibir su beca y vigilar que el alumno vaya a clase (Martínez, A. J., 2006, 20 de diciembre). Cabe señalar que, ni el personal médico, ni los maestros forman parte del gobierno de usos y costumbres —por no ser residentes de la comunidad y por ser profesionistas— aunque, en algunos casos, como el de los maestros residentes, pueden pedir licencia y cumplir el cargo.

Impactos del programa

Para realizar esta investigación de campo, se partió de las siguientes interrogantes: si el programa intervenía negativa o positivamente en una comunidad indígena; cómo se contraponía a la forma de gobierno de los *usos y costumbres* y de qué manera la impactaba. Según la evidencia empírica, el programa *Oportunidades* impacta, principalmente, en el ayuntamiento (al ser un regidor el enlace entre el programa y el municipio, es decir, el intermediario con la gente) y, directamente, en la parte de la familia (que es el lugar donde las mujeres intervienen activamente en los *usos y costumbres* cuando se realiza la Guelaguetza).

Oportunidades, en el caso de las comunidades indígenas, impacta tanto en lo social como en lo político, pero no en lo religioso, porque, al ser un programa de gobierno, no debe discriminar por religión, pues según los *usos y costumbres*, sólo los católicos pueden y deben ser mayordomos o miembros del comité del templo. Resultaría interesante que se planteara la posibilidad de un acercamiento de los funcionarios

Diagrama 1
Los usos y costumbres



Fuente: Elaboración de las autoras.

de *Oportunidades* con el comité del templo, por el grado de poder y respeto que tiene el mismo, ya que el comité se dirige a las autoridades municipales con un trato de igualdad y se estableciera una relación para que ellos fungieran como intermediarios entre la gente o apoyo para lograr, así, un mejor funcionamiento del programa.

El programa *Oportunidades* no ayuda a que las personas puedan escalar en esta jerarquía social que demanda este tipo de gobierno. Para llegar a ser alcalde, se necesita primero ser mayordomo, pero, para cumplir con la mayordomía, una persona debe tener los recursos suficientes para costear la fiesta del pueblo: de entrada, un beneficiario de *Oportunidades* tendrá dificultades para llegar a ser alcalde, pues, si un titular recibe el apoyo, es porque no tiene recursos para subsistir y mucho menos para costear la fiesta. *Oportunidades* no impide el ascenso social, sino pretende atacar la pobreza. Por otra parte, *Oportunidades* desaprovecha “La Guelaguetza”, la cual se podría estudiar e incorporar al funcionamiento del programa, ya que las personas se reúnen para ayudarse y existe la responsabilidad de lograr el bien para todos. Se debería de encaminar la organización que ya existe para lograr metas comunes.

En cuanto a los *usos y costumbres*, no hay una intervención negativa para que el programa se lleve a cabo, ni resulta difícil que se desarrolle en un contexto indígena. En opinión del encargado del CAR (Mayor, 2006, 22 de diciembre), en la región de Tlacolula hay apertura y accesibilidad por parte de las comunidades. El único problema con el que se enfrentaron fue cuando las autoridades locales querían realizar, por ellos mismos, la selección de los beneficiarios o inmiscuirse en cuestiones políticas, como se hacía antaño con otros programas. Una de las resistencias que tuvo en un principio el programa fue que los hombres querían estar al frente como en PROCAMPO¹⁰.

Actualmente, aunque las comunidades hayan aceptado que el programa esté basado en género, en el gobierno de los *usos y costumbres*, se restringe la participación femenina en la toma de decisiones y la vida política de la comunidad. Ellas no pueden ser ciudadanas dado que no participan en los trabajos comunitarios (tequio). A pesar de los intentos de programas gubernamentales, las mujeres indígenas son las más marginadas de este país debido a tres condiciones: el origen étnico, el género y la pobreza (Fernández Ham, 2006).

Owolawi (2003) recomienda que el Estado mexicano debe promover la educación, el alivio a la pobreza basado en el género, para que las mujeres participen en cargos:

La expansión del sufragio femenino en las comunidades indígenas de Oaxaca ha ocurrido como resultado de cuatro factores: educación, intervención gubernamental, migración y lucha contra el cacicazgo. La liga entre la educación y el sufragio femenino es más que evidente. Las mujeres que cuentan con educación tienden a participar más en la política local. La intervención del gobierno es también significativa del todo, hasta hoy el gobierno estatal no ha elaborado una legislación para asegurarse de que las mujeres puedan votar en las elecciones de usos y costumbres. En cambio, programas como PROGRESA (una iniciativa de mitigación de la pobreza con un enfoque de género) y CONASUPO (tiendas comunitarias que proveen bienes de consumo a precios subsidiados) han sido vitales, y las comunidades han creado nuevos comités con una representación exclusivamente femenina. De esta manera, las mujeres han ganado una liga institucional en la asamblea comunitaria a partir de la expansión del sistema de cargos (79).

Según los argumentos de Owolawi y las evaluaciones del programa, parecería que uno de los éxitos de *Oportunidades* radica en que las mujeres podían, aunque no formaran parte del gobierno, tomar también decisiones y hacer un contrapeso a un gobierno dominado enteramente por los hombres. También, podían formar comités donde pudieran estar representadas, aunque sólo fuera en aquéllos que trataran sobre salud, educación y administración del hogar, lo cual, tal vez, pudiera ser poco, pero significaba un gran avance y contrapeso para las asambleas comunitarias que siguen siendo un asunto exclusivamente masculino. Sin embargo, quedan ciertas dudas al observar la realidad.

Primero que nada, existían contradicciones en los discursos tanto de las personas que desempeñaban algún cargo en el ayuntamiento, como de las mujeres de la comunidad cuando se les preguntaba acerca de la participación femenina en las asambleas. Tanto el alcalde como el regidor de salud aseguraron que las mujeres participaban en la vida política de la comunidad y votaban en las asambleas. Algunos de los entrevistados y gente de la comunidad decía que las mujeres que llegaban a tener este privilegio eran las que no tenían marido (divorciadas, madres solteras, etc.), pero que, en la mayoría de las reuniones, sólo se remitían a escuchar, sin dar

10 PROCAMPO es un programa de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales de las pérdidas que les ocasionan los subsidios que los gobiernos extranjeros les dan a sus productores. El único requisito es poseer predios y estar inscritos en el programa (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria [ASERCA], 2008).

su opinión. El presidente municipal señaló que las mujeres daban su opinión aunque desconocieran el tema que se estaba tratando y en lugar de que la asamblea siguiera adelante, ellas hacían que retrocediera (Martínez, T., 2006, 20 de diciembre). También aseguró que a las mujeres se les daba puestos por desempeñar como ser encargadas de la tienda comunitaria, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o del centro de salud. Los llamó cargos y servicios “pequeños” y que, para cualquier asunto, aunque ellas fueran las encargadas, se tenían que dirigir con la autoridad así fuera algo sencillo como “que una puerta se descompusiera” (Martínez, T. 2006, 20 de diciembre).

Al preguntarle a la ex encargada de CONASUPO en Díaz Ordaz, aseguró que nunca había participado en ninguna asamblea. Sin embargo, la habían nombrado para ese cargo y tenía que cumplir con él obligatoriamente. Recalcó que a las mujeres no las dejaban tomar decisiones por el sistema de *usos y costumbres*, que sólo los hombres decidían (Quino García, 2006, 18 de diciembre).

En cuanto a Oportunidades, por opiniones de varias entrevistadas, ellas todavía no tienen una libertad de elección, así como tampoco el programa genera una mayor participación de ellas en los asuntos masculinos dentro de las comunidades indígenas. Cuando se les preguntaba por qué no participaban en tequios, respondían que no había para las mujeres y que las asambleas eran cosas de hombres. Las reuniones que realiza el programa son en su mayoría meramente informativas, coordinadas por el personal de la SEDESOL (si no está presente algún funcionario no pueden llevarse a cabo). Las mujeres tienen muy poco margen en la toma de decisiones y en dar su opinión. Para tratar de arreglar cualquier asunto referente al funcionamiento del programa, las mujeres deben consultar con el enlace municipal (regidor de salud).

Los comités de participación comunitaria, que se forman para que el programa funcione, y el cargo de “promotoras” que desempeñan, no brindan a la mujer una mejor o mayor posición, ni social ni política, en el gobierno de los *usos y costumbres*, ni tampoco una libertad en la comunidad (libertad de la que ni siquiera goza en su propia casa). Aunque *Oportunidades* se desarrolle adecuadamente bajo el gobierno de los *usos y costumbres*, no cambia las prácticas que frenan el desarrollo de las mujeres (por ejemplo, la escasa participación política y de decisión a nivel comunitario). Aunque el programa no fue diseñado con este fin, en el contexto indígena, las adecuaciones para lograr una mayor participación femenina resultan necesarias.

Dos titulares a las que se entrevistó, eran madres solteras y tenían que trabajar y ser el principal sostén del hogar. Esta condición hacía que fueran las únicas tomadoras de decisiones en la familia; caso contrario a las casadas que —aunque en teoría el programa asegure que el recurso contribuye al empoderamiento de las mujeres en el hogar— en realidad, todavía siguen tomando las decisiones en conjunto con sus maridos. Dar un apoyo adicional para las madres solteras o jefas de hogar sería un gran acierto para el programa; por ejemplo, según el INEGI (2005a) de los 822,288 hogares que existen en Oaxaca, el 75.5% es encabezado por un hombre y el 24.5%, por alguna mujer.

Este promedio, aunque parezca mínimo, está ligeramente por arriba del promedio nacional que se encuentra en 23.1%, o del de Nuevo León que se encuentra en 17.1%¹¹. Aunque lo ideal sería otorgar un apoyo a las jefas de familia (cuidando de que no se desencadene un aumento considerable de madres solteras), estas mujeres son las que más necesitan el apoyo, ya que son las únicas que trabajan y que reciben menos sueldo que los hombres. Para muestra, la siguiente comparación: Nuevo León es uno de los estados más prósperos del país; la fuerza laboral de sus mujeres es de 36.8% del total de mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA), cifra muy por debajo de Oaxaca que ocupa el tercer lugar nacional con el 40.28%. Nuevo León ocupa el tercer lugar nacional en cuanto a los estados que menos desigualdad tiene en cuanto a ingresos. Esto no se refiere al enfoque de género contra salarios, sino, en general, a la disparidad de sueldos. Oaxaca ocupa el antepenúltimo sitio a nivel nacional: es uno de los estados que presentan más desigualdad en cuanto al ingreso (Campos, Naranjo y Saucedo, 2007: 351 y 359).

Uno de los aciertos es que el programa alienta a que las niñas continúen estudiando, dándoles una cantidad mayor de dinero que a los varones, lo cual, en muchas comunidades apartadas, resulta urgente. Por ejemplo, reportes del Instituto Nacional de las Mujeres (2005a), señalan que, en Díaz Ordaz, la asistencia de niñas a la secundaria es de 59.5%, en comparación con el 75.4% de la asistencia de los niños. Al pretender que las niñas permanezcan más tiempo en la escuela, evita que, a edad temprana, se conviertan en madres de familia, que abandonen sus estudios y que extiendan la pobreza al no tener educación, ni estar preparadas para desempeñar un trabajo diferente al del hogar, en caso de contraer matrimonio. Sin embargo, las que decidan ser la cabeza de la familia no estarán capacitadas para desempeñar un trabajo donde pudieran percibir un sueldo mayor (Véase Orozco, De Alba y Cordourier

11 Para el caso de Díaz Ordaz, según el Instituto Nacional de las mujeres (2005b), del total de los hogares del pueblo, el 16.1 era encabezado por alguna mujer, mientras que el 83.9 por un hombre.

2004: 7). Cuando se les preguntaba a algunas mujeres sobre qué preferirían, si tener más dinero, ser profesionistas, tener más estudios o desempeñar algún cargo en la comunidad, las respuestas se enfocaban en la necesidad de conocimientos, el estudio, la preparación y capacitación.

Uno de los objetivos de *Oportunidades* es empoderar a las mujeres. Empoderar significa “conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida” (Real Academia Española [RAE], 2005). *Oportunidades* no logra su objetivo principal del enfoque de género en una comunidad indígena. El empoderamiento económico no conlleva a un empoderamiento ideológico o a una libertad en la toma de decisiones (sobre todo comunitaria), porque el dinero no deja de ser poco y las mujeres están sujetas a las reglas, primero, de su hogar y, después, de la comunidad. Como bien se señala, es un acierto que el gobierno cree programas enfocados hacia las mujeres porque, por cuestiones de género, son una población vulnerable. No obstante, las mujeres indígenas sufren todavía más; primero, por ser indígenas, ya que debido a su condición étnica van a permanecer al margen del desarrollo y en la pobreza; después, por el hecho de ser mujeres, permanecerán apartadas de la vida comunitaria en los *usos y costumbres*. Como lo dice Sen (1999): el no tener libertad de elección y de participación cívica en la vida política siempre las mantendrá pobres.

Tan sólo el paso del tiempo y nuevas condiciones sociales le dará a la mujer una posición privilegiada para que pueda tomar, por ella misma, decisiones que afecten a su familia o a su comunidad. Cuando haya un aumento de jefaturas femeninas en las comunidades y cuando más hombres emigren hacia Estados Unidos, entonces, las mujeres se tendrán que hacer cargo de los asuntos políticos del pueblo y trabajar fuera del hogar.

Se esperaría que las cosas cambiaran en los pueblos de Oaxaca, donde, sólo en el año 2000, había tres presidentas municipales (Aguirre, 2008) en contraste con sus homólogos masculinos que ocupaban los cargos de alcalde de los 568 municipios restantes. Sin embargo, la participación de las mujeres a nivel nacional no arroja cifras alentadoras. En Nuevo León, por ejemplo, había la misma cantidad de presidentas municipales (tan sólo tres) para los 51 municipios, y 6 estados del país en esos años no tenían ninguna presidenta municipal (Aguascalientes, las Bajas Californias, Tabasco, Morelos y Sinaloa). La participación femenina en cargos de gobierno to-

avía sigue siendo escasa. De todos los funcionarios públicos, que ocupaban cargos federales en secretarías, subsecretarías, direcciones, oficialías, etc., en el año 2000, sólo el 30% eran mujeres; en la Suprema Corte de Justicia, el 9.4% eran ministras y en el Congreso de la Unión, sólo había 17% de diputadas.

Estudios y evaluaciones hechas por SEDESOL¹² indican que, al otorgarles transferencia en efectivo a las mujeres, ellas lo destinarán a cubrir las necesidades que en un momento dado requieran sus hijos, como la alimentación y el vestido: necesidades inmediatas. El apoyo de *Oportunidades* no les da la libertad que la misma sociedad (terceros o ellas mismas) a veces les niega. Es más prudente educarlas desde pequeñas a tener iniciativas propias; por ejemplo, ser dueñas de negocios, ya que entre una de las preguntas que se les hizo a las entrevistadas fue si las mujeres del pueblo en sus reuniones habían tenido alguna iniciativa para trabajar, cambiar su situación y crear algún proyecto para que ellas salieran adelante. La respuesta fue un cortante no.

VI. CONSIDERACIONES IMPORTANTES Y RECOMENDACIONES

Destinación de los recursos

Todas las entrevistadas aseguraron que destinaban el recurso a la alimentación de sus hijos. Algunas de ellas señalaron que también a la compra de ropa y calzado. Sin embargo, en opinión de personas del pueblo, algunas titulares lo desviaban a la compra de bebidas embriagantes para sus maridos. De las entrevistas que se realizaron a cinco titulares del programa, se concluye que, aunque para todas, el recurso les ayuda a salir adelante, les parecía muy poca cantidad de dinero. Para las que estaban casadas, sus maridos eran quienes seguían aportando más recursos al hogar.

A pesar de sus fallas o de sus aciertos tan aclamados, este programa, con sus cambios de nombre, con sus cambios de gobierno y con las pequeñas modificaciones y agregados, es un programa que necesita continuidad e incremento tanto de dinero que se les otorga a los beneficiarios como de personas en el padrón. Muchas de las entrevistadas estaban de acuerdo con el programa y pedían que nunca se quitara. El programa necesita ampliarse también en sus modalidades, de acuerdo a las necesidades de nuestro tiempo y a los cambios económicos. Por ejemplo, a finales del 2006, con la entrada en el gobierno del presidente Felipe Calderón, al programa *Oportunidades* se

12 Ver De la Torre (2005).

le agregó un componente: un subsidio de 50 pesos a las familias más pobres para el pago de los energéticos (luz y gas), debido al encarecimiento de los mismos en los últimos años. Esto incrementó el presupuesto del programa en un 10% y entró en vigor en el mes de marzo del 2007 (SEDESOL, 2006b).

Pláticas, capacitación y educación

Al no tener acceso a la información, ni a una educación superior, las pláticas del programa cobran una gran importancia al ser una forma de capacitación para la vida diaria de estas personas; a muchas mujeres las pláticas les parecían muy buenas y aplicables a su vida diaria y al manejo del hogar. Este tipo de capacitación se convierte en una manera práctica de llevarles educación a las personas de escasos recursos que viven en lugares muy alejados. Quedan cuestionados los servicios de salud que se ofrecen, ya que, por comentarios de los entrevistados, la clínica, a veces, no cuenta con medicinas para algún tratamiento¹³ y los titulares las tienen que adquirir. Por lo que se pudo observar, la clínica sólo atiende enfermedades o malestares no tan graves. En ella, están únicamente los cubículos de consulta o un cuarto con camillas (una cirugía o una especialización se tratan en Tlacolula o en la capital de Oaxaca). En el 2006, la administración de Villa Díaz Ordaz acababa de adquirir una ambulancia.

En opinión del personal de los centros de salud, resultaba difícil hacer que las personas cumplieran con el compromiso de asistir a las citas médicas. Asimismo, era complicado impartir pláticas a un auditorio que, en ocasiones, no sabía leer ni escribir (Maldonado, 2006, 18 de diciembre)¹⁴, aunque para el caso de Díaz Ordaz, 82.5% de la población está alfabetizada. También podríamos comentar que la calidad de los servicios educativos que se brindan en aquellas comunidades no resultan ser los más favorables. La educación secundaria no se imparte de manera presencial, sino por televisión y cabe señalar que los niños oaxaqueños estuvieron a punto de perder todo el año escolar del 2006, debido al conflicto Magisterio-APPO versus gobierno estatal, conflicto que inició en mayo y terminó hasta diciembre del 2006. En el estado, el promedio de escolaridad es de 6.4 años (es decir, la primaria terminada), pero dista del promedio nacional que es de 8.1 (segundo grado de secundaria) o del de estados como Nuevo León que tiene uno de los más altos promedios de escolaridad: 9.5 años (primer grado de educación media superior) (INEGI, 2005b).

Como ya se había comentado, el único fin del programa es tratar de retener a los alumnos en la escuela por más tiempo. Lo único que se mide es la asistencia, no la productividad del alumno que recibe la educación, ni sus calificaciones. Igualmente, aunque el dinero se da para incentivar la terminación del grado escolar y para que la educación sea gratuita y obligatoria, por comentarios de los maestros, los beneficiarios continuaban faltando a clases. En estudios realizados por Parker (2003) se señala que el programa *Oportunidades* no tiene un impacto significativo en el aumento de la matriculación de alumnos en las escuelas primarias en comunidades indígenas y que el incremento de inscritos se observa más en secundaria y educación media superior por género (mujeres); para la reprobación y abandono escolar, Parker muestra que alrededor de un 16% de niños y niñas dejaron de abandonar sus estudios a raíz del programa¹⁵.

Aunque no se entrevistó directamente a los alumnos que tenían la beca, se sabe, por otras investigaciones, como las realizadas por Escobar y González (2003), que en varias comunidades de Michoacán, Jalisco, Sonora, San Luis Potosí y Veracruz, a pesar de que el programa hacía que los niños, que contaban con él, cursaran más grados escolares, no disminuía el trabajo infantil en esas comunidades.

Integración de todos los actores

Tanto los maestros como las personas del centro de salud consideran que no son tomados en cuenta por el programa a pesar de que trabajan con un fin común: que las personas cuenten con el recurso. Esto se puede dar debido a una descoordinación por parte de todos los actores: autoridades municipales, personal médico, maestros, personal de *Oportunidades* y beneficiarios. Por ejemplo, las personas de la SEDESOL no invitan al personal médico y al de los centros de salud a las pláticas; entonces, surgen diferencias en la información que cada uno de ellos les proporciona a los beneficiarios y, con ello, se origina la confusión de todos los actores que intervienen en el programa.

Éste es un punto importante, ya que la SEDESOL o las instituciones encargadas de hacer la evaluación externa del programa podrían organizar grupos focales con maestros y personal médico, en lugar de solamente preguntarles a los beneficiarios. Con la información obtenida de las personas que están en contacto directo con la gente, se podría encontrar datos que servirían para

13 Lo mismo encontraron Escobar y González (2003) al realizar la "Evaluación cualitativa del programa de Desarrollo Humano Oportunidades". Aunque ellos no realizaron la evaluación en comunidades indígenas, se puede decir que los mismos problemas de funcionamiento se repiten en todo el país.

14 Entrevista a Leticia Maldonado, enfermera. 18 de diciembre de 2006. Díaz Ordaz, Oaxaca.

15 "Alrededor de 14 por ciento de los niños y 17.9 por ciento de las niñas que abandonaban tercero dejó de hacerlo como resultado de Oportunidades y alrededor de 16.5 por ciento de las niñas que antes abandonaban cuarto dejaron de hacerlo también a raíz del Programa" (Parker 2003: 52)

mejorar el funcionamiento del programa y que, hasta la fecha, son desconocidos para los gestores de políticas públicas.

De igual manera, a juicio de los entrevistados, la principal queja e inconformidad que ellos tenían del programa era que los recursos se asignaban a personas que no los necesitaban y a las personas que los merecían, o los necesitaban no se los daban. El problema de este tipo de programas es que siempre va a existir descontento e inconformidad en cómo se asignan los recursos; y, muchas veces, en lugar de solucionar la pobreza, crea fricciones, conflictos y descontento en una comunidad marginada donde la gran mayoría tiene necesidad, pero no todos reciben ayuda. Al preguntarles a las titulares la forma en cómo las habían seleccionado para recibir el apoyo, algunas no sabían, otras contestaban que el personal de *Oportunidades* las había visitado, les realizaba una serie de preguntas y observaba el estado de la vivienda o las mismas titulares habían ido a las oficinas a pedir que se las incluyera. La falla en la asignación de recursos no se da con base en una metodología inadecuada, sino en la omisión de información por parte del entrevistado y ello se debe a la desconfianza.

Dar confianza

Persiste una gran desconfianza hacia las instituciones (que tal vez no sea exclusiva de las comunidades indígenas cerradas) y esto se debe a la desinformación. En una de las entrevistas (Cortés, García, 2006, 19 de diciembre), la titular del programa comentó que la primera vez que llegaron las personas de la SEDESOL nadie quería dar información de su situación o participar para recibir el apoyo, porque temían que de recibir el dinero del gobierno, éste, después, querría cobrarles quitándoles parcelas o terreno. Convendría revisar la forma con que se están asignando los recursos, así como la obtención de una mayor presencia de *Oportunidades* en los lugares apartados.

VII. CONCLUSIONES

La pobreza en nuestro país no es homogénea ni exclusiva; quienes están en el extremo de la misma son los grupos indígenas y, de éstos, quienes más la padecen son las mujeres. El estudio de lo indígena es complejo. Estudiar sus costumbres, su forma de gobierno, es importante para que, al aplicar políticas públicas para atender la pobreza que existe en esos lugares, no genere conflictos.

Oportunidades no presenta dificultades para llevarse a

cabo en las comunidades indígenas, pero el enfoque de género no tiene mucho éxito: da a las mujeres dinero, pero no les da libertad para la toma de decisiones (ni en el hogar ni en la comunidad), ya que no las saca por completo de la pobreza, sólo les soluciona sus necesidades inmediatas.

Las comunidades indígenas se adaptan a *Oportunidades*, pero no viceversa; sería muy difícil y generaría más gastos administrativos hacer una distinción entre "la pobreza indígena" y la pobreza que no lo es y crear un programa especial para cada tipo de pobres. Cabe señalar que para esta investigación de campo, no se preguntó a los beneficiarios del programa qué significaba ser pobre desde la concepción indígena, ya que la encuesta de SEDESOL, *Lo que dicen los pobres* (Székely, 2003), aplicada a hogares en marginación (por lo tanto a hogares indígenas), señala que ser pobre es no tener para comer, pero nadie señaló que ser pobre era la falta de libertad como lo afirma Sen (1999). La principal diferencia entre ser pobre no se da a nivel indígena-mestizo, sino entre las concepciones teóricas de los que estudian este fenómeno y la gente que lo vive a diario.

Hay que estar conscientes de que las políticas públicas, en México, son homogéneas para un país con gran heterogeneidad; pero sería muy interesante que el gobierno encaminara esfuerzos para asegurarse de que el programa *Oportunidades* realmente ayude a que las mujeres indígenas tengan mayor libertad en la toma de decisiones que el mismo tipo de gobierno indígena les restringe.

El programa funciona en el aspecto de tratar de sacar de la pobreza extrema a las personas. El problema es que los recursos son limitados: en un país con más de 100 millones de habitantes, la ayuda sólo se le da a la mitad de los que se encuentran en pobreza. Los esfuerzos del gobierno federal en cualquiera de sus programas para abatir la pobreza resultan insuficientes. Por esta razón, la gente que se encuentra en pobreza opta más por emigrar hacia los Estados Unidos que por recibir ayuda gubernamental. Nada más en el estado de Oaxaca, el 0.3% de su población se ha ido a vivir en el extranjero, en su mayoría a Estados Unidos. Haciendo una comparación, para el 2005, las familias oaxaqueñas recibieron 1,002.1 millones de dólares de parte de sus parientes que trabajan en otro país. Esto contrasta, en gran medida, con lo que *Oportunidades* aportó ese mismo año a las familias más pobres del estado de Oaxaca, tan sólo 1,873.5 millones de pesos.

Según las evaluaciones¹⁶, el programa mejora la calidad de vida de los beneficiarios en un corto plazo. Sin embargo,

16 Véase De la Torre (2005), Bautista (2004), Hernández y del Razo, (2004).

aún falta por ver cuáles serán las alternativas a largo plazo, sobre todo, para las familias que en algún momento dejen de pertenecer a la pobreza extrema y, por lo tanto, dejen de recibir el programa.

Por otro lado, el programa enfrenta la dificultad de que, en la práctica, la gente no cumple con sus obligaciones (según opiniones de maestros y personal de salud). Pero también puede darse el caso contrario: las personas sienten la obligación de devolver la ayuda mediante trabajo, una retribución con servicios, lo que es muy común observar en las comunidades indígenas de Oaxaca. El mejor ejemplo es el programa de saneamiento básico. Este programa lo tiene cada una de las clínicas rurales y consiste en limpiar las calles de los pueblos para evitar focos de infección. Aunque este programa no es de *Oportunidades*, la gente que está en el padrón es la que más participa en las labores de limpieza (Maldonado, 2006, 18 de diciembre). No obstante, existen quejas de parte del personal de salud o de los maestros, quienes aseguran que los políticos se aprovechan de los beneficiarios para llevarlos como “acarreos” a mítines (Martínez, A. J., 2006, 20 de diciembre).

El éxito del programa *Oportunidades* es el intento de reducir la pobreza extrema. En la encuesta *Lo que dicen los pobres* (Székely, 2003), el 72% de las personas en México opinan que la pobreza hay que tratarla como un tema de emergencia nacional; el 70% de los encuestados cree que son ciudadanos de segunda porque son pobres; 53% de las personas cree que hay pocas posibilidades de que se mejore su situación económica y el 15.8% opina que existen pobres porque el gobierno no funciona bien; y, sumados, el 70% de los encuestados cree

que el rico y el corrupto son los enemigos del pobre.

La pobreza en nuestro país no sólo ha generado un crecimiento más lento, sino que también ha sido la causa de inestabilidad económica y política. Por eso, es necesario evitar que se expanda, ya que pudiera ser la causa de descontentos y levantamientos sociales. En Oaxaca, uno de los estados con más atrasos económicos, además de estar presente la guerrilla, en el año 2006, se produjo el conflicto APPO–Magisterio versus Gobierno estatal.

El reconocimiento de los *usos y costumbres*, que se dio en Oaxaca ante el temor de un levantamiento como el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)¹⁷, no sirvió para lograr una paz social en la entidad. Darle a la gente autonomía para la toma de sus decisiones es correcto. Sin embargo, la paz social, tanto en esa entidad como en las demás que componen el sureste del país, no se va a lograr solamente con el respeto a sus derechos civiles u otorgándoles una libertad, en este caso, política, ya que en la práctica no van a gozar de ella.

Ser pobre va más allá de no tener alimentos, acceso a los servicios de salud y educación, vestido, calzado, vivienda o dinero para pagar servicios o transporte; no es sólo la falta de ingreso, es también la falta de libertad. Como lo indica el sistema de *usos y costumbres*, quien no puede costear la fiesta del Santo Patrono (es decir, ser mayordomo), difícilmente podrá acceder al cargo de alcalde en su comunidad, ya que un cargo está muy ligado al otro. La pobreza no deja escalar en la jerarquía social de los pueblos indígenas. Esto sin contar a las mujeres que no pueden formar parte del gobierno.



17 Véase Owolabi (2003).

Referencias

- Aguirre, I. (2008). "La participación política de las mujeres, la experiencia en México. *Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*, México. Consultado en abril de 2008. Disponible en: http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/ciudadania/participacion.html
- Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria [ASERCA] (2008). *PROCAMPO*. Consultado en junio de 2008. Disponible en: http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp
- Banco de México (2006). *Remesas*. Consultado en diciembre 2008 disponible en <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/balanzaPagos/balanzaPagos.html>
- Bautista, S. (2004). *Evaluación del efecto Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural*. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Campos, M., Naranjo, E. y Saucedo, A. (2007). *La competitividad de los estados Mexicanos*. Monterrey: EGAP Tecnológico de Monterrey.
- Chance, J. y Taylor, W. (1985). "Cofradías and Cargos: An historical perspective on the Mesoamerican civil-religious hierarchy". *American Ethnologist*. 12 (1), 1-26.
- Clarke, C. (2000). *Class, Ethnicity, and Community in Southern Mexico, Oaxaca's Peasantries*. New York: Oxford University Press.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México [CTMP] (2002). *Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar*. México: SEDESOL.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI] (2002). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas para el 2002. Consultado en abril de 2008. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=91
- Congreso de Oaxaca (2008). Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca. Periódico Oficial, artículo 3, fracción VIII. Oaxaca, México. Consultado en abril de 2006. Disponible en: <http://www.congresoaxaca.gob.mx>
- Consejo Nacional de Población [CONAPO] (2005a). *Datos del II Censo de Población y Vivienda y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). IV Trimestre*. México: CONAPO. Consultado en marzo de 2007. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx>
- (2005b). *Índices de Marginación por municipio*. Cuadro B.20, 114. Consultado en marzo de 2007 disponible en: <http://www.conapo.gob.mx>
- Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2006). *Informe de rendición de cuentas 2000-2006*. México: SEDESOL.
- Cortés, L. (2006, 19 de diciembre). Beneficiaria de Oportunidades, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- De la Torre, R (2005). *Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades (versión final)*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Escobar, A. y González, M. (2003). *Evaluación cualitativa del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, seguimiento del impacto 2001-2002 en comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Fernández Ham, P. (2006). *Indicadores con perspectiva de género para los pueblos indígenas*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo los Pueblos Indígenas.
- García, N. (2006, 19 de diciembre). Habitante, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- García, M. (2006, 18 de diciembre). Promotora del programa Oportunidades, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- Hernández, G., y Del Razo, L. (2004). *Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios*. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2005a). Hogares en Oaxaca encabezados por mujeres. Consultado en marzo de 2007. Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>
- (2005b). *Escolaridad a nivel nacional*. México: INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática). Consultado en marzo de 2007. Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>
- (2009). *Población de Oaxaca: municipio de Díaz Ordaz*. Consultado en marzo de 2007. Disponible en <http://www.inegi.gob.mx>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED] (2002). *Datos de migración y población económicamente activa*. Consultado en marzo de 2007. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/wb2/>
- Instituto Nacional de las Mujeres (2005a). *Asistencia de niñas a la escuela secundaria para el municipio de Villa Díaz Ordaz Oaxaca*. Consultado en marzo de 2007 Disponible en <http://www.inmujeres.gob.mx>
- (2005b). *Total de los hogares de Díaz Ordaz encabezado por mujeres año 2005*. Consultado en marzo de 2007. Disponible en <http://www.inmujeres.gob.mx>
- Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista* (1948). México: Diario Oficial de la Federación.
- López, A. (2006, 18 de diciembre). Regidor de salud, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Regidor de salud. Entrevista.
- López-Calva, L., y Rodríguez, L. (2005). *Muchos rostros, un solo espejo: restricciones para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Maldonado, L. (2006, 18 de diciembre). Enfermera del Centro de Salud, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.

- Martínez, A. J. (2006, 20 de diciembre). Director de la Escuela Primaria Gregorio Torres Quintero, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- Martínez, T. (2006, 20 de diciembre). Alcalde, Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- Mayor, P. (2006, 22 de diciembre). Responsable del Centro de Atención y Registro. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Entrevista.
- Orozco, M., De Alba, C. y Coudourier, G. (2004). *Lo que dicen los pobres: una perspectiva de género*. Serie documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Owolabi, K. (2003). *Citizenship, indigenous autonomy and democratization in southern Mexico: the impact of the legalization of Usos y Costumbres on the political system of Oaxaca*. Oxford University. Consultado en abril de 2006. Disponible en: <http://www.lac.ox.ac.uk/mphillas.htm>.
- Parker, S. (2003). *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. Serie de documentos de investigación. México: SEDESOL.
- Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2004). Informe sobre desarrollo humano. México: PNUD.
- Real Academia Española (2005). "Empoderar". *Diccionario Panhispánico de dudas*. Consultado en Junio de 2008. Disponible en: <http://www.rae.es>
- Quino García, E. (2006, 18 de diciembre). Ex encargada de CONASUPO. Villa Díaz Ordaz, Oaxaca. Entrevista.
- Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL] (2006a). *Padrón de familias beneficiarias del programa Oportunidades para el Municipio de Villa Díaz Ordaz Oaxaca*. México: SEDESOL. Consultado en marzo de 2006. Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/voces.htm>
- (2006b). *El Presidente Calderón presentó su estrategia Oportunidades Energético*. México: SEDESOL. Consultado en enero del 2007. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/actividades/main_notas.htm
- Sen, A. (1999). *Poverty as Capability Deprivation Development as a freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Skoufias, E. (2005). *Progesa and Its Impacts on the Welfare of Rurals Hoseholds in Mexico*. Washington: International Food Policy Institute.
- Székely, M. (2003). *Lo que dicen los pobres*. Subsecretaría de perspectiva, planeación y evaluación. México: SEDESOL.
- Unidad Administrativa de Microrregiones (2007). *Los municipios indígenas*. Consultado en marzo de 2007. Disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/indig.html>
- Valdivia, D. (Ed.). (1994). *Usos y Costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad*. México: Instituto Nacional Indigenista.