

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAPI) de México: discurso oficial y realidad.

*Braulio Alberto García Pérez

El Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAPI) fue creado en el marco de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), antes Instituto Nacional Indigenista, con el objetivo de contribuir en el desarrollo social y económico de los pueblos y comunidades indígenas, con respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica.

Sus objetivos específicos son:

- Contribuir a la disminución de rezagos, preferentemente en agua potable, electrificación, caminos, carreteras y alcantarillado de los pueblos y comunidades indígenas, a través de proyectos y obras de infraestructura básica, a partir del reconocimiento de sus demandas.
- Promover acciones de coordinación con instancias de los tres órdenes de gobierno, así como con instituciones sociales y privadas que permitan sumar esfuerzos y recursos económicos, técnicos y humanos en torno al desarrollo de obras de infraestructura básica.

La población a beneficiar será aquella que habite en localidades de muy alta o alta marginación, con 29 por ciento o más de hablantes de lengua indígena y con un tamaño de localidad entre 50 y 10,000 habitantes; se utiliza para fines de su identificación, los “Índices de Marginación por Localidad 2000” del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el “XII Censo General de Población y Vivienda 2000”, del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Se desarrollan obras de infraestructura básica preferentemente de electrificación de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable y alcantarillado.

Atiende preferentemente a comunidades de veintiocho entidades del país, exceptuando a Aguascalientes, Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas.

Según datos de la CDI, al 30 de noviembre de 2004 se han autorizado 1,905.7 millones de pesos, fundamentalmente con recursos del gobierno federal, pero también con la participación estatal, municipal y de la población beneficiada.

Se tienen autorizadas 1,011 obras y acciones de infraestructura, donde resaltan por un mayor número las de electrificación, mientras que por su monto federal, las de carreteras alimentadoras.

Las 1,011 obras de infraestructura autorizadas, corresponden a un monto federal de 1,609.02 millones de pesos, que benefician a 1,229,601 personas, de 1,190 localidades, en 385 municipios, de 30 entidades federativas.

Tipo de apoyo, beneficiarios y cobertura

Tipo de Apoyo	Obras	Beneficiarios	Localidades	Municipios	Estados
Agua Potable	237	246,527	342	148	22
Alcantarillado	56	82,932	70	42	11
Electrificación	441	289,778	417	164	24
Vivienda	35	6,165	30	16	4
Infraestructura Hospitalaria	1	31,235	1	1	1
Caminos Rurales	117	92,017	167	85	19
Carreteras Alimentadoras	101	477,807	238	93	13
Asistencia Social y Servicios Comunitarios	23	3,140			

Es esta la información que proporciona la CDI como referencia del funcionamiento del Programa, sin embargo, cabría hacer la siguiente pregunta: ¿Está cumpliendo el Programa con sus objetivos? Las cifras oficiales fríamente nos muestran un cúmulo de datos aparentemente alentadores que nos inducirían a pensar que se está cumpliendo con esos objetivos.

¿Hasta qué punto se está contribuyendo con el desarrollo de los pueblos indígenas con este Programa? ¿Se están respetando sus usos y costumbres? ¿Realmente las obras realizadas responden a una demanda de las comunidades?

En 2004, en un recorrido realizado en tres entidades incluidas en el PIBAPI se encontró que la realidad en las comunidades es muy diferente a las cifras proporcionadas.

Las comunidades visitadas fueron Piedra Ancha, Loma Esperanza, El Molino, San Baltasar Laguna (Chivaguela) y Santa María Nizaviguiti en Oaxaca; Coacotla y La Horqueta en Veracruz; Cuabtlajapa, Playa Nueva, Huitzmaloc y Eloxochitlán en Puebla.

A estas comunidades se les autorizaron proyectos de diferente tipo de apoyo, caminos rurales, carreteras alimentadoras, agua potable, alcantarillado y electrificación; éstas debieron concluirse en el mismo año de su aprobación, es decir, en 2004.

La observación realizada mostró que no sólo estaban inconclusas muchas de las obras, en el peor de los casos estaban abandonadas; algunas otras estaban concluidas pero no otorgaron el servicio a toda la población y otras más no funcionan. A continuación se narra lo encontrado:

- San Baltasar Laguna (Chivaguela) y Santa María Nizaviguiti, municipio de San Carlos Yautepec, Oaxaca. Las obras para construir caminos rurales y

carreteras alimentadoras están inconclusas y han ocasionado daños al ecosistema.

- Piedra Ancha (municipio de Santa María Tonameca) y Loma Esperanza (municipio de Santo Domingo Tepuxtepec) en Oaxaca. Se electrificó, pero no a todas las casas se les suministró el servicio, la gente dice que a quienes no están de lado de las autoridades no se les apoya.
- El Molino, municipio de Santiago Atitlán, Oaxaca. Se realizaron obras para suministrar agua potable, pero los ingenieros de la Comisión Nacional del Agua dejaron inconclusas las obras, la gente debió comprar mangueras gruesas y conectarse al suministro a falta de tubería hacia cada casa.
- Coacotla, municipio de Cosoleacaque, Veracruz. Se suministró de electricidad, pero nuevamente faltaron las casas de la periferia del pueblo, por lo que existe una inconformidad de la población, afirman que fue hace diez años que habían solicitado la obra y ahora quieren que les pavimenten las calles, desafortunadamente el Programa no contempla ese tipo de apoyo.
- La Horqueta, municipio de Uxpanapa, Veracruz. La obra es agua potable, cuando llegué tenían tres días sin agua porque no había energía eléctrica y, por lo tanto, no funcionaba la bomba. Noté que esta localidad no tenía mucha población indígena y se ha conformado por inmigrantes de otros estados. La zona era selvática, pero ha sido deforestada en aras de la agricultura y la ganadería.
- Huitzmaloc, municipio de Ajalpan, Puebla. La obra es agua potable, pero sólo construyeron catorce tomas para toda la comunidad; nunca cae agua de las llaves y la gente sigue acarreándola desde los ríos, no funciona la red de agua.
- Cuabtlajapa, municipio de Eloxochitlán, Puebla. Faltaron algunas casas de suministrarles el agua potable pero sí funciona para quienes fueron beneficiados.
- Playa Nueva, municipio de San Sebastián Tlacotepec, Puebla. LA obra de agua potable está inconclusa y abandonada, sólo les construyeron el

tanque alto y se fueron los ingenieros porque “ya tenían otro trabajo en otra comunidad”. Han acudido con las autoridades municipales y estatales, pero por tratarse de competencia de la CDI no les han resuelto el problema.

- Eloxochitlán, cabecera del municipio del mismo nombre, Puebla. Es quizás el caso más dramático encontrado en el recorrido. La comunidad no solicitó la obra que les autorizaron. Ellos hubieran preferido agua potable, pero las autoridades municipales solicitaron alcantarillado y la aprobó la CDI.

La obra está inconclusa y abandonada. Los canales de desagüe estaban programados para descargar en un terreno deprimido en el cual se encuentran las escuelas primaria y secundaria de la comunidad. Los habitantes, al presentir que si se terminaba la obra habría problemas de salud para los niños, hablaron con los ingenieros que estaban realizando los trabajos del alcantarillado para solicitarles que el desagüe se desviara a otra parte; la respuesta que recibieron de éstos fue que si no querían así la obra, se irían y la dejarían inconclusa. Y cumplieron su amenaza los ingenieros: abandonaron los trabajos, junto con las fosas y zanjas que abrieron. Abandonaron el material, el cual se deteriora a la intemperie y se ha empezado a perder.

En esas zanjas, platican los habitantes, han caído tres personas, pues en la noche no se ven y en tiempo de lluvias se llenan de agua. Un hombre murió al caer en una de esas fosas, otra mujer se rompió una pierna y un niño se clavó una varilla en la cara. Estas informaciones fueron confirmadas por el presidente municipal en una plática sostenida con él ya casi para abandonar la comunidad.

La clínica de esta comunidad, que es ¡la cabecera municipal! sólo cuenta con un médico, dos enfermeras y unas instalaciones pequeñas, insalubres e invadidas por ratas, arañas y otros bichos; no cuenta con luz eléctrica y algunos consultorios estaban inundados hasta por quince centímetros de

agua, pues la losa del techo está cuarteada y sumida al centro. El médico cubano que atiende a la población dice que las madres de familia llevan a sus hijos con enfermedades de la piel que jamás había visto en su vida y no sabe qué hacer pues no tienen medicamentos adecuados. Sólo les dice que les unten una pomada cutánea y recen.

Y tal parece que a las comunidades indígenas sólo les queda eso: rezar como esperanza ante un gobierno que las desconoce, las desatiende y planea sus vidas desde un escritorio.

Con base a la observación de esas comunidades, creo firmemente que el PIBAPI requiere una serie de medidas que lo reformulen para que funcione eficazmente.

A continuación se mencionan las conclusiones de esta actividad relacionada con un programa público dirigido a comunidades indígenas.

- El PIBAPI está estructurado de manera vertical, por lo que hay un desconocimiento acerca de las comunidades y sus necesidades reales.
- La voluntad de las comunidades en la petición de las obras es mínimamente considerada.
- Las comunidades no eligen las obras a solicitar, son las autoridades municipales y/o estatales quienes deciden qué tipo de obra se necesita.
- El PIBAPI es utilizado políticamente por autoridades locales y municipales, que pretenden hacer creer a la gente que fueron ellos los artífices de los beneficios obtenidos.
- El personal y directivos de la CDI no conocen a las comunidades y no existe el interés por acercarse a ellas.
- Existe muy poco tiempo para realizar las obras autorizadas, pues el período real para llevarla a cabo cuenta apenas con unos cuantos meses entre la asignación de recursos y el cierre del ejercicio de los mismos, por lo que

una vez cerrado el presupuesto se quedan inconclusas las obras y se inicia otra en otro lugar.

- La supervisión de las obras es tan deficiente por parte de la CDI, que incluso quedan sin enterarse que las obras no fueron concluidas. Esto se comprueba cuando en sus informes consideran terminadas al cien por ciento obras que no alcanzan ni el veinte por ciento de avance.
- Los centros regionales de la CDI cuentan con poco personal y excesivas cargas de trabajo, lo que repercute en una deficiente o nula vinculación con las comunidades y la promoción de los programas destinados a los pueblos indios.
- Existen fallas en los estudios de impacto ambiental para la realización de las obras, lo que lleva a diferentes grados de deterioro de los ambientes naturales.
- Falta información entre los habitantes de comunidades indígenas relativa a la existencia y modo de operar del Programa, así como sus derechos y obligaciones en este marco.
- En las Reglas de Operación del Programa no se especifican suficientemente las responsabilidades para las instancias que ejecutan los trabajos de las obras autorizadas, por lo tanto, pueden éstas dejar abandonada cómodamente un proyecto inconcluso sin tener una repercusión en su trayectoria ante la CDI.
- Las líneas de apoyo incluidas en el Programa excluyen algunas obras que son necesarias para el desarrollo de las comunidades, como la construcción, reparación y equipamiento de clínicas, hospitales y otras de tipo económico como molinos de nixtamal, sistemas de riego y adquisición de herramientas y equipos de labranza.
- La participación del sector privado en la aportación de recursos es nula, por lo que ese objetivo está completamente excluido de los logros del Programa.

- El aspecto económico de las comunidades recibe muy poca atención, por lo que es insuficiente construir una carretera alimentadora o un camino rural (ambas de terracería), si no existen productos que comercializar.
- La asignación de recursos a los proyectos aprobados llega con un retraso considerable que no permite la oportuna realización de las obras.
- Los trámites para la solicitud de un apoyo son demasiado engorrosos y tardados para que las comunidades tengan la posibilidad de efectuarlos o pagar a algún intermediario que los haga.

Recomendaciones.

- Reestructurar el PIBAPI considerando la opinión de expertos en el conocimiento de las comunidades y sus necesidades. Además es necesario establecer una carrera profesional al interior de la CDI para que su personal con experiencia pueda llegar a ocupar los cargos directivos.
- Establecer un sistema de participación real de las comunidades durante el proceso de solicitud y ejecución de las obras. Basar las acciones del Programa en sus verdaderas necesidades.
- La CDI debe realizar reuniones de información con los habitantes de los pueblos indígenas para evitar que los beneficios del Programa sean capitalizados políticamente por autoridades del nivel que sea y se adjudiquen los beneficios.
- Establecer un programa de visitas con fines del conocimiento de las comunidades por parte de los directivos de la CDI principalmente para que su trabajo no sea únicamente de escritorio.
- Otorgar el carácter multianual a todos los proyectos aprobados para que el cierre del presupuesto no trunque los trabajos de ejecución de los mismos.
- Establecer un programa interinstitucional de supervisión del ejercicio de los recursos asignados a un proyecto y de la realización de las obras para evitar malos manejos de los primeros y abandono de las segundas.

- Asignar mayores recursos a los Centros Regionales para la contratación de personal que permita la mejor distribución de las cargas de trabajo y esto permita atender de mejor manera a las comunidades.
- Exigir a las instancias que ejecutan las obras el respeto absoluto al medio ambiente a los usos y costumbres de los habitantes.
- Establecer de manera clara en las Reglas de Operación del Programa las responsabilidades de instancias ejecutoras, sobre todo en lo referente a la conclusión de obras.
- Ampliar las líneas de apoyo para permitir una mayor gama de posibilidades en la elección de las necesidades a cubrir con los recursos del PIBAPI.
- Fomentar decididamente la participación del sector privado en la aportación de recursos para la operación del Programa, a través de un programa de incentivos fiscales.
- Atender con este Programa las actividades económicas de los pueblos indios para que el apoyo sea integral, estructura e infraestructura.
- Gestionar lo necesario con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que la ministración de los recursos a proyectos aprobados sea oportuna y permita la conclusión de los trabajos.
- Realizar las adecuaciones necesarias a las Reglas de Operación para hacer más accesibles y sencillos los trámites de solicitud de apoyo y las comunidades puedan realizarlos directamente, sin intermediarios.
- Fortalecer al interior de la CDI el compromiso de atender de la mejor manera a los pueblos indios.
- Establecer un programa de transparencia en el manejo de los recursos asignados al PIBAPI.

El rezago histórico de las comunidades indígenas evita que éstas puedan participar de manera activa en el proceso del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, por lo que es necesario reformularlo para hacerlo más accesible y eficaz. Es necesario eficientar una acción producto

del cobro de impuestos al pueblo mexicano para que cumpla totalmente con sus objetivos y beneficie realmente a la mayor cantidad de población indígena que se encuentra en situación de alta o muy alta marginación.

Municipios de algunas entidades federativas del país como Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero se encuentran en los últimos lugares en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en el ámbito mundial, incluso algunos por debajo de países del África Subsahariana. Por otro lado, municipios como Benito Juárez y Miguel Hidalgo (Distrito Federal), San Pedro Garza García (Nuevo León) y Metepec (Estado de México) tienen un IDH comparado con países desarrollados como Italia, España, Nueva Zelanda e incluso Alemania.

Es inconcebible que en un mismo país existan tales rezagos y deferencias en los niveles de desarrollo.

Si tenemos localizados a esos municipios en extrema pobreza y marginación, es tiempo de hacer lo necesario para sacarlos de esa situación y el PIBAPI, reformulado y bien aplicado puede contribuir a alcanzar esa meta.