

Siboney Pineda Ruiz^{*}
Ivonne Vizcarra Bordi^{**}
Bruno Lutz Bachère^{***}

Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México¹

Resumen: Bajo el enfoque de gobernabilidad, este estudio es el resultado de una investigación sobre el sitio que ocupan las mujeres indígenas en las políticas públicas de desarrollo. Al menos en los discursos, las mujeres indígenas son imprescindible en las políticas de combate a la pobreza, tanto en el ámbito internacional como en las políticas sociales, nacionales y estatales en México. Esta investigación realizada en la región central de México donde habita el grupo indígena mazahua, muestra que la perspectiva de género en las instituciones y los proyectos de desarrollo para las mujeres mazahuas presentaron sesgos y deficiencias graves asociadas a las estructuras masculinizadas de la burocracia, las cuales no permitieron que el programa Proyectos Productivos para las Mujeres, llegara hasta las comunidades marginadas del Noroeste del Estado de México.

Summary: This work describes the results of a research project on the role that indigenous women play in public policies for development. The indigenous woman is an indispensable figure, at least in the discourse, in institutional policies aimed at poverty reduction, as much at the international level as in the social, national and state policies in México. This research carried out in central Mexico, where the Mazahua indigenous group lives, has shown that that the gender perspective in the institutions and projects for development directed at the women of this ethnic group presents serious bias and deficiencies, associated

* Estudiante de la Maestría del Programa de Postgrado en Ciencias Agropecuarias y Recursos Naturales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Investigadora del Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de trabajo: Estudio de los procesos sociales en el medio rural; estudios de género y políticas públicas.

*** Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de trabajo: Estudio de los procesos sociales en el medio rural; organizaciones campesinas y políticas públicas.

1 Este artículo es parte del proyecto de investigación "Políticas Foxistas en Materia de Seguridad Alimentaria y Equidad de Género en la Zona Mazahua. Fase I: Mecanismos de diseño e instrumentación", financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México.



with the masculinized structures of the bureaucracy, that did not permit the Productive Projects for Women program to reach the marginal communities of the northeast of the State of Mexico.

1. Introducción

En los últimos años, se han analizado los procesos por medio de los cuales las necesidades y demandas sociales se transforman en políticas públicas, lo que es denominado el enfoque de la gobernabilidad (Prats 2003). Desde la antropología del desarrollo, estos procesos se conforman a través de una forma nueva de concebir y construir los problemas que deben ser resueltos mediante la intervención particular de autoridades o instituciones (Escobar 1995; Moore 1996).

En este sentido, el abatir la pobreza y la desigualdad social entre los géneros, etnias y edades, es construido socialmente como un reto multi-institucional, que pone a prueba las capacidades gubernamentales de los sistemas políticos de los países en desarrollo. La intervención institucional no debe entenderse en términos de ofrecer satisfacción en los mínimos de bienestar, sino en permitir el desarrollo de las capacidades humanas en un ámbito de equidad y justicia social para todas las poblaciones vulnerables (Nussbaum/Sen 1993).

La idea de que las mujeres indígenas son la población más vulnerable a sufrir las consecuencias de las desigualdades sociales (históricas y estructurales), las somete a la mirada institucional del desarrollo. Su promoción a integrarlas a los procesos de desarrollo económica para limar las desigualdades sociales las ha definido, al menos en los discursos, como población objetivo de programas y proyectos generadoras de ingresos, como si ésta fuera la única condición para mejorar sus vidas y las de sus familias.

Varios son los estudios sobre los proyectos productivos, generadores de ingresos y de microempresas de las mujeres indígenas en América Latina y especialmente en México, que suscitan los beneficios del empleo y la cooperación femenina (Guzmán 1990), así como los procesos de *empoderamiento* que van adquiriendo las mujeres al participar en empresas productivas (Loría 2002; Martínez-Corona 2000; Martínez-Medrano 2000). La mayoría de estos estudios incursionan en análisis de los procesos sociales de los espacios locales, recogiendo la experiencia exitosa cuando los proyectos y las empresas son gestionadas y desarrolladas por las propias mujeres (Cañada Melecio 2005; Zapata Martelo/Mercado 1996). En cambio, cuando los proyectos para las mujeres implementados por las agencias de desarrollo participan en una reproducción y legitimación de los discursos dominantes, difícilmente resultan ser eficientes para las "beneficiarias" (Enríquez Monzón y otras 2003; Nazar/Zapata Martelo 2000).

A través de la política de combate a la pobreza con perspectiva de género, el presente estudio propone comprender en qué contextos se definen las demandas sociales

de las mujeres indígenas y rurales, cómo se da el conocimiento y se forma su vulnerabilidad y cómo se institucionaliza su inclusión al desarrollo. Para tal fin, se realizaron etnografías institucionales a los programas gubernamentales que tienen como objetivo apoyar a las mujeres indígenas mazahuas del Noroeste del Estado de México. Concretamente, se estudian los mecanismos de ejecución de los programas Mujeres en el Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGARPA) y el Programa de Proyectos Productivos para las Zonas Marginales del Estado de México, conducido por Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM).

La etnografía institucional es un enfoque metodológico que resulta útil para el análisis de la gobernabilidad. En base a las aportaciones que Clifford (1991) realiza sobre la etnografía moderna, se puede entender a la etnografía institucional como la metodología que contextualiza y analiza los discursos, dentro de los cuales se establecen las relaciones y negociaciones entre al menos dos y habitualmente a más sujetos (instituciones), conscientes y políticamente significantes en las intervenciones y entre los arreglos institucionales, para resolver los problemas socialmente construidos.

Ferguson (1990) fue uno de los primeros antropólogos que desarrolló la etnografía institucional, su estudio en Lesotho demuestra que para justificar la intervención de un proyecto, no necesariamente ésta corresponde a las demandas sociales reales de una localidad o un grupo, más bien la justificación da pie a la necesidad de contar con agencias de desarrollo, quienes finalmente intervienen la vida social y económica de la población “beneficiada” del proyecto.

Por su parte Lewis (2001: 360-361) afirma que la etnografía institucional

abre la posibilidad de que exista mucho más detrás de los proyectos de desarrollo [...]. Si estos discernimientos se hacen más visibles para los actores de los proyectos, es posible que se aprenda más acerca del progreso y potencial de estos últimos [...], sugiere que entre los diferentes actores participantes pueden coexistir múltiples realidades al interior de un proyecto, cuyo reconocimiento puede ayudar a explicar las diferentes motivaciones para involucrarse en ellos [...].

En este sentido la etnografía institucional no sólo se basa en el análisis de los discursos de las fuentes secundarias (informes, artículos, manuscritos públicos), sino que se apoya principalmente en el análisis cualitativo. Bajo esta perspectiva, entre el 2003 y el 2004, aplicamos nueve entrevistas temáticas a funcionarios públicos que ejecutaban los dos diferentes programas gubernamentales: tres directivos, dos funcionarios a nivel de subdirecciones, dos jefes de departamento y dos operadores. Otra parte importante del análisis cualitativo, se basa en las entrevistas a profundidad de ocho mujeres mazahuas, pertenecientes a seis comunidades de tres municipios, cuyos nombres aparecían en los listados de las organizaciones creadas *ex professo* por los agentes gubernamentales. Las particularidades de sus vivencias de ninguna manera son representativas en términos cuantitativos, sin embargo sus experiencias específicas nos

ayudaron a encontrar elementos de reflexión y crítica sobre sus condiciones de género. Debe señalarse que la falta de transparencia en la ejecución de los programas junto con la prepotencia y nepotismo de algunos funcionarios públicos, dificultaron enormemente la realización del trabajo etnográfico.

La etnografía institucional que elaboramos no pretende evaluar la efectividad y eficiencia de los programas en términos de reducción de la pobreza, sino bajo el enfoque de la gobernabilidad, se analiza el cómo se construyó y se representó el problema de la pobreza. Es decir cómo se creó la demanda social para que fuese atendida a través de la intervención de dos programas gubernamentales, cómo se definió a la población objetivo y cómo fueron implementados estos programas gubernamentales (Ferguson 1990; Prats 2003).

2. Etnoregión mazahua

De las 56 etnias contabilizadas en México, el mazahua ocupa el doceavo lugar por el número de sus hablantes. Según el Censo del 2000 del Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática (INEGI 2000), de las 32 entidades federativas, el Estado de México aglutina al 6.4 por ciento de la población indígena en México (ocupando la séptima posición a nivel nacional). La población hablante de la lengua indígena mazahua (HLIM) representa el 2,4% del total de la población indígena del país, de estos el 85.1 por ciento se encuentran concentrados en la entidad federativa del Estado de México donde el 53% son mujeres. Es preciso señalar también que en la actualidad el grupo mazahua es el grupo numéricamente más importante de las cinco etnias autóctonas presentes en el Estado de México (Cuadro 1).

	Hombres	Mujeres	Total
Población que habla una lengua indígena considerada nativa	136.017	148.692	284.709
Mazahua	68.649	77.333	145.982
Otomí	64.434	68.488	132.922
Nahua	2.042	1.887	3.929
Matlatzinca	613	674	1.287
Atzinca	273	296	569

Cuadro 1: Distribución de los y las hablantes de las lenguas indígenas habladas en el Estado de México. **Fuente:** Elaboración propia con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. INEGI.

Doce municipios del norte y noroeste del Estado de México (de los 125 que conforman la entidad) concentran la gran mayoría de las comunidades con Habitantes de Lengua Indígena Mazahua (HLMI). Este territorio étnico-administrativo es definido como la etnoregión Mazahua por el antropólogo Sandoval (1997). Para este autor, las etnoregiones se caracterizan como la división política administrativa de un espacio

regional dinámico donde una etnia tiene su patrimonio histórico, cultural, jurídico, social y territorial. En este entender, la etnoregión mazahua es eminentemente rural, cuyos habitantes perciben bajos ingresos y viven en su mayoría en condiciones precarias. De hecho, la etnoregión mazahua es considerada como la más pobre de la entidad (Cuadro 2) poniendo en evidencia la existencia de una relación estrecha entre el habla del idioma mazahua y el vivir en condiciones de pobreza.

MUNICIPIO	Índice de Marginalidad	Total HLIM	Porcentaje HLIM de la población (%)	Hombres	Mujeres
Temascalcingo	Alto	13.097	39,5	6.304	6.793
San Felipe del Progreso*	Alto	40.773	28,2	18.589	22.184
Donato Guerra	Alto	5.497	24,2	2.605	2.892
Ixtlahuaca	Alto	19.799	20,4	9.094	10.705
Atlacomulco	Alto	11.109	17,8	5.081	6.028
El Oro	Medio	3.754	15,5	1.641	2.113
Villa Victoria	Muy Alto	3.686	8,3	1.686	2.000
Villa de Allende	Alto	2.422	4,0	1.062	1.360
Jocotitlán	Medio	1.625	3,7	675	950
Ixtapan del Oro	Alto	136	2,7	62	74
Valle de Bravo	Bajo	615	1,2	287	328
Almoloya de Juárez	Alto	666	0,7	275	291

Cuadro 2: Distribución porcentual municipal de HLIM en el Estado de México por sexo e índice de marginalidad municipal.

Fuentes: INEGI (2000), Sistema Nacional de Información Municipal (2003).

* El municipio de San Felipe del Progreso fue fragmento en el año 2002 por razones de administración pública, dando origen a un nuevo municipio: San José del Rincón con casi la mitad de la población indígena mazahua.

La etnoregión mazahua ha sido estudiada por varios especialistas en etnicidad entre los que destacan, Arizpe (1975a; 1975b; 1978; 1980), González (1996; 2005), González/Vizcarra (2004), Margolies (1975), Sandoval (2001) y Vizcarra (1997; 2002). En sus etnografías se pueden distinguir rasgos socioculturales importantes, como el apego a costumbres arraigadas al patriarcado que tiende a silenciar a las mujeres pese a que en realidad, son ellas el soporte de la cultura indígena mazahua al ser vigilantes y *cuidadoras* de sus instituciones y significados culturales. Sin embargo, las formas más frecuentes de subordinación vienen de la desvalorización del trabajo doméstico femenino, del difícil acceso a los recursos productivos y del control masculino sobre sus cuerpos.

Esta asimetría de género viene a ser reforzada, en cierta medida por programas oficiales, que consideran el trabajo rutinario de las mujeres indígenas inmensamente extensible y adaptables. La mayor parte de las propuestas para incorporar a las mujeres a

proyectos gubernamentales, se basan en intensificar las actividades domésticas que ya vienen realizando en sus hogares, mismas que son el objeto de su sumisión. De cierta manera, a los hombres mazahuas no les causa conflicto en aceptar que sus esposas e hijas participen en estos tipos de proyectos, compartiendo implícitamente la postura androcéntrica contenida en los mismos. El autoconsumo de maíz, producido bajo condiciones de temporal (dependientes de la lluvia) en parcelas entre un cuarto y una hectárea de tierra, no ha sido suficiente para mantener la subsistencia de los hogares mazahuas. Por ello, las actividades extra-agrícolas han sido parte de sus estrategias de reproducción social, donde no sólo los varones mazahuas han tenido que emigrar de forma cíclica o temporal a las ciudades de Toluca y México, sino también las jóvenes mujeres que se han ido integrando al mercado de trabajo remunerado informal y doméstico (Yampolsky/Poniatowska 1993).

En general, las mujeres mazahuas se encuentran inmersas en un proceso de transformación de sus vidas cotidianas debido a varios fenómenos que afectan el campo mexicano y que están estrechamente relacionadas con el modelo económico neoliberal que conlleva el retiro paulatino del Estado en la política de desarrollo agropecuario y rural. Una de las consecuencias de este retiro se observa en el incremento de los flujos migratorios de los indígenas mazahuas hacia los Estados Unidos y Canadá (véase Chavez y otros 2001; así como Salazar 2003).

En la actualidad, la nueva ola de migración internacional que presenta la región, no sólo ha acentuado el papel de cuidadoras asignada a las mujeres indígenas; como es por ejemplo, el cuidado de los bienes de sus esposos, hijos, padres y hermanos, sino que existen otras múltiples y variadas situaciones que transforman sus vidas, sobre todo cuando se enfrentan a procesos de negociación y de toma de decisiones en cuestiones agrarias y/o productivas. De ahí la importancia de estudiar su relación y percepción de las instituciones encargadas de apoyarlas, y no sólo porque ellas son parte de una política social que responde a las exigencias mundiales por incorporar el género femenino al desarrollo, sino porque algunas acciones gubernamentales institucionalizaron las demandas de las mujeres indígenas puestas en la mesa de negociaciones en medio del conflicto zapatista de los años 90.

3. Agencias internacionales: el rostro femenino de la pobreza rural

Dos grandes prácticas discursivas, a veces contradictorias, complementarias o imbricadas entre sí, atraviesan la situación de las mujeres indígenas latinoamericanas para colocarlas como población objetivo de los proyectos productivos; una relacionada con la incorporación de las mujeres rurales al desarrollo como estrategia para combatir la pobreza, y otra relacionada al desarrollo de los pueblos indígenas.

Con respecto a la primera, una de las prácticas discursivas con mayor circulación entre el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas (PNUD) y la FAO (Organización de la Agricultura y

Alimentación) es la feminización de la pobreza, haciendo pasar a las mujeres jefas o no del hogar, como víctimas de los gravámenes de la pobreza: “La pobreza parece ser un problema de la mujer”, “La pobreza tiene cara de mujer” (PNUD/ONU 2004: 25), “Las mujeres son las más pobres entre los pobres” (ONU 1999a: par. 3.16), “Hay más mujeres pobres que varones pobres” (ONU 1999b).²

En los discursos difundidos por estas agencias, concurre y se da por aceptado que ningún esfuerzo puede ser satisfactorio para reducir la pobreza si no se consideran a las mujeres pobres, por lo que todos los programas diseñados para reducir la pobreza, en la actualidad, deben tener obligadamente una perspectiva de género. Ciertamente el género en el desarrollo rural sustentable desde la FAO, permite que las mujeres tengan presencia en actividades importantes para mejorar sus condiciones de vida, mas sin embargo no les otorga los principios de la emancipación a la subordinación como la autonomía y el poder, elementos claves del enfoque Género en el Desarrollo (GED) acordado en la Plataforma de Acción de Beijíng (ONU 1999a; 1999b). La perspectiva de género en la FAO tiende a someter a las mujeres a un reconocimiento de sus potencialidades en la agricultura, en la división del trabajo, en el medio ambiente y su saber ecológico local, en el manejo forestal, en su papel en la nutrición de sus familias, en la pesca, en la economía rural, en el control del crecimiento de la población y migración, en la educación y extensión, así como en la comunicación comunitaria (FAO 1996). Una manera de acatar las recomendaciones de la Plataforma de Acción de Beijín, fue para la FAO promover el acceso a la tierra de las mujeres pobres a través de reformas agrarias y su incorporación clientelar al desarrollo rural (Escobar 1995; Vizcarra 2002), convirtiéndolas de esta forma en sujetos de créditos y/o poblaciones beneficiarias de proyectos productivos rurales.

La discriminación de las mujeres, los indígenas y las minorías étnicas [...] es una práctica común. No adopta tanto la forma de salarios más bajos como la de la exclusión de las labores de gran productividad, la falta de educación y conocimientos técnicos, las 'obligaciones' domésticas femeninas, que les restan capacidad de trabajo, y, especialmente en el caso de las minorías étnicas rurales, el aislamiento y las dificultades idiomáticas (FIDA 2001: 26).

Respecto a las practicas discursivas sobre el desarrollo de los pueblos indígenas, en México así como en otros países latinoamericanos con una significativa presencia de población indígena, la década de los noventa fue, de cierta forma, el momento del redescubrimiento del rostro indígena. Una serie de acciones, algunas promovidas por las agencias internacionales de desarrollo y otras llevadas a cabo por organizaciones autónomas, hicieron aparecer de manera tímida y limitada, el rostro de la mujer indígena (cf. supra).

2 Según Mestrum (2000), la falta de datos empíricos para cualquier tipo de conclusión asociando la pobreza con las mujeres y las jefas de hogar, hace imposible valorar otro tipo de consecuencias no victimarias.

En el escaso reclamo en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se hacen dos únicas referencias a la mujer indígena. En el inciso 1 del artículo 3, se anuncia que “las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”, y en el art. 20.3.d se corrobora que “los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual”.³ En el convenio ratificado por México y entrado en vigor en diciembre de 1991, solamente se encuentran dos escasos indicios que podrían interpretarse como “voluntades políticas” por incorporar la equidad de género: uno sobre las oportunidades de empleo, y otro en la protección en contra del acoso sexual.

En 1994, el año del levantamiento armado de los indígenas en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), las Naciones Unidas declararon el decenio de los pueblos indígenas, y en el mes de septiembre de ese mismo año se realizó en México un Encuentro internacional de las mujeres indígenas y las agencias de las Naciones Unidas. Si bien este primer Encuentro no desembocó en la firma de acuerdos significativos para las mujeres, al menos tuvo un impacto simbólico en el establecimiento de un diálogo entre las agencias de las Naciones Unidas y las mujeres indígenas. Ciertamente, al incorporar este esfuerzo en acciones institucionales, las mujeres indígenas dejaron de ser actoras colectivas y se reforzó su papel de víctima, como nueva expresión de la pobreza extrema.

Esta situación es particularmente ilustrativa en el Plan Puebla-Panamá (PPP), en el cual participan bancos nacionales y regionales de desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el que mayor participación tiene en este gran proyecto mesoamericano. En sus estrategias operativas ampliamente justificadas con cifras de otras agencias de desarrollo de las Naciones Unidas, aparecen las mujeres desvinculadas de sus condiciones étnicas. Por una parte se mencionan a las mujeres pobres sin educación y con un número importante de hijos, y por la otra se hace referencia a la falta de oportunidades de los pueblos indígenas. Asimismo, en el documento base referente al capítulo de México, se promete un nuevo esquema de desarrollo regional que contempla nuevas políticas públicas para el desarrollo humano (prestando especial atención en el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas), la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y desarrollo productivos, la realización de inversiones estratégicas en infraestructuras que permitan a la región comunicarse mejor y aprovechar las potencialidades inscritas en los Tratados de Libre Comercio de México.⁴ La elaboración y puesta en marcha de este proyecto internacional sin haber

3 OIT (1989); véase URL: <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm> [16.02.2006].

4 Tratados de Libre Comercio de México (2001); véase URL: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/mexico/me_operationalstrategy.htm> [08.05.2006].

consultado a los pueblos indígenas provocó numerosas reacciones adversas, una de las cuales fue la Declaración Política de los Pueblos Indígenas, en 2002. Para intentar contrarrestar las movilizaciones indígenas en contra del PPP, en mayo del 2003, se creó el Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) cuyos objetivos son el informar, convencer e integrar a los pueblos nativos en el desarrollo del proyecto. A pesar de esta iniciativa tardía, no solamente se hizo caso omiso de las etnias en la preparación del PPP sino que se ignoró a las mujeres indígenas confundiéndolas con mujeres pobres dedicadas al hogar, sin educación y madres de familias numerosas.

La desarticulación del género con la etnia ha provocado que en el PPP para el capítulo de México-BID, se generen programas para las mujeres del medio rural, pero no con la expectativa de contribuir a la equidad social en base al desarrollo de pueblos indígenas y al desarrollo rural sustentable, sino para integrar sólo a algunas de ellas a la producción fabril del ramo textil y de confección de prendas de vestir en talleres y maquilas familiares (Labrecque 2005).

Ciertamente, la mayoría de los proyectos que impulsan los bancos de desarrollo, reconocen de antemano que la acción nacional y local en los países en desarrollo, será insuficiente para reducir la pobreza (Banco Mundial, en 2001), dejando a una gran parte de la población al margen de las metas del milenio (Naciones Unidas, en 2002). De tal forma que en muchas áreas, se fomente la participación internacional, particularmente la de los países industrializados, quienes tienen interés en abrir sus mercados a las importaciones de los países pobres y dependientes, poniendo especial énfasis en los sectores de agricultura, maquilas (textiles, manufactura liviana) y servicios (Santana 2000).

Se puede explicar por ello, porqué la mayor parte de las acciones gubernamentales no van dirigidas a incorporar a las mujeres al desarrollo para reducir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres, entre las clases y entre las etnias y razas, y ni tan sólo a incorporar a las mujeres al sistema clientelar del desarrollo (Escobar 1995), y porqué estas acciones se inscriben sobretudo a la estrategia global de combate a la pobreza promovida por las agencias internacionales, con el fin de poder orientar la asignación de los presupuestos financieros y dar la prioridad a ciertos proyectos.⁵

5 Para Labrecque (2005), este orden global de género es formulado por la existencia de un Estado Internacional hegemónico y jerarquizado, el cual es estructurado en función del género. Además señala que el Estado Internacional está conformado por las agencias internacionales desterritorializadas del BM, FMI, el BID y los diferentes organismos de las Naciones Unidas (ONU) a través de sus Conferencias Mundiales de las Mujeres (Ciudad de México en 1975, Nairobi en 1985, y Beijing en 1995). Ciertamente, advierte esta autora, los estados nación no son ajenos a este orden, sino que hacen parte de él al subsumirse y aceptar las condiciones financieras y políticas, al estar en una posición vulnerable debido principalmente a su deuda históricamente contraída en estas agencias del desarrollo.

De esta manera, el viraje de la política social de los estados nación se da en este nivel institucional (internacional). Es decir que en lugar de diseñar políticas sociales de abajo hacia arriba, basados en la demanda real de las mujeres rurales (mayor participación activa en la toma de decisiones, valoración de la potencialidad de sus actividades y control sobre los recursos y sus vidas); las políticas públicas sociales desde el género, refuerzan una vez más la estrategia de arriba hacia abajo; es decir de prestación de servicios con objetivos generales: ampliar las oportunidades para tener acceso y asegurando de cierta manera, no sólo acceder a los financiamientos internacionales de desarrollo para atacar a la pobreza (Labrecque 2005), sino sobretodo, contar con una base de capital humano local que asegura la expansión de los capitales foráneos (Vizcarra 2006).

4. Instituciones federales: las mujeres rurales en México

Al adscribirse a la línea estratégica mundial de combate a la pobreza, el gobierno mexicano creó en los 90s el Programa Nacional de Desarrollo Social (PRONASOL). Posteriormente sube a rango ministerial de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el propósito de canalizar los esfuerzos institucionales para atender y asistir a grupos vulnerables que ya venían universalmente etiquetados: mujeres, indígenas, marginados y jóvenes, en zonas prioritarias del país. En la última década se han ido incluyendo a estas categorías, la población mayor de 60 años (adultos mayores), las jefas de hogar pobres urbanas, discapacitados y los hogares en extrema pobreza (definidos por metodologías del BM). Sin duda, los tres programas diseñados, instrumentados sucesivamente por la SEDESOL y ejecutados con arreglos interinstitucionales, han marcado la dirección de la política social mexicana de los últimos quince años. Primero, con la perspectiva de Mujeres en el Desarrollo (MED) se impulsó el Programa Mujeres en Solidaridad (1990-96). Luego se trató de incluir del enfoque de género el hecho de que son ellas las responsables de sacar adelante a sus familias de la pobreza, a través del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación "PROGRESA" (1998-2002) y actualmente el Programa Oportunidades (2002-2006), ambos financiados con recursos de la Federación, del BM y del BID.⁶

A pesar de que han desarrollado diferentes estrategias para co-responsabilizar a las mujeres pobres (madres) del éxito de los programas asistencialistas, éstos han producido que se conviertan más en actores receptores que en sujetos de cambio. Por un lado, porque para reducir la pobreza en términos de ingreso familia, las beneficiarias reciben recursos monetarios directamente del gobierno federal a cambio de cumplir con una serie de requisitos impuestos. Pero por otro, no se les otorga la oportunidad de crear

6 Para el 2005, 5 millones de madres de familias se benefician del Programa Oportunidades, quienes reciben en promedio, becas bimensuales de 200 dólares americanos (V Informe de Gobierno, 2005).

espacios de toma de decisión, ni autonomía para actuar con libertad y proponer sus propias demandas sociales (Vizcarra 2002).⁷ Pero lo más grave de este reducto social, es la incapacidad gubernamental para reducir la pobreza en términos de crear empleos dignos y bien remunerados (Boltvinik 2000).

Además de que la mayoría de las mujeres indígenas y rurales son beneficiarias del programa Oportunidades, ellas han sido y son población objetivo de otros programas gubernamentales. De hecho, la figura de la mujer rural mexicana empezó a tener una visibilidad jurídica a partir de la reforma de la Ley Agraria de 1971, reforma establecida poco antes de que México fuera sede la Cumbre Mundial de la Mujer (Vázquez 2001). Pero como lo señala Baitenmann (2000), no fue hasta la reforma agraria de 1992 del Artículo 27 Constitucional (referente a la propiedad colectiva de la tierra), que se le otorgó por primera vez a las ejidatarias, comuneras y vecindadas, la posibilidad de rentar o vender su tierra.⁸ Si bien estas dos reformas relativas a la tenencia de la tierra abrieron la posibilidad de hablar en el ámbito legal, de una equidad de género entre hombres y mujeres rurales, en los hechos muy poco se ha logrado (INEGI 2002: 91-112).

En cuanto a la mujer rural indígena, apareció por primera vez en el ámbito jurídico en la controvertida reforma del Artículo 2 Constitucional aprobada en el año 2001:

Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (Art. 2.B.V).

El año de 2001 fue también el año de aprobación de una inédita Ley para el Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que menciona a las mujeres rurales por una parte, y a los pueblos indígenas por la otra. Esta disociación entre ambas categorías corresponde posiblemente a una voluntad política para que el criterio étnico no reduzca la categoría de los pobres rurales ni le asigne una connotación peyorativa y racista. Pero, en sintonía con recomendaciones de las agencias internacionales (cf. *infra*), en la LDRS se hace énfasis en el fortalecer el papel de las mujeres campesinas como agentes económicos mediante su incorporación en organizaciones productivas. Por ejemplo, en el Art. 180 inciso IX, se recomienda “El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres rurales”. Esta idea de apoyar a las muje-

7 Véanse también Barquet (1994; 2002) y CEPED (1996).

8 Con la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puso fin a la inalienabilidad e inafectabilidad del ejido, principal logro de la Revolución de 1910, que consistía en dar, de manera colectiva, el usufructo de una parcela a los miembros de una población rural dada. A partir de 1992 y en el contexto de la globalización de la economía mexicana, se abrió la posibilidad para los ejidatarios—las ejidatarias son minoría, a menudo viudas y prestanombres—de rentar o vender su tierra.

res pobres organizadas, como se analizará más adelante en el caso de las mujeres indígenas mazahuas del Estado de México, se convierte en la práctica en la organización de grupos *ex professo* o *focalizados*, por parte de las instituciones en las regiones señaladas como prioritarias.

Los estudios de Aranda (1993), Caballero (2005), Dirven (2004), Sojo (2004), Rivadeneira (2004) dan cuenta que las políticas de donde surgieron programas institucionales para incorporar a las mujeres al desarrollo rural han permitido responder positivamente a compromisos mundiales, pero también dan respuestas a las demandas sociales, aunque éstas sean definidas en contextos burocráticos más que de necesidades reales, como lo fueron las UAIMs (Unidades Agrícolas Industriales para la Mujer) en 1982, el Programa de Desarrollo Comunitario con la participación de la mujer en 1990, así como la promoción de Mujeres en Solidaridad en la Sociedad de Solidaridad Social (SSS) a través del Fondo Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad (FONAES) en 1990, y desde 1995: el Programa de Acción para la participación de la Mujer Campesina en la Consecución del Desarrollo Rural, el de Apoyo a Proyectos Productivos de la Mujer Campesina, el Programa Rural de Abasto y el que aquí nos ocupa el de Mujeres en el Desarrollo Rural (Martínez-Corona/Díaz Cervantes 2005).

Durante la gestión del Presidente Zedillo (1994-2000), el gobierno mexicano incluyó por primera vez el concepto de género, con el lema “Alianza para la igualdad” en el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM). El objetivo de programa era alcanzar la equidad de género, centrándose en la promoción de empleo y las actividades que generen ingreso a las mujeres, tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Sin embargo, este programa provocó una reacción de rechazo debido a la carga subjetiva al definir a las mujeres como desprovistas de posibilidades para su desarrollo intelectual, físico y cultural, lo cual produjo la desorientación total de su sentido original (Loría 2002: 41-42), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, establecido por el Poder Ejecutivo (Poder Ejecutivo Federal 2001) buscó responsabilizar a las beneficiarias de los programas de combate a la pobreza (Programa Oportunidades), sin que el sentido original de Género en el Desarrollo (GED) haya sido retomado.

La institucionalización de género en las políticas públicas mexicanas derivadas de la estrategia PROEQUIDAD del Instituto Nacional de las Mujeres (2001-2006), no ha logrado escaparse de este sesgo institucional que considera invariablemente a las mujeres indígenas como pobres y vulnerables. Esta mirada, a las mujeres indígenas, les resta cualquier posibilidad de convertirse en sujetos sociales capaces de promover un cambio desde sus propias necesidades. En cambio, la vulnerabilidad es un adjetivo político que las convierte en incapacitadas para accionar, por lo que necesitan de la asistencia institucional.

Ni si quiera en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), se puede encontrar referencia alguna a las mujeres indígenas, excepto quizá y de manera velada, en el siguiente objetivo del Área de crecimiento con calidad: “Ampliar las oportunidades para

la creación y el desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas” (Poder Ejecutivo Federal 2001: 118).

Tampoco en los Acuerdos Nacionales para el Campo (ANC) firmados el 28 de abril del 2003 entre el Gobierno Federal y organizaciones nacionales de productores rurales, mencionan a las mujeres indígenas. De hecho, los firmantes del ANC, casi todos varones mestizos, avalaron la idea de una enumeración de las poblaciones rurales vulnerables cuyas demandas iban a beneficiarse de un trato prioritario, tal como lo recomiendan las agencias internacionales de desarrollo:

Apoyar a través de Alianza, FONAES, el Programa Opciones Productivas, Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Sector Agrario y el Programa de Apoyo a la Mujer del Sector Agrario todo tipo de proyectos rurales sustentables, no necesariamente agropecuarios, presentados por mujeres, indígenas, jóvenes y adultos mayores, [...] (Art. 128).

Es importante mencionar que todos los funcionarios que dirigen la política del campo mexicano son hombres. De aquí, nos atrevemos a señalar que existe una masculinización en el diseño de las estrategias políticas que pretenden ser incluyentes. Como ejemplo, es este estudio se muestra cómo las mujeres son adheridas a ciertos programas, sin considerar las condiciones de género (específicas, colectivas, locales y regionales).

En efecto, bajo este contexto masculinizado e “incluyente”, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Procuraduría Agraria, diseñaron e instrumentaron un Programa Rector denominado: Alianza para el Campo (1996-2006). Este programa tiene la finalidad de acercar a los campesinos los instrumentos que les permitan reactivar la producción y su capitalización. Para lo cual ha creado subprogramas que comparten acciones y responsabilidades con los gobiernos federal y estatales. Uno de ellos es el de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), puesto en marcha desde 1996 (operado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural), en el cual se pretendía que las mujeres rurales tuvieran “[...] acceso a los beneficios de Alianza para el Campo, en reconocimiento a su valiosa aportación y potencial para el desarrollo rural [...]” (SAGARPA 2002).

Del MDR se derivan los “Proyectos Productivos para las Mujeres”, los cuales se han puesto en la cartera de ofertas de diversas dependencias gubernamentales institucionales, pero no para incluir la perspectiva de género en el desarrollo, sino para acceder a los fondos internacionales, libres de gravámenes y así cumplir con un requisito impuesto por las agencias internacionales de desarrollo: incluir a las mujeres y reducir la pobreza (Enríquez Monzón y otras 2003).

Por su parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) creó en 2004, el *Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas* (POPMI) que consiste en “impulsar y financiar la ejecución de proyectos de organiza-

ción productiva para mujeres indígenas, mediante la promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social”. Para 2004 se contaba con un presupuesto anual programado de 100 millones de pesos, de los cuales 93 millones iban a financiar a aproximadamente 1.240 proyectos productivos, considerando un promedio de 75.000 pesos por proyecto.⁹

Según un estudio de evaluación del POPMI en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Veracruz y Yucatán para el año 2004,¹⁰ en términos generales, el programa cumplió con las metas físicas y financieras establecidas en su programación. Las indígenas que tenían un nivel escolar superior (primaria y secundaria) en la mayoría de las zonas de alta y mediana marginación, fueron beneficiadas, es decir que sus solicitudes fueron atendidas. Sin embargo, el mismo estudio se resalta que las mujeres perdieron su entusiasmo inicial debido al retardo en la entrega de recursos (de 3 a 12 meses), los que a su vez dependían de los trámites burocráticos, tales como: la organización y conformación de los grupos, elaboración del diagnóstico, trámites de aprobación de proyectos, validación y autorización de proyectos, asistencia técnica permanente, y ejecución e instalación de los proyectos. Cabe resaltar que las mujeres indígenas opinaron no sentirse satisfechas con este programa, principalmente por dos razones: el monto que reciben no justificaba el tiempo ni los gastos personales que implica el organizarse y preparar el proyecto, y por otro lado, las mujeres indígenas no estuvieron de acuerdo en que el gobierno les imponga condiciones y requisitos difíciles de cumplir.

Para Caballero (2005), estos fracasos se deben principalmente a que la mayoría de los programas orientados a generar ingresos para las mujeres pobres no han sabido confrontar los problemas que están estrechamente relacionados con la forma de diseñar la demanda social.

5. Instituciones estatales: organizar a las mujeres mazahuas

En la década de los 80, el gobierno del Estado de México, como una gran parte de los 32 entidades federativas del país, implementó un programa de apoyo a las organizaciones femeniles en zonas rurales. Bajo el cobijo de este programa, entre 1980 y 1983 se crearon 47 Unidades Agrícolas e Industriales de la Mujer (UAIM). Dado que la mayoría de estas organizaciones fueron creadas *ex professo* por los agentes del Registro Agrario Nacional (RAN) con el fin de justificar la asignación de un recurso presupuestal, pocas sobrevivieron los embates de los ajustes estructurales del país (Vizcarra 2002).

9 Véase URL: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9> [14.04.2006].

10 Véase URL: <http://www.cdi.gob.mx/programas/evaluacion_organizacion_mujeres_2004.pdf> [827.01.2006].

Las mujeres rurales e indígenas de la entidad vuelven aparecer hasta 1995, cuando la reforma del art. 17 de la Constitución del Estado de México da un carácter pluricultural y pluriétnico a esta entidad federativa, precisando que:

La ley protegerá y promover el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

Todavía en 1995 se crea el CEDIPIEM, que bajo la coordinación de la CDI, constituye su consejo con dos representantes de cada pueblo indígena: Otomí, Nahuatl, Matlazinca, Atzinca y Mazahua. Desde el 2003, al pueblo mazahua los representan: una mujer y un hombre que en teoría son elegidos en asambleas de cada pueblo, pero en la práctica, los consejeros son electos según el liderazgo identificado en los candidatos y su compromiso con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que siempre ha gobernado el Estado de México.

En éste órgano de decisión, se aprueban las solicitudes de apoyo para beneficiar a los grupos organizados de los diferentes proyectos productivos. Para crear una tortillería, un molino de nixtamal, un invernadero, criar ganado ovino o vacuno, abrir una panadería o un taller de costura, las mujeres rurales indígenas deben de llenar los siguientes requisitos: 1) estar organizadas en grupos de 5 a 12 personas; 2) ser mayores de 18 años (en los hechos se admite a jovencitas de hasta 14 años, siempre y cuando no sean las titulares de la organización); 3) que los proyectos tengan viabilidad comercial y productiva; 4) no tener ningún adeudo con ninguna otra dependencia de apoyo a proyectos productivos, como SEDESOL y SEDAGRO.

El primer requisito resulta ser un obstáculo tangible para las mujeres, pues las organizaciones deben pasar por una inscripción oficial que se tramita en el RAN. Para tal efecto, las mujeres indígenas deben ser posesionarias de tierra/parcela o ejidatarias, o al menos contar con la autorización de la asamblea ejidal (conformada mayoritariamente por hombres) para poder pertenecer a un grupo organizado y oficializado por el gobierno. En la región de estudio, sólo el 17% de los posesionarios y ejidatarios son mujeres cuyo promedio de edad es de 55 años (Vizcarra 2002). Esta realidad merma cualquier posibilidad para una gran parte de las mujeres mazahuas. Otro obstáculo menos evidente y ligado al difícil acceso a la tierra, es que las mujeres deben contar con terreno propio o permiso de sus esposos para instalar los proyectos productivos en sus parcelas. Aunado a estas trabas, el programa no cuenta con un efectivo mecanismo

de difusión por lo que más del 90 por ciento de las mujeres mazahuas queda excluida del programa (Cuadro 3).

Municipio	Población HLIM total femenina	Población femenina mayor de 15 años con potencialidad	Total de beneficiadas del Programa	Porcentaje de mujeres potenciales excluidas
San Felipe del Progreso y San José del Rincón	28.054	9.477	277	97,0
Temascalcingo	7.251	2.875	55	98,0
Total	35.305	12.352	332	97,3

Cuadro 3: Distribución porcentual de la población femenina beneficiada directamente de los proyectos productivos de CEDPIEM.

Fuente: a partir de nuestros cálculos basados en el Padrón de Beneficiarios de la SEDAGRO-CEDPIEM y del SNIM (Sistema Nacional de Información Municipal, 2003).

Una mujer mazahua cuyo nombre aparecía en la lista de integrantes de organizaciones rurales manejadas por la SEDAGRO señala:

No, pues la mera verdad, no sé yo nada de eso, de que dan facilidad de costearse una máquina de coser, menos de que nos den la facilidad de “abonarse” una tortillería (risas), ¡quisiéramos! [...], pero no [...]. ¿Quién ofrece? [...], no, yo no he oído nada de eso, que vengan por parte del gobierno [...], no, y si voy a todas mis juntas que manda traer el comisario, o ese, Delegado, creo le dicen, [...] pero ni nos manda traer seguido, no, o lo verás [...], ya tardó que fue la última, y fue para participarnos del problema del agua que tenemos, si, es que no todos pagan [...].¹¹

Otra señora abunda:

[...] Estoy preocupada por la situación que tenemos por acá, no estoy a gusto [...] pues no sé que va a pasar con mi familia el día de mañana, te digo que aquí no hay trabajo, ni ayuda de nadie para trabajar, y que aunque trabajo en mi pedazo de tierra pa’ que comamos al menos un pedazo de tortilla y frijolitos, no rinde [...], es que está mal eso de que está caro la sembrada, cuesta mucho y no alcanza pa vender [...], por eso te platico que mi esposo se fue un año a Estados Unidos, que por que le dijeron que por allá si se gana bien, una señora de por allá de Mayorazgo, lo ilusionó pa’ que se fuera, que se sufre al principio pero que después con lo que gane se compensaba el sufrimiento [...]. Por eso te digo que aquí no hay nada de gobierno [...]. ¿Quién te platicó eso? [...] pregúntale al Delegado y verás [...] si no

11 Sra. Hermelinda Basilio (marzo 2002; San Felipe del Progreso, Comunidad: Emilio Portes Gil).

pa' que se iba mi esposo tan lejos [...].¹²

Por otro lado, al programa MDR se inserta el CEDIPIEM para operar bajo arreglos institucionales y sin presupuesto federal dos tipos de proyectos :

1. *proyectos integrales*, los cuales integran a toda la familia (padre, madre e hijos, y en ocasiones abuelos y tíos),
2. *proyectos de responsable directo*, en los cuales se encuentran los orientados para la participación de las mujeres.

Un funcionario del CEPIDIEM precisa que el MDR:

[...] tiene como objetivo principal desarrollar *proyectos productivos*, para los municipios que estén en la necesidad de un impulso económico, que les ayude a incentivar actividades remunerativas que puedan desempeñar en sus propias comunidades. Y trata de impulsar a las mujeres para que participen en los proyectos productivos, como tortillerías, molinos de nixtamal, panaderías, talleres de costura, carpintería, ganado lechero y ovino, invernaderos, artesanías de plata, etc., y de los cuales, las mujeres mazahuas se inclinan por unos cuantos [...].¹³

El CEDIPIEM no emite convocatoria para sus proyectos, por lo tanto la información oportuna de los requisitos y beneficios de los mismos no es difundida en las comunidades indígenas del Estado de México. Aquellas mujeres que tuvieron conocimiento de estos proyectos, fue porque los delegados municipales, comisarios ejidales, o representantes del pueblo indígena ante el Consejo, de algún modo se enteraron o bien, al tramitar alguna gestión de otro programa que beneficia a su comunidad, se los “ofrecieron”.

Quando es aceptada la solicitud de crédito, las mujeres vuelven a someterse al mismo juego desigual de oportunidades: “[...] Se le da preferencia a los que se organizan entre familiares, ya que es una garantía, de que se llevarán bien entre socios por lo que existirán menos problemas [...]”¹⁴

Por su parte, para beneficiarse de alguno de los dos apoyos directos de la SEDAGRO:

1. *Unidad de atención a pueblos indígenas y mujeres en el desarrollo rural*. Que apoyaría a la inversión rural mediante incentivos económicos para la capitalización de las unidades producción rural primaria en condiciones de igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, económico y social mediante proyectos

12 Sra. Florencia Cristóbal Sánchez (septiembre 2003; San Felipe del Progreso, comunidad de San Miguel la Labor).

13 Funcionario del CEDIPIEM (noviembre 2002; mando directivo).

14 Funcionario del CEDIPEM (febrero, 2003; mando directivo).

de inversión, asistencia técnica, capacitación y organización de circuitos económicos locales, regionales y nacionales; y

2. *Programa de mujeres organizadas*. Donde se apoya a la inversión rural mediante incentivos económicos para la capitalización de mujeres organizadas mediante el establecimiento de talleres de costura, cocinas, panaderías, etc., con la misma condicionante del programa anterior.

Los requisitos son aun más inalcanzables: las mujeres mayores de 18 años deben estar debidamente organizadas en grupos no menor a siete personas y contar con el respaldo de organizaciones de segundo y tercer nivel (es decir por asamblea ejidal o por consejos de pueblos indígenas y el municipio o un banco), También sus proyectos deben ser viables al tener de antemano un nicho de mercado.

Estos programas no operaron porque el gobierno del Estado de México no aportó la parte financiera que le correspondía (en entrevista con diferentes funcionarios estatales no se logró obtener información clara sobre el presupuesto destinado a este programa), en un contexto de campaña electoral para renovar al gobernador de la entidad federativa (2005) que incluía una gran rotación de los funcionarios públicos.

A la falta de recursos etiquetados para operar MDR, se debió integrar los proyectos productivos para las mujeres al *Programa de Inversión Rural* (PAPIR) originalmente diseñado para los campesinos. Este programa financiado por el Gobierno Federal que obliga a las dependencias estatales a incluir a las mujeres al desarrollo, es operado sin ningún tipo de capacitación sobre temas de género por funcionarios varones de la SEDAGRO. Bajo estas circunstancias, las mujeres quedaron sujetas a un trato de iguales con los hombres, desconociendo de esta manera que las necesidades estratégicas de las mujeres son diferentes por el simple hecho de llegar a la “puerta institucional” en desventaja con respecto a los hombres.

En efecto, las mujeres acceden a los recursos no sólo en desigualdad de oportunidades, sino que además y a excepción de las máquinas de cocer, la mayoría de los proyectos son de uso masculino por ser considerados como productivamente viables, tales como: agrícolas (paquetes de herramientas agrícolas: carretilla, pala, pico y azadón), agroindustriales (molino de nixtamal, hornos para pan) y agropecuarios (molino de martillos, animales de cría o engorda).

Debido a que estos proyectos descienden de programas concebidos originalmente para los campesinos (hombres), fue fácil compartir los pocos recursos con asociaciones mixtas. Pese a que las representaciones deberían ser exclusivamente femeninas, se observó que más de la mitad de los proyectos tenían representatividad masculina (Cuadro 4).

Programa PAPIR (Vía demanda*)	No. de proyectos			No. de socios			Comunidades beneficiadas
	Municipio	Total	Repre- sentados por Hombres	Repre- sentados por Mujeres	Total	Hom- bres	
San José del Rincón	44	16	28	202	74	128	28
Temascalcingo	25	8	17	112	57	55	8
Donato Guerra	32	4	28	88	12	76	10
El Oro	1	1	0	5	5	0	1
San Felipe del Progreso	53	20	33	248	99	149	23
Villa de Allende	28	0	28	78	0	78	28
Atlacomulco	12	1	11	54	5	49	6
Ixtlahuaca	78	13	65	194	56	138	No disponible
Jocotitlán	31	10	21	130	51	79	No disponible
Villa Victoria	19	8	8	85	40	45	No disponible
Valle de bravo	9	3	6	43	15	28	7
Total	332	84	245	1.239	414	825	No disponible

Cuadro 4: Proyectos productivos para las mujeres en la etnoregión Mazahua del Estado de México que apoya el PAPIR vía demanda libre

Fuente: Fuente: A partir de las Estadísticas de los Programas de Desarrollo Rural 2003, dentro del Subprograma de Apoyo a los Programas de Inversión Rural, de la Subsecretaría de Infraestructura y Desarrollo Rural de la SEDAGRO.

Zona de estudio

*La población demanda y la Institución gestiona su atención.

Un funcionario de la SEDAGRO precisa:

El programa que se ofrece al sector rural, y en específico a las mujeres es a través de “Mujeres en el Desarrollo” y como su nombre lo indica es para la atención de aquellas campesinas que estén necesitadas de apoyos [...], pero también está dirigido a quién desee participar, sea hombre o mujer, con la única condicionante que esté dispuesto a trabajar y comprometerse [¡sic!]. No necesariamente debe ser indígena o mujer o joven o anciano, este programa está hecho para atender a todos aquellos campesinos que reúnan los requisitos necesarios para poder participar activamente en los diferentes proyectos que se tienen a su disposición [...].¹⁵

15 Funcionario de SEDAGRO (abril 2003; mando medio).

En su totalidad, son hombres burócratas quienes operan el programa MDR.¹⁶ Sin previa capacitación sobre lo que implica la perspectiva de género, ellos llevan a cabo las operaciones de los programas con tal de cumplir metas gubernamentales. El desentendimiento de la equidad de género, entre los funcionarios masculinos, ocultan en las actitudes masculinas “políticamente correctas”, pues no están declarando estar contra la equidad, sino pretenden que en términos de igualdad, se les da el mismo trato tanto a mujeres como a hombres a fin de que ambos accedan a los recursos, aunque éstos sean etiquetados para las mujeres.

El aspecto de género, ya lo manejamos, pues siempre hemos trabajado con mujeres, en este programa y en otros en el pasado; nada más que ahora “esta de moda” [¡sic!] esto del género y se les pretende dar una prioridad en nuestras acciones, pero ya lo hacíamos desde antes [...]. A nuestro personal, en general no se le ha dado algún seminario o plática sobre esto del género, así como nosotros [mandos medios] tampoco hemos recibido alguna conferencia al respecto en [...]. Sin embargo hemos trabajado, apoyando a la SAGARPA, y seguiremos trabajando, dándole igualdad de oportunidades a nuestros campesinos del Estado [...].¹⁷

Las mujeres beneficiadas de los proyectos productivos, declararon haber tenido serias dificultades para acceder a los recursos del gobierno vía el programa MDR. En principio, muchas de ellas fueron inscritas por su esposo, padre o hermano, es decir lo que comúnmente se conoce como presta-nombres o presta-género. En segundo lugar, algunas tenían que pedir permiso a sus esposos, quienes son renuentes en aceptar la participación de ellas en proyectos dicho para hombres (como la cría de ganado). En tercera, porque una gran parte de las beneficiarias no sabe leer ni escribir, por lo que se les dificultaba entender el llenado de solicitudes. En cuarto, porque no lograban desarrollar proyectos viables femeninos, según los criterios de las instituciones otorgantes. Quinto, no lograban cumplir con todos los requisitos.

No pos la mera verdad, no sé ni cómo nos dieron esos pollos, creo que por ahí nos inscribió el compadre, ese hermano del esposo de la Chayo [...], nomás nos pidió la credencial pa' votar y luego pusimos la huella de este dedo, pos como aquí muchas no sabemos escribir [...]. Ya vino mucho rato después, que dizque pollos pa' engordar [...]. Lo que no me gustó es que estaban bien flacos y pos se murieron, lo peor pos que ya los debíamos y ni nos lo echamos en el taco [...]. No pos ese no es negocio.¹⁸

16 De 2001 a 2002, una mujer era directora de la dependencia de desarrollo rural y ella fue la impulsora del programa MDR; sin embargo cuando comenzaba la primera etapa del programa fue reubicada en la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.

17 Funcionario de SEDAGRO (febrero 2003; mando directivo).

18 Sra. Crispina Izquierdo (marzo 2003. San José del Rincón, comunidad de La Mesa).

6. Consideraciones finales

En los discursos oficiales se reconoce que las mujeres campesinas-indígenas son las que más se ven afectadas en las consecuencias de la crisis del campo mexicano (González Ortiz 1996; Bonfil/Del Pont Lalli 1999; Alberti 2001). Sin embargo, aun su visibilidad como actoras sociales y como promotoras de cambio, puede ser considerado como marginal cuando sus demandas se convierten en propuestas institucionales. El objetivo del presente estudio fue mostrar cómo los mecanismos institucionales marcados por el dominio masculino, deberían instrumentalizar la operación de los proyectos y programas productivos dirigidos a las mujeres indígenas-campesinas, que tienen como fin amortiguar los efectos de la crisis que aquejan a sus familias y comunidades. Sin embargo, estos programas no tienen en los hechos el alcance prometido, y cuando se aplican a las mujeres, éstas se vuelven más vulnerables al ser convertidas en una población objetivo de la política pública de combate a la pobreza.

Observamos que cuando las demandas sociales son formuladas en los ámbitos internacionales y adoptadas por los estados-nación como una práctica de buena voluntad para mejorar las condiciones de las mujeres, las demandas reales son ignoradas o traducidas en acciones implícitas del desarrollo. Estos discernimientos fueron estudiados a través de los programas de apoyo productivo para las mujeres indígenas mazahuas en el Estado de México. Se mostró que en ninguno de los niveles de la política pública: diseño, instrumentación y ejecución, han trabajado para mejorar las condiciones de las mujeres pobres, sino por lo contrario, se observó que éstas son reificadas u objetualizadas en el sentido del uso de su categoría política para acceder a los recursos financieros provistos por las agencias internacionales de desarrollo.

La intervención directa o indirecta de las agencias a través de los proyectos productivos afecta de alguna manera, la vida cotidiana de las mujeres (Tegegn 2000), porque crea nuevas divisiones entre las beneficiarias y las otras, y también porque las beneficiarias ven aumentar de manera significativa su carga cotidiana de trabajo (Szasz 1994).

Pero por otra parte, los problemas que se generan al operar los programas para socavar la pobreza y la desigualdad entre los géneros son inevitables. Por ejemplo, se observó que los requisitos para acceder a los programas y proyectos son inalcanzables para la mayoría de mujeres, porque no sólo las estructuras sociales en torno al acceso a la tierra siguen estando bajo el control masculino, sino también porque persisten formas de dominio patriarcal sobre sus vidas. Mientras estas estructuras jerárquicas y asimétricas sigan generando desigualdades sociales entre los géneros, cualquier conciliación entre la demanda social real y la institucional (de desarrollo) se verá truncada y será aprovechada por las estructuras más amplias del poder.

Asimismo, los requisitos difíciles de cumplir que obligan a las mazahuas a pedir a autoridades varoniles su anuencia, la sobrepolitización de los programas gubernamentales y su subordinación a los tiempos político-electorales, el incumplimiento por parte

del gobierno estatal de su responsabilidad financiera, la desconfianza de la población rural hacia los programas oficiales así como el retardo con que lleguen los recursos para las mujeres organizadas, debieran ser parte del aprendizaje institucional para entender que los diferentes intereses de los actores involucrados en las negociaciones y arreglos pueden ser conciliados entre sí.

Bibliografía

- Alberti, Pilar (2001): "Metodología de trabajo con mujeres indígenas desde la perspectiva de género". En: García Acevedo, Lourdes (ed.): *El desarrollo rural. Un camino desde las mujeres. Género, poder, ciudadanía y sustentabilidad*. México, D.F.: Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales, pp. 33-67.
- Aranda, Josefina (1993): "Políticas públicas y mujeres campesinas en México". En: González Montes, Soledad (ed.): *Mujeres y relaciones de género en la antropología latinoamericana*. México, D.F.: El Colegio de México, pp. 171-223.
- Arizpe, Lourdes (1975a): *La migración en los mazahuas*. México, D.F.: SEP/INI.
- (1975b): *Indígenas en la ciudad de México. El caso de las Marias*. SEP-Setentas, N° 182. México, D.F.: SEP.
- (1978): *Migración, etnicismo y cambio económico*. México, D.F.: El Colegio de México.
- (1980): "Cultural Change and Ethnicity in Rural Mexico". En: Preston, David A. (ed.): *Environment, Society, and Rural Change in Latin America*. Chichester/New York/Brisbane/Toronto: John Wiley & Sons Ltd., pp. 123-134.
- Baitenmann, Helga (2000): *Gender and Agrarian Rights in Twentieth-Century Mexico*. Ponencia presentada en Latin American Studies Association XXII International Congress, Miami. Ms.
- Barquet, Mercedes (1994): "Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres". En: Alatorre, Javier/Careaga, Gloria/Jusidman, Clara/Salles, Vania/Talamante, Cecilia/Townsend, John (eds.): *Las mujeres en la pobreza*. México, D.F.: El Colegio de México/Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP), pp. 73-89.
- (2002): "Sobre el género en las políticas públicas: Actores y contextos". En: Urrutia, Elena (ed.): *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México - aportes desde diversas disciplinas*. México, D.F.: El Colegio de México, pp. 345-372.
- Boltvinik, Jujio (2000): "El error de Levy – economía moral". En: *La Jornada* (México, D.F.), 25 de febrero de 2000.
- Bonfil, Paloma/Del Pont Lalli, Marco Raúl (1999): *Las mujeres indígenas al final del milenio*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación/CONMUJER.
- Caballero, Lois Mercedes (2005): *Situación de la mujer en México*. Publicación electrónica; URL: <<http://www.eorosur.org/Myd/me17.htm>> [26.08.2005].
- Cañada Melecio, Rocío (2005): "Los proyectos productivos de las mujeres rurales: la experiencia de las nopaleras en Apaseo el Alto, Guanajuato. Un análisis desde la perspectiva de género". En: *Agro Nuevo – Órgano de estudio y opinión* (México, D.F., Secretaría de la Reforma Agraria), 1.6: 29-46.

- CEPAL (2000): *Informe de la reunión de expertas sobre indicadores de género y políticas públicas en América Latina*, 21/22 octubre de 2000. Santiago de Chile.
- CEPED (1996): *Genre et développement: des pistes à suivre*. L'atelier: Recherche et formation sur genre et développement. París: CEPED.
- Chávez, Silvia, y otros (2001): "Mil 200 campesinos del Edomex trabajarán a Canadá". En: *La Jornada* (México, D. F.), 17 de febrero de 2001.
- Clifford, James (1991): "Sobre la autoridad etnográfica". En: Reynoso, Carlos (ed.): *El surgimiento de la antropología posmoderna*. Barcelona: Edit. Gedisa, pp. 141-170.
- Dirven, Martine (2004): *Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola*. Serie 'Desarrollo productivo'. Santiago de Chile: CEPAL.
- Enríquez Monzón, Mónica A./Michel, Edith/Tuñón Pablos, Esperanza (eds.) (2003): *Proyectos productivos para mujeres: Discurso y experiencias. Convergencia* (Toluca, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México), 32.
- Escobar Arturo (1995): *Encountering Development. The Making and the Unmaking of the Third World*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Evaluación del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) (2004): México, D.F.: Universidad de Chapingo. Publicación electrónica; URL: <http://www.cdi.gob.mx/programas/evaluacion_organizacion_mujeres_2004.pdf> [10.02.2006].
- FAO (1996): Contexto sociopolítico y económico general para la seguridad alimentaria en los niveles nacional, regional y mundial. Roma: FAO.
- Ferguson James (1990): *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FIDA (2001): Informe sobre la pobreza rural 2001. El desafío consistente en acabar con la pobreza rural. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- González Ortiz, Felipe (1996): *Actividades económicas de subsistencia, el caso de una comunidad mazahua*. Tesis de licenciatura en antropología social. México, D.F.: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- (2005): "Mujeres que cuidan. Actos ritualizados y la construcción social de los géneros entre los mazahuas". En: Vizcarra Bordi, Ivonne (ed.): *Género y poder, diferentes experiencias y mismas preocupaciones*. Toluca: UAEM.
- González Ortiz, Felipe/Vizcarra Bordi, Ivonne (2004): *Mujeres indígenas en el Estado de México. Vidas conducidas desde sus instituciones sociales*. México, D.F.: Instituto Mexiquense de la Mujer.
- Guzmán, Virginia (1990): "Mujer y desarrollo: proyectos productivos, empleo y cooperación". En: Portocarreo, Patricia (ed.): *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*. Lima: Ed. Flora Tristán/Centro de la Mujer Peruana. pp. 261-291.
- INEGI (2000): *Estadística poblacional nacional*. México, D.F.: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- INEGI (2002): *Las mujeres en el medio rural*. México, D.F.: INEGI/PA/SAGARPA/SRA.
- Labrecque, Marie France (2005): *Être maya et travailler dans une maquiladora*. Québec, Canadá: Les Presses de l'Université Laval.
- Lewis, David (2001): "La cooperación como proceso. Construcción de la etnografía institucional en Bangladesh". En: *Economía, Sociedad y Territorio* (México, D.F.), 3.10: 355-377.

- Loría, Cecilia (2002): "Perspectivas de género en las políticas públicas". En: *Memoria del Primer Seminario Latinoamericano de Metodologías de Capacitación en Género*. México, D.F.: Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 41-48.
- Margolies, Barbara L. (1975): *Princes of the Earth. Subcultural Diversity in a Mexican Municipality*. Washington, D.C.: American Anthropological Association.
- Martínez-Corona, Beatriz (2000): "Género y desarrollo". En: Martínez-Corona, Beatriz: *Género, empoderamiento y sustentabilidad. Una experiencia de microempresa artesanal de mujeres indígenas*. Serie PEMSA, 2. México, D.F.: GIMTRAP, pp. 33-44.
- Martínez-Corona, Beatriz/Díaz Cervantes, Rufino (2005): *Metodologías de capacitación de género con mujeres rurales en México, 1990-2003*. México, D.F.: Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)/Colegio de Postgraduados.
- Martínez-Medrano, Elvia Rosa (2000): "La mujer indígena en los proyectos productivos del Fondo Regional de Solidaridad. Estudio de caso en la Huasteca Potosina". En: Bonfil, Paloma (ed.): *Panorama de las microempresas de mujeres pobres*. Serie PEMSA, 1. México, D.F.: GIMTRAP, pp. 165-213.
- Mestrum, Francine (2000): *La mujer latinoamericana en el nuevo discurso sobre la pobreza*. Ponencia presentada en *Latin American Studies Association, International Congress*. Miami, Ms.
- Moore, Henrietta (1996): "The Changing Nature of Anthropological Knowledge: An Introduction". En: Moore, Henrietta (ed.): *The Future of Anthropological Knowledge*. London/New York: Routledge, pp. 1-15.
- Nazar Beutelspacher, Austreberta/Zapata Martelo, Emma (2000): "Desarrollo, bienestar y género; consideraciones teóricas". En: *La Ventana – Revista de Estudios de Género* (México, D.F./Guadalajara, Jal., Universidad de Guadalajara), 11: 73-118.
- Nussbaum, Martha C./Sen, Amartya (eds.) (1993): *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- OIT (1989): *Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Publicación electrónica; 9ª edición revisada. En: <www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169>; además: <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm> [29.09.2005].
- ONU (1999a): *Asamblea general sobre la mujer. Acciones y declaraciones de Beijing y Plataforma de Acción*. New York: Naciones Unidas.
- (1999b): *Seguimiento y aplicación de la declaración y la plataforma de acción de Beijing*. Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social. E/CN.6/1999/1. New York: Naciones Unidas.
- PNUD/ONU (2004): *Informe de Desarrollo Humano Sustentable*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Washington: Naciones Unidas.
- Poder Ejecutivo Federal (2001): *Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)*. México, D.F.: Secretaría de Gobernación. Publicación electrónica; en: URL: <<http://pnd.presidencia.gob.mx>> [10.02.2006].
- Prats, Joan (2003): "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En: *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona, Institut Interior de Governabilitat de Catalunya), 14-15: 239-269.
- Programa Nacional de la Mujer <1995-2000> (1996): *Alianza para la igualdad*. México, D.F.: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación.

- Rivadeneira, Luis (2004): *Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- SAGARPA (2002): *Las mujeres en el México rural*. México, D.F.: Ed. SAGARPA/INEGI/SRA/Procuraduría Agraria.
- Salazar, Ana (2003): “Mazahuas: la migración deja 886 pueblos de mujeres en 44 municipios del Estado de México”. En: *La Jornada* (México, D.F.), 3 de febrero de 2003.
- Sandoval, Eduardo (1997): *Población y cultura en la etnoregión mazahua (jañtjo)*. Toluca, México/México, D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México.
- (2001): “Ley para los indios: Una política de paz imposible en un mundo donde no caben más mundos”. En: *Convergencia – Revista de Ciencias Sociales* (México, D.F.), 8.25: 37-59.
- Santana, Sandra (2000): *Mercado de trabajo, desigualdad y pobreza en México. 1984-1996*. Tesis de licenciatura. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Sojo, Ana (2004): *Vulnerabilidad social y políticas públicas*. Serie Estudios y Perspectivas. México, D.F.: CEPAL.
- Szasz, Ivonne (1994): “La pobreza estudiada desde la perspectiva de género: estado del conocimiento”. En: Alatorre, Javier/Careaga, Gloria/Jusidman, Clara/Salles, Vania/Talamante, Cecilia/Townsend, John (eds.): *Las mujeres en la pobreza*. México, D.F.: El Colegio de México/Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP), pp. 17-44.
- Tegegn, Melakou (2000): “El desarrollo y la influencia de los organismos de ayuda”. En: Tegegn, Melakou: *Desarrollo y poder*. Barcelona: Intermon/Fundación para el Tercer Mundo, pp. 162-169.
- Tratados de Libre Comercio de México* (2001). México, D.F.: Banco Interamericano de Desarrollo, México. Publicación electrónica; URL: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/mexico/me_operationalstrategy.htm> [08.05.2006].
- Vázquez García, Verónica (2001): “Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano: ¿la costumbre o la ley del Estado?”. En: *Estudios Agrarios – Revista de la Procuraduría Agraria* (México, D.F.), 18: 117-146.
- Vizcarra, Ivonne (1997): “Transformaciones de las relaciones genéricas y generacionales en los sistemas de producción campesinos de la zona mazahua”. En: *Ciencia Ergo Sum* (UAEM, Toluca, México), 3.3: 47-62.
- (2002): *Entre el taco mazahua y el mundo: La comida de las relaciones de poder, resistencia e identidades*. Toluca (México): UAEM/Gobierno del Estado de México.
- (2006): “¿Por qué género responde a las preocupaciones mundiales de migración en los programas de Combate a la Pobreza? Caso de PROGRESA-OPORTUNIDADES”. En: FEMU-UNAM: *Mujeres y Migración Internacional*. México, D.F.: UNAM. En prensa.
- Yampolsky Mariana/Poniatowska, Elena (1993): *Mazahua*. Toluca: Gobierno del Estado de México.
- Zapata Martelo, Emma/Mercado, Marta (1996): “Del proyecto productivo a la empresa social de mujeres”. En: *Cuadernos Agrarios* (México, D.F.), 6.13 (enero-junio).