

Estrategias para el fortalecimiento de las políticas contra la pobreza, desde una perspectiva étnica, de género y de derechos humanos

Memoria de la reunión de especialistas realizada el 21 y 22 de noviembre de 2011

Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos



Realizada con el apoyo de Derechos y Democracia y el Instituto Canadiense de Investigación para el Desarrollo, en el proyecto Políticas Sociales y Derechos de las Mujeres indígenas en México, en el marco del proyecto "Discriminación por género y etnia en las Américas: el caso de las mujeres indígenas."



Derechos y Democracia

Centro Internacional de Derechos Humanos
y Desarrollo Democrático

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo

Edición: Mayo de 2012

México, D. F., Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, A.C.

Coordinación: Julia Suárez y Carmen Herrera

Preparación del texto: Julia Suárez y Carmen Herrera, agradeciendo los aportes de Linda Bustillos
Ramírez y Leticia Cabrera Márquez

Diseño y edición: Tania Tamara Gómez Gómez

Este documento puede ser reproducido o fotocopiado en su totalidad citando la fuente.

Abreviaturas

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
DCyP	Derechos civiles y políticos
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
DDHH	Derechos Humanos
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DPI	Derechos de los Pueblos Indígenas
FANAR	Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar
Frayba	Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información
OEA	Organización de Estados Americanos
OG 24	Observación general número 24
ONU	Organización de Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PE	Poder Ejecutivo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PTC	Programas de transferencias condicionadas
PTMC	Programas de trasferencias monetarias condicionadas
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
TMC	Transferencias monetarias condicionadas

Contenido

Introducción	6
Semblanza de participantes	9
I. El Programa Oportunidades y las Mujeres indígenas en México. Reseña de investigación. <i>Julia Suárez</i>	13
<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	16
II. Claves para una lectura desde los Derechos de los Pueblos y de las Mujeres indígenas, de las políticas contra las pobreza como el Programa Oportunidades	19
Programas de transferencias condicionadas e inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina. <i>Dr. Jorge H. Maldonado</i>	19
<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	25
Reflexiones y preguntas para la inclusión de una perspectiva étnica en el Programa Oportunidades. <i>Dra. Rocío Peinador</i>	28
<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	33
Comentarios al Programa Oportunidades desde la experiencia del CELS de litigio en materia de políticas sociales. <i>Silvina Zimerman</i>	35
<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	40
El Programa Oportunidades desde la perspectiva de las Mujeres indígenas. <i>Martha Sánchez Néstor</i>	42
Reflexiones y sugerencias respecto a los derechos de las mujeres indígenas y el Programa Oportunidades. <i>Magdalena Gómez</i>	44
<i>Comentarios, preguntas y respuestas a las presentaciones de Martha Sánchez Néstor y Magdalena Gómez</i>	47
Perspectiva de derechos de los Pueblos indígenas. <i>Hugo Aguilar</i>	50
<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	51

	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Sugerencias de estrategias de incidencia y/o litigio de impacto en los programas de transferencias monetarias condicionadas. Necesidad de cumplimiento efectivo por parte de los Estados en materia de derechos humanos, particularmente en derechos de los pueblos y mujeres indígenas. <i>Dr. Vladimir Aguilar</i>	54
	Apuntes para el debate sobre el mejoramiento del diseño del Programa Oportunidades para la inclusión de los Pueblos indígenas. <i>Claudia Robles Farías</i>	58
	<i>Comentarios, preguntas y respuestas sobre las presentaciones de Hugo Aguilar, Vladimir Aguilar y Claudia Robles</i>	70
III.	Estrategias para el impulso de cambios en el Programa Oportunidades, favorables a los pueblos y mujeres indígenas	81
	Síntesis de aportes	81
	<i>Comentarios, preguntas y respuestas</i>	82
	Consenso alcanzado	85
IV.	Comentarios finales	86

Introducción

Carmen Herrera, Moderadora.

El empobrecimiento creciente que se vive en México desde hace varias décadas, se presenta también en la mayoría de los países de América Latina, ya que es la región con mayores desigualdades. De acuerdo al Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés), el 10% más rico percibe el 48% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre sólo percibe el 1.6%. En 2005, el 39.8% de la población de la región vivía en la pobreza y el 15.4% era extremadamente pobre o indigente.¹

A pesar de los esfuerzos realizados a través de políticas sociales aplicadas en casi todos los países de la región, la pobreza se mantiene y se profundiza por razones de género y origen étnico. En 1990 la proporción de hogares pobres con jefaturas femeninas era de 27%, cifra que se incrementó a 36% en 2005.² Según el UNFPA, la mayoría de las personas pobres en América Latina y el Caribe son mujeres jóvenes menores de 30 años, en especial mujeres de sectores rurales, indígenas y afrodescendientes.³

Tal es la situación que viven las mujeres indígenas en México, donde se considera que el 75.7% de la población hablante de lengua indígena está en pobreza multidimensional⁴ y el 39.22% en pobreza multidimensional extrema.⁵

Las carencias en las cuales vive la población indígena en México son tales que las transferencias monetarias que reciben del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (el Programa Oportunidades) representan el 46% de su ingreso total, de manera que el PNUD expresó preocupación ante tal dependencia, considerando prioritaria la creación de políticas públicas enfocadas a atender la situación.⁶

Ante tal realidad que enfrentan las mujeres indígenas en México y la pregunta acerca de la manera en que el Programa Oportunidades -que bajo diferente nombre se aplica en el país desde hace trece años-, respetaba o no los derechos de los pueblos y las mujeres indígenas, particularmente el derecho a la salud y la salud

¹ Cfr: Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Panorama general. Disponible el 6 de julio de 2011 en <http://lac.unfpa.org/public/pid/2023>

² Cfr: UNFPA, Expresiones de la desigualdades de género en América Latina y el Caribe. Disponible el 6 de julio de 2011 en: <http://lac.unfpa.org/public/pid/2025>

³ *Idem Supra.*

⁴ La pobreza multidimensional es un indicador creado por el CONEVAL con la incorporación de seis derechos sociales: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. Se clasifica en pobreza a la población que tiene al menos una carencia social. PNUD. *Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2010*, p. 15.

⁵ *Supra*, p. 70.

⁶ *Idem supra*, p. 71.

reproductiva, durante el año 2010 se llevó a cabo la investigación "El Programa Oportunidades y los derechos de las Mujeres indígenas en México".

Dicho trabajo concluyó, entre otras cosas, que su implementación profundiza y genera nuevos obstáculos en el acceso a la salud y a la salud reproductiva por parte de las mujeres indígenas, ya que en lugar de generar condiciones que les permitan el ejercicio mediante servicios de calidad culturalmente adaptados, están impidiendo su ejercicio debido a que el personal de salud dedica gran parte de su tiempo a administrar el programa, dejando de prestar el servicio de atención de salud, obligándoles a salir de su comunidad en busca de atención, erogando gastos de traslado, costo de servicios, y enfrentando malos tratos, así como agresiones y ofensas a sus expresiones culturales, tradiciones, organización y formas propias de entender la salud, la enfermedad y la reproducción, profundizando además las desventajas históricas que viven por el hecho de ser mujeres, incluyendo la violencia.

Ante tales conclusiones, se convocó a un grupo de personas especialistas, a una reunión que se llevó a cabo en la Ciudad de México, D. F., los días 21 y 22 de noviembre de 2011, con la finalidad de articular una propuesta de argumentos y estrategias tendientes al fortalecimiento de las políticas y programas de atención de la pobreza en la región, en especial del Programa Oportunidades que se aplica en México, basada en las obligaciones estatales de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de los pueblos y mujeres indígenas.

Se contó con la participación de mujeres indígenas que ejercen liderazgos importantes en México o que son parte de esfuerzos de organización comunitaria -es importante mencionar que a la reunión fue invitada la compañera zapoteca/mixe Sofía Robles, quien desde Servicios del Pueblo Mixe desempeñó hasta finales de 2011 un importante papel en la implementación del proyecto, así como una representante de la Coalición de Mujeres Unidas rumbo al Desarrollo (COMURD), organización de Chiapas en la que participan mujeres tzeltales; sin embargo, por causas de fuerza mayor no les fue posible estar presentes-. También se contó con la participación de un representante de la Comunidad de Jaltepec de Candayoc, Mixe, del Estado de Oaxaca, así como de especialistas de origen argentino, chileno, colombiano, venezolano, costarricense, canadiense y mexicano, en Derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Antropología jurídica, Derechos de las Mujeres indígenas, Economía, Demografía, Sociología y Actuaría, cuya participación en algunos casos fue a título personal o en representación de instituciones como la Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL), a quienes se agradece enormemente la participación en este esfuerzo, así como sus invaluable aportes, los cuales vertieron de la siguiente manera:

En primer lugar, se les solicitó llevar a cabo una lectura crítica del informe de la investigación *El Programa Oportunidades y los derechos de las Mujeres indígenas en México*; posteriormente, preparar un documento conteniendo sus reflexiones y propuestas que articuladas, estuvieran orientadas a construir y fortalecer estrategias tendientes a atender las falencias del Programa y los similares que se aplican en América Latina, de cara a lograr la eficacia que requiere la atención de la pobreza, en el marco de respeto de la cosmovisión y proyectos propios de los pueblos indígenas, así como de la garantía de los derechos de las mujeres indígenas y colectivos de los pueblos a que pertenecen.

Durante la reunión, los documentos previamente elaborados fueron expuestos sucesivamente, seguidos de comentarios y preguntas de las demás personas participantes. Finalmente, con base en los diferentes

aportes y los debates que generaron, se articuló una propuesta de estrategia general frente a este tipo de políticas y programas que se aplican en toda América Latina y países de otras regiones igualmente empobrecidas, propuesta que forma parte de este documento; y otra propuesta más específica dirigida a las acciones que está desarrollando la Comunidad de Jaltepec de Candayoc, Mixe, la cual fue entregada a sus autoridades tradicionales.

Como se puede apreciar de cada uno de los aportes presentados y de la reflexión que generaron fueron de enorme riqueza, tocando temáticas como la relación entre los Pueblos indígenas y el Estado; las mujeres indígenas como sujetos en una realidad que tiene dimensiones individual y colectiva; el abordaje de la relación de los derechos individuales de las mujeres indígenas y colectivos de los pueblos a que pertenecen, desde la óptica de los derechos territoriales. Asimismo, se planteó la necesidad de pensar, diseñar e implementar las políticas públicas desde los pueblos indígenas, no desde la óptica estatal; así como de que la atención de la situación de empobrecimiento de los pueblos y las mujeres indígenas debe ser pensada desde los planes de vida o proyectos de desarrollo de los propios pueblos, donde se asegure la participación tanto de mujeres como de hombres.

Fue así como quedó satisfecho el propósito de la reunión, en el marco del proyecto “Políticas Sociales y derechos de las Mujeres indígenas”, inscrito a su vez en el proyecto regional “Discriminación por género y etnia en las Américas: el caso de las mujeres indígenas”, de hacer visible la discriminación que viven las mujeres indígenas tanto por razón de género, como por su identidad cultural. Proyecto del cual son parte fundamental el Consejo de Organizaciones Indígenas de Jujuy, Argentina –trabajando sobre acceso a educación-; la Organización Nacional Indígena de Colombia –sobre impacto del conflicto armado, en particular, la violencia sexual-; la Federación de Mujeres Indígenas de Quebec, Canadá-; con la COMURD y la Comunidad de Jaltepec de Candayoc donde se trabaja en coordinación con sus autoridades y con Servicios del Pueblo Mixe –sobre acceso a servicios de atención de la salud y sobre el Programa Oportunidades-.

Ambos proyectos son auspiciados por las instituciones canadienses Derechos y Democracia, y el Instituto Canadiense de Investigación para el Desarrollo, a quienes se agradece de manera especial en las personas de Marie Léger y de Francisco Cos, respectivamente, haber hecho posible esta reunión.

Semblanza de participantes

Hugo Aguilar Ortíz.

Es abogado indígena mixteco, originario de la comunidad de Villa Guadalupe Victoria, San Miguel el Grande y formado en la comunidad mixteca de San Agustín Tlacotepec, Distrito de Tlaxiaco, Oaxaca. Su formación comunitaria y sus estudios universitarios le han permitido tener presente en todas sus actividades profesionales la visión indígena y la llamada visión occidental, en las que ha buscado de manera comprometida una armonización y un dialogo intercultural. Desde su ingreso a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, en conjunto con otros indígenas del estado, impulsó la reflexión y el debate de los derechos humanos y los derechos Indígenas que más adelante propició la adopción de la cátedra de Derechos indígenas como materia optativa en el plan curricular de dicha facultad. Para ese fin constituyeron el Taller Universitario de Derechos Humanos de Oaxaca.

Con la reforma local de 1990 y federal de 1992 que reconoció la pluralidad del Estado mexicano sustentado en sus pueblos indígenas, tuvo la ocasión de impulsar cursos-talleres de capacitación desde Servicios del Pueblo Mixe en diferentes comunidades mixes, mixtecas, zapotecas, cuicatecas, mazatecas, huaves, chinantecas y chatinas del Estado de Oaxaca. Dicha actividad le permitió interactuar y conocer las distintas problemáticas de su Estado, fundamentalmente lo relacionado con los problemas de tenencia de la tierra, la confrontación del sistema jurídico indígena y el sistema jurídico estatal, así como los problemas que plantea la elección a través del sistema jurídico indígena.

A lo largo de 15 años de experiencia profesional, ha contribuido con éxito a sentar precedentes jurisprudenciales relevantes en el tratamiento jurídico de los llamados “usos y costumbres”. Asimismo, ha adquirido capacidad para el manejo de conflictos y la generación de procesos de paz. Dentro de los logros más importantes se encuentra la pacificación de la comunidad de Santiago Amoltepec, Oaxaca, con tres de las comunidades colindantes. Su trabajo fue reconocido con el Premio Nacional de la juventud indígena en el año 2001.

El tema de los sistemas normativos indígenas en el ámbito electoral, forma parte de la problemática general de los sistemas normativos frente al sistema jurídico mexicano. En estos años, ha acompañado varios conflictos relevantes en esta temática, han sido los conflictos entre otros, de los siguientes municipios de Oaxaca: de Villa Hidalgo Yalalag, San Miguel Quetzaltepec, Santiago Amoltepec y San Juan Cotzocón. La asesoría y representación legal le ha permitido reflexionar y sistematizar información, tanto de los municipios con fortaleza identitaria e institucional que no presentan conflicto alguno, como de aquellos que están experimentando crisis institucional y que los mantiene en conflicto permanente. Un referente relevante que ha desarrollado, ha sido el tema de la comunalidad como método y como conjunto de principios que contribuyen a entender y resolver los conflictos electorales en este sistema. Al respecto ha participado también en la reflexión y análisis teórico y metodológico, habiendo publicado varios trabajos que se refieren a esta compleja problemática.

Vladimir Aguilar Castro.

Es politólogo y abogado por la Universidad de los Andes de Mérida, Venezuela. Es Doctor en Estudios del Desarrollo mención Relaciones Internacionales, por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IUAEID) en Ginebra, Suiza. También tiene un Diploma de Estudios Superiores (DES) en Historia y Política Internacional en el IUAEID. Además es Especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Central de Venezuela. Es profesor Titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. En la actualidad es el Coordinador del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL) y miembro del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (GTAI) de la Universidad de los Andes, en Mérida, Venezuela. También ha participado en el Curso de la Academia de Derecho Internacional de la Haya así como en su Programa Exterior para el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Fue Ministro-Consejero de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Nicaragua (2008-2009). Ha realizado Consultorías Externas para la Unión Europea en Chiapas, México en el año 2006, así como para la Cancillería de la República de Ecuador (2010-2011). Ha sido profesor invitado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y de la Universidad Andina Simón Bolívar, en el Programa Derechos Colectivos Indígenas en la Amazonía. Ha sido peticionario en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA (2011), en la Audiencia Temática sobre Derecho al Territorio y al Autogobierno Indígena en la Región Amazónica, como miembro de la Red Jurídica Amazónica (RAMA). Es asesor de diversas organizaciones indígenas de base, ancestrales y tradicionales en Venezuela. Ha publicado libros y artículos en revistas en Suiza, Francia, España, Argentina, Bélgica, Ecuador, México, Nicaragua, Brasil, Estados Unidos, Cuba y Venezuela entre otros, sobre actores políticos e internacionales, movimientos sociales, derechos indígenas y ecología política, entre otros.

Rocío Espinosa.

Es actuario. Trabajó cuatro años en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y un año en el Seguro Popular.

Carmen Herrera García.

Es abogada con estudios de maestría en Sociología política. Es integrante de Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos. Ha realizado trabajo jurídico en materia de derechos humanos, con experiencia de litigio nacional y ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ha colaborado en trabajo jurídico, de litigio y capacitación con diversas instituciones públicas, académicas y organizaciones de derechos humanos, entre otros campos, en el laboral, de derechos de los pueblos indígenas y de derechos de las mujeres contra la violencia y discriminación. Fue directora de la oficina regional para Centroamérica y México del Centro para la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL) y coordinadora del área jurídica primero y de políticas públicas posteriormente, en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Ha colaborado como docente desde CEJIL y con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en procesos de capacitación en el uso del Derecho de los Derechos Humanos en la protección de mujeres víctimas de violencia y discriminación y posteriormente, con abogados y abogadas afrodescendientes, en la documentación y litigio de casos de discriminación por racismo. Actualmente coordina el proyecto Políticas sociales y derechos de las Mujeres indígenas en México – II, que es parte del proyecto regional “Discriminación étnica y de género en las Américas: el caso

de las mujeres indígenas”, dentro de los cuales fue co responsable de coordinar la investigación *El Programa Oportunidades y las Mujeres indígenas en México*.

María Magdalena Gómez Rivera.

Es abogada, integrante de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. También es miembro honorario del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS). Es profesora del área de Diversidad e Interculturalidad en la Universidad Pedagógica Nacional y articulista del periódico La Jornada. Tiene amplia experiencia en políticas públicas relativas a derechos sociales y pueblos indígenas. Actualmente es académica en la Universidad Pedagógica Nacional, en el cuerpo académico Diversidad, ciudadanía y educación. Es coautora de 29 libros y autora de 3, así como de artículos de diversas revistas, todos sobre temas relativos a pueblos y derechos indígenas.

Jorge H. Maldonado.

Es profesor asociado de la Facultad de Economía en la Universidad de los Andes. Director adjunto del Programa Latinoamericano y del Caribe en Economía Ambiental y de Recursos (LACEEP). PhD en economía agrícola, ambiental y del desarrollo (Ohio State University). Sus intereses incluyen temas de desarrollo económico, pobreza, microfinanzas, medio ambiente y recursos naturales.

Rocío Peinador.

Psicóloga y demógrafa costarricense. Tiene estudios en psicología y especialidades en estudios de población y estudios latinoamericanos. Las áreas de trabajo en las que ha desarrollado su experiencia profesional son los estudios de género, construcción y desarrollo de encuestas, estudios sobre seguridad alimentaria y pobreza, últimamente. Durante cuatro años trabajó en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México. Se ha desempeñado como profesora universitaria y ha desarrollado trabajo con ONGs en apoyo a proyectos productivos en Costa Rica y la incorporación de la perspectiva de género en proyectos de desarrollo rural en Centroamérica.

Mónica Peña.

Consultora del Instituto Canadiense de Investigación para el Desarrollo, en materia de género y etnicidad.

Zenaida Pérez Gutiérrez.

Es originaria de Santa María Tlahuitoltepec Mixe, es licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad José Vasconcelos con sede en la Ciudad de Oaxaca. Actualmente ocupa el cargo de Jefa de departamento de Derechos de la Mujer Indígena, de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca. Ha participado en diversos talleres y diplomados en las áreas de periodismo y violencia de género. Ha trabajado en talleres y capacitaciones a mujeres indígenas de las comunidades mixes, con autoridades municipales y diversos sectores de la comunidad para incidir en el tema de la violencia de género en el área periodística. Ha trabajado también en la producción de documentales y en la producción y coordinación operativa y conducción radial. Ha sido asesora en edición y producción de video así como jurado de Cine y Video de los Pueblos Indígenas. Ha sido recibido diversos premios en el área de proyectos juveniles y de personas

emprendedoras juveniles. En el año 2008 asumió el cargo de Secretaria de la Regiduría de

Memoria de la reunión de especialistas realizada el 21 y 22 de noviembre de 2011

educación en el H. Ayuntamiento de Tlahuitoltepec, Mixe, Oaxaca. Trabajó en el área de Fortalecimiento y Vinculación con proyectos de comunicación comunitaria, del Departamento de Comunicación indígena e Intercultural de la Secretaría de Asuntos Indígenas.

Claudia Robles.

Es socióloga, con magíster en Sociología del Desarrollo y con doctorado en Sociología por la Universidad de Essex (Inglaterra). Se desempeña actualmente como consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Es también investigadora asociada del Centro Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de los Lagos en Santiago de Chile. Ha investigado y publicado sobre los sistemas de protección social contributivos y no contributivos en América Latina y el Caribe, así como sobre multiculturalismo y políticas para pueblos indígenas en la región. Ha sido consultora de la Organización de Estados Americanos y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en ambas áreas de investigación.

Martha Sánchez Néstor.

Es líder fundadora del Consejo de la Nación Amuzga “Ñe’ cwii ñ’oom”, A.C. y de la cooperativa de Tejedoras, Flores de la Tierra Amuzga. Fue coordinadora de la Región Norte de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas. Es parte del Enlace Continental de Mujeres Indígenas y de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México. Actualmente es integrante de la Directiva estatal de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas (CGMI), de la Convención Estatal Indígena y Afromexicana (CEIA), Coordinadora de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, integrante de las Petateras articulación feminista, y recientemente se incorporó al Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres del INMUJERES.

Julia Marcela Suárez Cabrera.

Es licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Actualmente, integrante de la organización Abogadas y abogados para la Justicia y los Derechos Humanos. Ha desempeñado el cargo de coordinadora de asesoras/es de la Subprocuradora Jurídica y de Derechos Humanos y de subdirectora de la Dirección General de Derechos Humanos, ambos en la Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal (2005-2006). Ha sido Secretaria Técnica del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (2000-2004) y colaboradora en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (1997-1998) Entre sus publicaciones se encuentra *El Programa Oportunidades y los Derechos de las Mujeres Indígenas en México*. Coautora. (2011. Nostromo Ediciones. México); y la *Construcción de un marco conceptual metodológico operativo para un sistema de evaluación y seguimiento de la institucionalización de la perspectiva de género en lo relativo al acceso a la justicia penal para las mujeres*. (2008. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. LX Legislatura de la Cámara de Diputados. México).

Silvina Zimmerman.

Es abogada argentina, coordinadora del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales (CELS), Profesora de Derechos Humanos y Garantías en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, doctorando sobre el derecho a la tierra y al territorio de las comunidades indígenas en la misma facultad, trabaja con comunidades indígenas de las provincias de Salta y Formosa.

I. El Programa Oportunidades y las Mujeres indígenas en México. Reseña de investigación

Julia Suárez

La investigación “El Programa Oportunidades y las Mujeres indígenas en México”,⁷ se llevó a cabo con el objetivo de indagar en qué medida el Programa Oportunidades (“el Programa”), principal política de combate a la pobreza en México, tenía en cuenta las desigualdades que enfrentan las mujeres indígenas, tanto por razones de género, como por las desventajas estructurales que enfrentan los pueblos indígenas en México; así como si se ubicaba en el marco de derechos o contenía aspectos que generan doble discriminación.

La investigación tiene un alcance general en cuanto al marco jurídico e implementación, pues la normatividad y reglas de operación del Programa son de aplicación general en todo el territorio nacional. Se trató de profundizar, sin ser un estudio de caso, en cómo se aplica en una comunidad.

Para ello, la metodología utilizada consistió en la revisión documental del diseño y reglas de operación del Programa; revisión de otros estudios y evaluaciones del Programa, el cual cuenta con numerosas evaluaciones, pues por disposición legal debe ser evaluado anualmente, aunado a su trascendencia al ser, como se ha mencionado, la principal política de combate a la pobreza en México. Se elaboró también un trabajo monográfico de la Comunidad de Jaltepec de Candayoc, Mixe, Oaxaca; se verificó su implementación en la Comunidad mediante grupos focales de mujeres titulares, autoridades, hombres de la Comunidad y vocales del Programa. Se realizaron entrevistas al personal de la clínica de salud de la Comunidad. Se realizaron solicitudes de información pública sobre el diseño y operación del Programa mediante el sistema “infomex”.

⁷ Fue coordinada por Julia Suárez y Carmen Herrera, de Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, A. C., con la participación de Servicios del Pueblo Mixe, importante organización oaxaqueña dedicada a la defensa de los derechos de los pueblos indígenas; las autoridades tradicionales de la Comunidad de Jaltepec de Candayoc, Mixe, Oaxaca; un grupo de mujeres titulares del Programa Oportunidades, hombres de la Comunidad, vocales del Programa; personal de la Clínica de la Comunidad; y dos estudiantes de la licenciatura de Comunicación para el desarrollo social, del Instituto Superior Intercultural Ayuuk. Forma parte de un esfuerzo común más amplio, coordinado por Derechos y Democracia de Canadá, en el que participan también organizaciones indígenas y de derechos humanos en Argentina, Colombia, Canadá y Chiapas, México, con el objetivo de visibilizar la situación de las mujeres indígenas y las múltiples discriminaciones que padecen.

Asimismo, se construyó un marco de referencia desde un triple enfoque: de derechos, étnico y de género, desde el cual fueron analizados los hallazgos de la investigación. Se realizó la presentación de los resultados ante mujeres de la Comunidad y mujeres tzeltales, quienes expresaron sus opiniones sobre lo encontrado. Por último, se dio su lectura a personas especialistas en los temas referidos, quienes hicieron también comentarios y observaciones.

De especial importancia fue la realización de la investigación en la Comunidad en que se llevó a cabo: Jaltepec de Candayoc, Mixe, Oaxaca. Comunidad que ejerce un grado importante de autonomía, que vive sus tradiciones, conserva su forma de organización tradicional y cuenta con una experiencia en la lucha por sus derechos, en particular, los territoriales. La propuesta de llevar a cabo la investigación en esta Comunidad se realizó a las autoridades y la Comunidad, quienes aceptaron.

Como se mencionó antes, el Programa Oportunidades es la principal política social en México de combate a la pobreza. Cuenta con una población beneficiaria de 25 millones de personas. Tiene presencia en 20 mil localidades, entre ellas, en el 100% de los 1,200 municipios clasificados como indígenas, en donde 3 de cada 4 personas son beneficiarias, y para quienes 46 de cada 100 pesos de sus ingresos provienen del Programa.

El objetivo del Programa es romper con el círculo de pobreza intergeneracional. Para ello, busca fortalecer las capacidades de las personas mediante el ejercicio de los derechos a la alimentación, educación y salud.

El Programa hace entrega de apoyos económicos mensuales que van desde \$400 hasta \$2,440 pesos, a cambio de que las familias beneficiarias cumplan con las corresponsabilidades de asistir a las citas médicas, a talleres de educación en salud, e inscribir y asegurarse de que las y los hijos asistan a la escuela.

Las inasistencias tanto a las citas médicas como a la escuela se traducen en descuentos en los apoyos económicos. Cabe resaltar que las causas de justificación ante estas inasistencias se encuentran previstas en las reglas de operación del Programa entre las que aparecen, estar inscrito en el padrón de jornaleros, embarazos de alto riesgo o contar con alguna discapacidad. No se prevén causas de justificación relacionadas con las obligaciones comunitarias, como el cumplir con alguna comisión de la Asamblea, lo que coloca a las personas beneficiarias en la disyuntiva de contar con la asistencia del Programa o cumplir con las responsabilidades comunitarias.

El Programa refiere incorporar una perspectiva de género al hacer entrega de los recursos monetarios a las mujeres, considerándolas como las titulares del Programa, y al hacer una entrega mayor de becas para las niñas. Sin embargo, contrario a lo que se propone, refuerza los roles tradicionales de mujeres y hombres, al imponer a las mujeres el cumplimiento de las corresponsabilidades relacionadas con el cuidado del hogar y crianza de las y los hijos. No realiza propuesta alguna para redistribuir las cargas de trabajo en el hogar ni construir relaciones más equitativas entre mujeres y hombres.

❖ **Los resultados encontrados en la investigación fueron los siguientes:**

1. *El Programa Oportunidades representa un beneficio para las personas y comunidades a quienes está dirigido, pues 46 de los 100 pesos de sus ingresos provienen del Programa.*
2. *El Programa no cuenta con una adecuación cultural, pues su aplicación se realiza de manera general a toda la población, sin hacer distinción alguna.*
3. *El Programa refuerza roles tradicionales entre mujeres y hombres, sin llevar a cabo acciones que permitan la construcción de relaciones más igualitarias entre los sexos.*
4. *Respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas:*
 - a. No fueron consultados sobre el diseño ni aplicación del Programa.
 - b. No participaron en la implementación del Programa.
 - c. Los contenidos de los talleres sobre salud no toman en cuenta las realidades culturales, sólo consideran variaciones sobre cuestiones epidemiológicas.
 - d. Los servicios que brinda no son dados en la lengua de la comunidad, ni existen medidas que aseguren la traducción para la debida comunicación.
 - e. El Programa no considera las formas tradicionales de organización de las comunidades.
 - f. No existe información clara sobre los requisitos de elegibilidad, lo que genera conflictos en las comunidades.
5. *Sobre el derecho a la salud:*
 - a. La atención a la salud sólo es preventiva y limitada la atención.
 - b. La aplicación del Programa reduce el tiempo de atención en la clínica de salud, al tener que atender cuestiones administrativas.
 - c. El personal de salud desconoce el significado cultural de la salud y enfermedad en la Comunidad.
 - d. Las mujeres no son atendidas suficiente ni adecuadamente. No se da atención a partos ni se consideran formas tradicionales de parir
6. *Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia:*
 - a. El Programa fortalece el rol tradicional de las mujeres como cuidadoras y administradoras del hogar, reforzando con ello un control informal sobre ellas.
 - b. No considera las situaciones de violencia que viven las mujeres, como el ser víctimas de violencia al interior del hogar y lo que ello les significa en el cumplimiento de las corresponsabilidades.

❖ **Producto de los resultados de la investigación, se realizan las siguientes recomendaciones:**

- Que la Coordinación Nacional del Programa establezca acuerdos con las autoridades de las comunidades para adecuar su aplicación a la cultura, tradiciones y formas de organización.
- Eliminar campos de decisión discrecional que ejerce el personal operativo del Programa y se establezcan normativas que respeten derechos.

Memoria de la reunión de especialistas realizada el 21 y 22 de noviembre de 2011

- Modificar las normas de operación, teniendo en cuenta la realidad que viven las mujeres, así como las instituciones, cultura y forma de organización tradicional.
- Separar la aplicación del componente de salud del Programa; y
- Considerar la realidad de violencia contra la mujer, evitar incentivarla y adoptar medidas para combatirla y erradicarla.

Comentarios (C), preguntas (P) y respuestas (R):

C: Recién creo, han otorgado unas tarjetas de débito, pero hay que ir en una tienda DICONSA donde vendan productos empaquetados, no los que acostumbramos consumir. Existen dos desventajas, una no poder comprar como siempre productos en los mercados y segundo no tener capacidad para el ahorro. Esto rompe con la sustentabilidad. Se está generando consumismo y endeudamiento.

Genera una dinámica distinta pero no disminuye la pobreza, además genera conflictos por el tema del dinero. Otro caso muy particular de la comunidad de donde vengo, se genera con mujeres parteras. Las curanderas demandaban respeto y la solución fue enviar a las mujeres parteras a las clínicas pero no se da respuesta sobre el fondo del asunto.

Cuando se nombra a las vocales de Oportunidades, uno de los requerimientos es que sepan hablar las dos lenguas, pero nombran a señoras que nunca han ido a la escuela y no saben leer, ellas entonces deben contratar a quien les ayude y cubrir esa parte.

C: En la comunidad hemos visto muchos problemas en este programa de Oportunidades. Si vas con la familia completa al taller como está en el reglamento, puedes tener la ayuda completa, pero si falta el esposo o una hija no te toman asistencia y te colocan una falta. En mi comunidad los señores tienen que dar servicios como autoridades, como alcalde y no importa que estén cumpliendo ese servicio, les ponen falta. A las ancianas que llegan poco tarde, les ponen falta. Si se olvidó un papel, va con falta. La medida es que te hacen un descuento y recibes la mitad del apoyo o no te llega. Hemos escuchado que en otras comunidades sólo van las señoras, ya no hay problemas.

En la comunidad, se hacen asambleas y fiestas donde la costumbre es preparar tamales para dar de comer a toda la gente y qué es lo que dicen los médicos?, que uno se enferma por comer tamales. Lastima mucho que critiquen los tamales y el champurrado que es nuestro principal alimento.

Me lastima cuando dicen ellos no saben defenderse. Ahora estamos entendiendo un poquito que sí valemos lo mismo. Estamos viendo que no exista ya la discriminación.

En la clínica no hay traductor. se necesita alguien que hable en mixe. Me dicen en la plática que no hable tanto, sino van a poner falta. Es importante no seguir dejándose, es necesario hacer valer los derechos.

C: Desde la propuesta de deconstruir la lógica de como ha sido montada la fundamentación de los derechos humanos, se debe tener en cuenta que más que exclusivamente de los Estados, las políticas públicas también pueden ser y son un asunto de la sociedad, en cuanto está organizada y en ellas

participan sujetos de derechos. Recordando que la evolución de los derechos humanos han sido el resultado de grandes conflictos sociales, y eso es lo que determina la presencia de nuevos derechos, de manera que las políticas públicas son la materialización de los derechos reconocidos.

C: Una acción posible, es tratar de determinar las interfaces entre derechos de las mujeres indígenas y los derechos territoriales, como mecanismo para garantizar los derechos de las mujeres como pilares de las comunidades indígenas y que garantizaría el derecho en su totalidad. El significado de los derechos territoriales es femenino, la pachamama. En la dimensión del territorio se realizarían los derechos de género y pueblos indígenas. Por lo tanto a las tres dimensiones de las que hablamos - género, indígena y derechos-, le agregaríamos la dimensión territorial.

C: Importante distinguir dos planos de análisis: Uno tiene que ver con el nivel de cohesión y comunalidad que hay en Oaxaca y en la comunidad. En otro lugar donde puede ser más débil la comunalidad quien sabe qué resulte; el otro, en comunidades donde no exista mucha cohesión, este programa puede profundizar la desintegración. Profundiza el ingrediente de individualización.

C: No se trata de una política de Estado, sino de una política de los partidos en el poder y por eso puede desaparecer. Si se quiere que trascienda debe ser política de Estado.

C: Ha generado una cosa perversa de premio/castigo, rompiendo esquemas de la comunidad. Los programas entran y remueven todo. Es instrumento político que no atiende la salud ni la pobreza.

C: Genera pasividad, dicen que ya no quieren ir a trabajar porque tienen ese ingreso.

C: Es un programa muy asistencialista que no desarrolla procesos de autogestión. Requiere el horizonte de proyectos de desarrollo que pensemos desde los propios pueblos y comunidades indígenas.

C: Considero importante situar la discusión para temas a futuro sobre instrumentos y derechos. Instrumentos que pueden realizar o no los derechos. Saber si le podemos pedir a un programa de transferencias monetarias (PTC), satisfacer el nivel más alto a la salud. Se requiere que el acceso a educación y salud esté garantizado. Si no se dan esas condiciones, estos programas no pueden hacer mucho.

C: Recapitular una discusión, es si efectivamente se pueden flexibilizar los programas de PTC con las características particulares del pueblo indígena donde se diseñe. Plantear si es posible y factible.

C: Pensar los PTC desde el enfoque de derechos, desde la lógica pura de derechos nos lleva a observar que el Programa Oportunidades tiene falencias.

C: En una comunidad de Chiapas escuché a un anciano decir: “Con sus programas, el gobierno sólo quiere que nosotros estemos haciendo más como zángano en nuestro hogar, no le gusta que estemos organizados”.

C: Yo me pregunto si son los PTC los más idóneos para combatir la pobreza en los pueblos indígenas. Si tienen que ver con las prioridades de los pueblos indígenas.

C: *Y en este sentido surge la interrogante también ¿qué es ser pobre para un indígena? Pues algunos pueblos lo que dicen “el problema es que somos ricos, y por eso todos quieren nuestro territorio”. Considerar la pobreza como déficit de derechos*

C: *Es importante tener presente que los PTC no están pensados para erradicar la pobreza ahora mismo, sino en un futuro. La idea es invertir en los niños para que sea mejor el futuro. Si bien las poblaciones indígenas son las principales beneficiarias de los PTMC no hay adecuaciones culturales.*

C: *En Argentina las principales luchas tienen que ver con la tierra y los recursos. Pero es importante saber si existe una consulta general entre los pueblos indígenas en torno a este tema y si todos estarían de acuerdo en ir por ejemplo a un proceso de litigio. Pienso lo cuidadoso que tiene que ser un litigio cuya estrategia y objetivos no se discuten a fondo con los pueblos indígenas afectados.*

C: *Este programa individualiza y obstaculiza su capacidad de autogobierno. Además no se pregunta si va de acuerdo con el tipo de desarrollo que queremos como pueblos indígenas.*

C: *Tener en cuenta que el origen de estos programas no es nacional sino que está impuesto por estándares internacionales.*

C: *¿Hasta qué punto llega este programa a ser universal? Me parece importante no dejar de ver las realidades de pueblos indígenas en zonas urbanas.*

C: *Existen dos posibilidades, una primera es reducción de pobreza por transferencia y otra es por fortalecimiento de la capacidad.*

P: *¿Cómo llegaron a la recomendación de sacar el componente de salud del Programa y no de readaptarlo?*

R: *De lo que hablamos es de quitar a las instituciones de salud la carga de administrativa de ese componente del Programa y se desarrolle de otra manera, no que desaparezca el componente de salud.*

P: *Cabe hacer la pregunta sobre cuáles son los criterios adecuados para determinar quién es pobre cuando se habla de miembros de pueblos indígenas. Existe toda una reflexión si es no tener territorios...*

R: *Nos costó mucho entender los criterios de elegibilidad de las familias, imagínense lo que pueda significar para alguien que difícilmente pueda comprender el español y no tenga acceso a la Internet. La gente no sabe por qué unos sí están en Oportunidades y otros no. En todo caso quienes lo podían leer somos nosotros los intermediarios. Apenas en fechas recientes se estableció la obligación de dar a conocer el método de identificación de las personas o grupos en situación de pobreza, destinatarias de los programas de desarrollo social que entrará en vigor hasta diciembre de 2012. Es necesario también la adecuación cultural de estos criterios.*

II. Claves para una lectura desde los derechos de los pueblos y mujeres indígenas, de políticas contra la pobreza como el Programa Oportunidades

Moderadora:

Ahora iniciaremos la parte de opiniones y propuestas, donde el eje conductor es más propositivo, hacia dónde pudieran ir las estrategias a construir, que no descuiden y tengan en cuenta cada uno de los ángulos de análisis que estamos abordando.

Nuestro tema es muy complejo, tiene muchas aristas y no quisimos encasillarlo como en un enfoque disciplinario. Como propuesta de abordaje de dichas aristas, les propusimos varios bloques sin que sean una camisa de fuerza a la que debamos ceñirnos. Magda Gómez presentará una parte en el bloque de mujeres indígenas y otra en la de pueblos indígenas. De Silvina Zimerman escucharemos sobre todo acerca de la experiencia del CELS y estrategias utilizadas en el litigio sobre programas sociales. Escucharemos entonces en primer lugar, a Jorge Maldonado:

Programas de Transferencias Condicionadas e Inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina

*Dr. Jorge H. Maldonado*⁸

Tradicionalmente, los hogares pobres en América Latina y el Caribe (LAC) han tenido escaso o nulo acceso a los servicios financieros formales. Sin embargo, la evidencia demuestra que los hogares pobres sí ahorran y se endeudan. Si bien suelen utilizar estrategias informales, ello refleja una demanda efectiva por servicios financieros.

Por su parte, en un esfuerzo por mejorar la eficiencia en el proceso de desembolso a los beneficiarios, varios programas de transferencias monetarias condicionadas (programas de TMC) en LAC han ajustado sus mecanismos de pago. En ese proceso, los programas han acercado a los beneficiarios al sistema financiero formal permitiéndoles, en algunos casos, acceder a varios de sus productos y servicios. El vínculo entre inclusión financiera y los programas de transferencias condicionadas parece crear una sinergia útil que ayuda a alcanzar los objetivos de alivio de la pobreza, a través no sólo del aumento en el consumo presente y la inversión en capital humano, sino de la acumulación de activos, de la inversión productiva y del manejo del riesgo.

⁸ Documento para discusión, basado en el resumen ejecutivo de: Maldonado, J.H., Moreno-Sánchez, R.P., Giraldo-Pérez, I., Barrera-Orjuela, C.A. 2011. Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina? Lima, IEP; IDRC, 2011. (Serie: Análisis Económico, 26).

En este documento se presenta alguna evidencia que muestra la pertinencia de ofrecer servicios financieros a los hogares pobres y la posibilidad de que los programas de transferencias condicionadas se puedan usar como puente para promover esta inclusión financiera de los más pobres, quienes tradicionalmente han estado discriminados del sector financiero formal.

Algunas de los resultados y recomendaciones pueden ser aplicados a comunidades indígenas, pero dada la diversidad cultural y las visiones posibles, la pertinencia final dependerá de cada caso en particular.

❖ **Servicios financieros en los programas de TMC en América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe existen, al menos, 17 programas de TMC⁹, que a pesar de sus diferencias son todos programas de protección social cuyo fin último es reducir la pobreza y la desigualdad. Estos programas atienden a cerca de 27 millones de familias, que pueden representar 111 millones de personas, lo que quiere decir que benefician a un poco más de 21% de la población total de la región.

La mayoría de programas de TMC tiene una relación con las entidades bancarias, sean públicas o privadas, en la medida en que se sirven de ellas, en diferente grado, para entregar la transferencia a los beneficiarios. Si bien un mismo programa puede emplear más de un modo entrega, en términos generales existen tres tipos de mecanismos de pago:

1. Pagos en efectivo, con cheques o con bonos entregados en oficinas bancarias o en su defecto en instituciones estatales o eventos específicamente pensados para ese fin; esta modalidad incluye pagos entregados por correo postal. Si bien la entrega de la TMC se hace a través de agencias bancarias, ello no implica que exista un componente de inclusión financiera, por ello se afirma que, en este caso, *la inclusión financiera es nula*. Debemos notar, que esta forma de entregar el dinero puede ser en muchos casos la única alternativa posible, sobre todo cuando se trata de zonas muy alejadas. De los 17 programas analizados, 13 utilizan este mecanismo, que es utilizado por cerca de 17% de los beneficiarios de programas de TMC de la región.

⁹ Los programas analizados son Asignación Universal por Hijo (Argentina), Bono Madre Niño Niña Juana Azurduy y Bono Juancito Pinto (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Chile Solidario (Chile), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador), Mi Familia Progresiva y Protección y Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (Guatemala), Bono de 10.000 (Honduras), PATH (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekoporà (Paraguay), Juntos (Perú), Solidaridad (República Dominicana) y Asignaciones Familiares (Uruguay).

AÑO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina						Jefas y Jefes de Hogar			Familias por la Inclusión Social (2005-2009)		Programa de Ciudadanía Porteña (2005 -)		Asignación Universal por Hijo (2009)		
Bolivia													Bono Madre Niño- Niña Juana		
													Bono Juancito Pinto (2006 -)		
Brasil				Bolsa Escola (2001-2002)	Cartão Alimentaça						Crediamigo (2006-2007)			Bolsa Familia Carioca (2010 -)	
														Bolsa Familia (2003 -)	
Chile														Programa Puente-Chile Solidario (2002 -)	
Colombia														Familias en Acción (2000 -)	
														Mujeres Ahorradoras en Acción (2007 -)	
Costa Rica						Supermonos (2000-2002)								Avancemos (2006 -)	
Ecuador						Beca Escolar (2002 -)									
														Crédito Productivo Solidario (2003 -)	
														Bono de Desarrollo Humano (2003 -)	
El Salvador														Red Solidaria (2005-2009)	Comunidades Solidarias (2009 -)
Guatemala														Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia	
														Mi Familia Progres (MIFAPRO) (2008 -)	
Honduras														PRAF / BID II (1998-2006)	PRAF / BID III (2006-2009)
															Bono de 10.000 (2010 -)
Jamaica															PATH (2001 -)
México														Progres (1997-2000)	Oportunidades (2001 -)
															Jóvenes con Oportunidades (2003 -)
Nicaragua															Red de Protección Social (2000-2006)
Panamá															Red de Oportunidades (2006 -)
Paraguay															Tekoporá (2005 -)
															Abrazo (2005 -)
Perú															JUNTOS (2005 -)
															Promoción del Ahorro JUNTOS (2009 -)
República Dominicana															Solidaridad (2005 -)
Uruguay															PANES: Ingreso Ciudadano (2005-2007)
															Asignaciones Familiares (2008 -)
															Tarjeta Alimentaria (2006 -)

Programas no condicionados sin inclusión financiera
 Programas condicionados sin inclusión financiera
 Programas condicionados con algún tipo de inclusión financiera actualmente
 Programas complementarios de inclusión financiera

2. Tarjetas monedero, electrónica o prepago, que permiten al beneficiario retirar su TMC en bancos, cajeros automáticos y corresponsales no bancarios. Estas tarjetas no están asociadas a una cuenta de ahorros; por lo tanto, los usuarios sólo se benefician de una gama más amplia de formas de pago, mas no de servicios financieros como créditos o seguros. Se trata, entonces, de una *inclusión financiera de alcance medio*. De los 17 programas, nueve utilizan este mecanismo, aunque por su costo-eficiencia más de un país planea incorporar a sus programas esta forma de pago. 56% de la población beneficiaria en América Latina y el Caribe recibe su TMC a través de las tarjetas monedero, siendo así el medio de pago más utilizado en la región.
3. Depósito en una cuenta de ahorro a nombre del beneficiario. Esta modalidad permite a los beneficiarios acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, sobre todo movilizar depósitos, hacer giros y transferencias, e incluso tener la posibilidad de crédito. En este caso, entonces, *la inclusión financiera es mucho más profunda*, aunque ello no necesariamente implique que los beneficiarios aprovechan los servicios adicionales ofrecidos. Siete de los programas de la región utiliza este sistema. Así, se tiene que este esquema está disponible para 28% de los receptores de TMC.

Los programas de TMC en América Latina y el Caribe utilizan, principalmente, dos caminos o formas de inclusión de sus beneficiarios en el sistema financiero formal:

1. Las cuentas de ahorro, que si bien brindan también la posibilidad de acceder a servicios de depósitos, trasferencias, seguros, entre otros; su uso suele ser limitado o nulo por falta de conocimiento acerca de su existencia o de cómo utilizarlos. El servicio financiero empleado con mayor frecuencia son los

depósitos. Por ejemplo siete programas de TMC de la región ofrecen la posibilidad de ahorrar en el sistema financiero formal; mientras que solo dos ofrecen, también, crédito. Entonces, no se puede decir que estos programas hayan adoptado masivamente la inclusión financiera.

2. Los programas complementarios, que al estar específicamente orientados a estimular la inclusión financiera, incorporan un componente importante de educación financiera, favoreciendo una incorporación más efectiva de los hogares pobres al sistema financiero formal. En algunos casos, además, proveen otros servicios como los micro seguros.

Se debe notar que en ambos casos los programas que ofrecen servicios de depósitos han diseñado productos con características específicas de manera tal que se adecúen mejor a esta población objetivo. Entre ellas se tiene cuentas de bajo costo, sin cobro por mantenimiento o por transacciones. No obstante, tienen también una serie de limitaciones, como topes en la cantidad de dinero que se puede mantener en la cuenta, uso de las tarjetas sólo en establecimientos específicos, etcétera.

❖ **Demanda de servicios financieros en hogares pobres de América Latina y el Caribe**

Los hogares pobres en América Latina y el Caribe sí ahorran y se endeudan. Lo suelen hacer para múltiples propósitos como suavizar el consumo –ahorros para enfrentar emergencias o para anticipar *shocks* que puedan afectar sus niveles de ingreso-, pagar servicios, comprar víveres o bienes durables. Cuando es posible, además, acumulan activos para eventualmente invertirlos en capital humano (v.g. salud y educación de sus hijos), en mejorar sus viviendas y en abrir negocios propios.

Ahora, el acceso a servicios financieros formales por parte de los hogares pobres, suele ser, en el mejor de los casos, limitado. Entonces, cuando se presentan emergencias o eventos inesperados, estos hogares deben recurrir a préstamos informales, otorgados, por lo general, por amigos, parientes y prestamistas, entre otros.

Existe una serie de factores tanto desde la demanda como desde la oferta que limita el acceso de los pobres al sistema financiero formal. En el lado de la demanda, se destacan no tener ingresos suficientes; altos costos de transacción y de manejo; excesiva documentación y trámites; desconocimiento y falta de confianza en el sistema financiero. En el lado de la oferta, el acceso a servicios financieros formales, como el crédito, se ve limitado por la falta de cobertura y por la escasez de servicios especialmente adaptados a las necesidades de este tipo de hogares.

Frente a ello, los hogares pobres recurren a estrategias tradicionales e informales como ahorrar en alcancías, en materiales de construcción, en efectivo en la casa, en animales, en joyas o invirtiendo en sus negocios. Forman también clubes de ahorro, grupos de autoayuda y cadenas o tandas. No obstante, estas estrategias se caracterizan por ser de alto riesgo o de baja liquidez.

Diversas experiencias indican que cuando a los hogares pobres se les ofrece la posibilidad de acceder a los servicios financieros ofrecidos por el sistema formal, siempre y cuando se les brinde una educación financiera adecuada, no solamente pierden sus miedos hacia el sector financiero, sino que reconocen las ventajas que pueden obtener de ellos. Algunos estudios señalan que las mujeres receptoras de las TMC no solo tienen capacidad de ahorrar en el sistema formal, sino que desean hacerlo, y que rápidamente desarrollan habilidades para utilizar otros servicios como los micro seguros o los seguros de vida.

Se reporta también que las TMC afectan los comportamientos de inversión y ahorro de sus beneficiarios; sin embargo, este efecto es ambiguo. Está sujeto a múltiples variables, entre ellas, el tamaño de la transferencia, las tasas de retorno de las inversiones productivas, las tasas de interés, la cobertura de servicios financieros, y las alternativas productivas de los hogares.

Memoria de la reunión de especialistas realizada el 21 y 22 de noviembre de 2011

❖ **Evaluaciones de los procesos de bancarización e inclusión financiera de los programas de TMC en América Latina y el Caribe**

Los diferentes medios de pago empleados por los programas de TMC en la región han generado beneficios tanto a los programas como a los receptores, en términos de reducción de costos, ahorros en tiempo invertido, comodidad, seguridad, independencia en el retiro y manejo del dinero, entre otros.

Las tarjetas monedero, a pesar de las dificultades iniciales que suelen tener los beneficiarios debido a su limitado o nulo contacto con el sistema financiero, son un mecanismo que genera alta satisfacción y preferencia entre los usuarios. Sin embargo no se ha encontrado un efecto positivo, tampoco una relación directa, entre el uso de estas tarjetas y la decisión de ahorro de los usuarios.

En el caso de la vinculación de los beneficiarios al sistema financiero por medio de las cuentas de ahorro, los estudios reportan efectos positivos, tanto en términos de mejoras en la eficiencia y seguridad, como en términos de incrementos en los depósitos. No obstante, hay quienes afirman que este aumento en los ahorros no siempre es el resultado del deseo, capacidad y facilidad para ahorrar; estudios reportan que los receptores de TMC pueden sentirse presionados por los programas o funcionarios de los bancos para utilizar estos servicios. Adicionalmente, el hecho que los beneficiarios utilicen el sistema financiero formal no quiere decir que hayan renunciado a sus formas tradicionales o informales de ahorro y crédito.

La literatura muestra, además, que el comportamiento de ahorro varía dependiendo de si el beneficiario es solamente receptor de un programa de transferencias, donde el mecanismo de pago se realiza a través de un depósito en su cuenta de ahorros personal; o si el receptor es parte también de un programa complementario que incentive el ahorro.

Con relación al crédito, hay estudios que afirman que existen relaciones positivas entre la vinculación financiera de los receptores de las transferencias y el uso del crédito. De la misma forma que los ahorros, la bancarización o inclusión financiera de los beneficiarios de programas de TMC puede afectar el acceso al crédito de tres formas:

1. Acercando a los beneficiarios al sistema financiero por medio de tarjetas prepagadas.
2. A través de mecanismos de pago acompañados por productos financieros, como cuentas de ahorro con o sin tarjeta magnética, que ofrezcan servicios de crédito además de depósitos.
3. A través de programas específicos que favorezcan el acceso al crédito exclusivamente diseñados para los beneficiarios de programas de TMC.

La bancarización y la inclusión financiera, particularmente los programas complementarios de ahorro, como los casos de Colombia y Perú, han favorecido el empoderamiento de las mujeres receptoras en varios aspectos: control sobre el manejo y uso del dinero, conocimiento acerca del sistema financiero y su funcionamiento, autoestima, sentido de ciudadanía económica, autovaloración y reconocimiento de su contribución al hogar, seguridad, mejoramiento de relaciones intrafamiliares, toma de decisiones dentro del hogar y en la comunidad, y entendimiento de aspectos empresariales y de negocios.

❖ **Discusión**

A pesar de sus bajos niveles de ingreso, la población objetivo de los programas de TMC y sus familias, sí presentan una demanda por servicios financieros; sin embargo, a causa de su aislamiento del sector financiero formal, muchas veces deben recurrir a servicios informales.

A pesar de que las estrategias informales son oportunas y se asocian a bajos costos de transacción, suelen ser riesgosas y estar atadas a otros costos no monetarios que pueden terminar por convertirse en trampas de pobreza para sus usuarios. Los ahorros informales, a pesar de ajustarse a las condiciones particulares, no son lo suficientemente líquidos o divisibles para enfrentar un *shock*. Además no son seguros, no tienen retornos y no están protegidos contra la inflación.

Los préstamos informales presentan, al menos, dos desventajas: son montos pequeños y de alto costo y, por lo general, no cubren *shocks* sistémicos que afectan a toda la comunidad. Además, como proveen intermediación limitada (en el espacio, tiempo y estados de la naturaleza), su papel para asignar los recursos económicos es también limitado.

Los servicios financieros formales contribuyen a escapar de estas trampas, mejorar la asignación intertemporal del consumo al interior del hogar y explotar oportunidades productivas que de otra forma serían imposibles de llevar a cabo. Sin embargo, como se evidencia en este documento, el acceso a servicios financieros formales por parte de los hogares pobres es, en el mejor de los casos, limitado.

Entre las principales razones identificadas para la baja inclusión financiera de los pobres se encuentran, por el lado de la oferta, la baja cobertura de entidades financieras en zonas rurales y urbanas marginales, altos costos operativos, riesgo asociado a las transacciones, inestabilidad jurídica, límites a las tasas de interés. Por el lado de la demanda, desconocimiento y desconfianza hacia las instituciones financieras, requerimientos de depósitos mínimos, documentos de identificación, falta de colateral o garantías (crédito), excesivos trámites y documentación, cuotas de manejo e impuestos a las transacciones.

Uno de los principales retos de la banca formal consiste, entonces, en diseñar productos financieros adecuados a las necesidades de estos usuarios, que reduzcan los costos de transacción en términos de trámites y requisitos, y acerquen efectivamente los servicios a estas poblaciones. Además, se requiere un esfuerzo en el tema de educación financiera que reduzca de forma transparente y efectiva las dudas e incertidumbres acerca del funcionamiento del sector financiero y el uso de sus servicios.

El uso de la tarjeta electrónica, incluso sin acceso a cuentas de ahorro u otros servicios financieros, ha mostrado ser una primera ventana de acceso al sistema financiero formal para los beneficiarios de los programas de TMC. No obstante, el reto principal de este sistema es ampliar la cobertura de las opciones de retiro, especialmente en pequeños centros urbanos y en las zonas rurales, donde la presencia de bancos, cajeros automáticos y almacenes de cadena es muy escasa. En este sentido, el papel que pueden jugar los corresponsales no bancarios (CNB) en suplir esta demanda cobra cada vez más importancia. En la misma línea, experiencias de banca móvil o de pagos a través de telefonía celular también deben considerarse, pues la amplia cobertura y penetración de la telefonía celular permitiría que el uso de este medio llegara prácticamente a toda la población beneficiaria.

Una oportunidad evidente de los sistemas de pago que utilizan tarjetas prepago es que facilitan la transición hacia un mecanismo con mayor inclusión financiera, como la creación de cuentas de ahorro. El caso de Colombia ilustra cómo las madres beneficiarias que ya tenían tarjetas electrónicas tuvieron pocos inconvenientes para adoptar el esquema de cuentas de ahorro con tarjeta.

En algunos casos, los beneficiarios han aprovechado las cuentas para mantener algunos excedentes. Sin embargo, si retirar el dinero en una emergencia no es fácil o si los rendimientos financieros ofrecidos por las cuentas son muy bajos y existen cargos adicionales o comisiones al momento de acceder al servicio, es probable que los hogares prefieran seguir usando formas tradicionales de ahorro. En zonas remotas, el costo del transporte (monetario y en tiempo) hasta el lugar donde hacer el retiro puede ser prohibitivamente alto. Por otra parte, en algunos casos aun prevalece la desconfianza al sector financiero y los beneficiarios preferirán no dejar el dinero en el banco.

Cualquier nivel de ahorro por parte de estos hogares requiere un esfuerzo significativo y el sacrificio en consumo. Por ello, si los beneficios de ahorrar en el sistema formal no son evidentes, la racionalidad de los hogares los llevará a preferir no ahorrar o ahorrar bajo otros esquemas. Los hogares siempre estarán combinando alternativas tanto formales como informales para manejar el riesgo, que es una variable de alto impacto en estas poblaciones.

La demanda de otros servicios financieros como micro seguros es especialmente relevante entre las poblaciones beneficiarias de los programas de TMC. Esquemas de seguros contra muerte o invalidez o servicios de ayuda para gastos funerarios, juegan un papel muy importante en esta población donde los *shocks* pueden conducir al uso de estrategias con consecuencias negativas en el largo plazo y a la formación de capital humano.

El reto principal de las entidades financieras consiste en diseñar tecnologías de servicios financieros adecuadas para este sector de la población, en términos de costos, acceso y facilidad de uso. Eventualmente, ello puede requerir una revisión cuidadosa del marco regulatorio de las entidades financieras, para reducir los obstáculos encontrados por las entidades para ofrecer estos productos especializados.

Comentarios, preguntas y respuestas:

C: El año pasado se realizó una reunión donde participó el ex coordinador nacional del Programa Oportunidades, su presentación sobre el programa era una especie de promoción al programa y la extensión hacia América Latina. Me llama mucho la atención el uso de los términos “corresponsabilidades” y “condicionamientos”. Este enfoque aparentemente muy técnico, más que formación de ciudadanía lógica y de derechos, se piensa en beneficiarios en una lógica de mercado. La otra diferencia que llama la atención es el de extrema pobreza –contar con 1.25 Dlls al día- y pobreza –contar con 2 Dlls-, todo esto es interesante para contrastar el discurso. Es importante este análisis pues a la hora de pensar en estrategias, de antemano es una suerte de trámites que habría que cumplir y no del todo sencilla.

C: Es interesante que la evaluación que hizo el CIESAS en 2008 el ex coordinador de Oportunidades la utiliza a favor del Programa.

C: Gracias por mostrarnos la mano que mece la cuna. Lo que me parece interesante del planteamiento es cómo se siguen ensayando las mismas fórmulas. Esto no es nada nuevo, ya se ha aplicado en otros programas, aunque hay algunas dudas de fondo. Es difícil señalar que este programa tenga inclusión para todos, lejos de crear una construcción de futuro puede intensificar la fragmentación desde adentro que traería consigo una suerte de genocidio cultural, insertándonos en la lógica de los mercados y no fortaleciendo los procesos de autogestión desde abajo y en las economías de subsistencia. El problema no son los 400 pesos pues en esas poblaciones de extrema pobreza son

necesarios. El problema es la lógica de mercado en la cual se quieren incluir estas poblaciones, donde se reproducen las mismas políticas económicas que ya se han diseñado de forma continua y en las cuales no se ha percibido ningún tipo de desarrollo.

C: Aun cuando Venezuela no se han implementado PTC, pienso que las políticas son estándares en el ámbito nacional, políticas de desaprensión del Estado de sus responsabilidades mediante intentos de mostrar sistemas de salud o sistemas de educación paralelos. Ya valorando desde la perspectiva de los derechos humanos, es importante tener en cuenta las dimensiones transgeneracionales, incluyendo las dimensiones de derechos / género / indígena / territorial. Los programas nos dan para hacer un diagnóstico o un inventario tal como se han concebido y han existido, viendo si los mismos se adaptan a los nuevos enfoques y perspectivas. Podemos pensar en propuestas para hacer un inventario de los programas que han existido en México para palear la pobreza, definiendo cuáles han sido sus avances y sus incidencias.

C: Dos puntos: primero, que el uso de tarjetas para la entrega de transferencias evita la discrecionalidad. Y segundo, me preocupa el tema de los seguros (seguridad social), el manejo social del riesgo, incorporando un pilar privado muy fuerte. A quién se incentiva? Cómo damos un enfoque de derechos? Cómo afirmar el derecho a seguridad social?

C: Santiago Levy, el padre de estos programas, ahora sacó un libro donde señala que estos proyectos no sirven y habla de universalizar el acceso de las poblaciones a la seguridad social contributiva (empleo-seguridad social).

C: Sí, una asignación universal por hijo o hija. Que lo reciba quien tiene acceso al empleo, pero que quien trabaja en la informalidad también lo reciba.

C: Los programas son muy políticos. El Presidente que diga que no a estos proyectos pasará a la historia como el menos popular. En período de elecciones se busca tener votos a través de eso. Nadie puede atreverse a echarlos abajo porque se vuelve impopular en cuanto a captación de votos.

P: A estas alturas de implementación de los PTC, se sabe de evaluaciones de resultados que se hayan obtenido en cuanto a fortalecimiento de capacidades para el futuro? Qué seguimiento se ha habido por ejemplo, de las niñas y niños cuyas familias estuvieron adscritas desde el principio a estos programas?

R: En Colombia se han hecho decenas de estudios de los resultados del programa mirados desde algunos indicadores intermedios, como la asistencia a la escuela, niveles de consumo, pero hay dispersión de resultados. Todavía no hay posibilidades de medir si ya se han graduado, pues no ha pasado suficientemente el tiempo para ver los cambios generacionales. Aún no se ha visto qué ha pasado con los hijos/as. Lo que si podemos decir, es que los resultados son muy modestos.

C: En México no se sabe cuánto se ha avanzado en torno al capital humano. Qué ha pasado con las generaciones? Se ha roto la pobreza generacional?

C: Hay un doble discurso. Por una parte, en el papel se habla del cambio generacional y políticamente sobre combate a la pobreza. Sin embargo no se puede evaluar desde ahí porque no está pensado para eso.

- C:** *Es bien interesante la recopilación, nosotros vemos resultados bien dispares. Hemos concluido que los PTC contribuyen a fortalecer el capital humano, sin embargo, existe una diferencia en los resultados. Lo que sí es que la transferencia tiene un impacto importante en los lugares en que se reciben.*
- C:** *No existe un seguimiento o una obligatoriedad sobre cómo se incorporan las recomendaciones. Cada año se aplica el programa de la misma manera dejando al lado las recomendaciones formuladas el año anterior.*
- C:** *Lo que me llamó la atención es que frente a la crítica de focalización se señaló que el programa de oportunidades tiene cobertura geográfica general, lo que significa que todos tienen acceso al mismo.*
- C:** *Las evaluaciones deben hacerse desde los beneficiarios y no desde quienes operan el programa.*
- C:** *Nuestro planteamiento como pueblos indígenas se confundía con los campesinos. Ahora se nos ha diferenciado y yo creo que lo más importante del asunto para resolver los problemas de la pobreza es saber qué desarrollo queremos. No lo hemos profundizado. Lo interesante es que venga desde las localidades. Debemos dar el paso para decir cómo sí lo queremos. En el movimiento indígena comenzamos a pensar en cómo queremos, antes sólo expresamos qué no queremos.*

Reflexiones y argumentos para la inclusión de una perspectiva étnica en el programa Oportunidades

Dra. Rocío Peinador

La siguiente es una sistematización de algunas reflexiones relevantes a considerar para una posible inclusión de una perspectiva indígena o incluso étnica en el programa Oportunidades. Estas reflexiones serán realizadas considerando fundamentalmente elementos cuantitativos que en muchas ocasiones pueden servir en entornos institucionales.

Al plantearse estas reflexiones se parte de que se acepta la existencia del programa como tal y se buscan reformas al mismo. Esto no quiere decir que la autora de este documento esté de acuerdo ni con el programa ni con lo que hipotéticamente se espera de él. Sin embargo, es importante reconocer que como un instrumento de “protección social” que existe y que muy probablemente siga en funcionamiento, podría y debería modificarse para que en su aplicación no sólo no viole los derechos de las personas sino que los impulse efectivamente. Esto, no sin decir, que en opinión de la autora, este programa es muy limitado en cuanto a su posibilidad de revertir la pobreza, aunque es probable que la “contenga” o “detenga”, de algún modo.

❖ **La población indígena y no indígena**

Para un proceso argumental en relación al programa Oportunidades y a las políticas públicas en el que se hable de la población indígena es relevante aclarar de qué personas se habla al referirse a esta población. Lo que las instituciones consideran como población indígena no siempre coincide ni con lo que la propia población piensa de sí misma, ni siquiera con los parámetros constitucionales establecidos para considerarlas como tales.

Por ejemplo, utilizando los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (MCS-ENIGH) del año 2010 se tiene que la población indígena sería de alrededor de 6.9% de la población si se considera aquellos que hablan alguna lengua indígena y de 23.4% cuando se refiere a la población que dice ser indígena. Con la definición de indígenas como hablantes de una lengua indígena la población en pobreza multidimensional ascendería a un 79.3% mientras que si se trata de población que se considera como tal este porcentaje sería menor, un 60.4%.

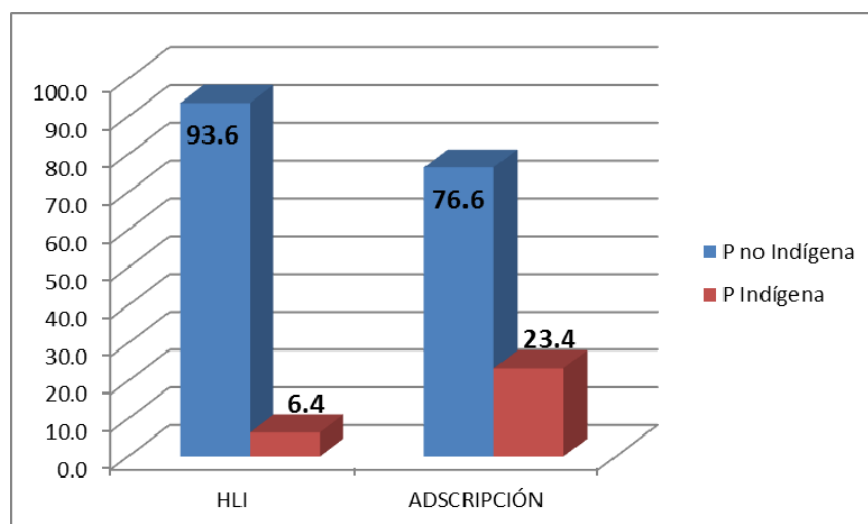
❖ **Las diferencias de la población indígena y la población no indígena**

El carácter universal de una acción pública en una población cuya naturaleza es heterogénea pareciera ser un planteamiento paradójico de principio. No obstante, se sostiene en algunos discursos universalistas que implícitamente manejan nociones sui generis de “igualdad” contrapuestas a discursos sobre la heterogeneidad o diversidad vistos como formas de aplicación de la acción pública de manera “desigual” en incluso más costosa por la especificidad. Además, la “endogeneidad” de lo diverso, es decir, su carácter inevitable, puede conducir a que se sostenga la imposibilidad, o peor aún, la falta de necesidad de abordarlo.

La visibilidad de las diferencias es tan marcada y tan profunda que difícilmente se pueden mantener estos argumentos en el caso de la población indígena. Más bien, los datos muestran con crudeza la situación de base desigual entre poblaciones indígenas y no indígenas. Hay que advertir, sin embargo, que los parámetros definidos para considerar a una población pobre o no responden no sólo a la definición oficial de pobreza sino a una concepción específica sobre la misma. Aunque no necesariamente la autora concuerda con esta definición y operacionalización de indicadores para medir la pobreza, es la definición oficial que permite ver diferencias sustanciales e importantes para pensar modificar el fundamento universal del programa Oportunidades.

Puesto que el CONEVAL utiliza la definición de hablantes de lengua indígena para referirse a la población indígena, sólo se presentarán los datos con esta definición¹⁰.

Utilizando la metodología¹¹ y fuente¹² que se usa para la medición de la pobreza por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se encuentra que las personas hablantes de lengua indígena tienden a estar en mayor proporción en una situación de pobreza multidimensional (79%) que quienes no hablan una lengua indígena (43%). Adicionalmente, el indicador de intensidad de la pobreza utilizado por el CONEVAL muestra que la población no hablante de lengua indígena presenta 1.6 carencias sociales¹³ en promedio mientras que la población hablante de lengua indígena 3.0 carencias sociales en promedio. Es decir, la población hablante de lengua indígena no sólo tiende a situarse en mayor medida en la pobreza sino que ésta es más profunda en su caso.



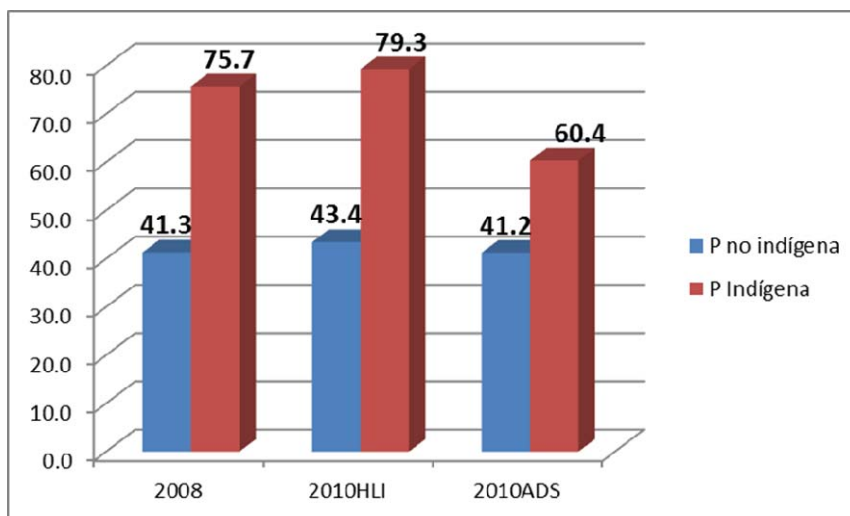
Porcentaje de población indígena en 2010 según si se le identifica por la lengua que habla o su el informante la identifica como tal. Fuente: MCS-ENIGH 2010.

¹⁰ Es posible, sin embargo, generar datos para población indígena con el MCS-ENIGH 2010 (la información más reciente) que se define a sí misma como tal, lo que podría ser muy revelador en sí mismo.

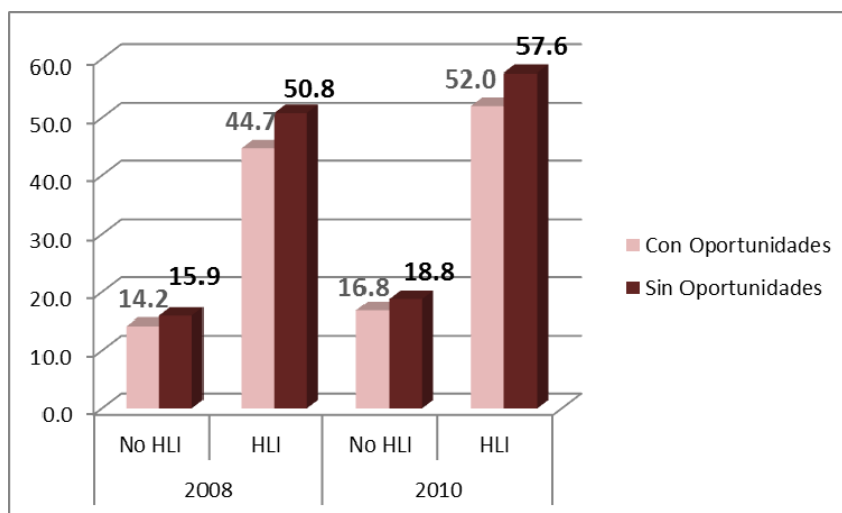
¹¹ Ver la metodología en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010) *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*, México: CONEVAL.

¹² Se utiliza el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (MCS-ENIGH) en su versión 2010. No obstante, el 2 de diciembre se presentaron los datos municipales de pobreza con los que se podrían hacer cálculos con niveles de desagregación más grandes para la población indígena.

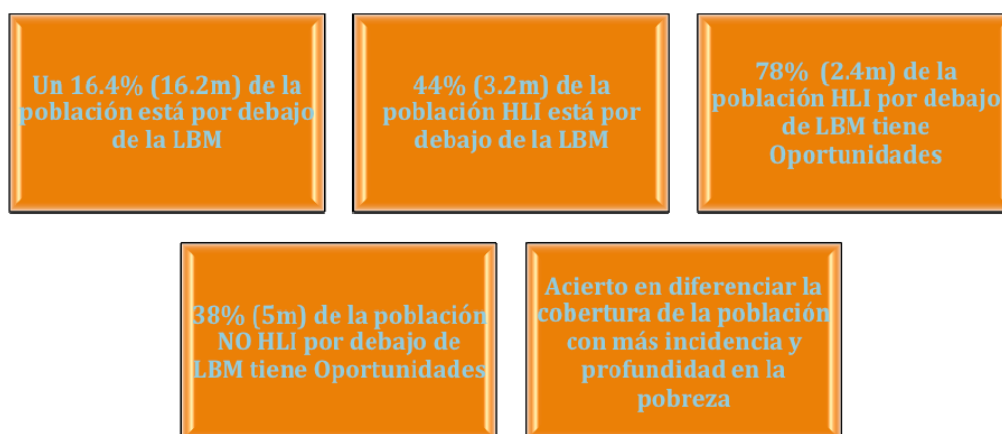
¹³ Las carencias sociales se pueden presentar en cualquiera de los siguientes indicadores: carencia por rezago educativo en el hogar, carencia por acceso a la alimentación, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda o bien carencia por calidad y espacios en la vivienda (CONEVAL, 2010).



Porcentaje de población en pobreza multidimensional según si es hablante de lengua indígena o se identifica como tal (2008-2010). Fuente: MCS-ENIGH 2010.



Simulación del aumento de la pobreza de hablantes y no hablantes de lengua indígena sin el apoyo de Oportunidades (2010). Fuente misma anterior



Mayor cobertura relativa de Oportunidades. Fuente: MCS-ENIGH 2010.

Si nos remitimos a los indicadores específicos de carencias sociales, utilizando los mismos datos, se encuentra que en todos ellos, la población hablante de lengua indígena proporcionalmente es más carente que la no indígena. La mitad de la población hablante de lengua indígena presenta una carencia por servicios básicos en la vivienda mientras que en la no hablante es del 14%. En el caso del rezago educativo la proporción de personas hablantes de lengua indígena en carencia es más del doble de las que

se encuentran en esta condición y no hablan lengua indígena (48.6% y 20.0% respectivamente). Lo mismo sucede en el caso de la carencia por calidad y espacios en la vivienda (42% y 13% respectivamente). En el acceso a la alimentación no llega a ser el doble pero se acerca (41% para hablantes de lengua indígena y 24% para no hablantes). La carencia por acceso a la seguridad social en población hablante de lengua indígena es del 84% mientras en la no hablante es del 59%. En el indicador de salud es donde se nota que la desigualdad es menor puesto que se estima en 37% para hablantes de lengua indígena y de 32% para no hablantes. No obstante, que se incorporaron estos indicadores directos en una medición oficial de la pobreza en el país, una de sus grandes limitaciones es que no contempla la calidad de los servicios.

Vale decir, que la situación de todas las personas en pobreza es preocupante. No obstante, al tratar igualmente a poblaciones desiguales se corre el riesgo de perpetuar las desigualdades que han fundamentado las diferencias¹⁴ y, probablemente, el de profundizarlas.

❖ La definición oficial sobre la pobreza

La definición oficial sobre la pobreza establece que: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”. (CONEVAL, 2010, p.38)¹⁵.

¹⁴ Aquí valdría la pena estimar la proporción de personas indígenas y no indígenas utilizando datos censales que entran dentro de las categorías de excepción del programa Oportunidades (que no tengan centro de salud o educativo). es posible que salga que proporcionalmente es mayor la población indígena que la no indígena en esa situación.

¹⁵ Op cit.

Esta definición abre una veta de argumentación sobre el cumplimiento de los derechos sociales como parte intrínseca del quehacer del programa Oportunidades, en tanto busca modificar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Pobreza definida oficialmente a través de los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL. La transición del programa Oportunidades para utilizar estos criterios se hizo con las reglas de operación que se publicaron el 31 de diciembre de 2010 en el Diario oficial de la Federación al utilizar las definiciones de línea de bienestar y de bienestar mínimo que son parte de los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL.

❖ **Los argumentos en torno a la naturaleza y objetivos del programa**

A la hora de plantear una argumentación sobre el programa es necesario tomar en cuenta dos elementos: la naturaleza y objetivos del mismo.

Sobre la naturaleza del programa. El programa Oportunidades se nutre de la base de infraestructura que existe ya en el país, es decir, las clínicas, hospitales, centros educativos, etc. A la hora de evaluar sus resultados se presenta una gran paradoja. Por un lado, se tiene que al utilizar recursos ya existentes carga con sus limitaciones y sus bondades. Esto hace que cualquier argumento que se esgrima en torno a la calidad, ordenamiento o acceso a los servicios que el programa impulsa a través de otros entes, pueda ser desviado a las competencias de esos entes y, por consecuencia, perder la posibilidad de que, en lo que le toca al programa, se puedan realizar acciones concretas.

Sobre los objetivos del programa. El programa Oportunidades está orientado a combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza fundamentalmente desde una perspectiva del fortalecimiento del capital humano, más concretamente, aumentando sus capacidades a través de la educación y el mejoramiento de la salud. Esto se puede identificar con toda claridad en los documentos publicados al respecto. La argumentación que se siga en este caso debe considerar lo anterior con mucha claridad puesto que existe una cierta ambivalencia en el discurso oficial y en la comprensión popular del mismo. Por un lado, se tiene que el combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza no necesariamente implica que la pobreza actual sea combatida efectivamente. Sin embargo, ese es el objetivo explícito de Oportunidades. Por otro, en muchos contextos oficiales, se habla del programa como un instrumento de combate a la pobreza y se genera una confusión con la pobreza actual y la urgencia de salir de la misma. Esta segunda línea no debe estar presente en la argumentación porque lo que dicen los documentos no plantea logros en la pobreza actual sino, que se trata de una “apuesta” para las nuevas generaciones.

❖ **La visibilidad: sugerencia para la evolución del programa**

Se ha establecido que los programas sociales deben ser evaluados. Los parámetros para la evaluación pueden marcar los resultados de las mismas. Es imperiosa la necesidad de incidir en los indicadores que se utilizan para ello. En primer lugar, en los puntos centinela, se pueden incluir preguntas específicas que verifiquen si hay o no violaciones a los derechos por parte de operadores internos o asociados al programa. En segundo lugar, se puede solicitar un monitoreo específico de dos o tres indicadores que permitan comparar la situación y velocidad de los resultados para poblaciones indígenas y no indígenas, por ejemplo. Los indicadores de proceso, por su parte son útiles para efectos de la calidad de los procesos. Allí se pueden incorporar algunos que permitan evaluar todo aquello que ahora aparece invisible ante los indicadores de resultado. Estos pueden ser peldaños que permitan fundamentar lo que ahora aparece opaco con la falta de datos transparentes al respecto.

Comentarios, preguntas y respuestas:

P: *En tu presentación, referiste mucho el argumento de la contención. ¿Qué contiene ese término?*

R: *Esos datos indican que si la línea es menor puede ser un problema de medición, pero yo hubiese esperado que existiera mucho más aumento en la política. Una vez los organismos internacionales evaluadores expresaron que parte de lo que han servido los programas de transferencias es para hacer que no sea más grave el problema de la pobreza. Si viéramos que las carencias están bajando pero también están bajando porque los indicadores lo están haciendo. Pero estos indicadores no hablan de calidad ni de ejercicio de los derechos aunque discursivamente si se señalan. PRONASOL no abate el problema pero contiene la desestabilización. Hubiera habido un aumento de la pobreza extrema.*

P: *¿En esto de la seguridad social, se puede ver cómo miden los indicadores? Por ejemplo, cuando contrastas población nacional, población indígena hablante y no hablante, cuando veíamos los datos de la población indígena no hablante tenían a veces mejores ventajas con la población nacional. La pregunta es si esto se puede comparar.*

R: *Sí, en la página oficial están señalados los indicadores, los programas y las metodologías. En cuanto a cifras de población indígena es importante que el INEGI utiliza el criterio de la autoadscripción. Con respecto a la segunda pregunta, sí, la población no hablante está en mejores condiciones que la población nacional. Se tomó al individuo y a la familia, un integrante de la familia puede tener seguridad social. Se tomaron a adultos mayores. El tema empleo nadie lo toca. Al incluir población no beneficiaria directa, la cifra de mujeres aumentan igual a los varones.*

C: *En este tema de la contención no debemos partir de lo que es menos peor sino lo que debe ser.*

C: *Cuando se hace ese análisis étnico, hay una tendencia de asociar indígenas con pobres. En Oaxaca, ya no hay pobreza pero ya no hay cultura. Para combatir la pobreza hay que acabar con los indígenas.*

R: *Uno nunca toma en cuenta que es normal no hablar en su lengua. En INEGI hay una escala no aprobada. No saben si funciona con población indígena. No hubo esa validación de los indicadores. Fueron etnólogos para saber si era realmente para zonas de atención prioritaria.*

C: *Hay que tener en cuenta qué tipo de indicadores, pues llegan con indicadores levantados desde la perspectiva occidental -por ejemplo, en el tema de nutrición-, y resulta que existen comunidades donde esos no son los parámetros de ellos. Lo ideal debe ser construir los indicadores particulares para cada comunidad indígena.*

P: *¿Saben si hay propuestas de construcción de indicadores para pueblos indígenas? porque en el contexto del Derecho de los Pueblos Indígenas ellos deberían determinar cuáles son sus carencias.*

R: *En el CONEVAL se intentó construir algunos indicadores, pero no se logró y hasta ahora no existe ningún indicador. Para nosotros fue un gran avance incluir pueblos indígenas en la metodología de CONEVAL.*

P: *¿En términos de derechos qué resultados hay?*

R: *Están bajando las carencias. Los indicadores están hechos para que bajen, incluyen Seguro Popular como si fuera lo mismo que el IMSS; el acceso al agua es acceso a entubamiento. No llega a calidad. Hay avance en cuanto a que tiene una medición, es transparente. Los indicadores no hablan de ejercicio de derechos, ni de calidad de los servicios.*

Comentarios al Programa Oportunidades desde la experiencia del CELS de litigio en materia de políticas sociales

Silvina Zimmerman

Desde la creación de los sistemas de protección internacional de derechos humanos se viene produciendo una evolución importante en relación con la protección jurídica de la persona e incluso en la concepción sobre lo que significa el desarrollo de una vida con dignidad.

En sus orígenes, el derecho internacional de los derechos humanos se desarrolla a través de lo que podríamos denominar la **protección general**: un conjunto de declaraciones y tratados generales que consagran un plexo de derechos para todas las personas, ya sean civiles, políticos, económicos sociales o culturales. Por ejemplo, los Pactos de ONU de 1966 o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Aún cuando existen algunas diferencias entre el alcance de los deberes estatales frente a los DcyP y los DESC, en términos generales, de estos tratados surgen **obligaciones generales** para los Estados conocidas como obligación de respeto (obligación de abstención), garantía (obligación de hacer). A partir de esta última, los órganos de derechos humanos han construido también la **obligación de protección** que indica que el Estado no sólo es responsable de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos sino que debe también evitar que los particulares vulneren los derechos humanos reconocidos en los tratados. Es decir, está mirando lo que un Estado toleró u omitió hacer, si actuó con debida diligencia para evitar o prevenir las violaciones de derechos humanos por parte de terceros.

Poco después de estos tratados de alcance general, se han ido adoptando tratados que brindan **protección especial, a ciertos grupos** en situación de vulnerabilidad social. Estos tratados responden a la idea de que hay grupos sociales que sufren desventajas históricas y esas desventajas les impiden ejercer sus derechos en pie de igualdad con el resto de la sociedad. Así, el derecho internacional brindó protección especial a niños, mujeres, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, entre otros. La idea de la protección especial nace profundamente ligada al derecho a la igualdad y a la no discriminación. Parte de la base de que la igualdad significa igualdad en iguales circunstancias pero que si hay una desigualdad de hecho el Estado debe hacer más por ciertos grupos de manera de igualar su situación con la de los demás. Esta protección específica trajo consigo nuevas **obligaciones, ahora específicas**, que asumen los Estados al ratificar este tipo de tratados, entre las que se incluyen las **medidas de acción afirmativa temporal**.

❖ Los derechos de la mujer

Dentro de este grupo es que aparece en el ámbito de las Naciones Unidas la CEDAW de 1979 cuyo principal objetivo es erradicar la discriminación contra la mujer de hecho o de derecho y en el SIDH la Convención de Belém do Pará sobre violencia contra la mujer.

En un mundo jurídico occidental de carácter androcéntrico estos tratados imponen el desafío de barrer con prácticas basadas en la idea de superioridad o inferioridad de un sexo sobre otro en función de **roles estereotipados asignados al hombre y la mujer, mejorar la posición de la mujer y revertir** años de discriminación histórica contra la mujer en la vida familiar, política, social o cultural.

La Convención sobre la Mujer no se ocupa de manera directa de la problemática de la mujer indígena. El preámbulo, no obstante, contiene algunas fórmulas que permiten acercar alguna vinculación pues menciona.

1. Que la eliminación del racismo y el colonialismo son indispensables para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer.
2. Que la realización del derecho a la libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial, promoverá el progreso social, el desarrollo y la igualdad.

Luego, la CEDAW lo que hace en su art.14 es regular la situación de la mujer rural. El Comité CEDAW en su Observación General 24 sobre derecho a la salud puntualizó la importancia de facilitar a la mujer rural el acceso a los **recursos productivos**.

En los últimos años, algunos órganos de DDHH de la ONU y de la OEA comenzaron a preocuparse sólo de manera muy incipiente por la situación particular de la mujer indígena. Por ejemplo, se han detectado patrones reiterados de **violencia sexual, esterilizaciones forzadas, servicios inadecuados de salud reproductiva** frente a la mujer indígena. La CIDH ha incluido esta situación en sus informes y ha dictado medidas cautelares de protección urgente en este sentido respecto de mujeres indígenas que se encontraban en campos de refugiados. A su vez, desde 1995, varios organismos de ONU han indicado a los Estados la necesidad de eliminar la *discriminación que sufre la mujer en relación con el acceso y tenencia de la tierra como medio para combatir la discriminación asociada al género y la pobreza*. La idea subyacente es que el acceso igualitario y efectivo de la mujer a la tierra es una de las principales herramientas para combatir la pobreza.

También se ha desarrollado la noción de **discriminación múltiple** a raíz de las desventajas provenientes de ser mujer, indígena y pobre y recientemente, la de **discriminación sistémica** en el sentido que la discriminación contra algunos grupos subsiste de manera omnipresente, fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad. En estos casos, el DIDH otorga triple protección y los Estados deben realizar un plus de esfuerzo para intentar erradicarla.

En su informe del año 2003, el Relator de Pueblos Indígenas llamó la atención sobre los efectos a largo plazo en materia social, económica y cultural de los grandes proyectos de desarrollo y, aunque muy somera y vaga, señaló la necesidad de prestar especial atención y verificar el impacto diferenciado sobre la mujer.

❖ Los derechos de los pueblos indígenas

Paralelamente, desde los años 90 comienza a producirse una nueva revolución **en el mundo jurídico** ya que tanto las legislaciones internas de los países como la internacional consagran derechos específicos de los pueblos indígenas bajo la idea de que la **protección de la diversidad cultural es un imperativo ético** inseparable del respeto de la dignidad humana¹⁶.

16 CDESC, *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a)*, Observación General No. 21, 43º período de sesiones, 2010, E/C.12/GC/Rev.1, párr. 40.

La adopción del Convenio 169 de la OIT en 1989 primero y la Declaración de Naciones Unidas después, marcan un **cambio de paradigma** en la relación de los Estados con los pueblos indígenas pues instalan la obligación legal de completar el pasaje de políticas tradicionalmente asimilacionistas e integracionistas hacia políticas pluralistas que les permitan vivir y legar a las generaciones futuras su propio cosmovisión y forma de vida

En tal sentido, los desarrollos de los últimos años de los órganos de DDHH de la ONU y la OEA han resultado de singular importancia. Allí se dio un proceso creador de normas pero, sobre todo, se inició un importante proceso de reinterpretación de los tratados de derechos humanos a la luz de las pautas culturales, logrando la definición de nuevos contenidos y el desarrollo de estándares internacionales de derecho indígena. Uno de los avances más importantes ha sido la **relectura del art.21 de la CADH** en el sentido que además del derecho a la propiedad privada reconoce un tipo especial de propiedad: la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas. A partir de eso ha delineado un extenso conjunto de deberes estatales frente al derecho a la tierra y al territorio indígena.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas desarrollados bajo el paradigma de los derechos humanos nos imponen nuevos y enormes desafíos pues ponen en cuestión **el diseño mismo de nuestras instituciones** desde que éstas fueron y son pensadas y aplicadas desde Estados monoculturales. Hoy es necesario hacer una **relectura** y un **esfuerzo de compatibilización** de los instrumentos internacionales en clave indígena.

Por ejemplo, las opiniones acerca de lo que son las prácticas basadas en la superioridad de un sexo sobre otro podrían ser muy distintas no sólo entre pueblos indígenas y no indígenas sino también al interior de las comunidades indígenas. Lo mismo sucede con la discriminación que sufre la mujer rural en el acceso a la tierra ya que la titulación individual puede dañar el derecho colectivo de las comunidades indígenas a la tierra y al territorio.

Y por esa razón, estos nuevos desafíos evidencian la **urgencia de cumplir** con el mandato proveniente del derecho internacional en el sentido de que cualquier política estatal sea hoy consultada y esté diseñada de manera participada con los pueblos indígenas. Pues, los pueblos y comunidades tienen derecho a decidir su propio destino y sólo ellos son capaces de medir los potenciales impactos culturales de una determinada política pública.

❖ **La estrategia de intervención del CELS**

Desde el CELS acompañamos a las comunidades indígenas en su lucha por el cumplimiento de sus derechos específicos a la tierra y al territorio y eso nos ha llevado a situaciones complejas porque a la par que algunas luchas indígenas lograron visibilizarse se han incrementado respuestas institucionales violentas que incluyen desalojos y represión de la protesta social.

Esto lo aclaro porque en Argentina, todavía no existen importantes discusiones ligadas a las políticas sociales de transferencia de ingresos desde un enfoque étnico. De manera muy incipiente algunos programas de salud o de educación incorporan el enfoque étnico pero estamos muy lejos de la discusión de las políticas de lucha contra la pobreza o de transferencia de ingresos condicionada con este enfoque y por eso es muy poco lo que podemos aportar en ese sentido.

No obstante, hemos trabajado sobre algunos programas de esta índole con enfoque de derechos y por eso quería compartir con ustedes nuestra experiencia en este sentido.

En términos generales cualquier estrategia de intervención nuestra está basada en:

1. **Uso y fortalecimiento de escenarios internacionales.** Acudimos a los mecanismos internacionales de derechos humanos u otros foros internacionales más que nada como estrategia de visibilización de ciertos problemas, como herramientas para abrir espacios de diálogo con el Estado (a través de casos individuales, de soluciones amistosas, o de audiencias temáticas en el SIDH) pero también aprovechamos para impulsar el desarrollo de estándares internacionales que luego llevamos ante nuestros tribunales.
2. **La Promoción de estándares internacionales a nivel local.** Los tribunales argentinos desde hace más de 10 años vienen consolidando una importante doctrina judicial acerca de la obligatoriedad de aplicar los tratados internacionales de derechos humanos sino de realizar un control de convencionalidad, es decir, tener en cuenta la interpretación que los órganos internacionales realizan de los derechos consagrados.
3. **Complementariedad de estrategias:** el abordaje de cualquier tema implica el desarrollo de acciones de investigación, visibilización, litigio nacional e internacional, y de incidencia política.

❖ **Nuestro trabajo en políticas de transferencia de ingresos condicionadas o con corresponsabilidades**

En el CELS comenzamos a trabajar políticas sociales con enfoque de derechos en políticas sociales cuando luego de la grave crisis económica que estalló en el 2001 el Gobierno Nacional crea el Programa Jefas y Jefes de Hogar que preveía una ayuda monetaria (\$ 150 por titular) con el fin retórico de “garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social” a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los receptores a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los receptores a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”.

Nuestra estrategia de abordaje consistió en el análisis de este programa y otros posteriores desde el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la instalación de la discusión teórica con integrantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y el litigio de algunos aspectos.

Si bien constituía un avance que el programa incorporara el discurso de derechos era difícil afirmar que se trataba de una política social con enfoque de derechos porque:

- El derecho a la **inclusión social no** encontraba correlato en la **legislación argentina** pero, lo que es más grave, la ayuda monetaria estaba lejos de cubrir el contenido mínimo que requeriría el cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado. El monto, por ejemplo, se presentaba muy lejos de asegurar el acceso a las instituciones sociales.
- Había **escasa coordinación interna** entre el programa y los efectores de salud y educación.
- **No se habían previsto mecanismos administrativos o judiciales** de reclamo ante la denegación de la solicitud o cualquier otro problema.
- Pese a que el Decreto de creación establecía la necesidad de universalizar el plan a todas las familias argentinas que lo requirieran se puso, de hecho, como fecha de corte para el ingreso el **17 de mayo de 2002**. (presupuesto/mujeres).

Luego de analizar éste y otros programas sociales a partir de los estándares de derechos humanos, se tomó la decisión de judicializar casos individuales que intentaban por un lado evidenciar las brechas entre el diseño e implementación de estas políticas y el enfoque de derechos, y por otro lado, lograr el restablecimiento del supuesto “derecho” para las personas afectadas.

Las estrategias tenían por detrás el objetivo de lograr una reforma de política pública: concretamente la reapertura de la inscripción al programa. Es por ello que, en todos los casos patrocinados por el CELS el actor amparista invocó la legitimación para actuar en representación de los intereses y derechos de todas las personas que se encontraban en su misma situación (art. 43 de la Constitución Nacional (CN)).

Todos los casos que se litigaron estuvieron relacionados con la fecha de corte discrecional dispuesta por el Estado. Es decir, fueron casos de problemas de acceso al programa.

Cuando comenzó el litigio sobre estos casos, se produjo una **situación de estancamiento** por varios meses porque tanto los jueces laborales, como los del contencioso administrativo y los de la seguridad, en atención a que no estaba clara *la naturaleza* de la transferencia que se brindaba se declararon incompetentes. ¿Sobre qué materia estábamos litigando? ¿Cuál es el derecho involucrado? Finalmente, fueron los jueces de la seguridad social los que entendieron en estos casos.

En todos se presentaron **acciones de amparo** con solicitudes de **medidas cautelares**. En dos acciones judiciales que involucraban a casi 100 personas y los jueces ordenaron no sólo la inscripción al programa sino también que se entregue a las familias alimentos y medicamentos.

Obstáculos y cuentas pendientes de la estrategia de litigio:

- En ninguno de los casos los amparos *colectivos* fueron admitidos. Una de los argumentos contradictorios que se utilizó es que se trataba de un derecho individual patrimonial mientras que los demandantes habían argumentado la vulneración de diversos DESC en juego. Esto se volvía particularmente grave si se tiene en cuenta que el monto que se discute no genera interés para el sector privado y genera problemas de acceso a la justicia.
- Duración excesiva de los litigios.
- No hubo muchos casos porque las organizaciones sociales utilizaban mecanismos de exigibilidad política de sus derechos.
- No se logró discutir la política ni la apertura del plazo.
- No se logró un espacio de diálogo con el Estado, ni intrapoder, ni con los actores sociales.
- No se logró instalar en el PE que se trata de casos de **situación de extrema vulnerabilidad** social, pues su comportamiento en los expedientes siguió siendo el mismo que en cualquier otro litigio, obstruyendo el proceso, presentando recursos dilatorios.
- Finalmente, una consecuencia indirecta no deseada de la estrategia fue que el Programa de Transferencia de Ingresos subsiguiente, el Plan Familias, que vino a reemplazar al jefas y jefes de hogar fue incluso regresivo en tanto eliminó el discurso de derechos e incluso prohibió de manera expresa el uso de mecanismo de reclamo.

En relación con las sentencias que resolvieron ordenar las inscripciones se presentaron los siguientes logros y características:

- Avances en el reconocimiento de la justiciabilidad de los DESC. Muchos de los jueces entendieron que se encontraban frente a la vulneración del derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, que estos derechos son mandatos constitucionales para el PE y que el

juez debe actuar como garante. En algunos casos se destacó que es fundamental para erradicar la pobreza. Algunos jueces consideraban que estaba en juego la protección de la familia o la vida.

- Consolidación de que el cierre discrecional de un plazo de una política de transferencia de ingresos no es un criterio válido para hacer una diferenciación entre personas que se encuentran en las mismas circunstancias.
- Instalación del estándar de que no son admisibles las **excusas de índole presupuestario** para incumplir derechos básicos en situaciones de emergencia.
- De la misma manera algunos jueces señalaron que no se puede alegar **problemas de estructura administrativa o de operatoria, ni** de diseño compartido entre el Estado federal y las unidades políticas inferiores como criterios válidos para incumplir con los derechos.
- Se instaló la discusión entre los **márgenes de actuación del Poder Judicial y el PE**. En un caso el juez le dijo al Estado que podía inscribirlo en el programa de su preferencia mientras le garantizara sus derechos.
- Una de las estrategias que se utilizó sobre una de las juezas que tenía un gran número de inscripciones solicitadas es apelar al **discurso proveniente de los derechos del niño**. Fue una potente estrategia de sensibilización pues se remarcó que la decisión beneficiaría a casi 70 niños.
- Con la judicialización se logró la inscripción de casi 200 personas.

Comentarios, preguntas y respuestas:

P: *¿Cuál era el fundamento del litigio, tenía que ver con discriminación?*

R: *Llevar casos de derechos sociales a la justicia, se le dice obligación, no sólo progresiva, algo debe hacer en lo inmediato, no discriminación, contenido mínimo, doble estrategia. Vinculación con derechos civiles y políticos. Debe garantizar derechos, por lo menos, en el mismo nivel que al resto de la población. En el litigio del programa se buscó desde el estándar de no discriminación. Se alegó que el cierre del PTC de manera discrecional producía un trato discriminatorio para personas que cumplían con el mismo requisito.*

C: *La Declaración de la ONU deja abierto el mandato para elaboración de políticas públicas, la creación de condiciones para el ejercicio de derechos reconocidos. En cuanto a demarcaciones, demarcación, deslinde, etc., pueden existir tantos como pueblos y comunidades existan, no pueden ser homogéneas.*

C: *Hay que tener habilidad para plantearlas. Aquí se tratan como derechos programáticos. Ejemplo de PROCEDE hasta FANAR para titular terrenos en forma individual y hablar de derechos individuales. Lo vemos como derecho individual y derecho colectivo.*

C: *En Argentina en derechos indígenas igual.*

C: *Es necesario preguntarse cómo discutir las instituciones desde un diálogo intercultural, pues es necesario dar un nuevo contenido a las instituciones, preguntar a los pueblos y que sean ellos quienes decidan lo que quieren.*

C: *Entre los obstáculos en el litigio sobre programas sociales se encuentra la competencia de los jueces. Si bien se ha avanzado en justiciabilidad de los DESC, algunos jueces han dicho que los PTC*

son instrumentos para cumplir con los derechos de alimentación, vida, protección familiar, pero no derechos en sí.

C: Importante revisar el caso Mininumá del municipio de Metlatónoc en Guerrero, litigio de una comunidad indígena en contra del sistema de salud.

C: El programa Familias en acción en Colombia, en la Corte constitucional ha sido litigado sobre el tema de atención a desplazados.

C: En términos de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no se trata de que el gobierno continúe administrando los PTC, sino que, en ejercicio de la autonomía de los pueblos, sean ellos mismos quienes administren los recursos. Por tanto, se insiste, en el horizonte, más que adecuar o pedir las reformas al programa, es necesario que sea reforzada la autonomía y, en ejercicio de ésta, preguntar a los pueblos qué desarrollo es el que quieren y sean ellos quienes decidan sobre su futuro, como canalizar los recursos.

Como estrategia lo que hacemos es decirles que están violando derechos internacionales hasta llegar a un litigio de la no discriminación, de esa manera pudimos fundamentar el litigio. Una de las estrategias que a nosotros nos ha servido bastante es usar las herramientas de las Audiencias Temáticas frente a la Comisión Interamericana.

C: La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas deja abierta la oportunidad de que sean los Estados quienes puedan crear las políticas públicas para las poblaciones indígenas. En cuanto a los procesos de demarcación y deslinde éstos no pueden ser homogéneos sino deben tomar en cuenta las especificidades de los pueblos.

C: Cuando se plantea este tipo de derechos hay que tener habilidad para reclamarlos. Aquí en México la titulación es individual y de corte agrario, donde fragmenta el derecho colectivo. Aquí se planteó un litigio en contra del Estado pero lo perdimos, pues el juez decía que el programa te estaba beneficiando dando la propiedad, así sea individual.

C: En acceso a la justicia hay que agregar el tema de las comunidades que no tienen personalidad jurídica. Existen algunas consideraciones donde se les niega interés jurídico para reclamar lo que están reclamando. Una de las estrategias es decir que el convenio 169 de la OIT obliga al Estado a plantear la idea de derechos colectivos.

El Programa Oportunidades desde la perspectiva de las mujeres indígenas

Martha Sánchez Néstor

Buenos días, soy Martha Sánchez Néstor de Guerrero. Me toca coordinar todavía la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México y he sido parte de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas y estamos aquí para compartir y aprender. Gracias por la invitación.

En Guerrero, se ha trabajado mucho con las “Casas de las mujeres indígenas”. En ellas se busca la autonomía. Dan servicio las 24 horas, los 365 días del año y cuentan con traductoras. Hemos encontrado que muchas veces a quienes no les gusta el liderazgo de las mujeres, han calificado bien a las promotoras de salud cuando no hablan de derechos. Eso sería si se hubiera terminado el problema que dio origen a nuestro trabajo. Sin embargo estamos logrando salir adelante.

Se ha avanzado con organizaciones de base, nos movemos en el ámbito de las Naciones Unidas, de la OEA y en espacios locales. Este año se ha logrado que en cada comunidad se construyan las casas de las mujeres por la salud indígena y que éstas se sostengan en el tiempo. Se han abierto ya 18 casas.

También se ha trabajado como estrategia la formación de liderazgos de las mujeres. El conocimiento de herramientas jurídicas como la CEDAW, la Ley de Acceso a una vida libre de violencia. Sin embargo vemos que a estas normas les falta la visión multicultural. Por eso hemos buscado aliadas que conozcan otras experiencias de organización de mujeres indígenas.

La forma en que trabajamos es entrando por la Comisaría, por la “puerta grande”, a fin de arraigar los procesos y que las propias mujeres después se apropien de ellos y no personas de afuera. No se hace nada oculto, todo se informa a las autoridades pues la estrategia no es de confrontación con ellas, sino de trabajar conjuntamente, concientizarlas, crear redes de promotoras y de parteras. Si hay confrontación perdemos todo.

El punto es cómo distribuimos el poder? Cómo creamos relaciones más igualitarias? Hemos aprendido que es necesario tejer por varios lados. Nuestra alianza con los feminismos no es absoluto. En ocasiones hay tensión entre derechos individuales y derechos colectivos. Pero no se puede separar lo individual de lo colectivo, no se puede fragmentar.

Nuestros pueblos no son pobres, el Estado los ha empobrecido. Frente a eso el Programa Oportunidades es sólo un paliativo. Además, las comunidades donde se entrega se convierten en la ruta de los comerciantes porque las mujeres ese día van ahí a gastar lo que reciben. Este programa está permeando en las comunidades, la gente ya no quiere ir a los talleres si no va a recibir algo a cambio.

Dentro de las beneficiarias encontramos indígenas y no indígenas con diferentes estatus económicos. Otro problema es que no todas las mujeres están en Oportunidades y hay mujeres que dicen porqué yo no estoy. Luego están otras que no se sabe porqué, como las maestras bilingües.

En los últimos tiempos venimos hablando de construcción de una ciudadanía y de ser sujetas de derechos fuera de la comunidad y dentro de ella. Cuando nosotras hemos hecho los trabajos en salud materna el Programa Oportunidades siempre salta. Vemos que está generando en muchas mujeres una idea que nos preocupa, la de creer que si tienen más hijos tienen más derecho para recibir el dinero, sin pensar mucho en todas las demás implicaciones.

Ha habido momentos en que nos dicen que todas las beneficiarias debemos marchar por una determinada campaña y para nosotras eso también significa una violación de derechos.

Vemos que el apoyo es un acto que retribuye una acción laboral, esta parte que juega por el uso de las mujeres indígenas como objeto. Nos encontramos con el reto de cómo hacer que estas mujeres pueden llegar a recibir talleres que las formen en derechos indígenas y en derechos de la mujer.

En las reuniones que se tienen hay denuncias por parte de las mujeres porque existe violación en la implementación del Programa, desde quien firma la planilla hasta el recibimiento del dinero.

Nosotros entendemos que territorialmente somos ricas pero el Estado nos ha empobrecido en la parte de la alimentación por ejemplo. En el Estado de Guerrero, ahora se quiere que bailemos zumba para acabar con la obesidad, se imaginan? Lo que quiero plantear es que no se diseñan políticas de salud culturalmente adaptadas a las mujeres indígenas.

Nosotras no aceptamos que se nos imponga una relación subordinada como trabajadoras de nuestras casas de salud, sino que tengamos autonomía a la par de lo oficial, promoviendo los liderazgos y las alianzas. Las casas no están listas para sostenerse solas, es obligación de Estado garantizar su funcionamiento. Impulsamos los liderazgos con autonomía, con capacidades. No queremos seguir siendo sólo las beneficiarias del Estado. Queremos ser quien firma, quien autoriza y quien cobra. Hemos avanzado desde el proceso zapatista en una articulación de lo local hacia lo global, así como de lo global hacia lo local.

Reflexiones y sugerencias respecto a los derechos de las mujeres indígenas y el programa Oportunidades

Magdalena Gómez

Introducción

En primer lugar señalaré que el punto de partida es el documento El Programa Oportunidades y los Derechos de las Mujeres Indígenas en México.¹⁷

A diferencia de las grandes reformas estructurales que el Estado ha decidido en el marco de su modernización, las reformas dirigidas a los pueblos indígenas y a sus integrantes no expresan aún un replanteamiento del Estado para incorporar con todas sus implicaciones la dimensión pluricultural y garantizar el pleno ejercicio de la autonomía. El saldo del modelo económico vigente en términos de las cifras de mujeres y hombres en extrema pobreza es significativo y hasta ahora las políticas asistencialistas no logran abatirlas, si bien en algunos casos se observan efectos de mitigación. En ese sentido es importante señalar que mientras no cambie la orientación de la política económica el Estado será incapaz de trastocar la lógica que subyace en programas como Oportunidades.

En el caso de las mujeres en general, de las mujeres indígenas en particular, hay situaciones de marginación, hay situaciones en donde por la misma configuración histórica de las formas de gobierno indígena, la mujer por ejemplo, no ha tenido acceso al sistema de cargos, hay toda una serie de situaciones pero lo que también me queda muy claro es que tanto en el caso de los derechos individuales de las mujeres, como en el de los derechos individuales de todos los indígenas, mientras no se respeten los derechos de los pueblos en donde están insertos, no se puede avanzar en la garantía de los derechos individuales; ¿las mujeres indígenas se pueden liberar como mujeres de un contexto donde están negados los derechos de sus pueblos? creo que no, y creo que aquí se presenta una situación donde no estamos intercambiando un valor por otro, y un derecho por otro, porque se tiende mucho a insistir en una lógica maniquea de exclusión. Se dice, si se quieren derechos de los pueblos luego se quiere oprimir a los individuos, se quiere autonomía luego se quiere vulnerar la soberanía, se quiere territorio luego se quiere afectar los recursos básicos para la nación a la que se pretende desintegrar, entonces mucho de toda esta problemática tiene todas estas cargas ideológicas, maniquea donde la idea de que los pueblos indígenas coexisten a pleno derecho y a plena implicación con el conjunto de la nación mexicana.

¹⁷ Carmen Herrera y Julia Suárez, Coordinadoras. Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos.

Sabemos que la posición de las mujeres indígenas dentro de la organización social tradicional suele presentar situaciones de desventaja y marginación ante las cuales su único recurso posible es la utilización de los mecanismos jurídicos externos a la comunidad, referentes a la mujer en general.

La situación material de muchas comunidades indígenas ha impuesto modificaciones severas al sentido original que tenían muchas de las prácticas sociales tradicionales como es el caso del sistema de cargos. Este contexto de cambios ha involucrado a la mujer, quien está crecientemente asumiendo responsabilidades distintas a las que tradicionalmente le hablan sido reservadas. Un ejemplo de ello es el fenómeno de la migración de los jornaleros indígenas, donde la mujer se queda en la comunidad a cargo del conjunto de las tareas, tanto domésticas y familiares como agrícolas, en su caso. Cuando observamos estos cambios radicales y objetivos en la posición de las mujeres indígenas dentro de la comunidad, jamás escuchamos que se les acuse de atentar contra la tradición. En cambio, reciben tal acusación cuando plantea la necesidad de modificar o suprimir ciertas prácticas como el matrimonio obligado o pactado por los padres a edades tempranas sin su consentimiento, para citar un caso.

Por lo tanto, se hace necesaria una revisión sobre los alcances y posibilidades de los Derechos de la Mujer Indígena en el contexto de la legalidad, tanto nacional como internacional, así como en el ámbito del sistema normativo vigente al interior de los pueblos indígenas.

Como ha señalado Paloma Bonfil: Las mujeres indígenas participan en diferentes niveles de profundidad en las actividades de reproducción comunitaria, en el ritual y el sistema de cargos, si bien el grado y compromiso de su participación casi siempre está determinado por su relación con los varones -como esposas o hijas de mayordomo, por ejemplo-. De acuerdo con este sistema de valores, una mujer india sin hombre, no es nada. Sin embargo, en este renglón se patentiza una de las diferencias más importantes entre las sociedades indígenas: el grado de acceso para las mujeres a las esferas de toma de decisiones depende de la valorización que se les dé dentro de cada grupo, así como de las condiciones particulares de cada comunidad.

La otra dimensión insoslayable para las mujeres indígenas, es el binomio de género y de cultura, la doble exclusión. Existen una serie de normas de diversos rangos, relativas a los derechos de la mujer, sin adjetivos, tanto a nivel constitucional y legal como en el ámbito internacional¹⁸.

La posición que ha prevalecido respecto a la mujer indígena es muy evidente. Las normas sobre Derecho propiamente indígena se refieren a los derechos de los pueblos, a su autonomía sin referencias particulares a los sujetos y “las sujetas” que dan contenido a esa identidad. En el plano internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país, abre un importante marco de principios programáticos en torno a los Derechos de los Pueblos Indígenas con la única mención de su artículo 3º, de que el contenido de dicho convenio se aplicará sin discriminación a hombres y mujeres.

Por otra parte, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tampoco menciona derechos específicos de la mujer indígena ni se demanda a los pueblos interesados, la

¹⁸ En la Declaración Universal de Derechos Humanos se incluye a la mujer en sus postulados en condición de igualdad respecto al hombre. Destacaríamos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (adoptada en 1979 y ratificada por México en 1981). También se hace referencia a la igualdad de la mujer y la no discriminación en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptado en 1976 con adhesión de nuestro país en 1986), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado en 1976 con adhesión en 1981).

revisión de este tema. La consideración que se hace sigue siendo de tinte paternalista al señalar la vulnerabilidad de la mujer y los niños tratándose de la violación de los derechos humanos sin asumir la posibilidad de que alguna comunidad indígena llegara a resultar responsable de violar tales derechos.

Por todo ello corresponde preguntarnos ¿Dónde queda jurídicamente la mujer indígena? ¿Es válido plantear que deben existir derechos específicos para la mujer indígena, diferentes a los de todas las mujeres? ¿O bien debemos considerar que es suficiente con lo que se logre para los pueblos indígenas?

Sin duda, la mujer indígena, en plano de igualdad con el hombre indígena, tiene el derecho de participar y proponer readecuaciones a la normatividad tradicional que le permita la coexistencia de los derechos individuales sin demérito del derecho a la cultura propia, y corresponde a la legislación nacional e internacional respaldar e impulsar este proceso en un marco de respeto.

Todo ello da cuenta de la necesidad de que los pueblos indígenas cuenten con las condiciones necesarias para que en un marco de ejercicio de derechos y de reconocimiento a su autonomía, sean congruentes con el respeto a los derechos de las mujeres y establezcan las condiciones para que sea sancionada toda afectación en las comunidades cuya aplicación opere en detrimento de los derechos individuales de sus integrantes, hombres y mujeres.

En ese contexto anotaré que la sugerencia central consistiría en reorientar la política económica del Estado, ubicar el ejercicio de derechos en lógica universal y no focalizada, asumir el respeto a la libre determinación y autonomía. Los llamados programas de combate a la pobreza deben estar ligados a políticas dirigidas a mejorar la actividad económica, que afecten la calidad del nivel de vida a través de los cambios en el nivel de ingresos. Sin embargo al ubicar las implicaciones económicas de este derecho encontramos que genera fuertes reticencias pensando en que dar poder económico a los pueblos indígenas entraña riesgos para la sociedad considerada mayoritaria.

En un estudio de Kymlicka y Norman sobre políticas multiculturales y estado de bienestar, centrado en la experiencia europea donde la fuerte presencia de migrantes ha sido señalada como la causa de la crisis del estado de bienestar, resulta en la postura política negativa de considerar que la “solución” estaría en reforzar el nacionalismo del Estado de bienestar, por cierto en el estudio se incluyen los pueblos indígenas que en países como Noruega , Finlandia representa un desafío a través de las demandas del pueblo sami.

En conclusión, dado el carácter estructural del cambio que se requiere, soy consciente que sin olvidar ese fin último se pueden plantear sugerencias que modifiquen parcialmente el sentido inmediato de la política social:

- a) Salta a la vista la ausencia de la consideración de derechos de los pueblos indígenas, en específico el derecho a la autodeterminación y autonomía como su expresión concreta. Por ello las reglas de operación pueden cambiar para asumir la prioridad de las formas propias de organización social antes que la artificial y superpuesta creación de comités. Por ello resulta necesario un replanteamiento de fondo de la política social focalizada, homogeneizante centrada en los derechos individuales sin consideración a los colectivos.
- b) Es importante retomar el conjunto de observaciones emanadas de la evaluación que hiciera el CIESAS al programa Oportunidades.

- c) También ha quedado anotado que las responsabilidades asignadas a las mujeres indígenas en el Programa Oportunidades tienden a ubicarlas en el rol tradicional.
- d) Dicha política debe ser propuesta desde los pueblos atendiendo a sus características regionales pues no es lo mismo la relación que en Oaxaca se tiene con los municipios que el contraste en Chihuahua donde los rarámuris están dispersos en rancherías que generalmente no guardan relación con el municipio.
- e) El gobierno federal tendría que asumir la validación de tantas modalidades de política social como pueblos indígenas existen y comunidades indígenas urbanas.
- f) Un aspecto relevante sería suprimir los condicionantes actuales para la asignación de los llamados “apoyos o becas”. Es importante que se realice un programa educativo en materia de salud por ejemplo siempre con participación de las involucradas y garantizando la pertinencia cultural de los mismos. Ello daría viabilidad a los proyectos sin necesidad de medidas condicionantes que han dado lugar a las distorsiones señaladas en los resultados del proyecto.
- g) El gobierno federal debería asumir que no cuenta con la infraestructura necesaria para dar cobertura de calidad a los servicios de educación, salud y que ello induce al control burocrático de los condicionantes para la asignación de recursos económicos a las y los beneficiarios.
- h) Debe considerarse el impacto negativo frente a la reconstitución de los pueblos indígenas, al individualizar el acceso a dichos programas. Un anciano tzeltal, autoridad tradicional señaló sobre los apoyos del gobierno: “haciendo nada más como zángano en nuestro hogar, viviendo de sus programas, tantos engaños que nos ha dado y tanto sufrimiento no le gusta al gobierno que estamos organizados”¹⁹.

Comentarios, preguntas y respuestas a las presentaciones de Marta Sánchez y de Magdalena Gómez.

C: Cuando nosotros entramos a las comunidades no empezamos hablando de los derechos sino de las necesidades que estas mujeres viven. Se deben posicionar dentro de las comunidades mujeres indígenas líderes. La estrategia nuestra no es entrar en confrontación con las autoridades comunitarias sino crear las condiciones para mejorar las condiciones de las mujeres indígenas.

C: La participación y el empoderamiento es importante para fortalecer los PTC.

C: Para mí es una tensión que está presente, ahora es un problema el Programa de Oportunidades. Si éste se eliminara no se quita el problema, esto quiere decir, que existe un problema de fondo que es la pobreza.

C: Lo que si comentan bastante las mujeres es si hay una cartera de temas. Hay un vacío de información sobre lo que van a tratar después.

C: Lo que nosotros hemos visto de la salud reproductiva, es que en la clínica a veces los médicos se molestan cuando una mujer no acepta lo que ellos dicen, ellos como que quieren obligar a las mujeres. A veces yo pienso que la decisión de utilizar dispositivos es de cada quien. Cada persona decide y se le debe explicar bien cómo puede planificar pues a veces el médico te indica que debes utilizar dispositivos, pero no te explican ni cómo hacerlo ni cuándo hacerlo.

¹⁹ Manuel Gómez Deara Integrante de La Otra Campaña de San Sebastián Bachajón En la presentación del informe 2010 del Frayba el 30 de agosto 2011

C: *Es importante pensar en el acceso de las mujeres al sistema de cargos cuando hay un cambio de roles por la migración de sus parejas. Me pregunto si implica un cambio en los sistemas normativos. La realidad sigue siendo que una mujer sin hombre no es nada. Yo creo que el Convenio 169 abre principios programáticos con la mención de que se aplicará a hombres y mujeres.*

P: *¿Dónde quedan jurídicamente las mujeres indígenas? ¿Debemos plantear derechos específicos de mujeres indígenas respecto de otras mujeres?*

C: *Los pueblos indígenas cuentan con condiciones para que en un marco de autonomía sean congruentes y establezcan condiciones diferentes para las mujeres.*

C: *Las intervenciones que escuchamos nos ayudan a seguir pensando en ampliar las dimensiones. Por ejemplo, la de conocimientos tradicionales, que permite una idea de transversalización.*

C: *Otra noción es el tema de las causas de inasistencia a actividades del Programa. Nos lleva a pensar en la posibilidad de adaptar los programas a la idea de pluralismo jurídico.*

C: *El fantasma de si se saca el programa y la ausencia del Estado o nada. Si se saca un programa cómo es remplazado por otro. En Argentina se remplazó el programa de jefes. No implicó un costo político donde se pensó en alternativas.*

P: *Lo que presenta Martha tiene detrás un proceso de construcción de liderazgos de las mujeres indígenas de la Coordinadora guerrerense de mujeres indígenas. ¿Cómo se maneja desde ustedes, si es natural como una estrategia de la condición de menor poder que tienen las mujeres indígenas desde las comunidades?*

R: *El mundo indígena es de hombres y mujeres. Venimos de forma colectiva y luego hacia existir desde los derechos de las mujeres indígenas que roza con ciertas prácticas de violación de derechos humanos. Como el acceso a la justicia que habla de la debilidad de las mujeres indígenas. Lo tenemos claro con la responsabilidad de estado en materia de derechos indígenas. Responsabilidades en cuestiones básicas y cómo esto afecta a las mujeres indígenas. Por ejemplo, si se identifica a los municipios con mayor índice de muerte materna y ahí estamos los pueblos indígenas. Entramos por algo sensible y tangible a la comunidad. Entramos a una formación más integral hablando de derechos a las mujeres indígenas y de la CEDAW. En la elaboración de leyes contra la violencia. Trabajamos en la formación de liderazgos que conozcan otras experiencias mediante el intercambio con otras mujeres. Tratamos de cobijarnos y apoyarnos en aliadas que han intentado, que se opusieron a los hombres. Hay quienes se molestan y dicen ¿cómo es posible?, llevemos a la policía... Por eso la estrategia más segura es entrar por la comisaría, por la puerta grande. No vamos a hacer movimientos donde las lideresas sean de fuera.*

A veces sí nos encontramos con situaciones difíciles, por ejemplo, una niña de 12 años fue violada y quedó embarazada. Necesitamos ubicar psicólogas indígenas. La estrategia es crear condiciones de trabajo, de concientización crear la articulación entre las propias mujeres. Crear las redes. Tejer fino por varios lados evitando la confrontación con los hombres porque no todos son igual de

abiertos. El rollo es cómo distribuimos el poder y lo compartimos. Apoyar la defensa cuando tengan las condiciones para denunciar, necesitamos apoyar a la niña.

C: A veces pareciera que hay cierta tensión entre el liderazgo de las mujeres indígenas y el liderazgo del movimiento indígena.

C: Es necesario entrar por la institucionalidad comunitaria. Es un falso dilema. Es falso que se trate de derechos que se contraponen. No es un fundamentalismo que rechaza los derechos de las mujeres. Es una estrategia que no se contrapone. El problema no es el Programa Oportunidades, es la pobreza. Y la pobreza nos incumbe a todas/os, hombres, mujeres y colectividades. Sólo cuando tenemos distinto enfoque, abordamos de manera distinta. Pareciera que hay que dejar de ser indígena, para dejar de ser pobre.

C: Parte que espanta o coloca a muchos hombres indígenas es la alianza con mujeres feministas. Tenemos una alianza fuerte que no es total y absoluta. Estamos identificando las cercanías. Un tema que debemos dialogar más es el de los derechos individuales y colectivos. Creo que si no dialogamos lo individual y lo colectivo, estamos fragmentando. La reivindicación de las mujeres indígenas no se piensa si no hay una reivindicación colectiva de los pueblos indígenas. No nos creamos el falso dilema. No son las feministas el problema.

C: El Programa Oportunidades afecta los procesos de organización de las mujeres indígenas porque preguntan qué se les va a dar si participan y a veces no se logra desarrollar una actividad de capacitación. De esa manera se controla y obstaculiza la participación ciudadana. Esa sí es la contención.

C: El derecho nos salva en el sentido de evitar ante situaciones que se han planteando a hacer juicios culturales. La reacción es indagar qué pasa en esta situación, en esta comunidad, pero en lugar de hacerlo, muchas veces se afirma haciendo generalizaciones diciendo las comunidades indígenas esto y esto otro.

Perspectiva de derechos colectivos de los Pueblos indígenas

Lic. Hugo Aguilar

Como abogado construyo argumentos frente a un problema concreto y creo que aquí el Programa Oportunidades no es nuestro problema sino la pobreza. Es necesario partir de que la pobreza es la realidad de los pueblos indígenas. Se dice que uno de los factores de la desnutrición infantil es la existencia de los pueblos, que el problema de las mujeres es la existencia de los pueblos indígenas. Son pobres porque son indígenas. Pareciera que hay que dejar de ser indígena, para dejar de ser pobre. Entonces hay que acabar con los indígenas para acabar con la pobreza.

Tenemos dos precisiones importantes: la primera es que las leyes que se hagan o las políticas que se construyan deben ser desde las realidades de los pueblos, todavía a estas alturas la sólo existencia de los pueblos genera un debate; y la segunda, que los propios pueblos hemos querido construir un horizonte sobre el qué hacer con la violación de los derechos de los pueblos indígenas.

Los conflictos en temas indígenas presentan tres perspectivas: primera, si conflicto es frente al Estado, le reclamamos al Estado su rol de garante; segunda, si el conflicto es entre comunidades, tambaleamos; y tercera, cuando los problemas surgen al interior de las comunidades. En estos dos últimos es donde es más complicada la resolución del conflicto por las distintas interpretaciones culturales.

Se requiere buscar horizontes que nos orienten. Cómo se que el conflicto no se resuelve en contra de los intereses de la comunidad? En Oaxaca le hemos llamado comunalidad, una metodología para acercarse a entender la comunidad, su modo de vida, el gusto por lo colectivo, fortalecer la tenencia colectiva de la tierra. Esto ha sido orientador para la solución de muchos conflictos. Pienso que esta parte debería ser puesta en el dominio público de todos los pueblos indígenas.

Sin embargo una institución gubernamental con una política pública mete a la comunidad en una dinámica distinta, no hay tradición de entender al otro y su forma de operar.

Ahora, cómo asumimos la pluralidad jurídica? Otra problemática es esa brecha enorme entre la legislación y la aplicación de la práctica, por ejemplo sobre el reconocimiento del sistema electoral de municipios indígenas.

En Oaxaca se reconocieron derechos de los pueblos, antes que a nivel Federal, pero en los tribunales no se ha dado contenido. Hasta ahora no se han reconocido los sistemas normativos indígenas. En lo único en que se ha avanzado es sobre el sistema electoral. Sino re-educamos a los operadores de justicia no avanzaremos en el ejercicio de los derechos.

Se abre una expectativa con la apertura por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la 10ª época de jurisprudencia con la reciente reforma constitucional sobre derechos humanos. Los derechos colectivos son derechos humanos. La Corte tendría que reconocerlo pero hay duda de que así sea con posturas como la que establece la preeminencia de la Ley Agraria sobre la libre determinación, siendo que la Ley Agraria es una ley secundaria.

En las controversias constitucionales de 2001, presentadas mediante los municipios con presencia indígena fueron aceptadas pero declaradas improcedentes. Se dijo entonces que los municipios no tienen personalidad para representar a los pueblos indígenas.

El derecho al traductor uno de los que más se ha pronunciado la Corte, es un derecho individual, por eso aquí la Corte se ha movido con solvencia, mas no sobre derechos colectivos. La Corte se ha expresado sobre derechos del consumidor, pero no sobre derechos de los pueblos indígenas.

Comentarios, preguntas y respuestas:

C: Lo que ha fallado la Corte en estos últimos años es la preeminencia de la cuestión agraria sobre el derecho de libre determinación. Ahora se desconoce también la personalidad jurídica de los pueblos indígenas. Utilizando la idea de Charles R. Hale sobre derechos permitidos, tal parece que los derechos de los pueblos indígenas se dividen en derechos permitidos y derechos no permitidos y hasta criminalizados. En los primeros se encuentran el derecho a la traducción, a la educación intercultural; en los segundos, el derecho a la autonomía, a la libre determinación, al territorio. En los que no afecta el poder o los recursos del Estado, no se tiene problema, pero cuando se trata de los derechos de autonomía, de territorio, libre determinación que impacta en el ejercicio del poder, ahí el Estado no permite ni garantiza su ejercicio. Lo que se ha dado es la autonomía de hecho, como el caso de los municipios autónomos zapatistas, la policía comunitaria en Guerrero. En ha habido una readecuación institucional pobre, marginal y pequeña.

C: La construcción de los programas debe pasar por los de abajo. La cooperación debe exigir este requisito. El proceso de apropiación del Programa no puede prescindir de derechos reconocidos. Los pueblos indígenas tienen que tener herramientas para el ejercicio de derechos reconocidos. El territorio es clave de los derechos colectivos. Es el espacio para el ejercicio de los derechos diferenciados. El lugar donde se garantiza la igualdad ante la ley.

C: Es necesario poner la ciudadanía multicultural al centro. Los PTC son uno de los instrumentos para la protección social. Elementos para valorar la protección social: igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento; rendición de cuentas y transparencia. Los PTC son baratos, significan sólo el 0.2% del PIB. Son más baratos que garantizar la universalidad. La condicionalidad y la focalización son muy debatidos. Tal vez pensar en corresponsabilidades comunitarias. Sería interesante revisar los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador publicados en 2011.

C: Cuando se habla del Programa Oportunidades como política de Estado, es necesario plantearse o replantearse de qué Estado se habla.

C: Es necesario considerar también que la realidad de cada Pueblo es diferente. Por lo tanto, la perspectiva colectiva también debe ser diferenciada por pueblo.

P: Si se debe plantear derechos territoriales antes que autonomía, pues la autonomía incluye los derechos territoriales, ¿es necesario una reforma del Estado que permita la libre determinación y la autonomía?

C: Las políticas del Banco Mundial son políticas de contención, medidas paliativas.

C: En el escenario de la reforma, preguntarse cuáles son las condiciones mínimas de la reforma. Que los propios pueblos decidan si los recursos los manejan ellos o que los maneje el gobierno.

C: Me pregunto, ¿cuál es el modelo de desarrollo que quieren los pueblos indígenas? Ellos se ocupan de resolver la pobreza?

C: Un tema pendiente es el tema de la ciudadanía, ¿qué significa la ciudadanía para los pueblos indígenas?

C: Es necesario documentar la reacción del gobierno ante demandas fundadas de los pueblos indígenas. Es necesario también que los pueblos indígenas vayan en alianza con otros grupos, sectores, que no vayan solos.

C: En este planteamiento es necesario diferenciar lo inmediato de lo mediato. ¿Cuál es la relación de los pueblos con el Estado? Dónde es necesaria la adecuación de los derechos, y la diferenciación también en los propios pueblos. El establecimiento de condiciones mínimas.

C: El diseño y aplicación del PO debe ser acordado con los propios pueblos.

C: En Oaxaca está garantizada la autonomía como pueblo y como comunidad. La autonomía está reglamentada en la ley secundaria.

C: Se propone la promoción de un amparo colectivo, donde la comunidad solicite.

C: Es importante que se meta en la agenda del movimiento indígena, en donde se encuentra el tema de desarrollo, el pago de servicios ambientales.

C: Para la argumentación es necesario revisar los precedentes de la Corte sobre el ejercicio de derechos. También los conceptos de universalidad y especificidad; aplicación general; homogeneidad, ante un país pluricultural. No se puede usar la universalidad ante el reconocimiento de ser un país pluricultural.

C: En la afectación, considerar la afectación a los derechos culturales, el sistema de cargos. Traducir a argumentación jurídica, el reforzamiento de roles tradicionales entre mujeres y hombres.

C: Cuatro argumentos: 1) Derecho indígena: autonomía, desarrollo; 2) Igualdad y no discriminación; 3) Contenido de los derechos de alimentación, salud, educación (si contienen los elementos de adaptabilidad, aceptabilidad, accesibilidad); y 4) Derecho a una vida libre de violencia.

- C: La universalidad no debe implicar homogeneidad sino universalización con adecuación cultural.*
- C: Es importante considerar la discriminación múltiple de las mujeres indígenas, quienes son destinatarias de una discriminación específica que no se necesita comparar con nadie.*
- C: Es importante revisar el voto particular sobre pobreza, emitido por el ex ministro de la Corte Mariano Azuela en las controversias constitucionales sobre la reforma constitucional en materia indígena.*
- C: Un Estado garantista debe garantizar en condiciones de igualdad el ejercicio de derechos diferenciados.*
- C: Revisar las tesis de la Corte sobre Igualdad.*
- C: Considerar al Banco Mundial como aliado para la emisión de lineamientos de atención a pueblos indígenas.*
- C: Presentar la investigación al gobierno de Oaxaca y al gobierno federal.*
- C: Es necesario judicializar para reinterpretar los derechos colectivos.*
- C: Sobre justiciabilidad, lo que señalas refleja en dónde estamos en el país sobre derechos de los pueblos indígenas. Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos se abre una perspectiva, pero vamos a ver si la Corte acepta que los derechos indígenas son derechos humanos.*
- C: Hay un desfase entre derechos reconocidos en ámbito internacional y la normatividad y prácticas internas. No hay puentes de concreción.*

**Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
Sugerencias de estrategias de incidencia y/o litigio de impacto
en los programas de transferencias monetarias condicionadas.
Necesidad de cumplimiento efectivo por parte de los Estados en
materia de derechos humanos, particularmente en derechos de los
pueblos y mujeres indígenas.**

Dr. Vladimir Aguilar

La Política surge y se inventa en lo social, en la resistencia a la opresión
en la enunciación de derechos nuevos
que transforman a las víctimas en sujetos activos.
Daniel Bensaid

Introducción

El presente Documento de Opinión parte del análisis del proyecto “*Políticas sociales y derechos de las mujeres indígenas en México - II*”, en el contexto del proyecto regional “*Discriminación Étnica y de Género en las Américas: el caso de las Mujeres Indígenas*”. Nuestro propósito es contribuir con algunas ideas y propuestas para incidir en el “*Programa Oportunidades que pueden impactar en los programas de transferencias monetarias condicionadas, que en América Latina aplican los gobiernos como medida de atención de la pobreza en la región*”, precisando el contexto del mismo en el ámbito de posibles acciones (jurídicas y políticas) tendientes a afinar estrategias de incidencia nacionales para el ejercicio de derechos reconocidos.

I.- El carácter de los programas

Desde que los Estados en América Latina y el Caribe reciben financiamiento externo para el desarrollo de programas nacionales destinados a enfrentar problemas como la pobreza, existen debilidades gubernamentales en la aproximación-solución a problemas de naturaleza estructural. La transferencia de capacidades (responsabilidades) a instancias regionales o internacionales con estándares de planificación y acción, ha sido una constante de los Estados como consecuencia de esta dinámica impuesta la mayoría de las veces “desde afuera”.

Se trata pues de una suerte de desaprensión (desafección) por parte de los Estados a tareas que, en principio, le deben ser propias al constituir ellas parte de su naturaleza y de su razón histórica.

II.- ¿Cómo incidir en el programa?

Incidir en el programa pasa por incidir en el país. En efecto, los países acogen ciertos programas pues los mismos responden a regímenes internacionales de la cooperación que no dejan capacidad a los Estados y gobiernos para actuar con relativa autonomía.

La teoría de los regímenes internacionales en el marco explicativo de las relaciones internacionales de los últimos cincuenta años, da cuenta de una simbiosis entre cambios institucionales en el orden externo que inciden en el ámbito doméstico.

III.- La construcción de los programas debe pasar por la participación “desde abajo” de los destinatarios del programa

La condición para que la cooperación se implemente debe pasar por la exigencia y el planteamiento de que el programa vaya dirigido a las comunidades, pero que sea también resultado de una exigencia “desde abajo”, en el sentido de que el destinatario del programa sea a la vez “evaluado” y “evaluador”. Lo anterior está determinado por el hecho que los destinatarios de los programas son además de actores políticos fundamentalmente sujetos de derechos, en consecuencia, han dejado de ser víctimas y excluidos y se han convertido en sujetos activos²⁰.

Si son sujetos de derechos son destinatarios de derechos reconocidos en normas constitucionales e instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, de obligatorio cumplimiento.

IV.- El ámbito de las acciones: la política pública como estrategia de incidencia para la implementación del derecho reconocido

Las nuevas tendencias doctrinarias en materia de políticas públicas nos advierten que éstas son fundamentalmente asunto de la sociedad y no sólo de los Estados, y sobre todo, que es posible comprender que los derechos individuales y colectivos contenidos en los contratos sociales de los países de América Latina y el Caribe pueden ser extensibles (materializados) a través de las políticas públicas.

Para el caso de programas como el que se está evaluando, deberían de incluir la posibilidad del desarrollo de políticas públicas como mecanismo de efectividad del derecho reconocido. La política pública es una herramienta para el ejercicio del derecho reconocido en el ámbito doméstico e internacional. El programa no puede y no debe prescindir de derechos reconocidos. Al contrario, debe contener las herramientas y los instrumentos para el ejercicio de derechos reconocidos.

El compromiso de cualquier donante, organismo regional o internacional en la propuesta e implementación de programas de esta naturaleza, debe ser el de que los mismos se conviertan en un mecanismo para el desarrollo, pero sobre todo, para el ejercicio de derechos reconocidos.

V.- El fondo de la cuestión: derechos indígenas, derechos territoriales, derechos pendientes. El ámbito de la propuesta y acciones en el contexto de los derechos colectivos

- Preliminares

Una de las condiciones para el avance de la composición de la noción del Estado-nación moderno ha sido la fragmentación de los territorios ancestrales indígenas mediante la perpetuación de la idea de *res nullius*. En virtud de esto, ha habido un proceso de violencia institucional del Estado-nación contra pueblos indígenas, la cual ha estado determinada por dos circunstancias simultáneas:

- a) Una, por el desconocimiento reiterado de los territorios ancestrales indígenas así como por su proceso de ocupación histórica (de la *res nullius* al *uti possidetis*);
- b) Dos, por la superposición (en forma violenta y que a su vez violenta las instituciones existentes) de instituciones en territorios indígenas.

²⁰ Ver el desarrollo de este aspecto en el punto V de este Documento.

En consecuencia, el desplazamiento de pueblos y comunidades indígenas con mayor énfasis en mujeres y niños indígenas, se produce en el contexto de las circunstancias antes descritas.

-El Territorio²¹ como clave de realización de los derechos colectivos. Algunos supuestos para su implementación en el contexto jurídico nacional

Los derechos indígenas son derechos especiales y diferenciados. La condición para su puesta en práctica es el territorio, como espacio (lugar) para la realización del derecho a la diferencia. Es en la condición diferenciada expresada en el territorio donde emerge la noción de igualdad. La creación de condiciones (de igualdad) por parte del Estado garantista son las que deben prevalecer para el ejercicio de los derechos indígenas como derechos distintos, especiales y propios.

El Territorio sería así: 1.- El espacio para el ejercicio de derechos diferenciados; 2.- El lugar en el que se garantiza la condición de igualdad ante la ley.

Lo anterior nos conlleva a la doble dimensión del derecho (adjetivo y sustantivo; objetivo y subjetivo), a saber:

1.- Derechos reconocidos: son aquellos que se encuentran contenidos y garantizados en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

2.- Derechos ejercidos: son aquellos que, una vez reconocidos y garantizados, son apropiados por el destinatario del derecho, es decir, por el o los sujetos de derecho (s), en este caso los pueblos y comunidades indígenas.

- Necesidad de agendas nacionales y locales para estrategias de incidencia en la acción jurídica y de políticas públicas

De lo antes expuesto, y como estrategias nacionales de incidencia, se plantean dos ámbitos de acción:

I.- Impulso de estrategias nacionales y locales de incidencia para el reconocimiento de las tierras, territorios y recursos tal como lo prevé la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, para: a) El desarrollo de mecanismos (demarcación o autodemarcación)²² para procesos de deslinde de las tierras, territorios y recursos; b) Lo anterior permitiría determinar el lugar para la realización de derechos reconocidos; c) Asimismo, coadyuvaría al reconocimiento de los espacios geográficos necesarios para la materialización de los derechos territoriales reconocidos; d) Constituirían el sitio para la gestión territorial de los derechos reconocidos. A su vez, la gestión territorial permitiría la concreción de la demarcación o autodemarcación (según sea el caso), creando las condiciones para el ejercicio de la libre determinación fundamento de los derechos territoriales indígenas, pues esta constituye

²¹ Ver Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), a favor del pueblo Saramaka versus Surinam, del 28 de noviembre del año 2007.

²² La **Demarcación** se entiende como el proceso mediante el cual el Estado se obliga, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas, a la delimitación de sus territorios habitados de manera ancestral o tradicional. La **Autodemarcación** es el proceso de deslinde llevado a cabo por los propios sujetos de derecho (pueblos y comunidades indígenas), la cual debe ser validado por el Estado. Ver Informe de la Red Jurídica Amazónica sobre “*El Estado de Actual de los Derechos al Territorio y al Autogobierno de los Pueblos Indígenas en la Región Amazónica de Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú*”, presentado en Audiencia Pública en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en 143 Período de Sesiones, octubre 2011.

la máxima expresión del desarrollo de los derechos territoriales indígenas. La gestión territorial sería así la principal estrategia de incidencia para el control de su espacio histórico ancestral y tradicional.

II.- Acciones de incidencia jurídica tendientes al ejercicio del derecho reconocido, la cual se sostendría en: 1.- El desarrollo de estrategias para reconocer, gestionar y no necesariamente sólo para deslindar las tierras y los territorios, a partir de los supuestos esbozados ut supra; 2.- Positivizar un derecho sobre el espacio y el tiempo a través de los derechos territoriales; 3.- Garantizar la seguridad territorial de los pueblos y comunidades indígenas pero también la del Estado; 4.- Garantizar un ordenamiento territorial, nacional, regional y local a través de Planes de Vida Indígenas²³; 5.- Haciendo que el tiempo del derecho sea el tiempo de las instituciones; 6.- Crear las condiciones para el tránsito de territorios en conflicto y en tensión a territorios para la búsqueda de consensos y acuerdos, en definitiva, en territorios para la paz.

Como conclusión y en virtud de lo antes expuesto, no hay plan ni programa por encima de derechos humanos y en consecuencia, de los derechos indígenas. Si el plan o programa no se ajusta a los contratos sociales existentes y a los estándares internacionales en materia de derechos indígenas, entonces el plan o programa debe ser cambiado.

Cualquier plan o programa no sustituye al contrato social ni a los derechos humanos e indígenas en el reconocido, sino que se ajusta o subsume a lo que en ellos puede estar contenido como derecho. Pero al mismo tiempo, cualquier intento de gobernanza (en territorios indígenas para nuestro caso) está condenado al fracaso si sus derechos reconocidos como derechos humanos son derechos inconclusos, o para el caso de los derechos territoriales indígenas, derechos pendientes.

El derecho - a través de la política pública –puede dejar de ser una abstracción.

²³ Véase por ejemplo el Plan de Vida de la Comunidad Indígena Yukpa de Chaktapa de la Sierra de Perijá, en el Estado Zulia, Venezuela. A este respecto, cabe señalar que la Visión de Vida a Futuro (Calidad de Vida, Buen Vivir, etc.) de los pueblos indígenas, se sostiene en los propios Planes de Vida Indígenas los cuales en sí mismos incorporan dimensiones o perspectivas de derechos; género; derechos territoriales y de ambiente, entre otros.

Apuntes para el debate sobre el mejoramiento del diseño del programa Oportunidades para la inclusión de los pueblos indígenas

Claudia Robles Farías²⁴

En las páginas que siguen, se abordarán una serie de elementos que pueden contribuir a profundizar los alcances del programa de transferencias condicionadas *Oportunidades* (ex Progresá) a partir de un enfoque de derechos y étnico.

Como argumento común a los diversos puntos que se exponen, subyace el convencimiento de que México enfrenta una oportunidad clave para profundizar en los avances que se han logrado a partir de este programa, y en resguardar, progresivamente, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como los derechos de los pueblos indígenas (DPI), de sus habitantes desde claves de justicia interétnica. Por una parte, se ha avanzado ya en gestar un trabajo intersectorial y una institucionalidad surgida al alero de este programa. Por la otra, los positivos resultados en algunos indicadores de capital humano obtenidos por éste han permitido también legitimarlo frente a la opinión pública y expandir su alcance en el marco de una estrategia que articula más integralmente acciones de protección y promoción social - *Vivir Mejor* -. Cabe destacar que uno de los ejes mencionados en esta estrategia es explícitamente el logro de la igualdad étnica (Sedesol, 2010a), lo cual constituye un argumento técnico para proponer acciones en esta línea.

Es también posible discutir si es que, a través de la incorporación de un enfoque étnico al principal programa de asistencia no contributiva en México, es posible comenzar a visibilizar la situación de los pueblos indígenas y a plantear acciones en un marco respetuoso de sus derechos colectivos en tanto pueblos indígenas, avanzando de su inclusión en tanto pobres, a su reconocimiento como pueblos y actores de su propio desarrollo. Pese a lo anterior, hasta ahora, éste ha sido un aspecto sólo tangencialmente tocado en la operación y ausente en el diseño del programa (Herrera y Suárez, 2011; Robles, 2009).

Debido a la naturaleza de la focalización del programa Oportunidades, éste se ha implementado en territorios y municipios donde habitan familias y comunidades pertenecientes a pueblos indígenas viviendo en situación de pobreza extrema. De esta forma, Sedesol (2010b: 24) reconoce impactos del programa entre quienes pertenecen a pueblos indígenas. Así, por ejemplo, se menciona que éste ha permitido que 26,6% de los jóvenes indígenas beneficiados por el programa tengan al estudio como principal ocupación, frente a 12,1% entre quienes son indígenas y no son beneficiarios. En el caso de las jóvenes, este porcentaje se eleva al 28%, en comparación con 7,4% entre las no beneficiarias. Sin embargo, no se menciona una estrategia explícita para incorporar a esta población al programa y lograr mejores resultados en ella.

²⁴ Consultora, División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este contexto, se proponen cuatro aspectos para el debate sobre posibles cambios a instrumentar en el programa Oportunidades y que permitan mejorar la situación de quienes pertenecen a pueblos indígenas, y especialmente, de las mujeres indígenas.

En primer lugar, se plantea la relevancia que tiene identificar el rol de un programa de transferencias condicionadas (PTC) para quienes pertenecen a pueblos indígenas desde la óptica del bienestar y de un enfoque de derechos. Éste es un punto fundamental, si se apunta a instalar una mirada transformadora respecto de las relaciones entre pueblos indígenas y estado en el largo plazo, y cabe reflexionar respecto a cómo se pueden situar las acciones del programa en este horizonte.

En segundo lugar, existen una serie de aspectos que pueden ser fortalecidos y propuestos para el programa desde un enfoque de derechos, particularmente atendiendo al principio de complementariedad entre éstos, y especialmente, considerando un enfoque de género.

En tercer lugar, se identifican algunos ámbitos operativos que podrían fortalecerse en la implementación del programa, de manera de realizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los principios de no discriminación, participación y empoderamiento, y rendición de cuentas y transparencia.

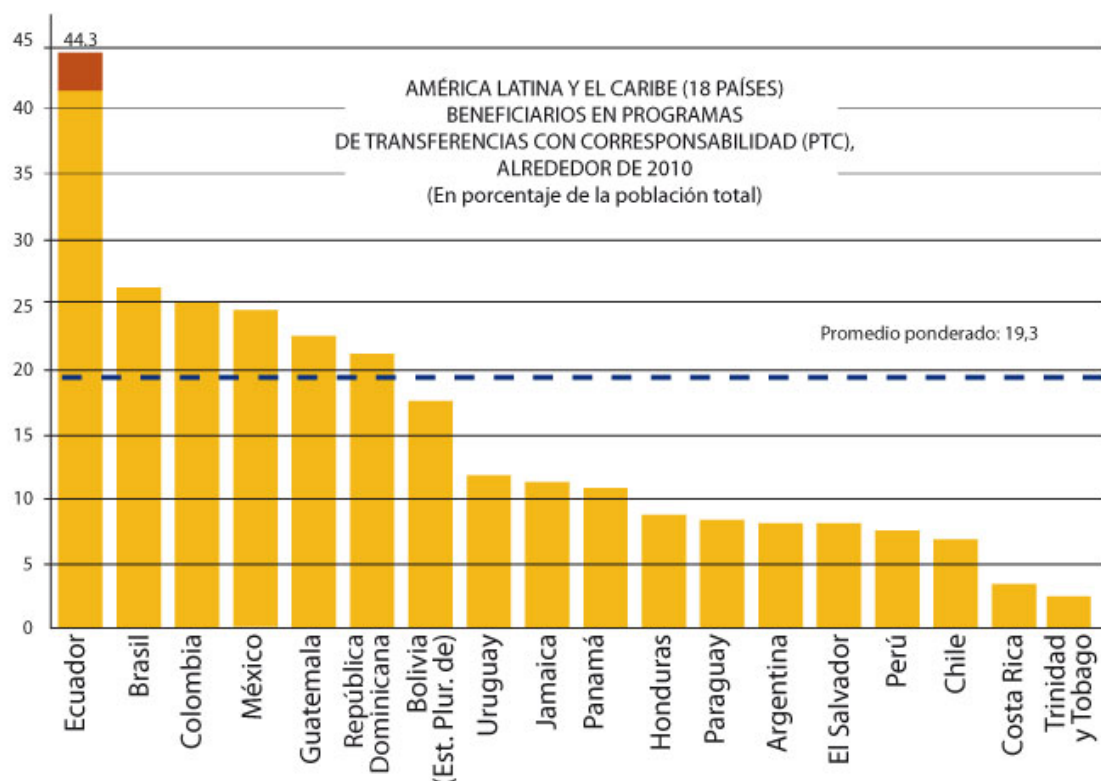
Finalmente, en cuarto lugar, se propone al concepto de garantías sociales como uno que permitiría sistematizar de mejor forma los avances que se buscan con las transformaciones operadas sobre el programa. Como contra-cara, se discute el papel de un sistema de indicadores para monitorear el avance de esta hoja de ruta para el pleno ejercicio de derechos por parte de los pueblos indígenas y el rol de un programa de transferencias condicionadas en este objetivo.

Antes de entrar de lleno en estos cinco aspectos, sin embargo, se explora brevemente el rol de las transferencias condicionadas en los debates sobre protección social, para poner en contexto la discusión sobre la especificidad de los derechos de los pueblos indígenas frente a estos instrumentos de política.

❖ Los programas de transferencias condicionadas (PTC) en el horizonte de la protección social

Los programas de transferencia condicionadas están hoy presentes en 19 países de América Latina y el Caribe y cubren a 19,3% de su población (Cecchini y Madariaga, 2011), representando una de las experiencias más paradigmáticas de difusión de políticas en la región.

Los PTC cubren 25 millones de familias (cerca de 113 millones de personas) en América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de transferencias condicionadas.

Estos programas buscan detener la reproducción intergeneracional de la pobreza, generando mecanismos de alivio directo a través de las transferencias monetarias, y promoviendo el fortalecimiento del capital humano de las familias más pobres y vulnerables, aspecto en el cual se insertan las condicionalidades. Éstas últimas, están, en general, asociadas a la asistencia, por parte de niños/as y jóvenes, a establecimientos educativos y el cumplimiento de controles de salud, en cuyo cumplimiento se ha otorgado un rol principal a las mujeres en tanto madres, quienes, en la gran mayoría de los casos, son quienes reciben las transferencias monetarias. En esta lógica, los PTC benefician fundamentalmente a familias con hijos/as menores de edad, y en menor grado, han incorporado en su diseño otros grupos objetivos, como personas viviendo con alguna discapacidad o adultos mayores²⁵ –en el caso del Bono de Desarrollo Humano de Ecuador.

²⁵ Los casos de los programas Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Comunidades Solidarias Rurales en El Salvador, el Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH) en Jamaica, Oportunidades en México, Tekoporâ en Paraguay y Solidaridad en República Dominicana.

Los resultados de estos programas son variados y disímiles. Se han constatado impactos consistentes en objetivos intermedios de capital humano –matrícula y asistencia a la escuela y a centros de salud– (Bastagli, 2008). En el caso de México, por ejemplo, se ha identificado que el componente educativo de Progresá tuvo un efecto en aumentar la probabilidad de asistir a la escuela. Asimismo, se observó la casi completa eliminación de las brechas de género en la matrícula en el nivel de enseñanza secundaria en áreas rurales (Brauw y Hoddinott, 2008; Parker, 2003, 2004 en Cecchini y Madariaga, 2011). En cuanto a la eliminación del trabajo infantil, los resultados apuntan más bien a que éste no ha sido erradicado por completo a partir de estos programas, aunque se observa su reducción –constada por Skoufias y Parker (2001 en *ibid*) en el caso de México– y una mayor combinación de su ejercicio y la asistencia a centros educativos.

Existe cierta evidencia de mejora en indicadores de nutrición en niños/as en edad escolar, donde los programas incorporaron este componente, aun cuando, en el caso de México, la evidencia recopilada por diversos estudios arroja resultados diferentes (Younger, Ponce e Hidalgo, 2009 en *ibid*). De manera similar, el consumo de alimentos en los hogares ha aumentado y se ha diversificado.

Con respecto a la pobreza, en varios países es posible observar que los programas cubren a la totalidad de las personas viviendo en situación de pobreza extrema y a parte de quienes viven en situación de pobreza. En México, por ejemplo, 24,6% de la población es beneficiaria de Oportunidades. En este país, se estima que la cobertura poblacional de este PTC alcanza teóricamente a cubrir a la totalidad de las personas viviendo en situación de pobreza extrema y a un 62,8% de las personas en situación de pobreza (datos para 2010, en *ibid*).

Sin embargo, estos datos deben ser contrastados con la información proveniente de los registros efectivos de beneficiarios, ya que uno de los criterios de focalización geográfica del programa es que las localidades seleccionadas cuenten con servicios de salud y educación apropiados para su funcionamiento. Es previsible, por tanto, que todavía quede un número importante de localidades de alta vulnerabilidad donde éste no se ha extendido, al igual que ha sucedido con parte importante de las áreas urbanas, las que sólo se han integrado al programa a contar de 2009 (SEDESOL, 2010b).

Se ha observado que las transferencias aportan a disminuir la severidad y brecha de la pobreza, dando cuenta de una adecuada focalización, aunque no es posible detectar en todos los casos un impacto significativo sobre su reducción a nivel de indicadores nacionales. Esto se conecta directamente con la magnitud de las transferencias que se consideran en los programas y su peso dentro de los ingresos familiares (Cecchini y Madariaga, 2011).

Es también central considerar que estos programas vinculan a los beneficiarios/as con los servicios sociales, pero no son responsables por su gestión y calidad. En este sentido, la reducción sustentable de la pobreza desde claves multidimensionales, sólo puede darse en un escenario de largo plazo y ante la confluencia de una estrategia integral de protección y promoción social, dentro de la cual los PTC son sólo uno entre varios instrumentos.

En este sentido, diversos autores han apuntado a concebir a los PTC como una puerta de entrada a los sistemas de protección y promoción social. Esta mirada apunta a reconocer el complejo entramado de acciones e instrumentos que permiten articular estrategias sustentables e inclusivas de protección social para todos y todas, y que incluyen un componente no contributivo de asistencia social –dentro del cual se insertan los PTC, entre otras transferencias, subsidios y prestaciones–, uno contributivo vinculado a la seguridad social, y uno de regulación de los mercados laborales, como uno de los principales ámbitos para la superación sustentable de los riesgos (Barrientos y Hulme, 2008; Cecchini y Martínez, 2011).

Desde un enfoque de derechos, la protección social cumple un rol fundamental en la realización de los derechos sociales reconocidos por los instrumentos internacionales (ONU, 1948, 1966). Sus funciones incluyen la protección de los ingresos de los hogares e individuos, para evitar el decaimiento de las condiciones de vida bajo niveles considerados como esenciales, así como la articulación con aquellos servicios que permiten expandir los activos de los hogares. Contribuye, por tanto, a la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la protección de la familia, a la educación, y al más alto nivel posible de salud física y mental. En paralelo, la protección social busca generar mecanismos sustentables de aseguramiento frente a riesgos, garantizando el derecho a la seguridad social, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo, promoviendo el trabajo decente y mitigando la generación de riesgos asociada a la falta de regulación de los mercados laborales.

Los PTC aportan de diversas formas a la realización de estos derechos –protegiendo ingresos, vinculando a las/los destinatarias/os a los servicios sociales de salud y educación y a otras políticas que les permitan acumular activos–, aunque también han despertado una serie de tensiones desde un enfoque de derechos.

El enfoque de derechos se funda en los contenidos de derechos establecidos por los tratados internacionales, y consideran cuatro principios que debieran estar incorporados al nivel conceptual y de prácticas en los sistemas de protección social en marcha: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia. Se asume, igualmente, que estos principios y los contenidos de los derechos a los que responden, generan obligaciones para los Estados con sus ciudadanos de carácter irrenunciable, universal y progresivo, y que los derechos son complementarios entre sí, es decir, no puede comprenderse la realización de un conjunto de derechos en paralelo a la conculcación de otro (Abramovich, 2006).

Desde esta perspectiva, los PTC han sido cuestionados por sus condicionalidades, puesto que ningún mecanismo que permita la realización de derechos puede estar sujeto a condiciones de ningún tipo; por las tensiones que genera en cuanto a su diseño focalizado, ya que se argumenta que las transferencias debieran estar disponibles para todo quien las necesitase de manera de proteger sus niveles de ingreso; y desde el principio de complementariedad entre derechos, atendiendo, por ejemplo, a la insuficiencia de servicios interculturales frente a la promoción de su acceso a través de estos programas (Künnemann y Leonhard, 2008; Robles, 2009; Sepúlveda, 2009).

Es precisamente combinando un enfoque centrado en (i) los impactos potenciales de este tipo de programas en comunidades y familias que pertenecen a pueblos indígenas, (ii) la reflexión de su rol en un esquema más amplio de protección y promoción social, y (iii) los ámbitos de complementariedad entre los derechos sociales y de los pueblos indígenas, desde donde se pueden realizar una serie de observaciones y recomendaciones a la operación actual de Oportunidades desde un enfoque étnico y de derechos humanos. Éstas se detallan en lo que sigue.

❖ **Recomendación 1: problematizar y situar el aporte de las políticas sociales y PTC para la realización de los derechos de los pueblos indígenas, la claridad del argumento**

Pese a los avances experimentados en el reconocimiento de las demandas de los pueblos indígenas en América Latina, los que se han plasmado en una serie de procesos y reformas políticas y constitucionales, así como en la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Sieder, 2002), la región da cuenta todavía de una severa “brecha de implementación” para su plena realización (Rodolfo Stavenhagen en CEPAL, 2007).

Un ámbito especialmente descuidado en los debates sobre la situación de los pueblos indígenas es el de su vínculo con las políticas redistributivas que emanan de los estados. Ésta es una situación particularmente compleja, considerando la magnitud de la desigualdad étnica en el continente, la cual se expresa, por

ejemplo, en la desigualdad en los indicadores de capital humano y de bienestar que muestran quienes pertenecen a pueblos indígenas y quienes no lo hacen (CEPAL, 2007, 2008; Robles, 2009). Esta desigualdad se ve reforzada, además, por variables de género y etáreas que exponen a grupos particulares a una doble o triple exclusión. Es posible plantear, por tanto, que en la región se ha avanzado antes en el reconocimiento a través de reformas políticas, que en el reconocimiento como redistribución (Robles, 2010).

Existe un cuerpo amplio de instrumentos internacionales que amparan la implementación de medidas positivas, por parte de los Estados, para mejorar este panorama. Desde un enfoque de derechos, el principio de igualdad y no discriminación genera obligaciones progresivas para los estados con respecto a generar mayores esfuerzos para alcanzar a la población que vive en una situación de mayor vulnerabilidad, pobreza y exclusión, como es el caso de quienes pertenecen a pueblos indígenas. En la práctica, este principio se traduce en la necesidad de conducir acciones para la identificación de quienes se encuentren en una situación más aguda de vulnerabilidad y la definición de acciones específicas para su atención. Éste es un primer argumento para conducir acciones con mayor pertinencia para la población indígena en los países de la región.

Adicionalmente, los pueblos indígenas son sujetos de derechos colectivos donde las políticas de acción afirmativa cumplen un rol igualador frente a exclusiones y desigualdades históricas. En este marco, la existencia de políticas orientadas directamente a generar un contexto de igualdad de oportunidades para la formación y ampliación de activos individuales, familiares y comunitarios, así como a garantizarles un umbral de bienestar determinado, se vuelve una precondition para la plena realización de los derechos de los pueblos indígenas y el ejercicio de su derecho a la autodeterminación en cuanto a la capacidad para decidir su desarrollo. En este sentido, las medidas de adecuación del programa a los requerimientos de quienes pertenecen a estos pueblos y de focalización prioritaria de sus esfuerzos en esta población pueden ser también empalmadas con acciones de acción afirmativa.

Finalmente, existe un conjunto de instrumentos de derecho internacional que deben comprenderse en articulación transversal con los derechos sociales y derechos de los pueblos indígenas. Éste es el caso, entre otros, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ONU, 1969) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ONU, 1981), las cuales establecen una serie de ámbitos donde se hace preciso avanzar por parte de los Estados respecto de la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social, cultural y civil. Se establece en esta última Convención, por ejemplo, que la niñez y la juventud es un período clave para la potencial reproducción de formas de discriminación de género, y donde es posible instalar, por ejemplo, acciones para modificar los patrones socioculturales de conductas discriminatorias y fortalecer la educación familiar con respecto a la función social de la maternidad y de la necesaria corresponsabilidad en el cuidado (artículo 5). Asimismo, se establece la obligatoriedad de garantizar el igualitario acceso a orientación profesional e inserción educativa en todos los niveles de enseñanza, y se define la necesidad de garantizar la provisión de educación sexual para la planificación de la familia (artículo 10) y de atención médica en este campo, además de igualitaria en todos sus niveles con respecto a la recibida por los hombres (artículo 12).

Entre la serie de recomendaciones que se han hecho de forma permanente a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (ONU, 1981), se han incorporado observaciones respecto de la atención especial a las necesidades y derechos en salud de las mujeres viviendo en situación de mayor vulnerabilidad (artículo 24) (Forest Peoples Programmes, 2011), así como sobre las pre-condiciones para superar la discriminación que afecta a las mujeres (artículo 28). Entre éstas últimas, se define la necesidad de que los estados se abstengan de “elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente

priven a la mujer del goce de sus derechos” en igualdad de condiciones que el hombre, buscando que éstos no discriminen por acción u omisión (CEDAW, 2010).

Desde esta perspectiva, es vital atender a la serie de elementos que dan cuenta de posibles ámbitos de reforzamiento de roles tradicionales de género en el diseño de las condicionalidades de programas como los PTC, particularmente cuando se trate de mujeres indígenas. Éste es, asimismo, un campo de oportunidad para instalar en el diseño del programa acciones que permitan fortalecer la corresponsabilidad en el cuidado y el empoderamiento de la mujer, el cual está actualmente sólo considerado en la entrega de la transferencia a las madres de las familias destinatarias de los programas.

Considerando todos estos elementos, cabe preguntarse, ¿cuál es el rol que cumplen las políticas sociales, y particularmente, las políticas y programas de protección social frente a la situación de los pueblos indígenas?, ¿qué especificidad debieran tener éstas frente a la experiencia de la región con la implementación de políticas indígenas?

Desde una óptica de los DESC, quienes pertenecen a pueblos indígenas deben recibir atención prioritaria por su condición de mayor vulnerabilidad e histórica exclusión, ante la evidencia de que una parte importante de esta población se encuentra viviendo bajo niveles considerados como básicos por estos instrumentos. El rol de la política es igualador y protector, y al realizar el principio de universalidad, debe estar disponible para todo quien lo requiere.

Desde la perspectiva de los DPI, el rol que cumple la política social es uno sustancial en su dimensión social y política, en cuanto se vuelve una de las precondiciones para la definición de su propio desarrollo por parte de quienes pertenecen a estos pueblos.

Además, la complementariedad entre ambos grupos de derechos es constante y requiere de una atención continua a posibles ámbitos donde este principio y sus impactos no puedan realizarse: para poder realizar el derecho a la salud o a la educación, se requiere de la existencia de servicios adecuados y que garanticen el acceso de quienes pertenecen a pueblos indígenas; para garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social, se requiere de implementar políticas laborales activas que no sean contrapuestas a la orientación de determinados programas sociales de combate a la pobreza; en todos estos casos, se requiere que las acciones a implementar en comunidades indígenas sean consensuadas respetando las estructuras de autoridad local y que sean participativas por naturaleza colectiva del actor con el que se interlocuta.

Las implicancias de estos elementos para Oportunidades pueden situarse en los siguientes ámbitos:

- a) Se hace necesario reconocer el rol central del Estado en la implementación de medidas afirmativas concretas para afrontar, explícitamente, la situación de exclusión en la que viven los pueblos indígenas, tanto desde la perspectiva de los DESC, como de los DPI. En este sentido, los PTC pueden contribuir a la realización de derechos sociales básicos y a los DPI de quienes pertenecen a estos pueblos. Asimismo, al igual que sucede para quienes no son indígenas, se debe considerar que los PTC no podrán, por sí solos, avanzar hacia la realización del conjunto de DESC. En particular, esfuerzos para ampliar la cobertura de la seguridad social y el ejercicio del trabajo decente entre quienes pertenecen a pueblos indígenas se vuelve una tarea urgente.
- b) Horizonte de autodeterminación en el desarrollo: situar las discusiones sobre las formas en que se llevarán a cabo los acuerdos en materia de política social en el horizonte de la autodeterminación indígena –en el marco de los DPI- y sus implicancias en materia de desarrollo. Esto incluye la creciente inclusión de autoridades, organizaciones y comunidades indígenas en la definición de la política social a ser implementada en territorios indígenas

- c) Identificar ámbitos donde el ejercicio de estos derechos se vuelve más tangible, por ejemplo, en la discusión respecto de la pertinencia de las condicionalidades, y la participación de los pueblos indígenas en el programa como un actor colectivo al cual se reconoce como pueblo, con activos propios que puedan fortalecerse frente a los riesgos. En este sentido, definir estrategias específicas para la erradicación de la pobreza –incluyendo, la definición de la pobreza- y la ampliación de la estructura de oportunidades para estos pueblos, se vuelve fundamental para asegurar la plena realización de la ciudadanía pluricultural.

❖ **Recomendación 2: las implicancias del principio de complementariedad de derechos para el diseño de Oportunidades**

Como describen Herrera y Suárez (2011), la implementación de Oportunidades es confrontada, en la práctica, con una realidad marcada por la no universalidad en el acceso a servicios sociales básicos, y las dobles barreras de acceso que enfrentan quienes pertenecen a pueblos indígenas respecto de su carencia de un enfoque étnico e intercultural. Éste es uno de los aspectos más evidentes para ser abordados desde la lógica de la complementariedad de derechos, y ante lo cual, generar un análisis previo de los requerimientos de inversión necesarios para garantizar plenamente los derechos sociales de esta población, resulta una recomendación ineludible.

Sin embargo, existen otros aspectos involucrados en esta línea de análisis y que han sido menos abordados desde una mirada a la capacidad transformadora del programa. Si bien los PTC han sido objeto de una serie de críticas por la debilidad y contradicción que representa desde un enfoque de género (González de la Rocha, 2009; Martínez Franzoni y Voreend, 2010; Molyneux, 2009; Pautassi, 2009), no se ha adoptado una posición unívoca en la región respecto de qué formato podría asumir un programa de estas características. Por una parte, el que la transferencia sea realizada a la mujer, ha sido reconocido como un elemento positivo o neutro, desde la perspectiva de las relaciones de género. El punto de mayor conflicto pareciera residir, en cambio, en que sean las condicionalidades exclusivamente centradas en la responsabilidad de la mujer, lo cual genera una serie de dificultades para fortalecer su inserción en el mercado laboral, junto con reproducir y reforzar estereotipos de género.

En este sentido, optar por un diseño del programa donde se aborden esquemas de corresponsabilidades comunitarias, así como familiares, podría significar un avance considerable desde la lógica de la igualdad de género y la cultura de la corresponsabilidad, y especialmente pertinentes en el contexto de los pueblos indígenas. Lo anterior requiere de su acuerdo con las formas de autogobierno indígena reconocidas en los países.

Una segunda vía podría considerar el reemplazar la lógica de la condicionalidad, por esquemas de transferencias asociados a programas de empleo, inversión productiva o de otra naturaleza, en el entendido de que, en paralelo, se definirá un plan de universalización e incentivo al acceso a servicios sociales en la totalidad de las localidades que lo requieran.

Una tercera vía puede considerar el generar incentivos específicos para erradicar conductas violentas asociadas al pago de la corresponsabilidad a la mujer y que pueden ser detectadas tempranamente por los actores participantes del programa. En este sentido, incorporar charlas y talleres de violencia intrafamiliar, así como de corresponsabilidad en el cuidado, en el marco de las pláticas del programa, que sean obligatorias tanto para mujeres como hombres pertenecientes a grupos familiares beneficiarios, puede aportar considerablemente al objetivo de generar sinergias para superar la discriminación de las mujeres desde la infancia. Esto correspondería a una lógica más cautelosa respecto del ajuste de las transferencias a los impactos que se quieren conseguir, enfoque que ya se ha incorporado al considerar transferencias mayores en función de la asistencia escolar de niñas y jóvenes a la escuela en *Oportunidades*.

Al mismo tiempo, se constata en el caso de las mujeres destinatarias de Oportunidades una constante demanda por mayores espacios para la formación de habilidades para el trabajo y capacitación (Escobar y De la Rocha, 2008). Si bien este componente hoy se considera en algunos de los países, éste es nuevamente un punto que podría cumplir un papel más protagónico en los diseños de aquellos programas que incorporen un componente de empleo, junto al de desarrollo de capital humano.

Estas medidas podrían contribuir a fortalecer la contribución del gobierno mexicano, así como sucede en el caso de otros PTC en la región, a la realización de los derechos de la mujer y la eliminación de formas de discriminación no intencionadas.

❖ **Recomendación 3: aspectos operativos que fortalecer en el programa desde los principios de rendición de cuentas, transparencia y participación**

En el informe elaborado por Herrera y Suárez (2011), así como en otra evidencia recopilada en estudios similares, se constatan dos omisiones: la ausencia de un enfoque que considere al centro del diseño e implementación del programa la participación y empoderamiento de los/las destinatarios/as, y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y contraloría, especialmente respecto de la posibilidad de elaborar denuncias sobre abusos cometidos en los espacios locales donde el programa opera.

En el primero de estos casos, la urgencia por incorporar acciones respetuosas de las distintas expresiones políticas de la autodeterminación indígena, reconocidas en el conjunto de DPI, es clave para afianzar la noción de que el programa se diseña en diálogo con pueblos. En este sentido, existen experiencias previas donde se ha ensayado la focalización comunitaria –el programa Juntos en Perú, Tekoporá en Paraguay y la Red de Oportunidades en Panamá–, así como la co-gestión de programas de esta naturaleza, en cuanto a las decisiones de diseño, con las autoridades tradicionales, como fue el caso de Familias en Acción en Colombia. Reconocer la institucionalidad indígena y el funcionamiento comunitario en todas las etapas del programa –desde su diseño, decisión respecto de las condicionalidades, hasta la focalización–, es un aspecto fundamental desde un plano de pleno reconocimiento. Así, por ejemplo, Suárez y Herrera (2011) plantean la existencia de espacios concretos donde se podría promover la participación de las instituciones y representantes del autogobierno indígena, por ejemplo, en el caso de la Coordinadora Nacional del programa y los Comités Técnicos.

Estas instancias pueden ser fundamentales para detectar prácticas o acciones que pueden ser contraproducentes desde la lógica de los resultados buscados por el programa. En el caso, por ejemplo, de la comprensión por parte del programa de hogares como sinónimos de familias, las formas de organización social de los pueblos indígenas pueden mostrar una gran variabilidad, agrupando a varias familias dentro de un mismo hogar y no siendo posible plantear una focalización exclusivamente por hogares, de manera derivar de manera apropiada la transferencia.

En cuanto a la rendición de cuentas y transparencia, ésta busca instalar mecanismos para que los funcionarios y organismos públicos estén obligados a dar cuenta de sus acciones, y a ser sancionados, cuando corresponda (Goetz y Jenkins, 2002 en Gruenberg y Pereyra, 2009). En el caso de Oportunidades, existe con este propósito el Sistema de Atención Ciudadana (SAC), dependiente de la Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social (DAC) de SEDESOL y financiada con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. El SAC recibe demandas a través de correspondencia y buzones, correo electrónico, teléfono, fax, audiencia y web (Gruenberg y Pereyra, 2009, pág. 173).

A su vez, se ha creado un órgano específico de control colectivo en el que participan los beneficiarios del programa, los Comités de Promoción Comunitaria (CPS), compuestos por un conjunto de vocales nombradas por las titulares que éstas representan. El Comité busca mejorar el vínculo entre las familias

beneficiarias y el personal de los servicios sociales de salud y educación, así como de Oportunidades, canalizando solicitudes y fortaleciendo las diversas acciones del programa.

Estos sistemas enfrentan una serie de limitantes, las que se amplifican en el caso de los pueblos indígenas. Son altamente dependientes de la calificación y disponibilidad de los recursos humanos encargados de interactuar con las denuncias y muchas veces enfrentan limitaciones de recursos económicos para su operación. En este sentido, diseñar un plan que considere la presencia de funcionarios capacitados en el diálogo intercultural y que hablen las lenguas locales, es fundamental para la implementación de estos sistemas en comunidades indígenas.

En el caso de los mecanismos directos, se evidencian importantes límites respecto de su posible falta de autonomía y riesgo de ser cooptados por los gobiernos locales. Si bien, en el caso de México, tanto la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), como el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) establecen disposiciones concretas para la incorporación de mecanismos de contraloría en el seguimiento otorgado a programas públicos, tal como Hevia (2009) y Olvera (2009) destacan, éstos se vuelven insuficientes para garantizar la representación de la ciudadanía en los debates sobre programas sociales en México. De acuerdo a Hevia (2009, pág. 260), los CPS tienen una cobertura limitada: a fines de 2005, 32% de los beneficiarios/as no estaban representados por esta estructura, siendo sus reglas de operación definidas unilateralmente por el programa²⁶ y contando como única herramienta de control, la presentación de quejas y denuncias ante el SAC²⁷. No existen para este programa instancias de incidencia ciudadana durante el proceso de planificación, focalización o evaluación, y los CPS no cuentan con el poder requerido para convocar a los actores técnicos y políticos encargados de su implementación.

Asimismo, no se ha logrado incorporar activamente a las labores de contraloría social a las organizaciones e instituciones representativas de los pueblos indígenas, cuestión que se vuelve esencial para garantizar el respeto a los DPI.

Finalmente, los CPS no cuentan con recursos monetarios para su operación, lo cual expone a los vocales y a los comités a denuncias de proselitismo. Las vocales deben destinar considerables recursos de tiempo y monetarios para su participación en estas instancias y actividades de representación frente a los organismos públicos participantes, por lo que se vuelve usual que soliciten una cuota a las otras participantes, lo cual contraviene las disposiciones del programa y la finalidad de la transferencia (ibid, pág. 129). Como muestran Herrera y Suárez (2011), se han constatado también abusos y amenazas por parte de estas vocales a las destinatarias del programa. Frente a esto, fortalecer la institucionalidad indígena como un capital clave frente a situaciones de abuso y trasgresión de los principios de operación del programa, puede contribuir a generar una nueva forma de relación entre Estado, representantes ciudadanos y ciudadanía.

❖ **Recomendación 4: un sistema de garantías e indicadores para la interculturalidad**

En años recientes, se ha afianzado progresivamente en las discusiones sobre protección social y sus instrumentos la noción de garantías sociales de ciudadanía. Las garantías definen un conjunto de estándares que traducen los DESC en ámbitos concretos de política y son susceptibles de implementación

²⁶ Se incluyen en estas reglas las normativas sobre conformación de los grupos, cantidad de participantes, requisitos para seleccionar a los vocales, duración de los cargos, y funciones y atribuciones. Así, por ejemplo, sólo el personal de Oportunidades está autorizado para sustituir o nombrar vocales.

²⁷ Debe considerarse el bajo nivel de resolutivez de las quejas recibidas por organismos como el SAC. Hevia (2009, pág. 263) precisa que, del total de 225 denuncias recibidas en el período comprendido entre el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005, sólo 34 casos fueron estudiados con mayor detalle y 1 resultó con sanciones –la destitución de un enlace municipal-. En prácticamente la mitad de los casos (48%) se orientó a los denunciantes para presentar su caso ante otros organismos.

y seguimiento. Al mismo tiempo, dan cuenta de los niveles de necesidad básica (o mínimos sociales) de protección que es posible garantizar en una determinada sociedad, de acuerdo a los consensos políticos y sociales sobre aquellos ámbitos que constituyen bienes públicos fundamentales (Gacitúa-Marió y Norton, 2009). Si bien bajo este enfoque se mantiene el principio de la progresividad en la realización de los DESC, se establecen con precisión una serie de garantías subsidiarias en las dimensiones de acceso, calidad, financiamiento, revisión continua y participación, y compensación en las que es posible avanzar (ibid: 5).

Nuevamente desde una lógica que reconoce como interlocutor válido a la institucionalidad indígena, y a los pueblos indígenas en toda su complejidad, se puede proponer la generación de un diálogo entre autoridades del programa y autoridades indígenas con respecto a las garantías a las que se busca contribuir a través de éste. A la base de las garantías, se encuentran los pactos sociales que han sido destacados como fundamentales para el logro de la cohesión social y el avance hacia un proyecto de igualdad. En el caso de las relaciones interculturales, generar en expresiones concretas tales pactos se hace aún más relevante desde la óptica de la justicia interétnica y la plena igualdad en el reconocimiento de los pueblos.

En esta línea, se puede utilizar a favor la multi-dimensional implícita en el diseño del programa Oportunidades para establecer una serie de acuerdos respecto de las garantías que este puede considerar en cuanto a los apoyos alimentarios (en efectivo y a través de la entrega de suplementos alimenticios), transferencias monetarias, acceso a un paquete básico garantizado y ampliado progresivamente en salud y apoyos complementarios, además de otras dimensiones fundamentales de la protección social. Asimismo, estas garantías pueden ser claves para resguardar, no sólo la situación de las comunidades indígenas que habitan en áreas rurales, sino también la de individuos y familias que viven en zonas urbanas, donde se concentra la mayor incidencia de la pobreza en México (Cecchini y Madariaga, 2011). En paralelo, se puede también sentar las bases respecto de acuerdos de inversión en servicios sociales básicos de calidad en los territorios indígenas, como componentes centrales de los sistemas de promoción social.

Para monitorear el avance de estas garantías, puede servir como referencia la última propuesta de indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (Grupo de Trabajo, 2011). En ésta, se define a los indicadores de progreso como aquellos que “buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos” (artículo 33) y considera mediciones de cobertura, alcance y contenido de las estrategias.

Estos indicadores se juegan en acciones llevadas adelante por los Estados y que involucran: a) la recepción del derecho –si estrategias para su realización se incluyeron en el sistema legal, institucional y en las políticas públicas-; b) el contexto financiero básico y los compromisos presupuestarios –esto es, partidas consideradas y efectivas del gasto público social-; y c) las capacidades institucionales y estatales para la implementación de medidas. A su vez, estos indicadores consideran como dimensión transversal los principios compartidos por todos los derechos del Protocolo: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información, y participación política.

Identificar con claridad las implicancias de la complementariedad de estos indicadores, con los DESC y DPI, puede contribuir de manera decisiva a mejorar las relaciones interculturales en México y la efectividad de un programa como Oportunidades desde una perspectiva de igualdad y justicia interétnica.

Referencias

Barrientos, Armando y Hulme, David (2008) “Social Protection for the Poor and Poorest: An Introduction” en Barrientos y Hulme (Eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), “Programas de transferencias con condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Cuaderno de la CEPAL No. 95, Santiago de Chile.

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011), Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Libro de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.

CEDAW (2010) General recommendation No. 28 -- forty-seventh session, 2010 - The Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. CEDAW/C/GC/28

CEPAL (2008) “Panorama Social de América Latina 2007”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2007) “Panorama Social de América Latina 2006”, Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Escobar, A. y González de la Rocha, M. (2009), *Girls, Mothers and Poverty Reduction in Mexico: Evaluating Progreso-Oportunidades* en Shahra Razavi (Ed.) *The Gendered Impacts of Liberalisation*, New York and Abingdon, Routledge/UNRISD.

Forest Peoples Programme (2011) Recopilación: recomendaciones generales y observaciones finales relativas a los derechos de las mujeres indígenas. Adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1993-2010

Gacitúa-Marió, Estanislao y Norton, Andrew (2009) “Increasing Social Inclusion through social guarantees”, Gacitúa-Marió, Norton y Georgieva, Sophia (Eds) *Building equality and opportunity through social guarantees*. Washington, USA: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

Gruenberg, C. y Pereyra, V. (2009) “Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisorio a la práctica concreta: los casos de México y Argentina”, en Gómez-Álvarez (Ed.) *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*. Guadalajara, ITESO

Grupo de Trabajo (2011) Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Social (SEDI)

Herrera, Carmen y Suárez, Julia (2011) (Coord.) *El programa Oportunidades y los derechos de las mujeres indígenas en México. Proyecto políticas sociales y derechos de las mujeres indígenas. Proyecto creación de jurisprudencia específica a las mujeres indígenas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos – Fase 3*. México D.F.: Nostromo editores

Hevia de la Jara, F. (2010) *Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz en Desacatos*, No. 34, septiembre-diciembre 2010: 119-132

Hevia de la Jara, F. (2009) “Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales”, en en Gómez-Álvarez (Ed.) *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*. Guadalajara, ITESO

Künnemann, Rolf y Leonhard, Ralf (2008) *A human rights view of social cash transfers for achieving the millenium development goals*, Stuttgart, Bonn: Brot Für Die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst.

Martínez Franzoni, J. y Voreend, K. (2010), “Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?,” *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, Universidad de Costa Rica, vol. 4, N° 122.

Molyneux, M. (2009), *Conditional Cash Transfers: Pathways to women’s Empowerment*. Research Paper, IDS Series on Social Policy in Developing Countries, Brighton.

Olvera, A. (2009) “Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México”, en Gómez-Álvarez (Ed.), Op. Cit.

ONU (1981), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, resolución 34/180 de la Asamblea General [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>.

ONU (1969), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General [en línea] <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>.

ONU (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Organización de Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm> >

ONU (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Organización de Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>>

Pautassi, L. (2009), *Programas de transferencias condicionadas de ingresos, ¿quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina*. Seminario Regional Las familias interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, 29 y 30 de octubre de 2009, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Robles, C. (2010) Contesting neoliberalism on the Mapuche coast: ethnodevelopment, citizenship and social cohesion in multi-ethnic Chile. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Sociología, Universidad de Essex, Inglaterra.

Robles, C. (2009) 'Pueblos indígenas y programas de transferencia con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico', *Serie políticas sociales*, No. 156, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sedesol (2010a) Fichas técnicas programas sociales. México D.F.: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Gobierno Federal.

Sedesol (2010b) Oportunidades. Un programa de resultados. México D.F.: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Gobierno Federal.

Sepúlveda Carmona, Magdalena (2009c) "The urgent need to strengthen social protection Systems", submission of the Independent Expert on the question of human Rights and extreme poverty, UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its impact on development, UN General Assembly, New York, 24-26 de Junio, 2009.

Sieder, R. (2002) (ed.) *Multiculturalism in Latin America; Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Comentarios, preguntas y respuestas a las presentaciones de Hugo Aguilar, Vladimir Aguilar y Claudia Robles

P: Sobre los comentarios en relación a que no tenía sentido transformar el Programa Oportunidades, sino que las prioridades tenían que estar puestas en otro lado. Por ejemplo, se hablaba de los planes de vida, preguntarles si es posible pensar en plantear una reforma al Programa Oportunidades, siempre que viniera acompañada de otras políticas de Estado, que se viera de manera complementaria o ¿cuál es la visión que tienen en ese sentido?

R: Pienso que deberíamos de mirar los dos escenarios y hacer un ejercicio de ventaja y desventaja de cada uno. Si es la perspectiva de la reforma, que se haga como se ha discutido. Nosotros, en la

propuesta que hemos manejado, creemos que un camino es el tema de los planes de vida. Hay experiencias interesantes en América Latina por dos aspectos: primero, porque el derecho reconocido es apropiado y por la representación que hace en su territorio y sobre todo por la posibilidad de ejercer derechos reconocidos en el territorio. Es importante incluir la perspectiva de derechos territoriales, de derechos de los pueblos indígenas; un segundo elemento, es en el sentido de que los planes de vida son planes de ordenación territorial. Que los pueblos indígenas determinen qué se puede y qué no se puede hacer en su espacio. Eso también constituye un fundamento de lo que son políticas públicas, pero ya no una política pública mirada de arriba hacia abajo -criterio donde el Estado la piensa, la impone sin la participación de los sujetos del derechos, de los destinatarios del derecho-, sino la política pública que es definida desde abajo, desde la forma en que el sujeto de derecho se apropia del derecho a través, justamente, de la política pública. Entonces la política pública es un proceso de aprehensión de los derechos reconocidos y es un poco el acompañamiento que nosotros hemos tenido, esa es la estrategia de incidencia que se está valorando con las organizaciones.

Ir a la otra vía, a la del litigio, ya se hizo una audiencia temática en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos humanos, para visibilizar el estado de los derechos territoriales en la región. De ahí hubo un primer intercambio con los expertos de la Comisión. Un primer encuentro que no fue nada despreciable. Se hizo la valoración tanto de los derechos territoriales como de los derechos de autogobierno, juntando las perspectivas, las diferencias de cada experiencia. Un planteamiento de reforma tiene ventajas y desventajas.

P: *Cuando tienen que incluir la perspectiva de derechos territoriales en el Programa, ¿estás pensando en exigir que tomen, por ejemplo, el territorio como una unidad, las autoridades representativas, las autoridades como interlocutor?*

R: *Pienso que no puede ser una mirada de carácter homogéneo para todas las comunidades, es lo que habría que discutir. El Programa no puede establecer un criterio homogéneo para todas las comunidades. Hay una mirada que tiene que ser diferenciada también a partir de las propias realidades locales. Si la realidad local determina que sea unidad territorial, autoridad, el programa también tiene que tener la capacidad y la suficiente flexibilidad para adaptarse a eso. El programa tiene que ser mirado desde las realidades locales.*

Moderadora: *La pregunta es: ¿reformar el Programa para adecuarlo o rechazarlo?*

C: *Un primer aporte de mi intervención era una pregunta en el sentido de si ¿hay alguna razón por la que se plantee en primer término derechos territoriales antes que autonomía y determinación? Los 2 escenarios que yo visualizo es que si tenemos como eje la autonomía y la libre determinación, entonces nos podemos plantear que lo que se requiere es una reforma del Estado, previa a la reforma de políticas públicas o una adaptación de las políticas públicas transitoria en miras a una reforma del Estado. Si nosotros planteáramos, por ejemplo, la famosa consulta a pueblos indígenas sobre el Programa Oportunidades, cómo consultar a los pueblos, a través de quién, etc. Los pueblos seguramente demandarían intervención directa en la elaboración y diseño de esas políticas, que es en lo que se traduce la autonomía. Pero si la consulta la hacemos a los beneficiarios, los*

beneficiarios van a decir que siga el Programa. A mí no me cabe duda de eso porque vivo rodeada de mis alumnos indígenas de todo el país que ellos mismos son becados.

Por tanto, tenemos que plantear los 2 escenarios: Uno, que la libre determinación tendría que ser el cumplimiento de este derecho ya reconocido, para un adecuado combate a la pobreza desde sus pueblos, desde sus instancias representativas; y la otra, las adecuaciones paliativas, inmediatas que se pueden sugerir al Programa.

Hay que considerar si tenemos los argumentos para decir que se necesita una reforma del Estado que permita el cumplimiento de la libre determinación y la autonomía, y desde ahí, el diseño de las políticas públicas para el combate a la pobreza. Y también, si nos vamos a enfocar al nivel de hacer acopio de observaciones, sugerencias de mejora tal y como están al Programa en concreto.

Hoy se reporta un estudio en el periódico la Jornada que realizaron en Yucatán sobre los programas más amplio, desde la perspectiva de género, y concluyen que pudieron demostrar cómo el Estado ve a las mujeres como reproductoras y a los varones como productores. Es necesario plantearnos hacia dónde va el proyecto. Les recomiendo un libro que está en la página de CLACSO, sobre indígenas y pobreza, sobre experiencias de políticas públicas para pueblos indígenas, incluso del sureste asiático. Señala que ni los gobiernos incluso progresistas, son capaces de dar cabida a la libre determinación. El eje está en el asunto de quién decide, cómo decide, bajo qué mirada, más que cuántos recursos. Mucho del sentido de las políticas diseñadas y sugeridas por el Banco Mundial tiene que ver con lo paliativo y lo paliativo tiene que ver, sin duda, con la contención.

C: Hasta cierto punto ninguno de los dos escenarios son fáciles, pero sobre el escenario de la reforma me parece que habría que ver cuáles son las condiciones mínimas para que sea aceptable, que no viole los derechos de los pueblos, cuáles serían las condiciones mínimas. Por ejemplo, en el caso de Panamá, los Kunas tienen un gobierno reconocido, pero no tienen ninguna transferencia del Estado. Entonces este tipo de programa de transferencia lo único que hace es reforzar la relación entre el Estado central y los ciudadanos directos y aparta al gobierno tradicional kuna porque no le están dando ninguna posibilidad de enfrentarse con la pobreza estructural.

Entonces, si mantienes esos programas de transferencias sin darle el fortalecimiento al gobierno indígena, lo que estás haciendo es vaciar al gobierno indígena de sus posibilidades de enfrentarse con los problemas de su población. Me parece que en ese espíritu, la diferencia entre el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas es, que en el Convenio la negociación entre Estado y los pueblos indígenas la responsabilidad cae siempre en el Estado; en la Declaración está la negociación entre Estado y pueblos indígenas, pero también está orientada a que los gobiernos indígenas asuman esa responsabilidad.

De seguir el Programa, creo que las autoridades indígenas tendrían que poder elegir entre aceptar el Programa o tener los fondos para que ellos mismos implementen el programa culturalmente adecuado. Sin eso significa que no reconoces la existencia de los pueblos indígenas.

En el caso de la libre determinación nos lleva a que cada autoridad se haga cargo de su propio análisis acerca de cuál es la causa de la pobreza y cuáles son las maneras de enfrentarla. ¿Quién es

el sujeto de la libre determinación, es la comunidad de Jaltepec o el pueblo mixe? Si es éste, ¿cuáles son las instituciones que van a ejercer esta determinación? Hay un montón de preguntas.

C: Sobre cómo ubicar la determinación territorial, la entiendo más allá de lo físico, en el modelo de la construcción de ciudadanía en la dimensión política. En el Estado, la ciudadanía no la da esta intervención en la dimensión territorial. En la dimensión territorial, como en el caso de Cotzocón, ¿de qué ciudadanía estamos hablando? estamos hablando de una que surge de la pertenencia al pueblo, de esa construcción colectiva de pueblo, de la voluntad colectiva de adoptar un régimen determinado de vida, etc. Una dimensión mucho más integral, menos tangible, pero que sí genera el poder de decidir sobre su vida, más allá de que se tenga la tierra y los recursos. Es una dimensión más política.

C: Nos preguntábamos sobre cuál sería el escenario ideal con el Programa Oportunidades en la comunidad y comentábamos que hay ciertos mecanismos que podrían operar en la Asamblea. Podemos ir en los escenarios de pedir cosas o decir no. Si decimos no al Programa, nos van a decir: “ah qué bueno, te sales del Programa” y el Programa continúa, nos quedamos con la misma problemática y no logramos nada. Ahí, si nosotros trascendemos al Programa, entonces sí hay que hacer algo y ahí es donde tengo una laguna y no alcanzo a concebir cómo vamos a pedir, cómo plantear el asunto. Lo digo porque pudimos hacerlo respecto a otros programas relacionados con la tierra, que es donde tengo yo más elementos.

En el tema de las áreas naturales protegidas, desde nuestro análisis tienen un mecanismo para limitar más la propiedad de las comunidades indígenas. En la comunidad les pusieron una zona de preservación y llegaron al punto de que no podían ir a cortar nada, no podían ir a cazar, no podían sacar ni una hierba medicinal, no podían hacer nada y tenían vigilancia satelital y les ponían multas.

Frente a eso dijimos, vamos primero a hacer nuestras reglas del cuidado del medio ambiente e hicimos unas reglas de cómo se cuidan las tierras ancestrales y detectamos ciertas reglas, principios que ellos tienen y entonces fuimos con la CONAFOR y le dijimos: “tu programa está así y bienvenido, pero no queremos las reglas tuyas, queremos las nuestras. Queremos conservar de este modo”. “No”, dice la CONAFOR, “son programas con reglas federales que se aplican a todo mundo”.

La comunidad tomó la decisión de retirar esa superficie del pago de servicios ambientales y como área natural protegida y diseñamos una estrategia para llevarlo a tribunales. En seis meses resolvieron que estábamos fuera. La pregonaron como la primera área natural protegida a voluntad de la comunidad. Todas las demás son por decreto, ésta no, la comunidad decidió esto y la puso, y era el gran paradigma de ellos. Estaban haciendo un empate entre la ley y los intereses de la comunidad.

Aún teniendo una buena argumentación, ellos encuentran el modo para decir “ah sino estás conforme, queda de este modo”. En el caso del Programa Oportunidades, sí hay que plantear llevarlo a la negociación que nos llevará a lo que pasó con los de CONAFOR que dirán: “esos son los lineamientos y no puedo hacer excepciones”.

Lo tenemos también planteado en el tema de agua, pero de ahí a saltar cuál es el sustento jurídico, necesitamos más herramientas para tener claridad. Haber, no nos consultaron, pero ¿eso cambia algo? O, “nosotros nos hacemos cargo de la pobreza, transfíranos el recurso”. Puede ser esa una cuestión, pero ahí nosotros tendríamos que tener también claro lo que se planteaba, cuál es el modelo de desarrollo que nosotros mismos queremos y con eso nos sentamos a negociar con el Estado. Y aquí surgen varias preguntas: ¿El recurso va a bajar a la agencia que no tiene personalidad jurídica o constituimos una organización de comunidades? ¿Le dotamos de personalidad jurídica para que a través de ellos baje el recurso? Estamos en una problemática distinta que va a generar una inercia en la comunidad, pero creo que si asumimos plenamente el tema de la autonomía tendría que ir en esa dirección.

Por ejemplo, antes no transferían recursos federales a los municipios, el ramo 28 y 33. Ahora la transfieren, y en algún tiempo nos jaloneamos por los recursos. Hay una tensión entre los líderes, la gente de la comunidad, agencias, pero comienza a aceptarse. Comienzan a activarse los propios mecanismos de la comisión de cuentas, la asamblea general y empieza a darle estabilidad a la comunidad. Han aprendido a manejar el recurso. Seguramente va a pasar una cosa así.

El escenario ideal: el gobierno nos dice sí, tengo tantos millones de pesos para esa región, ahí se las pongo en sus manos. Háganle como quieran para atender el tema de la pobreza. Seguramente lo primero que va a haber es el jaloneo, van a decir: ya ven para eso querían el dinero? para estarse peleando? después de unos años volverán las aguas a su cauce y encontraremos el modo de administrarlo.

Representante de la Comunidad: *yo confío mucho en la capacidad que tenemos en las comunidades de resolver muchas cosas. Esta forma organizativa que por siglos hemos tenido, la comunalidad, ha garantizado que nuestra convivencia sea armónica, eso nos permite solucionar las diferentes etapas que hemos tenido y ahora nos enfrentamos a muchas cosas.*

Quisiera comentar cómo ha impactado este proceso en la comunidad en los últimos dos años. Se Nos propuso tener una investigación de cómo está operando el Programa Oportunidades en la comunidad. Y entonces, a dos años de trabajo, ahora se posicionan las beneficiarias. Las señoras han logrado posicionarse ante el personal del Programa Oportunidades, ante el personal de la clínica. Cómo se comportan ahora las señoras? Ahora muy abiertamente, con confianza, con conocimiento, discuten con el personal del Programa Oportunidades y con la doctora. Se ha avanzado bastante. Han entendido que la cuestión es que el programa tendría que identificarse más con la comunidad.

También pondremos un ejemplo, las autoridades municipales y de bienes comunales que tienen que salir de la comunidad por comisiones para hacer gestión, y que esa salida coincide con el día de su plática mensual porque así lo requiere el Programa. La mujer del Comisariado le dice al enfermero: “oye, mi marido tuvo que salir a un asunto agrario y no puede venir a la plática”, y el enfermero le

dice: “a mí no me interesa, él debe de estar aquí”. “Sí, pero es cuestión del pueblo”, le dice la señora, y él contesta: “a mí tampoco me interesa”.

Entonces diversas cosas se debieran contemplar dentro del Programa, pero también son cuestiones de acuerdos. Si ahorita está operando así, las pláticas y las consultas se dan así, es porque ha habido acuerdos y sin embargo, son cuestiones que deben identificarse con las características, aspiraciones e ilusiones de la comunidad. Sí podemos tomar acuerdos.

Qué tal si le proponemos al enfermero: como va a venir la fiesta, pónganos a limpiar y en vez de venir a la plática, tome en cuenta el trabajo de limpieza como asistencia a una plática. Yo he asistido a las pláticas y realmente no se tocan temas importantes, cosas que vimos el mes pasado se vuelven a repetir. Son los mismos temas. Yo le he propuesto que apliquemos cosas aquí como cuidar el arroyo, sembrar campos para que el arroyo no perdiera agua, para que todo el año tenga suficiente agua. La cuestión del tequio, vamos a juntar botes de plástico y qué va a darle más vida a la comunidad.

Porque al final si buscamos una reforma al Programa, van a responder lo que ya se ha venido comentando, si quieren bien y si no también. Mucho cuenta lo que logremos de manera local. Yo valoro mucho lo que ha desatado la presencia de este proceso, de cómo las señoras han podido entender un poquito mejor.

Yo entiendo que la forma que ha venido operando el Programa es en acuerdo con la comunidad que ya están muy rayados que hay que ir a la plática, a la consulta... La gente ya está cansada y que si no vas te chingan. Se ha avanzado bastante y las señoras ahora adoptan una actitud de “nosotras somos las chingonas” y vamos a hablarle a este de Oportunidades de cómo nos trata la doctora. En una asamblea sí se comentó esto. Me pareció muy chingón en esta asamblea porque se pararon las señoras y dijeron las cosas que les afectan de la doctora y del enfermero.

Hay un grupo de señoras muy específico que ha ido investigando en la medida de sus posibilidades sobre cómo está la cuestión de salud en la comunidad, si el Programa atiende la salud o sólo está llenando sus formatos.

Lo mismo que pasa con Oportunidades pasa con el programa de 70 y más y con Procampo. El año pasado las lluvias trajeron muchos problemas y le tocó al comisariado hablar con el delegado de SAGARPA, quien nos dijo: “no se preocupen nosotros les vamos a ayudar”, pero les recortaron el Procampo y cuando hablamos nadie habló de recortar en Procampo. En lugar de apoyar, recortaron el apoyo del programa por tener menos tierra. El jefe dijo a los afectados: “les voy a dar el cheque de dos mil pesos, lo van a cobrar y me devuelven mil”. Se tomó como que estaba loco, pero luego les mandó pedir por escrito que le devolvieran los mil pesos. Esas cosas están en todos los programas. Tenemos que encontrar los modos. Las propias comunidades pueden encontrar la forma de cómo hacer más amigables los programas en las comunidades y así ayudar desde lo local.

C: No hay que olvidar que este programa no resuelve la pobreza. No es un proyecto de desarrollo. Este recurso además está ligado a un montón de otras condiciones que tendrían que existir, como invertir en salud, en educación. El Estado da el dinero, pero se desentiende de la pobreza.

C: El tema de la autonomía genera muchos fantasmas, por lo que es conveniente poner un ejemplo. Cuando le ponemos nombre y apellido y le clarificamos el escenario al Estado, se le van sus broncas, sus dudas. Esto es un ejemplo, en el Programa Oportunidades lo que está de fondo es la relación

entre pueblos indígenas y el Estado. Esa relación no tiene principios básicos de dignidad. Se sigue tratando a los pueblos indígenas como tontos, como los que no piensan, a quienes les tienen que hacer las cosas.

En el ejemplo que poníamos de las áreas naturales protegidas, nosotros ponemos nuestras propias reglas, pues no me voy acabar el bosque voy a seguirlo cuidando y bajo estas reglas. Si lo que te interesa es ver la seguridad jurídica de que así va a ocurrir, aquí están las reglas. Esto demuestra al Estado que nosotros también generamos condiciones de certeza. Queremos generar relaciones de alguien que piensa y que también quiere cuidar el medio ambiente. Resolvemos el problema de medio ambiente, pero también generamos una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Y así habría que ir sumando educación y salud, trabajo y todas las esferas donde generemos un campo de competencia de los pueblos indígenas. Así está dicho por la Constitución.

De esta manera le damos contenido a la autonomía, pues siempre se les genera un fantasma a los operadores del Estado sobre su ejercicio. Por ejemplo, se sorprenden de cómo dejar a los pueblos indígenas hacer justicia, cuando ya se ha hecho, tal vez por la ineficacia del Estado, pero los pueblos tienen un modelo para hacer justicia y así lo dice la Constitución: los pueblos indígenas tienen jurisdicción y podrán aplicar su normativa para la resolución de sus problemas. Antes la ley no hablaba de autonomía, ahora ya lo hace, lo que toca es darle contenido, sea Procampo, Oportunidades... Es necesario ver cómo darles la vuelta y para ello un caso concreto para demostrarles que sí se puede.

C: *Yo estoy de acuerdo en eso, lo que digo es que no llamemos a Oportunidades que es combate a la pobreza. Lo que se comentaba, en lo operativo un tema es cómo generar confianza en la comunidad y el otro es ver cuál es el problema de la pobreza, pues es otro paquete más allá de cambiar las reglas de operación que lo que lleva a pensar cuál es el modelo de desarrollo que es un paquete muy grande.*

En lo operativo es muy importante considerar el apoderamiento de las mujeres como el derecho a la información. Por eso la importancia de involucrar a quienes participan y a quienes va dirigido. Que sepan qué les corresponde. Y ese es un trabajo muy local para hacer nuevas relaciones, ya lo están haciendo algunas organizaciones y comunidades. Entonces veo que son dos etapas: una muy operativa, cómo establecemos nuestros propios acuerdos sobre cómo aplicarlo, de organización interna de cada comunidad, considerando las realidades diferenciadas y los procesos propios de cada comunidad, pues no podemos esperar lo mismo, no dar una opción u otra, sino más bien una inmediata y luego la más grande.

C: *Quiero comentar sobre una legislación en Colombia sobre los planes de vida: la Ley 7093 para comunidades negras, la cual por primera vez permitió reconocer los derechos de las comunidades afrodescendientes. Como resultado han pasado muchas cosas. La ley reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías de acuerdo con sus prácticas y tradición. La Ley tiene como propósito establecer mecanismos para proteger la identidad cultural y los derechos de los pueblos, fomentar el desarrollo económico con el fin de garantizar condiciones reales de igualdad y oportunidades que el resto de la población Colombiana.*

Uno de los logros de esta ley es el establecimiento de los consejos comunitarios, que son asociaciones dirigidas y manejadas por las propias comunidades y que definen legalmente el uso del territorio. Aunque se superponen con la delimitación geopolítica normal del país, toman decisiones de todo tipo, tanto políticas como administrativas. En algunos casos han funcionado muy bien, en otros han tenido problemas con la aplicación del recurso.

En la actualidad hay consejos muy fuertes establecidos en el pacífico que están logrando sus objetivos. Cuando fuimos hacer unos talleres, ahí lo primero que nos mostraban era sus planes de vida y de desarrollo regional. Nos decían: “mira esto es lo que queremos hacer, léanlo y revísenlo”. Ha sido una experiencia muy interesante.

C: Entendiendo que parte de la discusión es que no puedes llegar a decir tengo autonomía y yo decido cómo combatir la pobreza, cuando el programa no tiene como objetivo combatir la pobreza, pues no es un programa de desarrollo. Hay consenso en el sentido de que las comunidades tienen derecho a decidir cómo desarrollar su vida y sus prioridades, pero si la pregunta es cuál es el objetivo del Programa y que las comunidades puedan decidir cómo administrar el recurso y manejar las transferencias, de acuerdo con el objetivo del Programa y así como se plantea, ya no sé cuáles son los objetivos del Programa.

C: Como viene en la carpeta, los objetivos del Programa son los de contribuir a la realización de los derechos de salud, educación y alimentación mediante el fortalecimiento de las capacidades de las personas.

C: Pero entonces es una locura si yo tengo derecho a decidir cómo fortalecer mis propias capacidades, entonces dame el recurso respetando a las autoridades indígenas y nosotros vamos a decidir cómo fortalecemos esas capacidades.

C: Yo después del taller tengo otra visión. Ahora que nos enseñaron PTC y el PTCE, yo le veo bastante similitud con lo que se expuso sobre hacia dónde va, de dónde viene. Podemos ir a la exposición de motivos y seguro que vamos a encontrar eso. Si también lo ampliamos al derecho al desarrollo, combate a la pobreza no estamos lejos.

C: Porque además así se ha mencionado popularmente y son una parte de contención. Es como decir: hay tanta miseria, pero mira ahí están 400 pesos y ahí estamos aguantando.

C: Hay que ver los matices: una cosa es lo que dice el papel y otra la que dice el discurso. El Plan Nacional de Desarrollo habla de combatir la pobreza, y otro son las reglas de operación, que es el instrumento jurídico de aplicación del Programa. Otro es el discurso, que también se ubica más en términos de la Ley de Desarrollo. Y otro es el decreto de creación del Programa.

Luego ya son las sutilezas que uno encuentra al momento de hacer una investigación concreta. Esa dispersión de objetivos son más en la lectura y las interpretaciones más comparativas sobre la teorización del Programa, pero tendríamos que ceñirnos al marco en el que se hacen y también a la estrategia concreta desde la cual estamos partiendo. Pues no sería lo mismo hablar de Jaltepec, de que le dieran los recursos, a decir que así como opera se adecue a estos mínimos, hasta en tanto lo toma como agenda, atendiendo al proceso de las propias comunidades.

Pero una es la respuesta inmediata y otra el posicionamiento frente a estas evidencias que estamos generalizando y trabajando. Otro es el proceso que las comunidades puedan seguir en un proceso más amplio porque el planteamiento que se hizo desde un principio al hacer la investigación era que fuera un resultado útil. Sería primero la información sobre qué es el Programa y que no es, hasta dónde pueden llegar los operadores del Programa, cuáles son sus derechos, etc., y segundo, poner a consideración los resultados para que la comunidad pudiera hacer algo, para que hubiera cambios.

Desde que se presentaron los resultados el año pasado en Jaltepec, en una reunión con el consejo de ancianos, principales y un número importante de mujeres que participaron en el proceso, recogimos el mandato de las mujeres de hacer una petición ante los responsables del Programa, para que se atendieran esos problemas que se habían detectado. Ahora ya hay un documento firmado por las autoridades que está por presentarse.

En dicho documento se dice que, de acuerdo a las obligaciones que tienen las autoridades de cumplir con la constitución, que implica cumplir con los derechos y tratados etc., y con la reforma de junio de este año de la Ley de Planeación, todo programa que se implementa por una autoridad gubernamental debe considerar la perspectiva de género y consultar a los pueblos indígenas.

Ese margen es por donde se está planteando la línea de las conclusiones de la investigación, pero cabe la posibilidad de modificar el planteamiento si aquí se llega a otra conclusión, lo podemos consultar con las autoridades.

C: *Tengo unas reflexiones más que preguntas, retomando la pregunta inicial de hacia dónde va el planteamiento en cuanto o por qué la cuestión de la autonomía y libre de la autodeterminación es una cuestión macro.*

Ustedes tienen una experiencia interesante sobre autonomía y libre autodeterminación y, en general, en América Latina el tema es que el ejercicio de este derecho sigue siendo en el territorio. Por eso los gobiernos progresistas no consideran el territorio, por todo lo que implica. Pues el territorio hace un replanteamiento del fondo de la cuestión y este es el carácter del estado-nación en América Latina.

El carácter del estado nación en América Latina está montado sobre el estado-nación westfaliano – donde nace en Europa la noción moderna de estado-nación luego de la paz de Westfalia en 1648, arrojando un gran consenso para el establecimiento del status quo europeo. En el caso de Venezuela, hoy reconocemos derechos diferenciados donde están todos los derechos reconocidos en un Estado que se define como social, democrático, de justicia y de derecho, pero la concepción del Estado westfaliano es del siglo XVII.

Ahora, ¿cómo armonizamos los derechos diferenciados con el estado westfaliano? Y el debate tiene que ser sobre el carácter del estado multiétnico. Tiene que ver con un debate sobre el estado multiétnico y el estado nacional. Sobre todo en todos aquellos países que sí lo reconocen como Venezuela, Bolivia, Ecuador, México, es un asunto pendiente, por lo que se comentaba sobre la aplicación de sus normas y costumbres. Chocan con lo que el Estado pretende imponer porque se constituye en herederos del res nuluius.

Estamos frente a una cuestión de tiempos y ritmos por lo que se debería de discutir es el carácter del auto gobierno que es parte de lo que se comentaba sobre las experiencias locales. La declaración reconoce la libre determinación, pero no dice cómo tiene que ser ejercida en el ámbito de las realidades locales. Eso es algo responde al tiempo y ritmo de las comunidades. Seguramente no hay una perspectiva homogénea sobre la libre determinación pues las diferencias es lo que habría que tomar en cuenta de cara a la reforma del Programa.

Lo que se puede proponer al respecto es a qué responde el Programa y que el mismo trascienda sobre lo que las propias comunidades determinen, ya que hay un marco jurídico que lo permite porque el Programa es una política pública y una política pública, entre otras cosas, da cuenta del sujeto del derecho. Por tanto, el Programa puede continuar bajo ciertas premisas, parámetros que deberían de poner en conjunto los principios que se han venido comentando.

Podíamos revisar también buenas prácticas sobre consentimiento libre e informado, sobre libre determinación de programas de esta naturaleza. Considero que sí hay condiciones para que el programa pueda trascender en el objetivo que ha sido concebido. La propuesta de plan de vida no es una propuesta a nivel físico como ya se dijo, sino que podría ser también, si existieran los planes de vida bajo la visión de vida de los propios pueblos, pudieran entrar en lo que sería la perspectiva del PTC en cuanto las prioridades estuvieran definidas por los propios pueblos.

La experiencia local ayuda mucho para pensar las estrategias nacionales. La propia forma en que los pueblos han ejercido el derecho reconocido ayuda a definir una estrategia de carácter nacional. En Venezuela, el movimiento indígena se organizó a partir de experiencias de carácter local que convino en crear una organización nacional para empujar el ejercicio de derechos reconocidos. Podemos plantear la misma estrategia a partir de los procesos de autodefinition locales, en tanto y cuanto el gobierno nacional ha reconocido la autonomía, por lo que tiene una obligación.

La Declaración en el fondo nos deja la puerta abierta para el desarrollo de derechos a través de políticas públicas. Este es el acompañamiento que nosotros hacemos con las comunidades. Mover el derecho y no verlo como algo estático. Parte de la apropiación del sujeto de derecho.

Hay experiencias de cómo iniciativas gubernamentales han fragmentado a las comunidades, bajo las propias formas de organización de los pueblos. En el caso de Venezuela, el Estado creó los consejos comunales para darle recursos a la comunidad y les obligaba a tener esos consejos. Hubo todo un debate sobre eso. Creó mucha tensión en el movimiento indígena. Hoy en día se reconoce que los consejos comunales que se crearon fragmentaron a los pueblos. Ahora hay un proceso de recuperación de lo que fue quebrado por esa iniciativa, pues lo que hay que fortalecer son a las organizaciones.

Hay que fortalecer lo local en la forma tradicional de organización comunitaria. Que el Programa fortalezca esta organización política a través de la salud y la educación, pero en el contexto indígena local. Distinguir entre lo mediato y lo inmediato. Colombia tiene un gran desarrollo jurisprudencial, la Ley 14454 habla de entidades indígenas para ejercer formas de auto gobierno.

C: El programa es uno entre otros de protección social, de un conjunto amplio de política social, por lo que si estamos pensado en el marco de la libre determinación, estamos pensando en el manejo de este conjunto de gasto público social, 11% en el caso de México. No hay datos sobre cuánto de éste es destinado a pueblos indígenas.

C: Estamos planteando problemas muy importantes, pero no tenemos las condiciones para concluir en este taller. Uno que dejaría apuntado es el tema de la ciudadanía. En términos de ciudadanía vinculada a pueblos indígenas no podemos hacer afirmaciones categóricas, aún y cuando el enfoque que se le quiere dar es que se fortalece ciudadanía con Oportunidades, pero lo que se fortalece es mi hipótesis de la individualización de los integrantes de los pueblos indígenas. Es una reflexión pendiente sobre qué es la ciudadanía en el contexto de los pueblos indígenas.

Se ha señalado la reconstitución de los pueblos indígenas, que es el enfoque que se planteó en los acuerdos de San Andrés en 1996. Ubicar a los derechos como la herramienta para transitar a un proceso de reconstitución. En ese sentido están los ejemplos que se dieron desde problemas potenciales, entre quién representa al pueblo mixe o cómo está desagregado en el país.

Otro punto importante que se señala es la cuestión de las capacidades locales. Me recuerda a Floriberto Díaz, quien contribuyó mucho en el trabajo de los pueblos. Me recordaba lo que él llamaba “las ventanitas” o “respiraderos”. Tito nos recuerda las “ventanitas” o “respiraderos” en la comunidad, es decir, aquellos espacios en donde la comunidad puede lograr un tipo de acuerdo y que son herramientas para caminar.

Tenemos que ubicar que estos programas están considerados donde la decisión está en el Gobierno federal. Puedes lograr que el enfermero se conmueva y te acepte la justificación de la falta, pero no puedes avanzar más allá, so pena que corran al enfermero. Lo que nos lleva a la necesidad de pensar que si es un programa federal, las reglas tienen que cambiar en el ámbito federal, y tienen que considerar las especificidades regionales. Porque insisto, si uno conoce Oaxaca hay más esperanzas en la reconstitución de los pueblos, pero si conoces otros pueblos, la situación es mucho más contrastante y compleja para abordar.

El otro problema que se nos plantea es la política social. ¿Qué vínculo tiene con la política del modelo económico? ¿Cómo es que Venezuela pulula como progresista y cuál es su política social? Pobreza tiene y ¿qué hace?, pero también es extractivista el modelo. ¿En dónde nos ubicamos en ese nivel? Estoy de acuerdo que una buena práctica es esta investigación, como se señalado. No es llegar a obtener la información y salir corriendo, sino construir y tejer con la comunidad. En esa comunicación sí es importante llevar la ruta a seguir y documentar la reacción del gobierno. En este caso sobre demandas fundadas de los pueblos indígenas. Siento que nos movemos entre lo que es el Programa, luego nos movemos a Jaltepec, y yo creo que hay que salirnos aquí del papel y del país, pero en el proyecto sí darle la dimensión específica a cada uno de ellos.

Algo muy claro desde San Andrés es que los pueblos indígenas no podrían salir solos, que es necesario establecer alianzas con otros sectores, pues tendemos mucho a fragmentarnos. Son distintas dimensiones que hay que anotarlas, que sea útil al proyecto concreto de la comunidad.

III. Estrategias para el impulso de cambios en el Programa Oportunidades, favorables a los pueblos y mujeres indígenas

Síntesis de aportes:

Recogiendo aspectos vertidos en la discusión a la pregunta sobre una posible posición acerca de proponer la reforma o eliminación del Programa Oportunidades, la moderadora propone una síntesis de lo que transitó de tres escenarios a uno sólo con los siguientes elementos:

- a) Consenso de que una política pública que se aplica a los pueblos indígenas no puede aceptarse si no es desde la posición e interés de los pueblos indígenas, desde su proyecto de desarrollo o plan de vida.
- b) Es importante distinguir entre lo inmediato y el horizonte de acción en el marco del cual se ha hablado: de fortalecimiento de lo local, de fortalecer al sujeto pueblos indígenas.
- c) No son disyuntivas una posición sobre mínimos aceptables del Programa que beneficien al proyecto de los pueblos indígenas, y por otra sobre el marco mencionado, que tiene que ver con el proyecto de libre determinación, reconstitución de los pueblos indígenas, etc. Sobre todo tomando en cuenta que durante el proceso de investigación no se encontraron expresiones de rechazo al programa, de plantear su desaparición. Y esa es una voz que tenemos que escuchar sin ignorar sus implicaciones.
- d) Se propuso buscar la adecuación del programa al marco de derechos, de un enfoque de género y desde el proyecto autonómico de los pueblos indígenas, incorporando la dimensión territorial. Que en los pueblos hay condiciones diferenciadas y contextos diferenciados. No es lo mismo Oaxaca que Hidalgo. Por tanto, identificar esas condiciones que nos definen el eje, el horizonte, como la autonomía y los derechos territoriales, incorporando el aporte de las mujeres, lo que hace posible la convivencia de los derechos de género y los derechos del pueblo. Fortalecer el proceso de reconstitución de las comunidades. Una cosa son los instrumentos, lo que dicen, y otra el ir y venir de los acuerdos. Ubicar el Programa también en el modelo económico, no sólo en el político.

Comentarios, preguntas y respuestas:

P: *Qué pasa con la relación entre la migración y el Programa, que se supone tiene un impacto en las mujeres que se están quedando solas en las comunidades, a cargo de todas las tareas. Impacta directamente a la mujer, aunque las mujeres también se están yendo como en Guerrero. Ahora hay personas mayores cuidando a los niños. Ese punto no lo hemos abordado, si quieren lo dejamos a un lado pero siempre me hace ruido.*

R: *El aporte del Programa no tiene nada que ver con el impacto de la migración. No impide para nada la migración. No hay evidencia en ese sentido. La migración ocurre precisamente por la ausencia de una opción.*

C: *Creo que sí cabe en el tema más grande, sobre las políticas públicas contra la pobreza. Jaltepec es un ejemplo. La primera oleada de migración fue por la pobreza. Ahora ya no es por la pobreza, tienes terrenos de primera calidad pero van por el sueño de tener un vehículo...*

Hablar de comunidad y comunalidad es una cosa que no ven los jóvenes. No es la moda. El joven de Jaltepec está enamorado de otra cosa, no de la comunidad. Se les preguntaba a los adultos sobre el tequio y decían que estaba bien, pero cuando se les preguntaba si estarían de acuerdo en que sus hijos lo hicieran, decían que no, que ellos trabajen y que sí se les pague. No es que diga que sea una generación perdida, hay muchos que van y regresan. Pero ahora no es la pobreza lo que está causando la migración.

El tema son los derechos territoriales que nadie quiere tocar, pienso en cuando se hablaba de la distinción entre los derechos reconocidos y permitidos. Nos dicen: ¿quieres seguir hablando tu lengua? y revisan qué implica eso: dinero no, poder no, entonces no hay bronca, habla tu lengua. Cuando son cosas que no afectan dinero ni poder, no hay problema, permitido. Pero cuando hablamos de territorio, ahí estamos hablando de recursos estratégicos. Entonces sobre ese derecho ya ponen un límite. En derechos territoriales ejerces facultades, ciudadanía. El Programa, en el ejercicio de derechos territoriales, implica facultades y el derecho territorial como derecho colectivo de los pueblos tiene otra implicación que no veo mucho con el Programa.

C: *Pero en el de participación colectiva. Estos tres ayudan a orientar el marco como nos asumimos frente a una política social.*

C: *Las reglas de operación del Programa deben surgir del propio pueblo. El diseño y operación se deben acordar con los pueblos indígenas. No puede ser nacional, homogéneo.*

C: *Todo el tema de la pobreza es federal. La Corte ha dicho que sólo de manera residual los estados pueden determinar sobre desarrollo y en coordinación con la Federación. En consecuencia, el régimen de autonomía de Jaltepec poco tiene que decir a la luz de esa interpretación, pero ésta no consideró la autonomía del artículo 2 constitucional.*

Ambos principios, el de autonomía y combate a la pobreza están en la Constitución. En un litigio, el que pueda opinar, el derecho de participación, a que me pregunten, no podría quedar como residual. Es el derecho de autonomía el que nos daría la posibilidad de ir a un litigio.

Y ahí la pregunta, ¿de qué autonomía estamos hablando? ¿del pueblo mixe o de la comunidad de Jaltepec? En términos del artículo 2 constitucional, son los estados quienes deben garantizar la autonomía. En el caso de Oaxaca, se reconoce tanto al pueblo como a la comunidad. Por tanto, podemos ir como pueblo o como comunidad.

C: *Yo reformularía lo que está planteado como horizonte, porque no debe ser sólo el combate a la pobreza, sino el desarrollo de los pueblos indígenas. El combate a la pobreza como parte de esto.*

Antes de plantear una reforma o adecuaciones al Programa ante el Estado, es necesario una posición política: tienen derecho a su autonomía como marco de actuación, una de las políticas para el combate a la pobreza es el Programa, pero que quede claro que el marco es la autonomía. En la reformulación es importante incorporar la cuestión de género que no sea necesario cumplir por parte de las mujeres, con las corresponsabilidades.

C: *La comunidad tiene una agenda de enero a diciembre: tequios, fiestas, etc.; mientras que el Programa tiene otra: talleres, pláticas... La cuestión es cómo cruzamos estas agendas y le decimos al Programa “mira, tenemos asamblea, porque no lo tomas como asistencia y así forzamos a la comunidad que invite también a las mujeres. Les fuerzas a nuevas formas que tienen implicaciones comunitarias en un marco acordado, enlazándote más y no teniendo agendas paralelas ni ajenas a la comunidad.*

C: *Se puede enfatizar que sea promoviendo la participación de las mujeres que las corresponsabilidades sean comunitarias, que no se les deje sólo a las mujeres. Acordar las corresponsabilidades con la agenda y contenido de la comunidad dentro de los temas de la salud, la educación, alimentación. Las corresponsabilidades tienen que ser equitativas.*

C: *El principio de igualdad es una cosa muy asociada a la comunidad, donde opera cada quien conforme a sus posibilidades. Todos todo, la tienen clarísima. Tienes terreno, tienes obligaciones. Teniendo relaciones equitativas promoviendo. No podemos asumir que siempre haya corresponsabilidades con el Estado.*

C: *Este tema le hace mucho ruido al Estado. Pensar en derechos sin asumir responsabilidades. Yo creo que está bien dejar lo de corresponsabilidades con el matiz de siempre o cuando, suponiendo que todo derecho implica también contrapartida o hay derechos absolutos?*

C: *Sí.*

C: *La autonomía implica una descentralización de facultades. Si hay problemas con el Programa tengo facultades para opinar y te puedo obligar a que me tomes en cuenta. Sean los niveles de gobierno que sean, yo entiendo que corresponsabilidad no es un hacer sino un decidir.*

C: Son cosas diferentes: una es la condicionante y otra la corresponsabilidad. Las condicionantes están en las reglas y la corresponsabilidad es una propuesta que no es una condicionante. Por tanto, hacer referencia a las condicionantes actuales.

C: Entonces, la propuesta de ubicar las condiciones mínimas no es tan apropiada, sino más bien decir que los derechos no pueden ser condicionados.

C: Es importante ubicar las dos vías: una desde dónde nos vamos a posicionarnos y actuar ante el Programa, y la otra, el marco que nos da horizonte.

Que la carga que se impone a las mujeres se asuma por la comunidad. Darle contenido a las actividades desde la agenda de la comunidad. Las corresponsabilidades tienen que ser acordadas con la comunidad y asumidas promoviendo relaciones equitativas entre los hombres y mujeres.

Adecuación cultural de las condicionalidades, en acuerdo con la comunidad. Que sean transferencias sin condiciones. Las reglas de operación tienen que establecer el marco para obligar a que sean operadas en acuerdo con las autoridades de la comunidad.

C: Uno de los principios para que pueda empalmarse el Programa con un enfoque de derechos es el de igualdad y no discriminación, y aquí el punto sobre la focalización de los destinatarios es muy importante, pues no hay una identificación completa de las personas indígenas beneficiarias del Programa.

C: El Programa en su página web anuncia que más del 90% de sus beneficiarios son indígenas. Dato que es suficiente para nosotras para decir que están más afectados estructuralmente por la pobreza y con eso hablar de discriminación. Por tanto, no es indispensable para sostener el argumento, el conocer cuál es el gasto. Estamos hablando también que se configura la discriminación por falta de diferenciación, al decir que es un programa universal para todas las familias elegibles, que no está considerando las desventajas de las mujeres y de los pueblos. Estaríamos hablando de discriminación directa e indirecta.

C: Es necesario reflexionar que incluso los indicadores de evaluación no están reflejando la realidad indígena, ya el salto a proponer cuáles serían es en otro momento. Ahora, para atacar el Programa viene bien un argumento para decir: todo el círculo está mal; incluso la evaluación en ese círculo de ustedes nunca se va a notar la realidad indígena, porque no está construida para eso.

Consenso alcanzado: Considerando las opiniones vertidas durante la discusión, se llegó al consenso de una posición basada en lo siguiente:

1. Interés y agenda de los pueblos y comunidades, su proyecto de desarrollo o plan de desarrollo.
2. Diferenciación entre una posición sobre lo inmediato y la de fondo que se constituye en horizonte de acción.
3. El tipo de relación que asumen los pueblos indígenas frente al Estado en el marco del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
4. El fortalecimiento de lo local, de la comunalidad.
5. El proceso de construcción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres.

Consenso que se plasma en dos dimensiones que a parecen a continuación:

<p align="center">SOBRE EL ACTUAL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES:</p>	<p align="center">NECESIDAD DE REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA EN EL HORIZONTE DEL PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS:</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Sí aporta y mitiga las carencias que viven los pueblos indígenas y las mujeres. No hay expresiones donde se manifiesten dispuestos a rechazarlo atendiendo a los costos que implica en términos de derechos. • Buscar su adecuación al marco de derechos, género, indígena, así como de respeto a la autonomía de los pueblos indígenas. • En los pueblos y comunidades hay posiciones diferenciadas, dependiendo de su nivel de cohesión y comunalidad. • Las “corresponsabilidades” actuales deben ser modificadas, en acuerdo con la comunidad y sus instituciones, promoviendo relaciones equitativas entre mujeres y hombres. • En las reglas de operación debe de establecerse que la implementación del programa en pueblos indígenas debe ser acordada con sus autoridades e instituciones. • Seguir la ruta acordada en el proceso con Jaltepec. Documentar lo que suceda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de pensar políticas contra la pobreza desde la autonomía, proyectos de desarrollo y los derechos territoriales - pensados en la dimensión del territorio: femenino, desde la pachamama- donde se dan y conviven los derechos de género y de los pueblos indígenas. • El diseño y reglas de operación debe ser acordada con los propios pueblos desde sus prioridades, su propio horizonte de desarrollo, potenciando la participación de las mujeres. • Debe ser una política de Estado, no de partido que se agote sexenalmente. • En ese sentido se fortalece el proceso de reconstitución, de ejercicio de la comunalidad. • Replantear la relación Estado – Pueblos Indígenas. • Ubicarla en el contexto del modelo económico. • Repensando el rol de las mujeres, atendiendo sus necesidades, aspiraciones y factores de riesgo o vulnerabilidad.

IV. Comentarios finales:

C: Comparto la idea de irse por la ruta de la lucha de los derechos, por su concreción. En un paralelismo, sobre lo que ha sido una propuesta sobre los elementos para consensuar una agenda en torno al deslinde de tierras, el cual es un derecho constitucional, en Venezuela en 12 años nada se ha avanzado con el movimiento indígena. Se han explorado diferentes escenarios y en un proceso de relativa apertura del gobierno, y con impulso del movimiento, hubo una huelga de hambre, se crearon las condiciones para una agenda de interlocución.

Hago un paralelismo con la propuesta para el Programa de considerar varios escenarios. Nosotros puntualizamos los objetivos del consenso. Lo primero es ver cuáles son los elementos comunes y contradictorios que permiten consensuar una agenda. Se desarrolló todo un marco explicativo, se buscaron fundamentos jurídicos, pero también políticos. Los derechos no se negocian, pero el ámbito de puesta en práctica es un proceso de diálogo. Hay fundamento jurídico que puede ayudar a la conversión del Programa. Hay aspectos políticos siempre en el contexto de los derechos.

El carácter de democrático participativo que está en la carta constitucional venezolana, la propia connotación del Estado democrático de derecho reconoce e incorpora los derechos diferenciados. La posición garantista del Estado pasa por el reconocimiento de derechos diferenciados. La primacía de los derechos colectivos en el ámbito de derechos indígenas es muy importante. Las políticas públicas deben ser construidas desde abajo.

Saludo el esfuerzo. La suma de experiencias locales es lo que va a permitir avanzar en los derechos y su materialización que es todavía un asunto pendiente en América Latina.

C: El censo es muy importante para la planificación. Siempre he pensado que la demografía tendría que ser más popular. Hay mucha información que no se usa.

C: Agradecer que estén contribuyendo al caso concreto. Floriberto Díaz decía que para nosotros no había otra, con ese tema nacimos y con ese moriremos y pasaremos la estafeta.

C: También agradecer este proceso de Jaltepec en el que han trabajado ayuda a todos. Se trabajan temas más amplios que interesan a todos. El movimiento indígena es una vanguardia. Obliga a reflexionar y a cambiar tu perspectiva de temas importantes como qué es la democracia, qué es el Estado. El apoyo también es interesado porque nos ayuda a reflexionar.

C: Lo que se comenta, me recuerda a la reflexión de un amigo filósofo ya mayor, que cuando andábamos en Chiapas en los diálogos, un día me dijo: “¿tú y yo qué estamos haciendo aquí si no somos indígenas?” Hacía mucho frío en ese momento, y él solo, como buen filósofo, se respondió: “porque no queremos ser cómplices, ¿verdad?” Y creo que ahí está.

C: Agradecer. Esto forma parte de lo que ya se ha trabajado. Es un ejemplo de cómo partir de una necesidad que está afectando a las mujeres. Formo parte de la red de mujeres mixtas. Muchas veces se han denunciado los malos tratos de la gente en las instituciones de salud. Es importante que sea un proyecto que hace conexión con la comunidad y no sólo como una nota periodística. Ahora la comunidad ya sabe que puede tener un efecto. Se escuchan las voces, confluyen también varias perspectivas, intergeneracionales, de mujeres, de hombres. Es un ejercicio que me nutre muchísimo. El aporte de una es lo que tal vez le hacía falta al otro. El compromiso que nos deja es continuar.

C: Para mí fue una riqueza enorme. Es muy importante la reflexión de en dónde estamos parados. Cuenten con nosotros.

C: El presidente del Comisariado decía: “a Jaltepec le llueve mucho -lo decía filosofando-, tiene amigos que le apoyan”. Hay mucho movimiento con el acompañamiento de mucha gente. Buscamos que las cosas sean mejor, acordes con nuestras tradiciones, para que podamos estar mejor. Voy a platicar con el comisariado para informales sobre estas reflexiones para hacia dónde podemos caminar.

C: Agradezco mucho la invitación. Mucho lo pensé que iba a encontrar personas que son muy preparadas. Soy la única que no tengo nada que ver aquí. Cuando no entendieran mi palabra, me disculpan. A veces da tristeza sobre el Programa, lo que ha sucedido, pero se ve como que es sencillo para resolver, pero no es fácil. Se ve chiquito, pero se hace grande. Pero es mejor analizarlo bien como se puede resolver para que no cause más problemas. A veces es triste porque pasan cosas que no se esperan, quisiera que haya una seguridad, una mejoraría en la comunidad. Gracias por escucharme.

C: Tenemos compromiso de darle cuenta a la Comunidad, de informar y ver cómo lo piensan.

C: Vine a aprender más de lo que pude darles. Nos lleva a reflexionar de que es posible que haya un mundo mejor. Hay que pensar también en cómo incidir en la manera en que se miden las políticas.

Moderadora: *Por último, agradecer a todas y a todos sus aportes compartidos, su esfuerzo generoso para estar aquí. Agradecer de manera particular, a nombre de nuestra organización, a Marie Léger de Derechos y Democracia, y a Francisco Cos del Instituto Canadiense de Investigación para el Desarrollo, quienes hicieron posible que esto sucediera. Muchas gracias.*