



Inversiones en zonas indígenas y discriminación

José Manuel Hernández Trujillo

Una discriminación positiva

Resulta algo problemático abordar el tema que me ocupa, en primer lugar, porque se trata de programas de inversión productiva que han sido generados con el propósito de apoyar a la población en las peores condiciones de pobreza.

Se supone que si se elaboran programas para mejorar la condición de vida de una población determinada, se trata de una discriminación positiva.

El punto de partida de los programas que buscan combatir la pobreza de las zonas indígenas, es que esta es resultado de un conjunto de factores, entre los más importantes se encuentran, su reducida disposición de tierra, que esta es de mala calidad, que se encuentran en regiones remotas donde resulta oneroso el otorgamiento de servicios públicos, pero también, por las difíciles condiciones de comunicación; resulta aún más complicado, la venta de los magros resultados que logran sacarle a su capacidad productiva.

Estas dificultades, que forman parte del círculo de la pobreza en que se desenvuelven los más pobres de nuestro país, aunado a la existencia de un capitalismo regional voraz, que en lugar de dinamizar la actividad productiva, vive de la exacción de esos magros resultados, es lo que justifica ampliamente la introducción de apoyos

por parte del Estado, con el propósito de dinamizar las economías locales y mejorar las condiciones de explotación de los recursos de los beneficiarios y con ello, mejorar su condición de vida.

Propósitos de los Programas

Al leer los términos de referencia de cualquiera de los programas de combate a la pobreza en zonas indígenas (Opciones Productivas, Fondos Regionales Indígenas, Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas entre otros), lo primero que se señala es que los programas pretenden que los proyectos sean autosustentables (es decir que generen recursos que les permitan conservarse en el tiempo), que los indígenas se adueñen de los organismos que forman y que sean los propios indígenas quienes dirijan su desarrollo. Lo anterior justifica ampliamente su aprobación.

Para que un programa sea exitoso, lo primero que se tiene que dar es que el programa esté diseñado adecuadamente, que quienes van a participar en él sepan como tienen que participar, a que tienen derecho, cuales limitaciones existen para utilizar los apoyos, como los deben de gestionar y si los tienen que recuperar o no y en que condiciones. Es decir, tiene que estar bien diseñado.

Pero también debe de estar claramente diseñada una estrategia de intervención o, la forma específica de su ejecución.

Sin embargo, los problemas reales de estos programas, no parten de sus propósitos, sino de la concepción que tienen los operadores, sobre la población objetivo y de los objetivos reales del programa.

¿Quiénes son los operadores o ejecutores?

En la actualidad, la mayor parte de los programas están siendo transferidos del gobierno federal, a los gobiernos estatales, municipales y las ONG. Esto junto con las promotoras de los propios programas, constituyen los operadores.

El estereotipo como estrategia de intervención

Como se observa, los ejecutores son agentes de muy diferentes organismos y también de organismos con propósitos diferentes, pero además de la diferencia de propósitos de sus organismos de origen, existen propósitos diferentes respecto a su labor.

La mayor parte de sus acciones, están guiadas por los estereotipos¹ que tienen sobre

la población objetivo del programa, sobre lo que son, lo que hacen y lo que pueden hacer los beneficiarios.

Así, empiezan por el reconocimiento de que los indígenas son personas de capacidades limitadas, por lo que simplifican el programa.

En lugar de proponerles que ellos mismos piensen una actividad que desde su perspectiva sea viable y para la que requieren un apoyo económico, los operadores llegan a la comunidad y les ofrecen apoyo económico para realizar proyectos que los mismos operadores consideran que son los más necesarios en la comunidad, o simplemente, les ofrecen el apoyo para lo que ellos conocen.

Posteriormente, de las experiencias de estudios antropológicos establecen deducciones de un ámbito de su vida cotidiana y lo trasladan de manera simple a otro. Es reconocido que los indígenas desarrollan formas de trabajo comunitario como el tequio, y que se organizan para la realización de actividades de gobierno y de construcción de obra pública. Esto lo hacen, ya que el gobierno ante lo oneroso de este tipo de actividades para población tan apartada, los ha marginado de la obra pública desde siem-

¹ El concepto de estereotipo lo retomamos de Robyn Quin, quien nos señala que el estereotipo tiene las siguientes características:

Primero, un estereotipo es una representación repetida frecuentemente que convierte algo complejo en algo simple. Es un proceso reduccionista que suele causar, a menudo, distorsión porque depende de su selección, categorización y generalización, haciendo énfasis en algunos atributos en detrimento de otros.

Segundo, los estereotipos son conceptos de un grupo, lo que un grupo piensa de otro. Son algo que comparte un grupo existiendo consenso acerca de su contenido. Dado que el estereotipo es una manera de categorizar y describir a un grupo, cualquier estereotipo es predominantemente evaluativo. La función del estereotipo es justificar la conducta del grupo que cree en él en relación al grupo que se valora. Esto explica la "naturalidad" de los estereotipos: parecen naturales y obvios porque casi todo el

mundo comparte el conocimiento de su existencia.

Tercero, los estereotipos, a través de la simplificación y la generalización, nos permiten organizar información sobre el mundo. Sirven para establecer marcos de referencia y maneras de orientar nuestras percepciones. El estereotipo funciona a modo de sistema cognitivo selectivo para organizar nuestro pensamiento.

Cuarto, los estereotipos son a la vez ciertos y falsos. Las características que se seleccionan para categorizar a un grupo social no se inventan, sino que se escogen de una lista enorme de posibilidades. La selección en sí tiene como base en una serie de prejuicios sobre el grupo. La veracidad del estereotipo yace en la selección de las características; su falsedad yace en la distorsión que resulta al seleccionar determinados rasgos característicos que se aceptan como rasgos representativos del grupo.

pre. Nosotros no practicamos actividades comunitarias, ya que tenemos un gobierno al que apoyamos y obligamos a realizar ese trabajo. Entonces en el ámbito público, somos iguales. Sin embargo, esta falta de percepción de la diferencia entre lo público y lo privado, hace que se concluya felizmente que los indígenas son comunitarios por naturaleza.

Esta conclusión es la que motiva la creación de una de las reglas de operación de los programas, que señala que para ser beneficiario se requiere formar parte de un grupo. Ya que según señala la política pública esto mantiene el sentido de unidad de la comunidad. Y esto no es cierto, sino que resulta lo contrario. En una buena parte de los proyectos, los promotores tratan de cumplir con las reglas de operación de programas, y en reuniones comunitarias, forman grupos de vecinos, para “bajarles los recursos”, sin considerar sus expectativas, sus habilidades y los niveles de afinidad entre vecinos. Pero además, cuando no se tiene nada, resulta muy complejo establecer reglas para administrar lo que no se tiene certeza de tener, por lo que al entregarles los recursos, el ámbito de relaciones de los individuos organizados, se centra en la posesión y administración “del proyecto”. Esta falta de reglas, y la falta de resultados a corto plazo, provoca que los miembros del grupo que casi no “participan”, se enfrenten a la envidia y a la desconfianza, y que quienes lo hacen, con el argumento de que los demás no participan, poco a poco los van excluyendo del proyecto. Así, inicia un proceso de privatización de recursos públicos y de despojo de las mayorías por un núcleo de los propios indígenas.

Por otra parte, en regiones donde la población vive dispersa. Es conocido que en

las comunidades rurales, las personas viven en propiedades muy superiores en tamaño a las urbanas, por lo que reunirse para trabajar en un lugar determinado, es una actividad que quita mucho tiempo, por eso, los campesinos, fuera de los trabajos que hacen para obtener ingresos remunerados, la mayor parte de las actividades generadoras de bienes, las realizan en el traspatio.

Por otra parte, en el proceso de gestión de los programas de apoyo financiero debido a la falta de indicadores precisos para medir el desempeño de los programas públicos, se observa que quienes aprueban los proyectos, tienden a aprobar con prioridad aquellos proyectos con el mayor número de beneficiarios, al grado de que una proporción importante de los beneficiarios, obtienen ingresos muy por debajo de los máximos que podrían alcanzar. Esto se hace ya que la experiencia es que en las secretarías se ha privilegiado la cobertura, por encima de la viabilidad financiera. Así, en la aprobación de los proyectos se trata de beneficiar al mayor número posible de indígenas. Y si la regla de operación, dice que se le pueden dar apoyos a una persona de hasta \$8,000, el ejecutor pone un tope de \$2,500 o \$2,000, con lo que triplica la población atendida. Aquí se supone que como se les está ayudando, con lo que se les dé está bien. Sin embargo, se está pasando por encima de un derecho individual que establece la regla, a favor de un derecho de grupo.

De la discriminación positiva a la discriminación negativa

Como se observa, los programas sujetos a Reglas de Operación, tienen un sentido positivo, se formulan a partir del reconocimien-

to de que hay núcleos de población que no pueden ser atendidos por programas universales², ya que aún cuando tengan la necesidad, carecen del conocimiento de los sistemas de apoyo, tienen dificultades para cumplir con los requisitos y no tienen los medios para la gestión de las solicitudes de apoyo, lo que los margina de estos apoyos, aún cuando se encuentran entre la población objetivo preferente.

Partiendo de estas consideraciones, los programas sujetos a Reglas de Operación, son programas focalizados, creados con criterios de elegibilidad, que discriminan positivamente a los más necesitados. Sin embargo, algunas reglas demuestran el poco conocimiento de las dinámicas propias de la reproducción de las poblaciones que atienden, y esto se ve aún más afectado, por la percepción errónea que tiene un grupo de operadores sobre el programa y su población objetivo.

Así, el proceso de discriminación inicia cuando con las acciones que se realizan, se cataloga a los indígenas como menores de edad, incapaces de saber cual es la mejor forma de utilizar su tiempo de trabajo, sus recursos (tierra y recursos naturales), e incluso de poder decidir sobre las mejores formas de utilizar el dinero en su región.

Al considerar que los indígenas son entes colectivos³, se les niega su individualidad y

2 Paes de Barros Ricardo, y de Carvalho, Mirela *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*, BID 2004. <http://www.iadb.org/research/search.cfm?lang=es&cluster=pore&page=5>

3 El Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, desde su creación, hasta el año de 2008, señalaba que los proyectos se deberían de constituir con un mínimo de 8 personas y con un monto de inversión máximo de \$100,000.00, por lo que si los proyectos superaban las 12 mujeres, entonces el apoyo recibido por el grupo era menor en promedio, en la medida en que incorporaba a más mujeres.

se les obliga como condición para ser apoyados, a trabajar en grupo, recursos que difícilmente pueden generar ingresos netos positivos para todos los integrantes.

Pero además, entre mayor es el límite mínimo de personas que se establece para constituir el grupo, entonces mayor es la posibilidad de que se integren en el grupo, personas sin relaciones de afinidad tales que les permitan mantener la cohesión del grupo.

Por si esto fuera poco, en los términos de referencia del programa, se privilegia la organización a la actividad productiva y de generación de ingresos, sin embargo, lo que motiva a formar parte del grupo, es la expectativa de recibir recursos, y lo que lo cohesiona es la posibilidad de mejorar sus ingresos, pero por la forma en que se diseñó el programa, lo que resulta una prioridad para los socios, no lo es para quienes gestionan el programa.

Otra forma de discriminación negativa, consiste en considerar que los ejecutores que son incapaces de tomar decisiones racionales sobre inversiones, por lo que en lugar de dejarlos decidir que quieren, se les llega con propuestas integradas y fáciles de aceptar. Llega el promotor y les dice: Traemos apoyos para pollos, o para cerdos, en cual se anotan.

Al no explicárseles con claridad sus derechos, se les presentan los programas de desarrollo, como la única oportunidad de beneficiarlos, al estilo de lo tomas o lo dejas.

Y como hay una ley natural muy sabia que dice que de lo perdido lo que aparezca, pues toman lo que se les ofrece.

A manera de conclusión

Como se observa, la ayuda, aún cuando es en sentido positivo, puede ser discriminatoria y lo peor de todo, es que al realizarla de esta manera, deja de ser ayuda y se convierte en una carga para el que la recibe.

Para esto voy a poner un ejemplo: Teníamos derecho a \$80,000 pesos para 10 personas, para hacer un proyecto. A nosotros nos gustaría criar pollos de engorda. Para ello necesitábamos cinco Kg de alimento por cada pollito. El pollito nos cuesta \$5.00, el alimento nos cuesta \$10.00. Nos podrían dar más de 500 pollitos a cada uno, más alimento. En 12 semanas tendríamos 450 pollos gordos para vender. Al venderlos tendríamos nuevamente dinero para reinvertir. Cada quien se lleva los pollos a su casa y los cuida como quiere.

Si el proyecto es colectivo, Se les da dinero para una galera, se les da dinero para focos, para malla, para bebedero, para pollos y para alimento.

Como es difícil ponerse de acuerdo, ante la falta de un buen cuidado (que si tendrían en nuestra casa), se empiezan a morir los pollos, entonces nos los repartimos, se pierde un poco de alimento que algunos socios sustraen sin el conocimiento de los demás, y la infraestructura queda en desuso. Se perdieron los pollos muertos, las instalaciones y la amistad entre los socios.

Pero además, quienes recibieron el apoyo quedan como un grupo de personas incapaces de desarrollar un proyecto que los saque de la pobreza. Perdieron su trabajo, perdieron la confianza entre ellos, perdieron

su oportunidad de apoyo y quedaron marcados por su comunidad como el grupo de fracasados de los pollos.

Las políticas universales han demostrado que son efectivas para la solución de problemas que es importante resolver para el gobierno, como parte de una estrategia nacional, y donde grupos importantes de la población no cuenta con las condiciones para atender ese tipo de necesidades, tales como la salud, la educación, la vivienda, el acceso a servicios como el agua, el drenaje y la electricidad.

Pero a pesar de lo agresivos que puedan ser estos programas, existen núcleos de población que por diversas condiciones no pueden acceder a este tipo de beneficios. Para este tipo de población, la estrategia de atención debe de pasar por un proceso de discriminación positiva, es decir, de la selección de características distintivas de grupos marginales, donde se consideren los factores que les impiden acceder a dichos servicios, como un mecanismo de atención a el tipo específico de pobreza que sufren. La definición de este tipo de criterios funciona como un proceso de exclusión de los grupos que pueden ser atendidos por políticas universales y forma parte de la estrategia de atención con programas focalizados.

Pero para que estas estrategias sean exitosas, se requiere que los agentes que ejecutan la política, asuman la mayoría de edad de los beneficiarios, y que los programas diseñen metodologías de intervención que estimulen la participación de los beneficiarios en la definición de sus propias demandas, formulando los mecanismos para que estas demandas se expresen en proyectos viables.

El no definir con claridad las políticas o propósitos de los programas, dificulta el logro de sus objetivos, el no aclarar los propósitos ante los ejecutores del programa, desvirtúa los procesos de promoción del programa, y la forma en que los beneficiarios entienden el apoyo, por lo tanto afecta negativamente los mecanismos de selección de ideas de proyectos de la población objetivo y en gran medida establece las condiciones de viabilidad de los proyectos, ya que la

viabilidad dependen de las condiciones de mercado, de las habilidades productivas de los beneficiarios, de sus habilidades de gerencia, y de los mecanismos de acceso de los productores al mercado.

Así, la falta de claridad en la conceptualización del programa en su diseño y en su operación, son factores que pueden provocar que un proceso de discriminación positiva, se transforma en otro de discriminación negativa.

Bibliografía

- CDI, Libro Blanco, Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, 2003-2006
- Paes de Barros Ricardo, y de Carvalho, Mirela *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*, BID 2004. <http://www.iadb.org/research/search.cfm?lang=es&cluster=pore&page=5>
- Quin, Robyn “Enfoques sobre el estudio de los medios de comunicación: la enseñanza de los temas de representación de estereotipos” en http://www.uned.es/ntedu/asignatu/2_Robyn_Quin_1.html revisado el 18 de agosto de 2007.

Datos de l Autor:

José Manuel Hernández Trujillo
Profesor
Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco,
Miembro del área Empresas, Finanzas e Innovación
Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Técnica Particular de Loja. Ecuador
mhernanmx@gmail.com

