



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ANTROPOLÓGICAS
POSGRADO EN ANTROPOLOGÍA

Política indigenista y participación: Los Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN ANTROPOLOGÍA
PRESENTA

MARÍA TERESA RUIZ GONZÁLEZ

DIRECTOR: DR. ANDRÉS MEDINA HERNÁNDEZ
ASESORES: DRA. HAYDEÉ QUIRÓZ MALCA
DR. JOSÉ REFUGIO ARELLANO SÁNCHEZ

MÉXICO, D. F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Miguel Ángel, Mónica y Miguel
quienes contribuyen día a día con su presencia
a que mi vida siga su curso*

A mis padres y hermanos

Agradecimientos

Mi reconocimiento especial al Dr. Andrés Medina por su paciente dirección y acompañamiento a lo largo de esta investigación. Su conocimiento y trato cordial han constituido un verdadero ejemplo para los alumnos que hemos transitado por la Escuela Nacional de Antropología e Historia y el Instituto de Investigaciones Antropológicas.

También quiero agradecer a la Dra. Haydee Quiróz, por sus comentarios y sugerencias que contribuyeron a mejorar este trabajo. Su apoyo a lo largo de cerca de cinco años me permitió concluir esta labor, sin menoscabo de la larga amistad que nos une. Al Dr. José Arrellano por su asesoría metodológica en los momentos difíciles, cuando la confusión y angustia nublaron mi entendimiento.

Agradezco a María Eugenia Reyes, Emiko Saldivar, Hernán Salas y Margarita Santoyo la lectura cuidadosa del trabajo y sus comentarios para profundizar en aquellos aspectos que merecían mayor atención. En ese mismo sentido quiero reconocer la labor realizada por los maestros José Manuel Hernández y Carlos Moreno quienes amablemente compartieron conmigo su conocimiento sobre el tema e hicieron una lectura de versiones preliminares de este trabajo. Las aportaciones de todos ellos, desde las disciplinas en las que se desenvuelven (economía, política, sociología y antropología) enriquecieron sustancialmente la versión final de este trabajo de investigación.

Mi más sincera gratitud a los funcionarios de INI y a los miembros de los Consejos Directivos y módulos de apoyo de los Fondos Regionales Tisenyetokej Kachiquinin y Zahuaxi, por compartir sus conocimientos, archivos y experiencias de trabajo, sin otro interés que contar con un documento que permita la reflexión, particularmente al Ing. Leonel Becerra Lemus y a Genoveva Solano. Finalmente quiero agradecer al personal administrativo del posgrado en Antropología las facilidades brindadas a lo largo estos años para concluir con mínimos contratiempos esta tesis.

Índice

Agradecimientos

Introducción	6
La Sierra Norte de Puebla. Distribución de la población y territorio	7
La acción indigenista y la participación	13
Estructura de la investigación	15
Estrategia de la investigación	18

Capítulo 1.

Las orientaciones de la política social en la década de los noventa	21
El Estado y las políticas sociales	21
La reforma del Estado y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales	27
Las orientaciones de la política social en el ámbito internacional y el papel de los organismos multinacionales. Las directrices para la participación social de la población	36
Conclusiones	72

Capítulo 2.

Indigenismo, movimiento indígena y participación	76
La crítica al indigenismo oficial	78
La política desarrollista en el campo	84
El indigenismo integracionista en acción	86
La ambigüedad del indigenismo de participación	94
Balance sobre los programas de participación	105
De la crítica al indigenismo al etnodesarrollo	113
La participación indígena como sustento para una política pluricultural	118
La lucha por los recursos y su transferencia	126
Conclusión	136

Capítulo 3.

La política de combate a la pobreza y el indigenismo.	141
La política social vista desde el presente	142
Pobreza y Solidaridad	147
El INI y los cambios impulsados en la lucha contra la pobreza	156
El TLC y la depauperización acelerada del campo mexicano	163

La política social entre 1995-2000	166
El indigenismo en tiempos de Zedillo	173
Conclusiones	179
Capítulo 4.	
El Programa de Fondos Regionales	181
La primera etapa de los Fondos Regionales de Solidaridad (1990-1994)	184
El segundo periodo de los Fondos Regionales (1995-2000)	216
Conclusiones	239
Capitulo 5.	
La historia de los Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla	242
La política indigenista	244
Solidaridad en Puebla	249
El programa de Fondos Regionales de Solidaridad	253
El financiamiento internacional al desarrollo	257
El cuestionamiento a la política social	259
El Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin	268
El Fondo Agrupación Zahuaxi	286
Conclusiones	296
Capitulo 6.	
La organización y funcionamiento de los Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla	301
Requisitos y tiempo para la obtención de préstamos	302
Los préstamos y su orientación	305
La adopción de una figura legal y sus límites	309
El seguimiento de los proyectos y la cultura de pago	311
La capacitación y promoción	315
La gobernabilidad y reglamentación	321
Las diferencias lingüísticas y la escolaridad	325
Autosostenibilidad vs. dependencia financiera	327
Responsabilidad social y vigilancia	330
Autonomía y democracia	332
Comentarios finales	337
Bibliografía	357

INTRODUCCIÓN

La política indigenista del Estado mexicano ha sido analizada por los antropólogos desde varias perspectivas y ha motivado debates y polémicas. Bajo el título de “Política indigenista y participación: Los Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla” he querido englobar mi interés por estudiar la política indigenista en la última década del siglo XX, entendiendo ésta última como medio para el ejercicio de la hegemonía de la clase dominante.

En esta investigación se analiza uno de los programas que el indigenismo de Estado, a través del Instituto Nacional Indigenista, implementó a principios de los años noventa para atender a la población indígena. En las últimas décadas del siglo pasado, la institución cambió de estrategia al incluir entre sus programas, el Programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La importancia de este programa radica en el interés de contribuir a la participación de las organizaciones indígenas en la operación del mismo, a través de la transferencia de funciones y la corresponsabilidad en las acciones.

Este trabajo busca contribuir a la discusión sobre el papel que han jugado las políticas de participación de la población en los programas de desarrollo. Analizar los límites de este tipo de programas, así como dar cuenta de la problemática que enfrentan las organizaciones de productores indígenas, afectadas por la crisis agrícola, la falta de mercados, la escasa productividad de las tierras, entre otras cosas.

Profundizar en las políticas hacia los pueblos indígenas nos lleva al análisis del discurso oficial así como las estrategias y acciones de Estado (los programas de Estado) que se han efectuado y que tienen como fin responder a las demandas que desde el movimiento campesino e indígena se venían postulando en las últimas décadas del siglo pasado buscando nuevas formas de relación que les permitieran acceder a programas de crédito barato para financiar sus propios proyectos de desarrollo en el campo.

La relevancia que tiene el tema se debe a dos situaciones: por un lado la necesidad de conocer aquellas acciones que deben impulsarse desde la órbita del Estado, que conlleven a un mejoramiento de la calidad de vida de la población indígena y no solo a su asistencia

social y por otro, sistematizar las experiencias indígenas de algunos de los proyectos considerados exitosos que permitan profundizar en la discusión sobre los caminos para el desarrollo.

El programa de Fondos Regionales tiene por objetivo promover la participación de las organizaciones indígenas, mediante el financiamiento a proyectos productivos y no productivos rentables. La transferencia de funciones a las organizaciones indígenas permitiría (en teoría) que ellas tomarán la dirección del proceso de desarrollo en las regiones indígenas. A lo largo de la década de los noventa y hasta la actualidad el programa ha funcionado, aunque replanteado en algunos aspectos, como producto de la interacción de los actores y del interés del Estado por adecuarlo a sus necesidades y a las directrices internacionales a las que se ven sujetos todos los programas sociales.

En la actualidad los Fondos Regionales operan bajo diferentes figuras legales, aun cuando no han podido consolidarse, después de casi diecisiete años, ni lograr su autonomía económica, ni mucho menos política.

Con el objetivo de profundizar sobre el papel que han jugado los Fondos Regionales en el impulso a las organizaciones indígenas y los problemas que enfrentan para constituirse en organismos financieramente sustentables, la investigación se centró en el estudio de dos de los Fondos Regionales que han funcionado en la Sierra Norte de Puebla: Los Fondos Regionales *Zahuaxi* y *Tisenyetokej Kachiquinin*.

La Sierra Norte de Puebla. Distribución de la población y territorio

La población indígena de Puebla constituía, en 1990, un 10% de los hablantes de lengua indígena en el país y el 14% de la población de 5 años y más en el estado, se encontraba en quinto lugar nacional en cuanto a número de personas en pobreza extrema (cuadro 0.1). Estas cifras justificaban el financiamiento a través del INI de varios proyectos, así como una ampliación de su cobertura hacia regiones con poca atención y con graves problemas de comunicación y marginación.

Dentro del estado de Puebla, la Sierra Norte ha sido una de las regiones donde la labor indigenista ha sido más intensa a partir de 1968 como producto de la importante presencia indígena.

Esta región enclavada en el norte del estado se distingue por un relieve accidentado con altas montañas y elevados acantilados que alcanzan alturas superiores a los 2 300 metros sobre el nivel del mar y que descienden hasta los 1 000 y 1 500 metros. Elio Masferrer-Kan y Lourdes Báez consideran que abarca una franja de 68 de los 217 municipios en que subdivide el estado (Masferrer y Báez, 1995). Se inicia en el vértice del ángulo que se forma con los municipios de Libres y Ocotepc, y se abre para abarcar desde Chignahuapan y Zacatlán al poniente, hasta Teziutlán y Tlapacoya al oriente del estado.

Cuadro 0.1. Condición de habla de la población de 5 años y más, nacional y en Puebla, 1990 y 2000

Condición de habla	Nacional	Puebla	Nacional	Puebla
	1990		2000	
Población de 5 años y más	70 562 202	3 565 924	84 794 454	4 337 362
Habla lengua indígena	5 282 347	503 277	6 044 547	565 509
Habla español (%)	80.22	79.9	81.5	84.5
No habla español (%)	15.84	15.2	16.6	13.4
No especificado (%)	3.94	4.2	2.0	2.1

Fuentes: INEGI. Hablantes de Lengua Indígena. XI Censo General de Población Indígena, México, 1990, pp. 43; INEGI, Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Aguascalientes, Ags., México, 2001.

En el año 2000 la Sierra Norte tenía 1 184 525 habitantes, 23.3% de la población estatal y 19% más con respecto a 1990. En ese año, 320.2 mil personas de 5 años o más, hablaban

alguna lengua indígena, lo que representaba un 32% de la población de 5 años y más. Las principales lenguas que se hablan en la región son: el náhuatl (70.97% de los hablantes), el totonaca (26.38%), el otomí (2.37%) y el tepehua (0.08%).

Algunos de estos municipios son fundamentalmente indígenas ya que entre 90 y 99% de su población son hablantes de alguna lengua indígena: Ahuacatlán, Camocuautla, Naupan, Tepango de Rodríguez, Tepetzintla, Olintla, Zongozotla, Coatepec, Ixtepec, Atlequizaya, Huehuetla y Hueyapan.

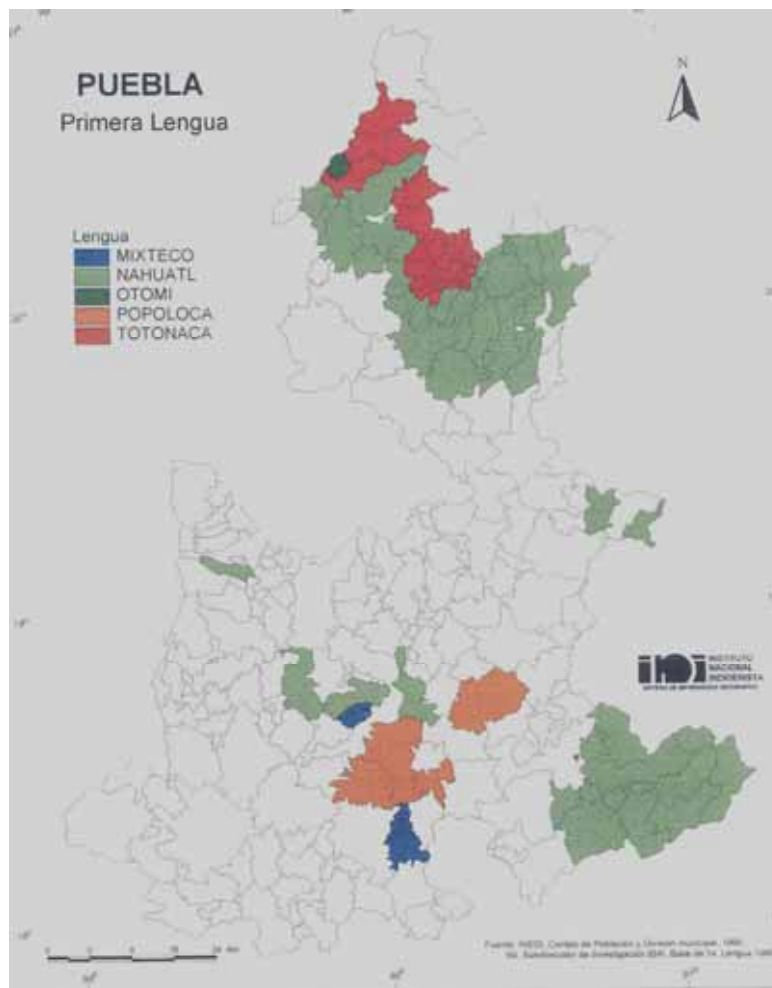
Lourdes Arizpe (1989: 31) señalaba que en los años setenta la característica demográfica más sobresaliente de la Sierra Norte de Puebla era su alta densidad demográfica, una de las más altas del país, superior a 70 habitantes por km². Esta densidad se correspondía con las mejores zonas de producción y distribución del café. Actualmente el panorama ha cambiado, la densidad demográfica es muy variable. Teziutlán y Teteles de Ávila Castillo son los municipios con la densidad más alta en esta región (entre 501 y 1 000 habitantes por km²). Los municipios de Cuetzalan, Zacapoaxtla, Huauchinango y Xicotepec han pasado de los 75-200 habitantes que tenían en los años setenta, a densidades que fluctúan entre los 200-500 habitantes, en el año 2000. Otros como Aquixtlán e Ixtacamaxtitlán mantienen densidades muy bajas entre los 11 y 50 habitantes por km²

La distribución por edad de la población de 46 municipios de la Sierra Norte en 1995, revelaban la predominancia de jóvenes, a diferencia de lo que sucedía en otras regiones del estado. Los elevados niveles de fecundidad en la región se mostraron en la mayor proporción de menores de quince años de edad (44.4% frente a 38.1% en el estado), así como una disminución relativa de las personas en edades laborales de 15 a 64 años (51.25% frente a 57.1%), lo que estaría relacionado con la emigración fundamentalmente al centro del país (Conapo, 1998).

La distribución de los hablantes de lenguas indígenas

La Sierra Norte es una región pluriétnica, en donde conviven desde hace siglos hablantes de por lo menos cuatro etnias: nahuas, totonacos, otomíes y tepehuas. Actualmente concentra una tercera parte de los hablantes de lenguas indígenas del estado (Gráfica 0.1)

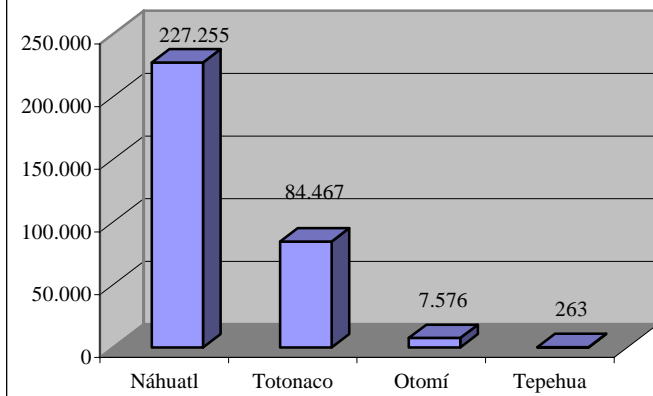
Mapa de distribución municipal de los hablantes de lengua indígena en Puebla, según lengua predominante, 1995.



El náhuatl o mexicano, pertenece a la familia Yutoazteca y es la lengua más numerosa, con 227 255 hablantes que representaban el 70% de los indígenas asentados en esta región.

Se distribuye en toda la sierra, aunque los municipios de Cuetzalan, Zacapoaxtla, Huauchinango, Tlaola, Xochitlán de Juárez, Tlatlauquitepec, Zautla, Chiconcuautila y Hueyapan concentran un poco más de la mitad de estos hablantes (INEGI, 2000).

Gráfica 0.1. Sierra Norte de Puebla, hablantes de lengua indígena



Fuente: INEGI, Censo de Población del Estado de Puebla, 2000

Lingüísticamente el náhuatl se encuentra dividido en dos áreas dialectales distintas, una para el “Norte de Puebla”, en las regiones de Zacatlán y Huauchinango y otra para la denominada “Sierra de Puebla”, en la que se ubican municipios como Tetela de Ocampo, Zacapoaxtla, Zautla, Cuetzalan, Tlatlauqui, Teziutlán (Castillo, 2004: 34).

En la actualidad los límites entre las diferentes lenguas y sus variantes no se han precisado. El totonaco y el tepehua, pertenecen a la familia totonaco-tepehua. Los primeros se distribuyen en los municipios de Olintla, Huehuetla Ahuacatlán, Amixtlán, Camocuautila, Caxhuacán, Jopala, Ignacio Allende, Ixtepec, Pantepec, San Felipe Tepatlán, Tlacuilotepec, Zacatlán y Zapotitlán de Méndez, según el último censo de población. Los tepehuas se asentaban en el noroccidente de la sierra, sin embargo, en el año 2000 la población hablante, en franca minoría (263 personas) se encuentra dispersa en el área.

Los otomíes se localizan en los límites entre Puebla e Hidalgo, fundamentalmente en los municipios de Pahuatlán y Panteppec, en donde habitan 70% de los hablantes.

La población indígena en un alto porcentaje (83%) habla además el español. El monolingüismo en lengua indígena es mayor entre las mujeres (30 857) que entre los hombres (15 917 hombres). En algunos municipios conviven hablantes de varias lenguas como Ahuacatlán, Huauchinango, Tuzamapan de Galeana, Zacatlán, en donde además del español, se hablan náhuatl y totonaco.

Producción y parcelación de la tierra.

La Sierra Norte es una de las áreas boscosas más importantes del estado de Puebla y cuenta con la mayor extensión de superficie forestal con potencial productivo. Su ubicación, características geográficas y desarrollo histórico, la han conformado como una zona con una economía poco diversificada, enfocada principalmente a actividades primarias, como la producción de maíz y frijol, el cultivo de café y el chile, la recolección de la pimienta y cítricos como principales productos comerciales.

La industria de aserrío se ubica en el distrito de desarrollo rural de Zacatlán, uno de los distritos de mayor capacidad productiva. En esta región existen grandes extensiones de tierra deforestadas por los aserraderos, debido a la tala clandestina y a la falta de planificación silvícola.

En la Sierra Norte, el bosque y la selva han sufrido pérdidas importantes. De acuerdo con los datos que proporcionan los censos agropecuarios, entre 1970 y 1990 la superficie de labor y la de pasto aumentaron en términos relativos. La superficie boscosa disminuyó en un 50% entre ambos censos en 46 de los municipios de esta región (Conapo, 1998).

La expansión del área agrícola es una respuesta ante el incremento de la población y la parcelación de la pequeña propiedad. Los datos de 1970 y de 1990, presentados por Conapo (1998), señalan que en casi todos los municipios de la Sierra Norte, la mayor parte (75%) de las unidades de producción que se registraron estaban en la categoría de hasta 5 has. A su

vez, un poco más del 50% de estas unidades se localizaron en nueve municipios: Tetela de Ocampo, Xicotepec, Huauchinango, Chignahuapan, Olintla, Ahuacatlán, Ixtacamaxtitlán, Zacapoaxtla y Zacatlán, casi todos de alta densidad de población.

El 85% de los municipios de la región sufrieron procesos de deforestación, en mayor o menor grado; en los municipios de Chignahuapan, Ixtacamaxtitlán, Aquixtlán, Ahuazotepec, Zihuateutla y Zacatlán, la pérdida de la vegetación ha sido originada por la incorporación de tierras al cultivo e introducción de pastizales. En tanto que en los municipios ubicados en la parte septentrional de la Sierra Norte el proceso está relacionado con la introducción de plantaciones de café y chile.

El proceso de fragmentación de la tierra provocado por el incremento de la población y la falta de alternativas de empleo, favorece el empobrecimiento de la población y el uso intensivo de la tierra y su deforestación.

Las condiciones de pobreza de los campesinos, la falta de apoyo financiero y tecnológico, la concentración de la propiedad de la tierra, son factores que se agregan a las repercusiones negativas del crecimiento demográfico en las áreas rurales.

La ubicación como punto de tránsito entre el Altiplano Central y la costa del Golfo colocaron a la Sierra Norte de Puebla como un área pluriétnica, mal comunicada y con altos índices de marginación. Esta valoración condujo a la instauración de seis Centros Coordinadores del INI entre 1969 y 1989.

La acción indigenista y la participación.

El tema central alrededor del que gira este trabajo es la acción indigenista realizada por el Estado mexicano para atender a las organizaciones de productores rurales de zonas marginadas realizada a través del Programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este programa de corte participacionista dio continuidad a las prácticas institucionales del indigenismo, aunque también significó una ruptura con las formas

asistencialistas tradicionales promovidas con anterioridad, para atender las necesidades más apremiantes de la población indígena.

La coparticipación del indigenismo de Estado y de las organizaciones indígenas en la formación de los Fondos Regionales estuvo ligada a la crisis del mismo, a la crítica a las políticas asistencialistas y al diseño de una política social que, desde mediados de los años ochenta en América Latina y África, realizaron los organismos financieros internacionales para compensar sus programas de reestructuración de la deuda y gasto público.

El objetivo central de este trabajo es analizar este programa de participación y los dilemas que suscitó su implementación. El interés institucional por construir mediante el Programa de Fondos Regionales, organismos de intermediación que apoyaran proyectos rentables en las regiones indígenas, constituyó desde un principio uno de los dilemas más importantes al que el programa se vio sujeto.

El debate sobre la participación indígena como instrumento de una gestión pública “exitosa”, surgió en nuestro país antes de la crisis de 1982. El llamado indigenismo de participación buscaba incorporar a las élites indígenas en la estructura del Estado para que se encargaran de dirigir el proceso de gestión pública, en busca de lograr mecanismos eficaces de legitimidad. Sin embargo la crisis del Estado y la disminución del gasto público plantearon al interior del INI una política de participación mucho más profunda que permitiera a las propias organizaciones indígenas constituirse en intermediarias en el financiamiento de proyectos rentables y sustentables en las regiones indígenas. De esta manera las organizaciones productivas indígenas operan un programa, auxiliados por los órganos de dirección de los Centros Coordinadores Indigenistas.

Si bien, anteriormente bastaba con mantener una relación clientelar con algún funcionario público para obtener favores, como señalan Arellano y Rivera (1999: 95) refiriéndose a la gestiones en los municipios. La descentralización de las funciones del Estado y en particular la implementación de programas de participación social favorecieron la canalización de las demandas por un camino más democrático, aunque más complejo, que pasa en este caso a través de los órganos de dirección de los Fondos Regionales. Estos procesos de

descentralización, democratización y en última instancia de control de la pobreza han sido en cierta medida supervisados por los organismos financieros internacionales, que mediante la canalización de recursos han incido en el desarrollo económico y social de América Latina

En un nivel mucho más específico el objetivo de este trabajo es examinar la dinámica compleja que se genera en la relación entre estos organismos de participación y de intermediación financiera y la institución que los financia. Las condiciones en las que actúan generan una serie de limitaciones y problemas que deben ser consideradas en aquellos programas de intermediación financiera y de participación social. Esto nos permite comprender los retos que enfrentó el indigenismo en este periodo que algunos denominan “neoindigenismo”. Desde mi punto de vista ese tránsito hacia una forma de gestión más democrática al interior de la institución no logró consolidarse, ya que desde dentro y desde fuera de la misma y en última particular en los Fondos Regionales, los actores se vieron sujetos a presiones, algunas provocadas por la pérdida de legitimidad del proceso, que obligaron al rediseño de la institución, ahora desaparecida.

El interés por acercarnos al estudio de dos Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla buscó entender la lógica bajo la cual funcionan y las condiciones que afectan y determinan las políticas de participación en las regiones de pobreza.

Estructura de la investigación

En este trabajo el interés por transitar de lo general a lo particular me permitió considerar las dimensiones del problema: por un lado los contextos, nacional e internacional en los que los diversos Estados nacionales impulsaron programas sociales que involucran la participación de la población, y a los que la política indigenista en nuestro país se ha ceñido, por diversos motivos y por otro lado, la forma que toman las políticas participativas hacia la población indígena particularmente las adoptadas por el Instituto Nacional Indigenista, influidas por actores estatales y regionales, las dificultades a las que tienen que ajustarse y las limitaciones que enfrentan.

En el capítulo uno de este trabajo se analizan tanto los programas sociales que fueron impulsados por los organismos multinacionales desde los años ochenta en América Latina fundamentalmente para compensar los estrictos programas de reestructuración económica, que significaron en el caso de México la reestructuración de las políticas sociales para atender a la población marginada, así como las políticas y lineamientos que han seguido estos organismos. Esta revisión permite observar los cambios a los que los organismos multinacionales tuvieron que adecuarse a finales de siglo XX, así como reconocer que las políticas actuales hacia los pueblos indígenas dictadas por el Estado mexicano, no son autóctonas, ni originales, sino diseñadas tomando en consideración los lineamientos de los grandes organismos internacionales que inciden a través del financiamiento en programas específicos para la población indígena y de las políticas sociales hacia la población en extrema pobreza.

Simultáneamente con las políticas restrictivas del gasto social a lo largo de los ochenta, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial (BM) han transitado desde políticas más directivas y verticales para el financiamiento hacia posiciones más participativas en el manejo de la política social y en particular en la política hacia los pueblos indígenas.

La política indigenista introdujo en las regiones indígenas otros programas con el objetivo de revertir la crisis agrícola que enfrentaban los productores y modernizar la agricultura tradicional, con el uso de maquinaria, fertilizantes, semillas mejoradas, unidades de producción ganadera, creación de talleres de costura, de empresas forestales y otros servicios. Aunque en la mayoría de las ocasiones esta forma de promoción “desde arriba” fracasó, ante las restricciones financieras, las diferencias regionales y aún locales de fertilidad, de tenencia de la tierra y las exigencias de organización que proponían para acceder a los mismos. En los resultados también influyó la pérdida de posibilidades de decidir sobre el proceso de producción, que pasó a quedar en manos del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (Anagsa) o el Instituto Mexicano del Café (Inmecafé). En el capítulo dos de este trabajo se abordará la política indigenista que se puso en práctica en nuestro país a partir de los años setenta. La introducción de la variable participativa en los proyectos de desarrollo marcó un giro en la

política hacia los pueblos indígenas. La crisis económica y las políticas restrictivas del gasto social en los años ochenta tuvieron un efecto no planeado al impulsar a un sector de las organizaciones indígenas hacia la construcción de las empresas productivas sociales. Es por ello que junto con este análisis, también reconoceremos el papel que han jugado las organizaciones de productores en la construcción de las nuevas proposiciones.

En el capítulo tres de este trabajo se abordarán los cambios en la política social, adentrándonos en las contradicciones que enfrentó el gobierno salinista para recobrar la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, después de las elecciones presidenciales que dejaron dudas sobre el triunfo de este partido. Esta pérdida de hegemonía llevó al gobierno a buscar la reestructuración del Estado, incluyendo entre sus cambios la inclusión del Programa de Solidaridad, con el que buscaba recuperar el apoyo popular en las áreas tradicionalmente priístas. La disminución del gasto social del Estado no fue un obstáculo para la puesta en acción de un programa que permitió en una de sus vertientes, la participación de la población campesina e indígena. El vínculo que el Instituto Nacional Indigenista mantuvo con Pronasol, después Secretaría de Desarrollo Social, favoreció la continuidad del programa de Fondos Regionales de Solidaridad durante dos sexenios más. Sin embargo, la crisis de 1994 y con ello los nuevos ajustes para sacar al país de esta situación durante el gobierno de Ernesto Zedillo condujeron una política social más focalizada para atender a la población en pobreza extrema, con una perspectiva asistencialista, tecnocratizada en cuanto a la forma de selección de sus sujetos de atención, que dejaba a un lado el problema del empleo, la promoción del desarrollo y la participación social. El análisis de los cambios que sufrió el programa de Fondos Regionales nos acercará a conocer las condiciones políticas que lo afectaron y sus consecuencias.

En el capítulo cuatro se analizan las condiciones en que surge el programa de Fondos Regionales desde una perspectiva general para entender los problemas que enfrentan este tipo de programas de coparticipación, y cómo las respuestas locales no fueron tan específicas como se buscaba. A lo largo del país hubo una aparente libertad para construir nuevos proyectos. Falta de experiencia, capacitación, lineamientos y otros factores, influyeron en el desempeño de los Fondos.

En los capítulos quinto y sexto examinaré la forma que adoptaron los Fondos Regionales en la Sierra Norte de Puebla, considerados entre los mejores en el país. El objetivo es profundizar en los límites que este programa encontró durante los años en que se constituyó en el programa de financiamiento más importante del indigenismo, los diversos retos que frenaron la consolidación de los Fondos Regionales como organismos de intermediación financiera. Las razones de la elección de esta región estuvieron relacionadas con dos aspectos que desde mi punto de vista le dieron un carácter diferente a la forma en que evolucionaron estos fondos, una de ellas es su cercanía del centro del país, por lo que hasta la fecha han estado mucho más supervisados que otros, con lo que lograron mayores niveles de sostenibilidad, debido a que se pudieron controlar en mucho mayor medida aspectos como la corrupción. Otra es que estos fondos desde 1993 hasta el año 2000 recibieron un importante financiamiento internacional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que se canalizó hacia la capacitación, la supervisión técnica y la investigación agropecuaria. De tal suerte que al principiar el siglo XXI estuvieron en una mejor situación financiera que los de otros estados para enfrentar los retos no resueltos.

Los fondos estudiados, la Agrupación *Zahuaxi* y *Tisenyetokej Kachiquinin*, presentan características diferentes, por lo que están construyendo su sostenibilidad¹ a través de proyectos diferentes. Introducirnos en sus particularidades facilitará comparar dos formas de trabajo y organización, así como las consecuencias que se derivaron de la relación con el INI, en una región que sobrevive de la comercialización de la pimienta, el café, el maíz y el chile.

En el último capítulo analizaremos desde los aspectos técnicos como organizativos que sustentan la actividad de estos organismos, para finalizar analizando su relación con la institución indigenista y discutir algunos de los elementos que frenan su sustentabilidad.

Estrategia de la investigación

¹ En este texto empleo las categorías sostenibilidad y sustentabilidad indistintamente y con ella me estoy refiriendo a aquellos procesos que pueden mantenerse solos o con ayuda externa, sin merma de los recursos existentes. Para que los Fondos Regionales logren la autosostenibilidad o autosustentabilidad es necesario que consideren los aspectos económicos, organizativos, financieros y culturales que comprende su operación.

Esta investigación fue iniciada en 2002. Los caminos seguidos para reconstruir la acción indigenista en el Estado de Puebla comprendieron la consulta de los archivos que el Instituto Nacional Indigenista tiene en su Centro de Investigación, Información y Documentación en la Ciudad de México, así como la que me fue proporcionada por los funcionarios de esta institución y de los Fondos Regionales en las regiones estudiadas.

La investigación de campo fue realizada entre los años de 2004 y 2005, durante los cuales entrevisté a funcionarios de lo que hoy es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, antes Instituto Nacional Indigenista, que han coordinado el Programa de Fondos Regionales en la ciudad de México, en Puebla y las dos ciudades aludidas, Zacapoaxtla y Huauchinango, así como también con los miembros y ex-miembros del Consejo de Administración y módulos de apoyo de los Fondos Regionales en funciones, los directores de los Centros Coordinadores en Zacapoaxtla y Tetela de Ocampo. Un total de 20 entrevistas fueron realizadas en este periodo, durante el cual estuve presente en algunas de las reuniones de trabajo de los Fondos Regionales.

La mayoría de estas entrevistas se hicieron en las instalaciones de la institución, en el Distrito Federal, en Puebla, en los Centros Coordinadores Indigenistas o en las sedes de los Fondos Regionales, y muy pocas en otros sitios. Durante las reuniones recibí la colaboración tanto del personal de los Centros Coordinadores como de los miembros del Consejo Directivo de los Fondos. En pocos casos, aunque debo reconocer que si los hubo, se tuvo reticencia para hablar sobre algunos aspectos particulares, por el contrario, percibí en muchas ocasiones muestras de preocupación por el futuro del programa y nostalgia por el apoyo que en un principio tuvo. Mi estancia en el INI por cerca de cuatro años antes de iniciar esta investigación facilitó la tarea en términos generales. Las tres entrevistas colectivas realizadas con miembros de los Consejos Directivos de los Fondos y de los técnicos de los módulos de apoyo me permitieron percibir los puntos de desencuentro entre ellos. Al inicio de esta investigación pensé que el tema había sido poco trabajado, pero esta apreciación fue cambiando paulatinamente. Una serie de evaluaciones financiadas por la Secretaría de Desarrollo Social y realizadas por distintas instituciones, así como artículos y el propio seguimiento institucional reflejan la preocupación social que existió por el tema.

En cuanto a la información estadística recabada, como sucede con la de la mayoría de las estadísticas oficiales, es incompleta, particularmente la ligada a los Fondos Regionales. Sin embargo, la incluí debido a que permite un mayor acercamiento a la situación de los Fondos y del financiamiento otorgado a través de este programa. La base de datos de la institución, tal como me fue proporcionada dificulta la realización de cortes cronológicos para observar las diferencias entre periodos y las particularidades. Esto no hace sino confirmar las dificultades que enfrenta la institución para concentrar la información sobre tantos y variados proyectos productivos, comerciales y de servicios que se han otorgado durante estos años, y homogeneizar sus bases de datos alimentadas desde los Fondos Regionales.

Con el objetivo de entender los problemas que plantean los Fondos Regionales y los retos que enfrentan iniciaré este trabajo con la discusión actual sobre los cambios que ha sufrido el Estado y como consecuencia las políticas sociales, para entender como se transformó en las últimas décadas del siglo pasado la política indigenista en este país. La discusión actual de los problemas que plantean las políticas de coparticipación en las que ha intervenido la sociedad civil, brindarán algunos de los elementos teóricos necesarios para introducirnos en los problemas que afrontan los Fondos Regionales durante estos años de financiamiento del Estado. Las constantes discusiones de funcionarios acerca del papel del Estado y los límites a la participación de éste; los abusos y corrupción de autoridades de los fondos y de funcionarios de la institución; los reclamos de organizaciones acerca de la ingerencia de éstos últimos en la toma de decisiones que los afectan; las posiciones contradictorias de los miembros de los Fondos sobre las vías para la sustentabilidad solo reciben respuesta parcial en las investigaciones actuales relacionadas con los programas de coparticipación impulsados en los últimos años por gobiernos, sociedad civil y organismos financieros internacionales.

CAPITULO 1.

POLÍTICA SOCIAL Y PARTICIPACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

El Estado y las políticas sociales

El largo auge de la posguerra se caracterizó por un modelo en el que predominaba la gran industria, con la producción masiva de mercancías, salarios que permitieron la articulación entre la producción y el consumo masivos, el desarrollo de un Estado que cumplió funciones importantes para el sostenimiento del proceso de acumulación mediante el impulso de políticas de pleno empleo, grandes sindicatos de industria a través de los que se institucionalizaron los contratos colectivos y la construcción de políticas estatales que generalizaron los derechos sociales (empleo, seguridad social, educación, salud, vivienda) (Bonefeld y Holloway, 1994: 11).

A partir de los años ochenta este modelo de acumulación entró en crisis junto con el Estado al que estaba asociado.¹ En todos los países, la crisis llevó a nuevos planteamientos sobre sus dimensiones. El redimensionamiento del Estado no fue una decisión nacional, nos dice Cordera, sino un proceso global, diferenciado nacionalmente pero determinado transnacionalmente que no ha permitido prácticamente ninguna excepción (Cordera, 1992: 282).

Así aunque el Estado aún mantiene parte de su soberanía, que se reproduce mediante el reconocimiento internacional, el ejercicio de su poder dentro de las fronteras nacionales se

¹ Beck, señala al respecto: “La puesta en escena de la globalización como factor amenazador, es decir, la política de la globalización, no pretende solamente eliminar las trabas de los sindicatos, sino también las del *Estado nacional*; con otras palabras, pretende restar poder a la política estatal nacional. La retórica de los representantes económicos más importantes en contra de la política social estatal y de sus valores deja poco que desear en cuanto a claridad. Pretenden, en definitiva, dismantelar el aparato y las tareas estatales con vistas a la realización de la utopía del anarquismo

está transformando en un complejo desplazamiento del mismo hacia diversos lados como producto de los cambios tecno-económicos, de la internacionalización de las economías nacionales, del poder que han adquirido los grandes consorcios transnacionales, algunas organizaciones no gubernamentales y los organismos financieros supranacionales.

El debate de los años noventa ha tomado múltiples dimensiones en Europa y América Latina. Según Bonfeld y Holloway (1994), este debate dio pie a la reformulación de la teoría del Estado. Hirsch desde la perspectiva regulacionista, plantea que la crisis del modelo global de desarrollo ha significado un nuevo rumbo en las formas de regulación política de las relaciones de sociales de producción.²

Jessop sostiene que se está produciendo un cambio desde el *Estado del Bienestar Keynesiano* (EBK) hacia un *Estado de Trabajo Schumpeteriano* (ETS) y que los Estados nacionales de las economías capitalistas avanzadas están sometidos a un triple y desigual proceso de “vaciamiento” (1999: 63). Para Jessop, el papel del Estado es asegurar la reproducción ampliada y la regulación del capitalismo. Sus funciones principales son: ayudar a garantizar las condiciones para la valorización de capital y para la reproducción de la fuerza de trabajo. Los objetivos del EBK con respecto a la reproducción económica y social fueron: promover el pleno empleo en una economía nacional relativamente cerrada, principalmente a través del manejo de la demanda y la generalización de las normas del consumo de masas, con ayuda del derecho al bienestar y de nuevas formas de consumo colectivo (1999: 64-65).

El nuevo régimen se caracteriza por la promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural y de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta.

mercantil del Estado *mínimo*. Con lo que, paradójicamente, a menudo ocurre que se responde a la globalización con la renacionalización” (Beck, 1998: 17).

² Las características con las que Hirsch distingue este Estado son: una política de modernización intervencionista, una burocracia creciente, con una estrecha vinculación entre capital financiero e industrial con la administración estatal; regulador y controlador, con un predominio de partidos de integración de masas estatizados y sindicatos vinculados corporativamente al aparato político (1994: 24).

Mientras Jessop habla de la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y de competitividad estructural (Jessop, 1999: 66). Hirsch observa que la globalización no sólo desmantela el Estado de bienestar, sino que diversifica su potencial para la división, la integración y el control, dentro de un contexto general de disminución de los beneficios materiales (Hirsch, 1994: 35).³

Jessop señala que existe “una importante reorientación de la política social: el abandono de las preocupaciones redistributivas basadas en la ampliación de los derechos al bienestar en un Estado-nación a favor de unos intereses más productivistas y ahorradores de costos en una economía abierta” (1999: 75). Este autor reconoce dos cambios discursivo-estratégicos muy importantes que se dan con el paso al ETS: “el menor interés en la “productividad” y en la “planeación” y el énfasis en la “flexibilidad” y el “empresarialismo” (1999: 76).

Jessop habla del “vaciamiento” del Estado nacional, es decir, que a pesar de que muchas de sus funciones de dirección central, incluyendo la autoridad ejecutiva central y de la soberanía nacional, siguen manteniéndose, estas capacidades en la práctica están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes (Jessop, 1999: 80). Por dos motivos, el despliegue de los cuerpos supranacionales y el crecimiento de la economía local.⁴ En México es notorio ese desplazamiento de poderes a partir de la crisis de 1982 que condujo a una mayor ingerencia de organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en las decisiones sobre políticas de Estado. Al analizar la política indigenista y los programas de participación diseñados para la población indígena veremos como los organismos financieros internacionales han influido particularmente para su implementación en América Latina y África.

³ Hirsch habla específicamente de la restricción de la “ayuda para la auto-ayuda” y bajo condiciones de control para los marginados, el crecimiento de la importancia cuantitativa de la asistencia social, aunque con restricciones, a costa de los sistemas de seguridad institucionalizados (Hirsch, 1994: 35).

⁴ Para Ohmae las líneas divisorias ya no corresponden a los Estados nación sino a los Estados-región. Estos Estados-región pueden o no encontrarse dentro de las fronteras de una nación determinada (Ohmae, 1997: 11).

La reorganización del Estado se centra en modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la nueva economía mundial. A su vez, esto se liga a la reorganización local a medida que surgen nuevas formas de asociación para orientar y promover el desarrollo de los recursos particulares.

En el debate sobre el carácter del Estado se puede observar lo que Jessop denomina “una paradoja fundamental del Estado”, ya que por un lado, es un conjunto institucional dentro de una formación social y, por otro, se le considera responsable de mantener la cohesión dentro la formación social que representa. Esto ocasiona que en muchos casos se haga evidente su incapacidad para resolver mediante su intermediación los problemas de la sociedad.⁵ Sin embargo, tiene también un papel esencial como regulador de los procesos de cambio, al que no puede renunciar. Por lo que una de sus tareas actuales es reconstituir sus capacidades para modular el ajuste y la transformación económica.

Habermas señala sobre el menor número de opciones con las que el Estado nacional cuenta. El proteccionismo y el retorno a una política económica orientada a la demanda están fuera de su alcance. Bajo las condiciones de una economía globalizada, el "keynesianismo en un solo país" ya no funciona. La globalización de la economía destruye siempre la tradición histórica que hizo posible transitoriamente el compromiso del Estado con el bienestar social (Habermas, s. f).

En varios países de América Latina el Estado fue incapaz de mantener su ritmo de intervención en la economía al mismo tiempo que alcanzar la estabilidad político-social. En México y otros países, la reforma del Estado fue también administrativa y dentro de ella se trasladaron los criterios de eficiencia y productividad del sector privado al ámbito público. En cuanto a la política social, incluyendo en ella la política hacia los pueblos indígenas pasó de los severos ajustes de los años ochenta, a la focalización del gasto social particularmente

⁵ Al respecto comparto el punto de vista de James Petras quien sostiene contra los teóricos de la globalización que lejos de ser un Estado débil, la implantación de políticas de ajuste estructurales demuestran entre otras cosas la fortaleza del Estado, el cual está dispuesto a resistir la oposición de la mayoría. Un estado ideológicamente comprometido: “quién habla de un régimen neoliberal habla de un estado poderoso que impone e implanta sus políticas” (Petras, 2001).

a partir de mediados de los años noventa, ante las críticas anti-estadistas y el temor por aumentar el gasto público, con lo que se generó una paradoja que proviene del requerimiento de una mayor responsabilidad social del Estado frente a la creciente pobreza y una crítica a su ineficiencia.

Al analizar la política social⁶ en América Latina durante la década de los noventa no se puede dejar de señalar su carácter residual frente a la política económica. Sus objetivos no fueron claros y aunque se criticó su carácter asistencial y paternalista, no se abandonó este modelo, por lo menos en México. Los ajustes estructurales que a lo largo de la década de los ochenta se aplicaron a los países deudores, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, en todos los casos significaron un aumento de la pobreza y la desarticulación de antiguas formas de relación entre el Estado y los actores sociales, debilitando la capacidad organizativa e ideológica de algunos de ellos, un incremento de la violencia, pero al mismo tiempo también propiciaron la innovación social en la resolución de problemas colectivos y en la propia reforma del Estado (véase Garretón, 2000:106; Bresser y Cunill, 1998: 25).

La fórmula populista de la política social utilizada después de la Segunda Guerra Mundial en los países capitalistas involucraba la masificación de los servicios públicos, el acceso a bienes o servicios, en forma universal y expansiva. En el transcurso de la década de los noventa estas políticas fueron combinadas o sustituidas, con políticas focalizadas con la intención de recuperar la legitimidad del Estado, de dejar de lado el tema de la igualdad social implementando “políticas para pobres” y distrayéndose” respecto del problema de la riqueza. Cardarelli y Rosenfeld (1998:14) al examinar este tema van al fondo del asunto señalando que el problema social se expresa en el nivel de distribución inequitativa del ingreso y la riqueza, que involucra la pobreza y la riqueza simultáneamente. Es un problema por tanto de justicia conmutativa y de justicia distributiva a la vez.

⁶ Retomando a Adolfo Figueroa quien define la política social como “un conjunto de medidas destinadas a proteger y proveer el desarrollo de los recursos humanos de un país” (Figueroa, Adolfo, 1995, 202).

La crisis durante la década de los ochenta debilitó el papel rector que el Estado ejerció dentro de la economía, así como el de promotor de los derechos sociales de los trabajadores. Como veremos más adelante, en México se hizo evidente en el campo, el fracaso de la política agrícola y del indigenismo de Estado, los problemas de burocratismo, de clientelismo y de corrupción presentes en el manejo de los fondos públicos, por lo que voces críticas plantearon un mayor control del gasto público, más eficiencia en la administración pública, la venta de las empresas públicas, así como la necesidad de impulsar cambios en los servicios garantizados por el Estado (educación, salud y previsión social).

El clima anti-indigenista, contrario al paternalismo y al asistencialismo que predominaba en ese momento era propicio para el cambio de rumbo de la política hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, la carencia de organizaciones productivas autónomas fue planteada por los funcionarios del Instituto Nacional Indigenista como un obstáculo para lograr la participación de la población en la ejecución, seguimiento y control de los programas. Pese a ello, el INI se dio a la tarea de formar un nuevo interlocutor, los Fondos Regionales de Solidaridad, para llevar a cabo su nueva tarea de financiamiento a las organizaciones productivas indígenas. Los Comités Locales de Solidaridad fueron la base para crear este programa a principios de la década de los noventa.

Así pues, adelantándome al desarrollo de este trabajo, diré que las críticas al asistencialismo, clientelismo, burocratismo y corrupción realizadas a lo largo de los años ochenta plantearon nuevos retos que asumió el indigenismo de Estado y que estimularon una política de participación que requirió de nuevos actores (los Fondos Regionales) y espacios para su realización. La intervención política estuvo en estrecha relación con la capacidad de organización de las organizaciones agrupadas en torno a los Fondos. Se buscaba dejar atrás la política integracionista y paternalista que había caracterizado la acción del Estado hacia los pueblos indígenas al plantear la participación y corresponsabilidad de las organizaciones indígenas en el financiamiento para su desarrollo.

La reforma del Estado y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales.

En toda Latinoamérica junto a la reforma política se estimuló la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas y en la prestación de servicios, a través de su transferencia a la sociedad civil o la cogestión con ella. Este proceso comenzó desde los años 60, pero en los ochenta se apeló a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia. Los procesos de descentralización, junto con las aperturas democráticas impulsaron modificaciones en los regímenes normativos, especialmente a nivel municipal (Cunill, 1996: 76). Para el surgimiento de una nueva arquitectura social se necesitaba que el Estado se democratizara, se favoreciera la participación y control social, la administración pública se tornara gerencial, y se protegieran los derechos republicanos, entendidos como los derechos que tienen los ciudadanos de que el patrimonio público sea en los hechos, público y no de beneficio para un grupo.⁷

En México el interés por generar políticas participativas fue la respuesta que implementó la corriente reformista para superar el reclamo de los productores rurales ante el burocratismo y la corrupción que existían en las instituciones, que bloqueaban el desarrollo de proyectos productivos agrícolas, ganaderos y de comercialización y que les hacía buscar su autoorganización. Por esta vía durante el segundo lustro de los años ochenta y los primeros años de los noventa surgieron redes de organizaciones –como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) o la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO) que buscaban apropiarse del proceso productivo, comercial o financiero para dar cauce a sus propios proyectos. El propio Estado apoyó a algunas de las organizaciones pertenecientes a estas redes a través del programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o de otros específicos para atender las demandas de los productores.

⁷ Luiz Bresser y Nuria Cunill (1998: 32) planteaban que tanto la administración pública como burocracia deben cambiar: “La democracia tiene que ser perfeccionada para tornarse más participativa o más directa y la administración pública burocrática debe ser sustituida por una administración pública gerencial”.

El indigenismo oficial construyó un espacio de interrelación con las organizaciones indígenas con la clara intención de contener las demandas indígenas y de contar con los interlocutores adecuados a sus planteamientos. Esto no fue un hecho aislado, en él incidieron también, como se verá, las políticas de los organismos multilaterales que, promovieron la transferencia de funciones y recursos hacia las organizaciones de la sociedad civil. A esta traspaso se sumaron las propias organizaciones productivas e intelectuales indígenas que demandaban la creación de espacios públicos de participación indígena al interior del Estado, y el desgaste y represión que sufrió el movimiento campesino e indígena, que los había llevado desde la movilización y de confrontación (toma de tierras y cierre de oficinas gubernamentales) en los años setenta hacia la negociación de propuestas como el control de los precios del maíz, el incremento del financiamiento a la producción, etc.

El interés del indigenismo oficial por crear sus propias organizaciones de financiamiento (los Fondos Regionales) a través del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad, abre toda una discusión sobre la caracterización de estas organizaciones financieras creadas a lo largo de la década de los noventa del siglo XX, para esto es necesario profundizar en la definición de lo que se entiende por sociedad civil.

Diversos autores (Bresser y Cunill, 1998; Sampedro, 2001; Olvera, 2003; Olvera 2003a) plantean que es necesario acotar el significado de sociedad civil, así como desmitificarlo, ya que no debe ser entendido como un actor colectivo, ni homogéneo. El solo hecho de que exista una frágil integración social de los actores, que algunos atribuyen a la modernidad, es vista como un problema que justifica la intervención social para evitar la acción fragmentada de los actores y con ello una crisis de representación (Márquez, *et al.*, 2001:2).

Bresser y Cunill consideran que el término sociedad civil es un concepto político, en el que se agrupan individuos con poder derivado de su riqueza, de su conocimiento o de su capacidad organizativa, así como organizaciones corporativas y entidades públicas no estatales del tercer sector (Bresser y Cunill, 1998: 29).

Alberto Olvera, por su parte define a la sociedad civil como el “conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas políticos y económicos” (2003: 28). Este autor señala los inconvenientes de una noción de sociedad civil estrecha o funcionalista, por lo que la considera resultado de la construcción de la modernidad, en la que conviven intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales: “Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden o no favorecer la institucionalización democrática. La sociedad civil tiene como un referente sociológico necesario, el espacio público, el cual tampoco es una entidad abstracta, sino una red de espacios que van desde lo microlocal hasta lo internacional” (Olvera, 2003: 31). Esta amplia definición puede llevar a la indeterminación – como el propio autor lo reconoce- si no se le vincula con otros temas con los cuales se ha identificado el término como el de la autonomía, el autocontrol, el debate y la construcción de consenso.

En la búsqueda de distinción de las organizaciones que componen la sociedad civil Bresser y Cunill (1998) acuñan el término de “organizaciones públicas no estatales”, para distinguir los espacios de cogestión en donde la participación ciudadana se inmiscuye en la producción de servicios como los de educación, salud, cultura e investigación.⁸ En estos espacios – creados en los años noventa- algunas de las funciones ejercidas por el Estado pasan a ser responsabilidad de estos organismos con la finalidad de hacerlos más competitivos, más flexibles y más democráticos.

Bajo la denominación de “sector público no estatal” los autores agrupan a las organizaciones de la sociedad civil que como tal cuentan con un poder orientado a la satisfacción de las necesidades públicas de la sociedad, que presiona para que la esfera pública estatal sea efectivamente pública, en tanto que permita la participación de todos y la regulación

⁸ Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill definen lo público no estatal como las “organizaciones o formas de control «públicas» porque están volcadas al «interés general» son no estatales porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (1998: 26). Lo público no estatal puede manifestarse en varios

adecuada de los centros de poder social y económico. Este sector cuenta con el apoyo financiero del Estado para lograr la ampliación de los derechos sociales (Bresser y Cunill, 1998:26).

Según este punto de vista las organizaciones públicas no estatales (OPNES) nombre con el que se denominan a este conjunto de organizaciones subsidiadas por el Estado no tienen fines lucrativos, utilizan algún grado de trabajo voluntario, y de alguna forma participan del control social (Ibid.: 46).

Diferencian las ONG de las OPNES, en tanto que en las primeras su fortaleza radica en la horizontalidad de las relaciones sociales y en que su principal recurso es la solidaridad, por lo que están expuestas a menores riesgos de desnaturalización, buscan la autogestión social y con ella el autocontrol y mantienen una eventual relación con el Estado.

Para estos autores lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente de poder político, atribuyéndole un rol expreso –más allá del voto- en la conformación de la voluntad política, así como reclamando como parte de sus funciones la de crítica y control sobre el Estado y, en general, su preocupación por la *res pública*. Consideran que la ampliación del espacio público y la producción de bienes públicos tienen algunas ventajas:

1. La pluralización de la oferta de servicios sociales
2. La flexibilización y desburocratización de la gestión social
3. La responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización.

Esto hace que el sector de las OPNES posea una de las mayores potencialidades para el cambio social, porque es aquí donde puede ampliarse las posibilidades de realización de lo que concierne a todos e interesa a todos, lo público, en virtud de que se ha visto que ni en el Estado, ni en la sociedad civil en abstracto, se realiza el interés público.

términos: producción, forma de propiedad, de control social o como expresión de la democracia directa.

Estos planteamientos permiten avanzar en la discusión sobre el carácter de los Fondos Regionales, discusión que retomaremos en las conclusiones de este trabajo. Por lo pronto quisiera señalar que los elementos planteados por estos autores permiten la discusión de algunos de los problemas presentes en los programas de cogestión Estado-sociedad civil, en el que la participación ciudadana se entremete en la producción de servicios financieros.

Al abordar el último capítulo de este trabajo entraremos en la discusión sobre si efectivamente han servido para ésta y otras funciones y sobre todo observar como en los Fondos dado su carácter de intermediarios financieros, se desarrollan contradicciones entre el interés de servir a los productores y estos organismos que pueden llegar a contraponerse a su propia sobrevivencia, ya que los servicios que prestan (supervisión, control, administración, asesoría técnica) generan gastos que deben ser recuperados, lo que pueden encarecerlos, si no hay un estricto control. Esta situación es la que conduce a Bresser y Cunill a plantear como inevitable el hecho de que las OPNES, deben ser financiadas por el Estado y es justamente el problema que se plantea como pregunta central al analizar la situación de los Fondos: ¿Es posible que logren su autogestión en las condiciones en que se encuentran?

Existen otros puntos a discusión cómo el papel que cumplen los programas de cogestión en la profundización de la democracia social. Dagnino (2002: 394) examinando la situación de los programas de participación en Brasil hace hincapié en que la constitución del interés público, al interior de los espacios de formulación de las políticas públicas (y fuera de éste) puede contribuir a combatir la tendencia a la creciente despolitización de la participación de la sociedad civil. La “democracia participativa” es uno de los puntos centrales de los nuevos planteamientos para renovar la institucionalidad política, junto con la *accountability*⁹ sobre las instituciones públicas. La participación ciudadana en temas como la formulación y/o control de las políticas sectoriales, como las de educación y salud (en el caso de México el

⁹ La *accountability* es definida como el sometimiento de las autoridades a la ley y su obligación de responsabilizarse de sus decisiones y actos, con la transparencia necesaria para su evaluación por la ciudadanía (Márquez, *et al.*, 2001:5)

indigenismo), surgieron en casi todos los países a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado.

Para Besser y Cunill en estos espacios es donde adquiere importancia la participación en virtud de que la esfera pública trasciende cada vez más los límites del Estado y se requiere que el control social se extienda sobre la sociedad y en particular sobre las organizaciones públicas no estatales. De esta manera no sólo es necesario el control del Estado por los ciudadanos, sino el control social de las organizaciones públicas no estatales, ante la conciencia de que la transparencia en el manejo de lo público y de su gestión garantiza la democracia participativa contra la violación de los derechos públicos y la privatización del interés general.

Besser y Cunill enlistan las dificultades que enfrentan las OPNES como consecuencia de su falta de autosustentabilidad, entre ellas mencionan: la necesidad de conciliar sus funciones de promoción de la autoorganización social con funciones de carácter más empresarial. En tal sentido resulta clave, siguiendo el planteamiento de estos autores, contrarrestar la tendencia a la mercantilización y a la burocratización, preservarlas como integrantes de lo público no estatal y, sobre todo, posibilitar que actúen como catalizadoras y promotoras de la ampliación del espacio público, a través del “*empoderamiento*” de los sectores más vulnerables.

En síntesis, para los autores mencionados los organismos públicos no estatales tienen que cumplir funciones sociales expresadas en la ampliación del espacio público, lo cual hace imposible su autosustentabilidad. Esto conduce a la necesidad de empoderar a estos sectores vulnerables para que puedan conciliar las funciones de promoción de la autoorganización social y las empresariales. Para ellos los organismos públicos no estatales tienen como prioridad lograr que los beneficios sean generalizados y dan por sentado su falta de sustentabilidad. Este es uno de los puntos a discutir basados en la experiencia de los Fondos Regionales en Puebla, ya que hasta la fecha no han podido lograr su sostenibilidad financiera.

El planteamiento de Besser y Cunill, nos lleva a formular que el empoderamiento de los sectores más vulnerables persigue ampliar el espacio público, sin perder de vista que debe beneficiar a los involucrados. Uno se pregunta ¿Es posible que sirva tanto para el beneficio personal y social de los involucrados?

Se dice que las OPNES deben asegurar un flujo estable de financiamiento público y privado para evitar la presión a la mercantilización de todas sus actividades. Sin embargo, en este punto existen otros factores que los autores antes señalados no consideran como es el hecho de que las políticas de cogestión pueden ocasionar la dilución de la responsabilidad de los participantes. En este sentido apunta Cabrero (2004:127): “En ocasiones este tipo de mecanismos de cogestión genera un proceso en el que se diluyen las responsabilidades, se accidenta el establecimiento de acuerdos en un horizonte más amplio de tiempo, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial, y se pierde la continuidad de las acciones”. La dilución de responsabilidades es una expresión de pugnas al interior, de falta de organización, lo que nos debe encaminar hacia la diversidad de problemas que genera la cogestión de proyectos.

Por otro lado, el hecho de que la acción colectiva genere gastos, conduce (si no se producen beneficios y no se establecen acuerdos más sólidos), al debilitamiento y declinación de la participación de los actores. Entre los gastos que los individuos tiene que asumir están el tiempo que invierten en las reuniones para el logro de acuerdos aunque también existen costos que en muchos de estos programas son asumidos por los participantes (el traslado, la alimentación, el hospedaje) por lo que, desde el punto de vista de los organismos involucrados, debe crearse un marco de acuerdos, para que los costos no sean asumidos totalmente por los participantes.

En otras palabras, para que las organizaciones de la sociedad civil sobrevivan en un ambiente en donde conviven la tendencia a la mercantilización y burocratización y el interés general, deben buscar varias fuentes de financiamiento y acuerdos intergubernamentales que las fortalezcan, entre otras cosas.

Es un hecho de que la participación ciudadana debe apelar a la promoción y la defensa del interés público, y que el carácter bajo el cual los sujetos sociales intervengan es decisivo, sobre todo para evitar el control de un grupo o un individuo sobre el financiamiento (véase Bresser y Cunill, Op. Cit.: 37). Dagnino (2002: 392-393) al analizar la participación ciudadana en el Brasil señala, que, en muchas ocasiones este tipo de políticas se formulan y diseñan como sectorializadas y/o puntuales, con lo que no se puede centrar la crítica por el solo hecho de ser sectorializadas: Las políticas públicas que promueven la participación son procesos contradictorios, en donde el conflicto es inherente, pero representan un avance democrático al hacerse público el conflicto y ofrecer procedimientos y espacios para que sea considerado legítimamente. Estos espacios deben ser vistos como una de las múltiples arenas donde se desarrolla la disputa hegemónica.

Al considerar un poco más de cerca la política indigenista bajo esta óptica, veremos como la participación de la población indígena ha sido un aspecto retomado desde la década de los ochenta, como producto de la aceptación de los aspectos culturalmente distintos de este segmento de la población, ante los fracasos que experimentó el indigenismo integracionista. La idea central que subyace en esta postura es que con la participación indígena en los procesos de diseño y adopción de las políticas indigenistas se avanzaría en la atención diferenciada de las etnias que radican en el país. La adopción de las políticas de coparticipación por parte del indigenismo de Estado en las últimas décadas del siglo pasado estuvo ligada a la crisis del mismo, y al hecho de que el Estado sigue siendo como lo señala Ziccardi (2004: 10) el principal vehículo para la redistribución de bienes y servicios que mitiguen las desigualdades económicas propias de las sociedades capitalistas.

Por otro lado, la crisis del Estado puso al descubierto también la pasividad social que generaron las políticas asistencialistas desarrolladas durante varias décadas por el indigenismo. Así junto con los intentos de reforma del Estado se dieron los de construcción de la participación indígena. La política indigenista implementada a través de los Fondos Regionales no ha permitido la autosustentabilidad de las organizaciones, tal y como lo buscaba en un principio las autoridades indigenistas.

Ziccardi señala que para que se active la solidaridad social y la responsabilidad de la población en asuntos públicos es necesario incentivar la organización autónoma que haga posible la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en políticas sociales y en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes (2004: 11). Sin embargo, incentivar la organización autónoma no ha sido una tarea fácil desde la perspectiva de las organizaciones indígenas, que enfrentan tanto las crisis económicas recurrentes como los problemas de producción y comercialización de los productos agrícolas o de servicios. Ni desde la perspectiva del propio indigenismo de Estado que encuentra múltiples problemas para hacer transparente el financiamiento a este programa.

Dagnino considera que el reparto del poder político está presente en todos los conflictos expresados en la relación Estado y sociedad civil, en múltiples formas. En los Fondos Regionales la situación se repite y se hace más compleja porque en ella intervienen múltiples factores y actores.

Otro aspecto resaltado por varias investigaciones que han analizado los programas de corresponsabilidad Estado-sociedad civil, es el desarrollo de un espacio de tensión como resultado de la dificultad de encontrar al ciudadano ideal: informado, activo y organizado, que constituye un segmento minoritario en las sociedades occidentales y más aún en los ámbitos rurales de nuestro país, cada vez más desintegrados por la severa crisis rural que los determina. Este punto será retomado al analizar los Fondos Regionales y las dificultades para desarrollar programas de capacitación y de organización.

Para comprender un poco más cómo los Estados nacionales han visto limitada su capacidad de delinear sus políticas nacionales es importante hacer un recuento de los cambios que han sufrido las orientaciones en materia de política social en México y otros países y como la política indigenista en estrecha relación con esta última, también se vio constreñida por estas disposiciones que buscaban reactivar la economía del país. Aunque parecería que los lineamientos de los organismos financieros internacionales tuviesen poca incidencia en el tema, las directrices dictados por estos organismos están como trasfondo de estas políticas sociales y de los servicios de la banca internacional. Es por ello que analizaremos en el

siguiente apartado los cambios y discusiones que se han dado en torno a la política social propuesta por organismos multilaterales como el BM, el BID y Naciones Unidas, con el objetivo de entender que las políticas indigenistas y los programas sociales efectuados en las regiones indígenas de nuestro país no están al margen de lo que sucede en un mundo globalizado, ni son producto exclusivo de un grupo político que las concibe aisladamente, sino que están en consonancia con otras experiencias nacionales e internacionales.

Las orientaciones de la política social en el ámbito internacional y el papel de los organismos multinacionales. Las directrices para la participación social de la población

Es notoriamente evidente el interés que desplegaron los organismos financieros multinacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁰ por fomentar la competitividad estructural de los diversos países miembros.

La década de los noventa marca un punto de inflexión. El Banco Mundial junto con el FMI se plantearon como estrategia para los países en desarrollo: la inversión en recursos humanos (educación, salud pública, control de la natalidad); la inversión en obras de infraestructura y la promoción de la competencia en los mercados internos; la liberalización del comercio y la inversión extranjera; evitar los déficit públicos excesivos y las elevadas tasas de inflación. Esta nueva política exigía una “reinterpretación de la acción del Estado”, que condujera estos cambios: “El programa de reforma que ha ido surgiendo (...) requiere que el gobierno intervenga menos en determinadas esferas y más en otras, es decir, que el Estado permita a los mercados funcionar cuando estén en condiciones de hacerlo y tome medidas rápidas y eficaces cuando no lo estén. En muchos países esto exige una orientación más decidida hacia el mercado y un papel más definido y eficiente del sector público” (Banco Mundial, 1991).

¹⁰ El BID fue creado en 1959 por México y otros 20 países de Latinoamérica. El BID es el prestamista para el desarrollo más fuerte de la región y un actor fundamental en el consenso regional.

De esta manera, se pasó en los años noventa de las propuestas neoconservadoras que planteaban un Estado mínimo –que predominaron en la década de los ochenta- a las de una reestructuración del Estado.

Uno de los obstáculos para el establecimiento de la reforma económica planteada por el BM y FMI era el costo político que conllevaba, de ahí que los artífices de la política de ajuste plantearon la necesidad de proteger los programas sociales durante este proceso, reconociendo además, la importancia que tienen para el desarrollo, los aspectos sociales y políticos: justicia social, alivio a la pobreza, libertades políticas, participación popular y descentralización (véase Banco Mundial, 1991).

Así tanto el BM como el BID dieron una nueva orientación a sus prioridades pasando de los temas relacionados con la gestión y conservación de los recursos naturales –que en los años ochenta tuvieron preferencia- hacia la reforma del sector social y la estrategia de reducción de la pobreza, en la que quedaron incluidos los pueblos indígenas (Plant, 1998; Deruyttere, 1997). Dadas las repercusiones que tuvieron las directrices de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas, en el financiamiento de los programas institucionales, a veces incluso no sólo en eso, sino en las recomendaciones planteadas en las cartas de intención firmadas entre el BM y los gobiernos, en los próximos párrafos nos adentraremos en sus planteamientos.

Estos cambios se dieron en varios sentidos y veremos que obedecieron a las presiones de la comunidad internacional –particularmente a las ONG con base en Washington-, pero sobre todo al bajo rendimiento de sus carteras mostradas por estudios internos. Las nuevas disposiciones incluyeron transformaciones en la misión y mandato de estos organismos como también cambios operacionales. El análisis de sus directrices nos ayudará a tener una visión más clara de la determinación de éstas sobre las políticas sociales en América Latina y entender como nuestro planeta se encuentra cada vez más interrelacionado, al observar que estos programas fueron instrumentados simultáneamente en varios países para responder a la

En 1997 después de Brasil, México era el país con una mayor deuda contraída con este organismo financiero.

pobreza exacerbada por la globalización. Elegir este camino también permite reconocer como aún estos organismos internacionales no pueden quedarse al margen de las presiones de gobiernos y ONG. La complejidad de estos organismos financieros, que han pasado a ser rectores de la economía mundial puede observarse al acercarnos a las diferentes disposiciones con las que cuentan para regular los préstamos que hacen.

Estas instituciones cuentan con lineamientos o directrices que sirven como guía para sus políticas de financiamiento. En particular sus directrices hacia los pueblos indígenas han sido revisadas en varias ocasiones durante los últimos dos décadas y continúan en proceso de discusión ante los problemas derivados de la colaboración en proyectos en regiones indígenas, con la intención de saltar las diferencias culturales, que consideran están como trasfondo de sus fracasos. Por esta razón daremos un vistazo a estas transformaciones que tienen que ver además con una serie de disposiciones establecidas para el otorgamiento de préstamos en los que el componente de participación de la sociedad ha ido perfeccionándose.

a) El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los Fondos sociales y la pobreza.

Durante la década de los ochenta junto a los cambios económicos el Banco Mundial estableció una importante reorientación de la política social, que se caracterizó por presionar a los Estados para que abandonaran las políticas redistributivas basadas en la ampliación de los derechos al bienestar, priorizando una visión *productivista y ahorradora de costos* en una economía abierta y olvidando su relación con una política de empleo (Jessop, 1999: 75).¹¹

Además de ello, el nuevo enfoque de la política social se caracterizó por tener un sentido *compensatorio*, con la intención de amortiguar los costos del ajuste estructural, por su

¹¹ Inchaústegui y Martínez, señalan algo poco recordado como es el hecho de que la política social fue orquestada por la clase obrera y que es justamente esa clase la que sufrió los cambios fundamentales durante el proceso de ajuste: “La clase obrera, sobre todo en América Latina, compactada por los procesos de ajuste del Estado, la reestructuración productiva y la apertura comercial, queda emplazada a “renunciar” al modelo popular de política social que se fraguó de los años cuarenta en adelante” (Inchaústegui y Martínez, 1998. 62).

selectividad y focalización ante la reducción del presupuesto para tales fines, rompiendo con la posición anterior de otorgar atención, beneficios universales y homogéneos a la población, priorizando el combate a la pobreza, *privatizando* los servicios sociales (educación, salud) y las prestaciones sociales y *descentralizándolos* mediante su transferencia a actores privados, estatales, regionales y locales (ONG; voluntariados, organizaciones populares, redes ciudadanas) (véase Sotolli 2000, Accorinti, 2002).

El diseño de esta nueva política social tuvo como antecedente el agravamiento de los problemas estructurales de la política social tradicional a raíz de la crisis económica. Por lo que desde principios de esa década se discutían en el mundo occidental los enormes costos administrativos de los sistemas sociales tradicionales, la centralización de su servicio y sus deficiencias (burocratismo, corrupción, politización, mala calidad de las prestaciones, costos) en relación con sus cada vez menores efectos redistribuidos del ingreso.

Los costos sociales del ajuste económico combinados con déficit sociales plantearon la necesidad de implementar medidas compensatorias que hicieran viable políticamente las reformas económicas:

“En América Latina, pronto quedó claro que el ajuste no solamente significaba la aplicación de medidas específicas de política económica en concordancia con los requerimientos de las instituciones financieras internacionales sino, más importante aún, las políticas de reforma traían aparejada una redefinición del estilo vigente de desarrollo y por tanto una modificación del modelo establecido de relaciones Estado–economía– sociedad” (Sotolli, 2000).¹²

¹² Cortes y Penso (1998) observan que existe una fuerte diferencia entre la política del Estado del Bienestar que pretende garantizar mínimos generales para toda la población, sin considerar las condiciones de inserción en el mercado y por tanto establece mecanismos y procedimientos compensatorios en muchos casos directos, mientras que la ideología neoliberal convierte al mercado en el asignador eficaz de recursos, lo que significa que las políticas sociales y las medidas destinadas a los sectores más desfavorecidos de la población deben operar a través del mercado. Por lo que la única responsabilidad del Estado consiste en garantizar a cada individuo y/o familia la posesión de un ingreso mínimo y dejar que el resto lo haga el mercado. Es decir que se pasa del bienestar del Estado al bienestar del mercado”, sin embargo, creo que esta afirmación debe ser matizada, ya que antes del modelo neoliberal, justamente se hablaba de la incapacidad del Estado de otorgar derechos a toda la población, y como consecuencia la política social estaba segmentada, limitada y estratificada. Coincido con Accorinti (2002) quien va aún más lejos al afirmar que el modelo neoliberal genera nuevos modos perversos de inequidad.

Para el BM era claro que deberían mantener los programas sociales durante el ajuste fiscal, considerando que estos tendrían efectos redistributivos, cuidando sin embargo que no llegasen a distorsionar el mercado y plantear problemas financieros.

Por esta razón desde 1986 se introdujeron medidas de compensación social en casi todos los programas de ajuste estructural de América Latina y África, iniciándose lo que sería posteriormente una “red de seguridad o compensación social” en 1993 (social safety net) (Véase Sotolli, 2000; Pilloti y Torres, 2001).¹³

Al impulsarse medidas centradas en el mercado, se dejaba atrás el modelo en el que el Estado servía para la intermediación, favorecía la acción colectiva organizada y el predominio de instituciones y actores político-estatales. Este nuevo modelo se define por la extensión de la lógica del mercado a las relaciones sociales al privilegiar una orientación hacia la competencia, el rendimiento y la acción individual, así como por la liberalización de relaciones laborales y comerciales, anteriormente reguladas por el Estado; y la descentralización de sus funciones, con lo cual se daba una mayor preferencia al actor privado.

Incomprensiblemente junto con un nuevo reconocimiento internacional de la pobreza y los pobres, se propuso una política social, que requería de un fuerte financiamiento, lo que justifica la participación privada en el nuevo modelo: Una política social como la que se recomendaba, implicaba desencadenar un vigoroso proceso para descentralizar y promover la organización y participación social, que asegurara una eficaz asociación entre Estado y sociedad para abatir rezagos y ampliar oportunidades (Cordera, 1998: 55). Con una

¹³ Estas redes de seguridad han sido cuestionadas por imponer en el fondo una política de selectividad de la ayuda a los marginados (véase Lautier, 2002). La red se fijó un programa de asistencia mundial, con la cual a partir de 1998 empezó a asistir a los gobiernos del mundo con “información confiable” sobre la efectividad y alcance de sus programas macroeconómicos. Los países en desarrollo aceptaron la propuesta del Banco Mundial para que investigadores de la Red trabajaran y canalizaran sus programas macroeconómicos, con el fin de recopilar datos para contar con informes confiables sobre la lucha contra la pobreza (Notimex, febrero de 1998).

intervención del Estado conforme a las reglas del mercado; selectiva y focalizada hacia la población en situación de extrema pobreza, con un financiamiento múltiple y destinado al capital humano (véase cuadro 1.1)

Así, la finalidad de la política social se encaminó en América Latina a establecer un conjunto de medidas destinadas a promover el desarrollo de los recursos humanos: Entre ellas se incluyeron programas individuales de nutrición o de repartición de alimentos (o ambos); de provisión de servicios básicos de salud, de educación, en menor medida de creación de empleos de emergencia y vivienda; por otro lado, se crearon conjuntos de programas que operan bajo la forma institucional de fondos de emergencia e inversión social que incluyeron: abastecimiento de agua potable, rehabilitación de drenaje, de educación, salud, nutrición para infantes y madres, construcción de caminos de acceso, creación de microempresas, etc. (Figueroa, 1995: 202; BM, en worldbank.org).

Paralelamente con la formulación de estas directrices en política social, los organismos financieros internacionales empezaron a instrumentar desde mediados de los ochenta, un nuevo modelo: Los denominados Fondos de Inversión Social (FIS), diseñados y financiados en América Latina y el África, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también prestó un importante apoyo financiero a varios fondos latinoamericanos. En algunos casos, la USAID tuvo una importante ingerencia en las actividades que se realizaron y la orientación de sus prioridades. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colaboró en el financiamiento para la cooperación técnica a dichos Fondos en casi todos los países latinoamericanos e influyó en la creación de estas instituciones en Centroamérica (Siri, 1996: 73; Lerner, 1998: 33).

Desde 1986, año en que fue creado en Bolivia el primer Fondo Social de Emergencia (FSE) hasta el presente, el Banco Mundial ha financiado instituciones semejantes en aproximadamente 57 países, 26 de los cuales son latinoamericanos y del Caribe, con la participación de 100 000 comunidades pobres. Actualmente casi todos los países en

América Latina y el Caribe cuentan con fondos sociales o proyectos similares (Véase Banco Mundial, en worldbank.org).

El primer programa de compensación social se emprendió en Bolivia, 15 meses después de iniciado el programa de ajuste económico. Para administrar las finanzas del Fondo se creó una institución autónoma, independiente de la burocracia estatal, pero vinculada a la Presidencia de la República.¹⁴

El Fondo Social de Bolivia financió proyectos de infraestructura en pequeña escala promovidos por gobiernos locales o por organizaciones no gubernamentales (ONG). Adolfo Figueroa comentaba al hacer un estudio sobre los fondos sociales en América Latina que la ejecución de los proyectos estuvo a cargo de empresas privadas en el caso de Bolivia, que crearon empleos temporales mediante la subcontratación de trabajadores, ya que el sistema de distribución de los recursos se organizó como si se tratara de una actividad privada y funcionó con rapidez y eficiencia. En cuatro años el Fondo transfirió 230 millones de dólares (Figueroa, 1995, 203).

El modelo boliviano se difundió a otros países, como Perú (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES); Honduras (Fondo Hondureño de Inversión Social); Venezuela, Fondo de Inversión Social. En México, el Programa de Solidaridad creado durante el sexenio de Salinas – y como parte de éste, los Fondos Regionales objeto de este estudio- funcionaron bajo los mismos principios (véase cuadro 1.2).

¹⁴ Llama la atención que Siri (1996: 74) ex- director de la subsección de la CEPAL para México, definiera a los fondos como: “organizaciones dinámicas, dotadas de personal e instaladas en edificios modernos, muy diferentes de las oficinas deterioradas en que usualmente se atienden las cuestiones sociales”.

Cuadro 1.1. Paradigmas de la política social

	<i>Política social tradicional</i>	<i>Nueva política social</i>
Objetivos	Distribución del ingreso	Combate de la pobreza
Cobertura de los servicios	Universalista y homogénea.	Selectiva y focalizada.
Destinatarios	Clase media urbana y grupos organizados (sindicatos, organizaciones).	Población pobre.
Rol del Estado y del mercado	Estado interventor como "garante" de la justicia distributiva.	Intervención estatal selectiva y conforme a las reglas del mercado.
Actores	Estado como actor central de la toma de decisiones, responsable de la planificación, del financiamiento y de la ejecución de los servicios y programas.	Instancias estatales, ONG, grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones y otras organizaciones con fines de lucro, grupos informales.
Organización, administración	Organización estatal centralizada: toma de decisiones centralizada y vertical (<i>top-down</i>), según principios burocráticos jerárquicos y prioridades definidas centralmente.	Descentralizada, y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrados en proyectos y en la demanda.
Financiamiento	Predominantemente estatal. Gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo.	Estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.	Subsidiaridad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.

Fuente: Sottoli, La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 62. Núm. 4. 2000 I, octubre-diciembre. Versión electrónica.

Los Fondos Municipales, también dentro del Pronasol funcionaron en cuatro municipios con recursos del BM.¹⁵ En el caso de Perú, el ajuste de shock que se aplicó a partir de agosto de 1990 también fue acompañado de un programa de compensación social, el cual tuvo un alcance muy limitado, ya que el gobierno se desentendió de los servicios sociales convencionales bajo el argumento de que ya existía el programa de compensación social.

Bascones sintetiza las características del modelo diseñado por el BM y el BID para los Fondos de Inversión Social:

1. **Autonomía** administrativa, mediante la flexibilización y agilización en las asignaciones de presupuesto.
2. **Focalización** en el diseño con el objeto de dirigir el presupuesto hacia los grupos marginados, que “despliega sofisticadas aproximaciones regionales al conocimiento de la pobreza, mapas sociales de carencia, para fundamentar las inversiones”.
3. **Implicación y participación** de los “grupos objetivos” y sus mediadores. La participación de la comunidad en la elección de las obras a realizar dentro de opciones definidas por el programa (en el que se comparte el costo con los beneficiarios de las obras).
4. **Participación de las ONG** en la mediación del presupuesto y en el apoyo directo a los beneficiarios con el objetivo de crear una mayor capacidad y mentalidad autogestiva, un sentido de ser protagonista ante sus necesidades y su propio desarrollo (*empowerment*).
5. **Descentralización administrativa.** Se delegan los servicios y responsabilidades de la construcción de infraestructura básica y servicios (electricidad, agua, sanidad, educación), promoción productiva a los municipios.
6. **Transparencia** en las operaciones y estricto **seguimiento**, combatiendo el “burocratismo” en su gestión, buscando la eficiente utilización de los recursos.

¹⁵ “El Pronasol – refiere Bascones- fue presentado ante la opinión pública como un invento eminentemente autóctono, fruto del ‘*Liberalismo social*’ mexicano, un puente de la mejor tradición a la mejor modernidad. Es cierto que Pronasol ha tenido rasgos específicos y originales, aunque su perfil se encuadra en la línea de los Fondos de Inversión Social (FIS)” (1995: 276).

7. Licitación con empresas privadas de obras que no realiza la población con su trabajo o ejecutadas en su caso por las dependencias de los otros ministerios.
8. **Financiamiento internacional** por agencias de desarrollo, públicas y privadas, tanto en créditos como en donaciones (Bascones, 1995: 278-279) (véase cuadro 1.1).

Como veremos en el caso del Pronasol, existen coincidencias básicas con el resto de los FIS, aunque también diferencias significativas. Entre ellas estuvo la decisión del gobierno salinista por mantener el control en la gestión organizativa del programa, sin la cesión de espacios mediadores a ONG, que al parecer fue un aspecto clave de las divergencias con el Banco Mundial. Estas coincidencias no son extrañas ya que fue el propio Banco quien en 1989 propuso al gobierno mexicano los lineamientos para un programa de superación de la pobreza extrema, que incluía: “desarrollar la infraestructura y el potencial económico de las zonas marginales; mejorar la educación, la salud y otros elementos importantes para el desarrollo de los grupos marginales; hacer más eficiente el apoyo público a los proyectos productivos, la investigación pertinente y la asistencia técnica, así como la política de créditos y otros servicios, y finalmente, promover la descentralización de los sistemas financieros y administrativos para mejorar el suministro de bienes públicos en localidades y fortalecer la *participación* de las poblaciones respectivas” (Díaz Polanco: 1997: 107). Entre las recomendaciones estaban la creación de un fondo de inversión social y el fomento a la participación de las organizaciones del sector social.

La mayoría de los autores consideran que los programas de compensación social han desempeñado, en realidad, un papel fundamentalmente político: el de hacer viable un determinado programa de ajuste, por un determinado grupo político y tecnocrático: “Es la anestesia que hace posible todo tipo de intervenciones, necesarias o no, eficientes o no. Por ello, el “rostro humano” tiene que ser politizado, exhibido como propaganda” (Figuroa, 1995; véase también Bascones, 1995; Siri, 1996).

Junto a esta severa crítica, también se habla de otras limitaciones como su concepción de corto plazo, temporal y de emergencia, por lo cual no se institucionalizaron, ni crearon derechos, así como la poca productividad del trabajo que tenía la población que participó en

ellos (Figueroa, 1995: 209). Estas desventajas tienen su origen en la debilidad institucional del Estado para aplicar estos programas, como la incapacidad que hubo para la generación rápida de buenos proyectos productivos y la administración eficientemente de un programa que involucraba muchas actividades y personas (Figueroa, 1995: 210).

En cuanto al financiamiento se habla de que se desembolsaron sumas poco significativas, salvo en el caso del Fondo de Bolivia, alrededor de 10 dólares al año por cada persona pobre (sin considerar los gastos administrativos), cifra insignificante que no bastaba para contrarrestar la reducción del gasto per cápita en los sectores sociales que se registró en muchos países durante este periodo, ni mucho menos para compensar el descenso de los salarios reales.

Otra de las críticas realizadas al programa por Gabriel Siri, ex-director de la Subsección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, es la incapacidad de éstos de atender a la población más pobre, en especial a los que viven en comunidades distantes de los centros. Siri comentaba al respecto: “Por otra parte, los fondos no están llegando hasta los muy pobres, en especial los que viven en comunidades distantes de los centros. Ello se debe en parte a que los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos o defender sus méritos. Este es uno de los inconvenientes de los programas centrados en la demanda para la generación de proyectos, aparte de que, al menos desde el punto de vista conceptual, son inferiores al óptimo para la selección de proyectos y suelen generar proyectos espurios. En general, los proyectos son formulados por personas que tienen experiencia en la materia, y a menudo resulta que éstas no son tan pobres” (Siri, 1996: 74).

Los Fondos de Inversión Social también fueron señalados por promover al presidente del país y al partido que representaba (Siri, 1996: 77), situación que como veremos más adelante también se argumentó en contra de Pronasol. Se hablaba de que los fondos por la forma como fueron diseñados no estaban sujetos a los sistemas de control de la administración pública, ni a los procedimientos de adquisiciones, por lo que podían verse

Cuadro 1.2.Fondos de Inversión Social por país.

País	Nombre del Fondo o Programa	Año de creación	Año de finalización
Argentina	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	1995	
	Fondo de Inversión Social	2005	
Belice	Social Investment Fund	1997	
Bolivia	Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FES)	1986	1991
	Fondo de Inversión Social	1991	1995
Chile	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	1991	1995
Colombia	Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FES)	1992	
	Red Solidaridad	1995	1996
Costa Rica	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)	1974	
Ecuador	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1991	1997*
El Salvador	Fondo de Inversión Social de El Salvador (FIS)	1990	1997*
Guyana	Social Impact Amelioration Program (SIMAP)	1990	1996
Guatemala	Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)	1991	1996
	Fondo de Inversión Social (FIS)	1991	1995
Haití	Fonds d' Assistance Economique e Sociale (FAES)	1995	1996
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	1990	1995
Jamaica	Social Investment Fund	1996	
México	Programa Nacional de Solidaridad	1989	1992
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1991	1997*
Panamá	Fondo de Emergencia Social (FES)	1991	1995
Paraguay	PROPAÍS	1996	1996
Perú	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	1991	1996
República Dominicana	Fondo para la Promoción de Iniciativas Comunitarias (PROCOMUNIDAD)	1995	1999*
Uruguay	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)	1990	1995
Venezuela	Programa de Inversión Social / Fondo de Asistencia Social (PRIS-FAS)	1991	1995
	Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS)	1992	1996

Fuentes: Goodman citado por: Pilloti y Torres, Red Social de América Latina y el Caribe. Lecciones Aprendidas y Perspectivas de Cooperación entre los Fondos de Inversión Social.OEA, Washington, 2001: 52, 57; BID, La utilización de los Fondos de Inversión Social como instrumento de lucha contra la pobreza. Washington, 1998: 28-29; CEPAL, Panorama social de América Latina, Naciones Unidas, CEPAL, UNICEF; Santiago de Chile, 1994, pp.115-116.

afectados por el compadrazgo y la corrupción; la falta de tabuladores salariales específicos, facilitaba que pudiesen contratar a profesionistas con salarios altos sin verse limitados por las legislaciones de los países.

Algunas de estas limitaciones fueron subsanadas por los llamados *Fondos de segunda generación*, en los que los objetivos centrales pasaron a ser la reducción de la pobreza y la participación de la comunidad a más largo plazo.

En general se puede decir que los FIS han financiado proyectos de construcción de escuelas, centros de salud y sistemas de agua y saneamiento, evadiendo actualmente en la mayoría de los casos, la transferencia directa de dinero o bienes.¹⁶ Han eludido participar tanto en la ejecución como en el funcionamiento de los proyectos. Y más bien se han concentrado en las tareas de financiamiento que incluye la asistencia técnica a las comunidades en la preparación de propuestas de proyectos, su evaluación (sobre la base de criterios prefijados), supervisión del ciclo del proyecto y de su ejecución (realizado casi siempre a través de pequeños contratistas). El funcionamiento y el mantenimiento de los proyectos han quedado a cargo de los ministerios sectoriales del gobierno y de las propias ONG. La creación de empleos y el financiamiento a proyectos productivos ha quedado al margen. Aunque los FIS de esta segunda generación han ensayado distintos tipos de proyectos de producción que van desde el crédito a la microempresa hasta el suministro de animales reproductores a comunidades rurales, en la mayoría de los casos -salvo el Fonapaz en Guatemala y del FOSIS en Chile- sólo un 10% del financiamiento ha sido utilizado en este sentido. Esto se debe a que el BID considera este renglón como más riesgoso, por lo que: “Si los Fondos han de apoyar proyectos de producción, es necesario que las evaluaciones y los procedimientos que apliquen se asimilen en la mayor medida posible a los del mercado. Esto quiere decir que los beneficiarios de los proyectos financiados por los fondos deben asumir los riesgos del proyecto y los fondos deben hacer un cuidadoso cálculo del costo y de la rentabilidad del proyecto, además del riesgo (BID, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad, 1998).

¹⁶ Entre las excepciones a la tendencia general están: el FOSIS de Chile, el FONAPAZ de Guatemala, y el PRIS/FAS del Uruguay y los Fondos Regionales de Solidaridad en el caso de México.

En lo que se refiere a la participación de los involucrados, los Fondos de Inversión Social han excluido a la población beneficiaria del proceso de toma de decisiones relativas a la evaluación, la ejecución, la supervisión y el mantenimiento de los proyectos en la mayoría de los casos, pese a que entre sus objetivos consideran prioritaria la participación de los involucrados.

Por lo que puede decirse en resumidas cuentas que los Fondos de Inversión Social han recibido la mayor parte de su financiamiento de los organismos internacionales de financiación, para apoyar pequeños proyectos con el fin de ayudar a los pobres. Entre sus virtudes están las de servir de laboratorio para ensayar varios métodos de financiamiento, lo cual ha permitido algunas innovaciones institucionales importantes, como la creación de entidades con mayor autonomía para manejar los fondos, la vinculación directa con los gobiernos locales, la utilización de programas de empleo para la transferencia de ingresos y la participación del sector privado y las ONG.¹⁷ Al mismo tiempo su puesta en acción creó pequeñas obras de infraestructura para las localidades (Figueroa, 1995, 209).

b) El fracaso de la política de desarrollo del Banco Mundial y la transformación de sus directrices operacionales.

El combate a la pobreza promovido como política por el Banco Mundial desde principios de la década de los noventa, surge casi paralelamente con las críticas al seno de la propia institución, en las que se reconocen los efectos negativos que ocasionó la limitada caracterización que se hizo de la crisis de América Latina, en los años ochenta, considerándola como de liquidez, diagnóstico que fue acompañado de un escaso

¹⁷ Siri comentaba cómo la relación con las ONG presentaba aristas al negárseles la posibilidad de participar en la elaboración de los programas, así como por el antagonismo que tenían con el gobierno, lo que las llevó a menudo a actuar sin coordinación. “Con todo, las mejores han demostrado ser buenas intermediarias para la formulación y ejecución de proyectos pequeños y para asegurarse de que los recursos lleguen hasta quienes más los necesitan” (Siri, 1996: 78).

financiamiento con lo que se prolongó indebidamente la recuperación en la región.¹⁸ En 1991 un estudio realizado por Willi Wapenhans, vicepresidente del Banco, por encargo de la propia dirección cimbró la institución al evidenciar que: un 20% de los 1 800 proyectos que tenían en 113 países presentaban serios problemas. Para complicar aún más la situación, el estudio encontró que el porcentaje de proyectos conflictivos iban en aumento y representaban en ese momento el 37.5% de los mismos, en sectores como agua y sanidad, agricultura, con tasas de fracaso de alrededor del 40%.

Bajo las críticas el BM llevó a cabo transformaciones en su misión, mandato y operación. En lo que se refiere a su misión, reorientaron su trabajo hacia nuevas áreas de intervención relacionadas con la acción y gestión gubernamental. Entre estas temáticas se destacan: la modernización de la gestión del Estado, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de los gobiernos locales, la protección de los derechos humanos y ambientales, y la reforma a las políticas sociales. Los nuevos mandatos buscaban la transparencia, fiscalización y participación de los agentes, por lo que las operaciones del Banco se encaminaron a permitir la participación de la sociedad civil a través de mecanismos de consulta e implantación de proyectos sociales (Rabotnikof, *et al.*, 2002: 51).

Susan George y Fabricio Sabelli¹⁹ haciendo una fuerte crítica al papel que ha tenido el BM sobre la economía mundial, en la que han mantenido su hegemonía a pesar de sus proyecciones incautas que afectaron gravemente a los países deudores, recomendaban a mediados de la década de los noventa, que el BM evaluara sus propios proyectos y políticas hacia los pobres, para saber si efectivamente sus programas contribuían a reducir la pobreza, ya que del total de préstamos de este Banco, sólo un 13% contaba con estudios sobre

¹⁸ En la década de los setenta el Banco Mundial tenía una concepción de la pobreza como situación anómala “que debe erradicarse del cuerpo social”, por lo que recomendaban políticas que incrementaran la productividad de los pobres, para mejorar sus ingresos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 43).

¹⁹ Susan George y Fabricio Sabelli, investigando las políticas del Banco Mundial señalaban que los únicos afectados por las previsiones del Banco Mundial son sus clientes quienes tienen que pagar los reiterados y fundamentales errores al caracterizar de la misma manera la crisis de los países deudores. Si no se someten, pierden su estatus financiero frente a la comunidad internacional y con ello la posibilidad de recibir financiamiento de otros países (1996: 103).

impacto social, con lo que implícitamente se estaba asumiendo que un porcentaje muy pequeño de las inversiones promovidas por este organismo se consideraba que podían tener repercusiones sociales (1996: 262).

Desde el exterior, también las críticas han dividido a la red de ONG, entre las que se oponen radicalmente a su política de financiamiento -para lo cual han buscado incluso bloquear el financiamiento que proporciona Estados Unidos de Norteamérica al Banco- y las que consideran que es posible una reforma al interior del Banco Mundial. Estas últimas son las que mantienen un diálogo con BM sobre la base de demandas globales, a través de consultas, reuniones y conferencias realizadas con grupos de trabajo para discutir determinadas políticas y estrategias operativas.

El BM es el precursor de las relaciones con las ONG en el ámbito internacional con la creación en 1982 del Comité BM-ONG como foro conjunto para el diálogo sobre políticas. El grupo de trabajo de ONG sobre el BM (GTONG-BM) permite el diálogo con el BM y el intercambio de experiencias y posturas sobre los programas como las reformas internas del Banco (Rabotnikof: 2002: 55).

Desde el 2000 la estrategia de financiamiento hacia los países pobres ha cambiado, ante la presencia de lo que han denominado “fatiga asistencial de los países prestadores de ayuda”, que cuestionan la corrupción y el desperdicio de la misma. Ante esto, el BM se propuso evaluar las acciones contra la pobreza a través de planes sectoriales globales y no de proyectos. Lo que hace aún más selectiva la asistencia a los países más urgidos de atención a la pobreza.²⁰

Al interior del Banco Mundial se ha discutido de la participación vinculada con el diseño de las políticas sociales. Su discusión se inició en 1990 con la formación del grupo “*Learning Group on Participatory Development*” (Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo

²⁰ Se ha criticado la misión filantrópica del Banco que no tiene reparo en catalogar a los pobres entre los que pueden recibir ayuda y los que están fuera de este círculo. Esta visión segregacionista remite a las antiguas políticas sociales que se han puesto en acción para distinguir a los pobres buenos y los malos; los pobres y los miserables, para los que contempla dos formas de asistencia.

Participativo) con el propósito de identificar los cambios necesarios para incorporar este aspecto en la operación del Banco. Un fuerte movimiento institucional (1992) convocó a la Conferencia sobre Desarrollo Participativo (Washington, 26-27 febrero, 1992), foro de intercambio entre distintos organismos internacionales y nacionales sobre la participación en el combate a la pobreza. Los debates han continuado en el Banco. En mayo de 1994, se celebró otra conferencia en esta línea y se formó un Comité para la revisión de la Política del BM.

El Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo Participativo del BM reconoció en 1994 que ni en todos sus proyectos, ni en todas las regiones, ni en todos sus departamentos se promovía la participación de la misma manera, ni con la misma intensidad.²¹ La participación era y sigue siendo más común en los proyectos donde los beneficios están relacionados con los recursos comunitarios, como los bosques o el abastecimiento de agua y es menor en lo que los beneficios son menos concretos como los programas de salud. Pero en temas como las políticas de ajuste no se acepta la participación de los políticamente asistidos, como quedó expuesto en el borrador de la *Directriz Operacional PO 4.20*, relativa a los pueblos indígenas. También se menciona que la capacidad del staff operativo del Banco ha adoptado con mayor frecuencia los enfoques participativos en lugares como África que en otras regiones, como Latinoamérica donde –a decir de los funcionarios- la politización ha limitado su extensión, aunque ha tenido significativos avances especialmente en el nivel municipal (BM, 1994: 13).

Es importante resaltar el hecho de que en los documentos del Banco, los problemas de la participación y la pobreza “se construyen como objetos discursivos autónomos, aislados del problema de la desigualdad económica” (Bascones, 1995: 283). En ellos, se concibe a las poblaciones indígenas como parte de las “mayorías silenciosas”, a las que los directivos del Banco tenían que acercarse para lograr su activa participación e involucramiento (véase BM, 1994: 7).

²¹ El Grupo de Aprendizaje sobre Desarrollo Participativo del BM define la *participación* como un proceso a través del cual los beneficiarios influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que los afectan (BM: 1994: 1).

Entre los mecanismos participativos utilizados por el Banco en sus actividades se incluyen:

1. *Compartir información* (Difusión de materiales escritos a través de diversos medios, seminarios, presentaciones y encuentros públicos).
2. La *consulta* –a través de encuentros, visitas de campo y entrevistas.
3. Las *evaluaciones conjuntas*.
4. La *toma de decisiones compartidas* (utilizando técnicas de planeación participativa, encuentros para resolver conflictos).
5. El establecimiento de *mecanismos de colaboración* (formación de comités conjuntos, de grupos de trabajo conjuntos, trabajo compartido con usuarios, organizaciones intermedias, grupos con responsabilidad para implementar trabajo).
6. El establecimiento de mecanismos que faciliten el *empoderamiento*.

De todos estos mecanismos participativos, el Grupo de Aprendizaje en Desarrollo Participativo consideraba que los más utilizados eran las consultas, el compartir información y las evaluaciones conjuntas. A partir de mediados de la década de los noventa se impulsaron préstamos con patrones que incluían un mayor énfasis en la toma de decisiones compartidas, el empoderamiento y la colaboración. Sin embargo, el impacto es aún muy limitado, como reconocen los propios funcionarios del BM.

En particular los pueblos indígenas han estado sujetos a una reglamentación especial por el Banco Mundial que ha venido modificando su orientación hacia éstos después de los fracasos y serias críticas que tuvo su política de desarrollo (proyectos hidroeléctricos, extractivos o de construcción de carreteras) que conducía al etnocidio de la población indígena al forzar la reubicación de la población indígena en sitios fuera de sus lugares de origen.

Esta situación condujo al rechazo a la aprobación de proyectos de desarrollo en los cuáles se invadieran territorios tradicionalmente usados u ocupados por poblaciones tribales. Para evitar mayores conflictos el Banco financió a varios gobiernos latinoamericanos (entre ellos el de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú) para que trabajaran en programas de delimitación y registro de tierras indígenas en las regiones de la selva tropical de las tierras bajas de Sudamérica, a finales de los años ochenta.

Basándose en éstas y otras experiencias, el Banco revisó su política hacia los pueblos indígenas contenida en el documento titulado "*Pueblos Tribales en los Proyectos Financiados por el Banco*", la cual fue substituida por la *Directriz Operacional 4.20* en 1991. En este documento se puso mayor énfasis en la participación de los pueblos indígenas en el proceso de desarrollo, así como en la preparación, ejecución y supervisión de sus propios programas de desarrollo (Shelton y Patridge, 1996: 67). Es un documento clave que marca una ruptura con posturas más conservadoras que se desentendían de los interlocutores de los programas financiados por el Banco.

La creación de la *Directriz Operacional 4.20* en 1991 se encaminó a incluir a los pueblos indígenas entre los beneficiarios de los proyectos que financia este organismo y protegerlos de las repercusiones. El origen de su preocupación procede del crecimiento particular de la desigualdad y la violencia en América Latina y con ella la disminución de la seguridad de sus inversiones. Recordemos que América Latina ha sido una de las principales regiones prestatarias.²²

No sólo el BM ha trabajado en este sentido, también el BID lo ha hecho en forma muy parecida, aunque guardan entre ellos algunas diferencias. El BM ha dado a la población indígena un tratamiento aparte, que queda explícito hasta en la definición preliminar que hacen de los pueblos indígenas, según su producción primordial orientada a la subsistencia. Roger Plant, consultor del BID y asesor técnico para la OIT en la preparación y redacción del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas, cuestionaba el tratamiento que el Banco ha dado al problema de la pobreza dentro de los enfoques del autodesarrollo y del etnodesarrollo, básicamente porque esto ha desplazado el análisis de las causas estructurales de la pobreza indígena (Plant, 1998: 33).

²² México recibió en enero de 1990 el mayor préstamo del Banco Internacional de Recuperación y Fomento (BIRF) hasta la fecha (en términos nominales) -\$1.260 millones-, en apoyo de su programa de reducción de la deuda. En los ejercicios de 1998-99 y 2000-2001 América Latina fue la principal región que recibió préstamos del Banco Mundial con US \$4 000 millones y US \$5 300 millones, respectivamente.

En 1995 se iniciaron las modificaciones de la Directriz bajo las nuevas disposiciones normativas, es decir, como Política Operacional, Procedimiento del Banco y Buenas Prácticas, el cuál se conoció como "Borrador Zero". Un nuevo proceso de auscultación de las organizaciones se inició en el 2001 motivado por la preparación de un nuevo borrador de esta política denominada Política Operacional 4.10 (PO.10) que no alcanzó el consenso de los pueblos indígenas²³ quienes lo rechazaron entre otras cosas por no haber incorporado las recomendaciones que a lo largo de los años habían hecho, por no haber asegurado que las nuevas disposiciones estén conforme a los estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas y por no incluir la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus representantes en la dirección, monitoreo y evaluación de los proyectos y programas financiados por el organismo. El BM elaboró un segundo borrador de su política en diciembre de 2004 para una ronda de consulta de 90 días. Sin embargo, las organizaciones volvieron a señalar que no se incorporaron las recomendaciones que se hicieron. En particular, las recomendaciones relacionadas con la ley internacional sobre derechos humanos ni el consentimiento previo, libre e informado. Sobre el derecho a la tierra establecen como único requisito general que el prestatario (gobierno) ponga "atención" a este tema. Dicha "atención" será requerida solamente cuando el BM (unilateralmente) considere que hay pueblos indígenas con una relación colectiva estrecha a la tierra en la zona de un proyecto propuesto (párrafo 16 de la PO 4.20). De ahí que consideren débil la normatividad al respecto. Sobre la propuesta de realizar una *consulta* previa, libre e informada en cada etapa del proyecto planteado, tal y como la plantea la PO 4.20, las organizaciones propusieron aclarar y rectificar el significado de este concepto, así como de otros puntos para asegurar que el BM adoptara una política efectiva para salvaguardar los derechos indígenas en sus operaciones de préstamo.²⁴ La discusión sobre la Política Operativa 4.20 parece que no fue agotada sobre todo si se considera que el banco estableció un periodo muy corto para la discusión del último borrador.

²³ Los pueblos indígenas hicieron público su rechazo a ese primer borrador en la 19ª. sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas en donde solicitaron su modificación previa a su aprobación, sabedores de que el BM establece los estándares en políticas y prácticas de desarrollo que guían a los organismos bancarios multilaterales.

²⁴ Véase la discusión en torno al tema en <http://www.forestpeoples.org> y en www.bicusa.org.

Como se mencionó anteriormente el BM dio un nuevo giro al problema de pobreza, al introducir el tema de la corrupción como factor fundamental para erradicar la pobreza, ante el frecuente desencanto que muestran los países contribuyentes, por los abusos de las oligarquías de los países deudores, que en muchos casos han incrementado su fortuna personal utilizando estos financiamientos. En un contexto de prácticas de participación exitosas pero aisladas, renuencia de los gobiernos a aceptar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y la crítica constante de algunas de éstas a las políticas y proyectos de desarrollo que no las involucran y de otras, que consideran que en las estrategias de ayuda a un país rara vez reducen la pobreza, la corrupción vista como el impedimento central para que la ayuda internacional llegue a los pobres es un contrasentido, señalan las voces críticas, ya que son fundamentalmente los gobernantes de esos países los que la favorecen. La manera de combatir estas dos calamidades públicas, la pobreza y la corrupción, según el Banco, es a través del reforzamiento del poder de los pobres (*empowerment*) y el llamado a la sociedad civil para atender la descentralización y buscar su coparticipación en los proyectos.

A primera vista parecería que se propone una revolución que va a dar el poder a los pobres y obligar a los gobernantes corruptos a restituir lo robado, sin embargo, como bien dice Bruno Lautier, el sueño se disipa rápidamente, ya que el Banco Mundial entiende por reforzamiento del poder, *empowerment*, la adquisición de la fuerza necesaria sobre todos los planes para evitar la pobreza. Una suerte de despolitización de un tema a todas luces político. La autonomía de los pobres se realiza a través del empoderamiento de éstos, aunque “el poder no es cuestión de imposición de constricciones sobre los individuos, sino la creación de individuos capaces de asumir una libertad regulada” (N. Rose y P. Millar, citado por Lautier, 2002: 105). El combate a la pobreza implica conferirles habilidades cognitivas, prácticas y éticas a los individuos para asumir nuevas responsabilidades:

“La lucha contra la pobreza tiene un objetivo, pero un objetivo difícil de alcanzar: la creación de un modelo de ciudadano, a la vez responsable y sumiso, autónomo y dependiente, adecuado a un modelo de gobierno que rompe con el modelo de contrato entre gobernantes y gobernados de la tradición clásica de la ciencia política....<y que> al mismo tiempo reduce la cuestión del poder a la del poder <<sobre uno mismo>>” (Lautier, 2002: 107).

Pretender por otro lado que la descentralización y coparticipación de las ONG en los proyectos resolverá el problema de la pobreza, es ingenuo o en todo caso es la manera como el BM busca dar credibilidad a su trabajo. A pesar de que a través de las ONG se canaliza alrededor de cinco mil millones de dólares en ayuda, muy poco de ese dinero se aplica para evaluarlas. Detrás de todas estas incoherencias -nos dice Lautier- lo único que sucede es que se despolitiza el tema de la pobreza, que es visto como una cuestión moral (o ética para hablar el lenguaje del Banco Mundial) y por otra parte, se refinan las técnicas para medir el número de pobres (2002: 101).

c) El Banco Interamericano de Desarrollo y los lineamientos sobre participación

Dentro del BID, el interés por la participación ciudadana y los asuntos indígenas siguió el mismo camino en la década de los noventa. Del enfoque de “mitigación” -como caracteriza Plant la estrategia de este organismo- de los primeros documentos publicados en 1990 por el BID se pasó a un enfoque más activo en la planeación que incluía a los pueblos indígenas (Plant, 1998: 33).

Anne Deruyttere, asesora del BID para el tema reconoció que, antes de 1994 todos los esfuerzos realizados tuvieron un carácter excepcional al margen de las actividades del Banco (como los programas de educación bilingüe), o no consideraron las necesidades, prioridades y aspiraciones particulares de los pueblos indígenas. El apoyo a la creación del Fondo Indígena para financiar proyectos de desarrollo en América desde su concepción en 1991, fue más bien una excepción a esta tendencia general (Deruyttere, 1997: 12).

La aprobación de la Octava Reposición de Recursos por el BID en 1994 constituyó el parteaguas que abrió nuevas perspectivas al interior del organismo al establecer que los mecanismos de diseño y ejecución de los proyectos deben buscar el fortalecimiento de las capacidades indígenas para que puedan hacerse cargo y ejecutar los proyectos de desarrollo.²⁵ A partir de ese momento se dio una reorientación del financiamiento hacia las

²⁵ En este mandato se dice: “Los grupos indígenas pertenecen típicamente a los estratos económicos más pobres. Por lo tanto, los mecanismos de diseño y ejecución de proyectos deben tratar de

políticas de desarrollo social, ya que antes de la redacción de este documento, la mayor parte de los financiamientos eran destinados a infraestructura.

Esta nueva orientación reactiva del BID dio lugar a la creación en ese mismo año dentro del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) a la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND). La Unidad atiende los reasentamientos involuntarios, la consulta y participación de la comunidad, así como el análisis de la adecuación sociocultural. A raíz de la Octava Reposición de Recursos también se creó la Unidad de Modernización del Estado y Sociedad Civil en el Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas (DPP), convirtiéndose en 1997 en la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, que se incorporó al Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS) en 1999. Ese mismo año se estableció el Centro de Información Pública (CIP) en la Asesoría de Relaciones Externas (EXR), encargado de facilitar la información sobre proyectos del Banco, incluyendo la evaluación de sus aspectos ambientales y sociales, de acuerdo con la política de disponibilidad de información del Banco.

Deruyterre (1997: 13) reconocía que la IND había tenido una capacidad muy limitada, desempeñando un papel importante en varias esferas funcionales como: la formulación de políticas, estrategias, prácticas, metodologías y directrices, así como en la dirección y en la formulación de proyectos de desarrollo indígena novedosos, experimentales o piloto.

Dos aspectos se conjugaron en el diseño de políticas de los organismos financieros internacionales hacia los pueblos indígenas, por un lado su interés por establecer mecanismos de consulta y participación de la población en la elaboración de cualquier proyecto financiero y otro la prioridad que dieron en la reducción de la pobreza extrema, situación en la que un porcentaje muy elevado de la población indígena vive.

fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para emprender y ejecutar proyectos de desarrollo. El banco, reconociendo el importante papel que pueden desempeñar los grupos indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los futuros esfuerzos de desarrollo que se realicen en la región... El Banco intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que benefician a los mencionados grupos con el objeto de atender adecuadamente sus necesidades” (Octavo Mandato en Deruyterre, 1997: 12-13).

Esta evolución, según los especialistas del BID, no es más que reflejo del reconocimiento del papel que cumple la cultura en el desarrollo de los pueblos indígenas y la búsqueda por evitar conflictos durante y después de efectuados los proyectos del banco. Como consecuencia el análisis sociocultural o como suele denominarse, el análisis de los interesados (“*stakeholder analysis*”), se convirtió en una condición para la participación eficaz de la comunidad, para la identificación y comprensión de los subgrupos de la población que participan en los proyectos y de las relaciones de poder que existen entre ellos, así como un indicador de la representación de intereses al interior de las organizaciones que participan en el proceso de diseño y ejecución de los proyectos (Deruyttere, 1997: 11).

En el 2005 el Banco ha puesto a circular el borrador de una nueva directriz relativa a los pueblos indígenas denominada *Política Operativa sobre Pueblos Indígenas*. Los objetivos de esta *política* – según señala el documento- son: (a) Apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas,²⁶ incluyendo su capacidad de autogestión. (b) Salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco” (BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2005).

En esta política operativa el Banco incluye el término Gobernabilidad definido como “el ámbito de autogestión de los pueblos indígenas que, en consonancia con las normas de derecho aplicables, plantea el reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, el reconocimiento a un alto grado de autonomía en la gestión de los espacios territoriales indígenas dentro de los Estados de los cuales forman parte y una participación apropiada de los pueblos indígenas en el gobierno local, provincial y nacional”.

²⁶ El BID define desarrollo con identidad como: “un proceso que comprende el fortalecimiento de los territorios indígenas, la buena administración de los recursos naturales, la generación y el ejercicio de autoridad, y el respeto a los valores y derechos culturales, económicos, sociales, jurídicos e institucionales de los pueblos indígenas, de acuerdo a su propia cosmovisión y gobernabilidad (BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, 2005: 3).

El BID contempla explícitamente en este borrador la inclusión de mecanismos de consulta y participación en la gestión del territorio y en los beneficios de proyectos por parte de los pueblos indígenas en cuyas tierras y territorios se realicen proyectos de manejo o extracción de recursos naturales o gestión de áreas protegidas y en proyectos con impactos potencialmente adversos; así como la institucionalización de mecanismos de consulta y concertación entre el gobierno y los pueblos indígenas en el diseño e implementación de las estrategias y políticas públicas que les afecten. Propone además desarrollar alternativas «socioculturalmente apropiadas» para mejorar el acceso de los pueblos indígenas a los mercados financieros, productivos y laborales, la asistencia técnica y las tecnologías de información. El Banco expresa su intención de apoyar el liderazgo de mujeres, jóvenes, niños y ancianos en el desarrollo indígena mediante la promoción de la igualdad de derechos tomando en cuenta sus decisiones. De esta manera pone sus lineamientos generales en concordancia con varios de los instrumentos jurídicos internacionales desarrollados en las últimas décadas; falta aún impulsar su discusión y la generalización de una política inclusiva de los pueblos indígenas, ya que como lo señalara el subgerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID Christof Kuechemann en el 2002 sólo un 20% de las operaciones financiadas por el Banco incluyeron actividades específicas para el apoyo de los pueblos indígenas (BID, 2003).

En el 2000 se estableció el Grupo Interdepartamental para la Participación y Sociedad Civil (GIPSC), coordinado por el Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), a fin de unificar diversas políticas de participación y diálogo con la sociedad civil, que desarrollaban de manera desconectada los distintos departamentos del Banco.

En el ámbito de sus competencias, el GIPSC elaboró y difundió el documento *“Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo”*, un borrador con los principales lineamientos para la elaboración de un Marco Estratégico sobre la Participación, que fue discutido en el 2002 con organizaciones de la sociedad civil, provenientes de 15 países de la región. Este documento tiene por intención orientar el apoyo del Banco para profundizar la participación ciudadana, en el contexto de la relación entre democracia y desarrollo económico y social.

Si bien en un principio el BID tomó la iniciativa sobre el tema, su visión es aún limitada pues la participación es entendida como “el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia en el proceso de toma de decisión sobre dichas actividades y objetivos. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influir en las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Por otra parte, la participación no significa ni la sustitución, ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros del Banco como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión” (BID, 2004).²⁷

Es así como el BID plantea la consulta anticipada a los beneficiarios –durante la preparación de las diversas actividades-, la participación en las fases de ejecución y evaluación de los proyectos, y en la resolución de controversias. En un estudio realizado por el Bank Information Center (BIC), en consulta con una red de organizaciones de la sociedad civil de la región,²⁸ se advierte que el Banco ha tenido “problemas persistentes” en la consulta sobre proyectos de desarrollo, por “falta de acceso oportuno a la información, procedimientos apresurados, selección inadecuada de los interesados, recursos insuficientes y falta de capacidad, entre otros factores” (BIC, 2000). Las organizaciones de la sociedad civil critican que “las consultas rara vez se extienden más allá de la etapa preparatoria del ciclo del

²⁷ El BID ha delimitado claramente el papel que cumple cada uno de los participantes en los proyectos. La responsabilidad primaria en cuanto a canalizar la participación es de los gobiernos prestatarios y las instancias ejecutores, el papel del Banco es estimular y promover la adopción de dichos procesos participativos incluyéndolos en el diseño de las operaciones. La preparación de las estrategias en los procesos participativos es responsabilidad del Banco. La definición de agendas, planes y políticas de desarrollo, las responsabilidades recae por lo general, en los países, aunque el Banco participa en actividades que inciden en el proceso de definición de esos planes y políticas. Finalmente, en el ámbito de la evaluación de actividades la mayor responsabilidad por el diseño y uso de mecanismos participativos es del Banco (Véase: BID, 2004). El espacio real para la participación de los interesados se reduce a la participar en las consultas y en algunas etapas de ejecución de los proyectos.

²⁸Esta red está integrada por el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED-AL), de Argentina, DESCO de Perú y FUPROVI de Costa Rica. El documento también incorpora los aportes de un grupo de representantes de organizaciones de la sociedad civil de América Latina en Cartagena de Indias, Colombia durante el V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector en el año 2000.

proyecto”, desestimando muchas veces la construcción de instrumentos efectivos de participación en las etapas de identificación, ejecución y evaluación de los mismos.

En resumen entre el BID y el BM existen diferentes enfoques que condicionan sus prácticas y los mecanismos de participación de la sociedad civil en los proyectos financiados por ellos. En el caso del BM su sesgo economicista y su pretendido apoliticismo, restringe el concepto de sociedad civil al de asociaciones voluntarias. Su política de financiamiento le permite emprender relaciones directas con la sociedad civil, sin intermediación del Estado, bajo la concepción de que el fortalecimiento de la sociedad provocara el aumento de las demandas respecto al gobierno, lo que se mejorará la gestión del Estado. Por el contrario, en el BID el financiamiento se realiza a través de los gobiernos prestatarios, sobre la base de una estrategia democratizadora y modernizadora del Estado. La colaboración de la sociedad civil contribuye tanto al mejor desempeño, como al mejoramiento del diseño de los proyectos que apuntan a reducir los costos de información, los ocasionados por los conflictos y la supervisión posterior de los proyectos (véase Rabotnikof, 2002: 54 y 57).

La participación como método para la sustentabilidad de los proyectos es vista como una necesidad para disminuir los riesgos, fortalecer a los participantes y mejorar el diseño, etc. Sin embargo, el espectro de participación se amplía en proyectos en donde los riesgos ambientales son muy altos o en donde se requiere el reasentamiento de la población, pero al igual que en el BM, no tiene cabida en las decisiones macropolíticas, en donde se discuten los grandes lineamientos de las políticas sociales o sectoriales, que son justamente donde se encuentra el meollo de la desigualdad social (cuadro 1.3).

En México, en los últimos años la política de combate a la pobreza y el desarrollo, facilitó en la práctica que se diera menor énfasis a otros temas que forman parte de la agenda social del Estado como la protección de los asalariados y la creación de empleos, considerados como temas secundarios.

d) Las Naciones Unidas y su propuesta de participación

La Organización de las Naciones Unidas, por su parte, mantuvo en un principio una postura menos conservadora. En 1987 la denominada política social en transición con las necesidades del decenio de los noventa propuso la participación directa de los sujetos en la política social, la descentralización y la corresponsabilidad entre los sectores público y privado (Abrahamson, 1995: 115).

En el seno de Naciones Unidas el problema de la pobreza estuvo asociado desde finales de la década de los sesenta, al de necesidades básicas, en específico al Programa Mundial del Empleo, lanzado por la OIT en 1969 (Ginebra 1976).

En este enfoque se destaca que: “una política orientada a la satisfacción de las necesidades básicas implica la participación del pueblo en la toma de decisiones que lo afectan” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p. 43). Con ello se dio un sentido político explícito a la participación de la población con el objetivo de amparar sus intereses.

Este enfoque sobre “el otro desarrollo” fue silenciándose progresivamente, para cristalizar en otro que identifica a las necesidades básicas con el consumo de bienes de los pobres y con una perspectiva centrada en la redistribución, a través de la intervención estatal, reemplazando también el énfasis sobre la participación y el control democrático” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 44).

A principios de la década de los noventa se creó dentro del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, adherido a la estrategia neoliberal de reforma del Estado y a la promoción de la participación de los pobres en el combate a la pobreza, -que propuso otras estrategias como el impulso a una economía popular, a la economía informal, a las microempresas, al estímulo a las actividades que realizan los grupos populares por cuenta propia en unidades económicas familiares o asociativas (Lerner, 1996: 38).

La propuesta de este grupo iba encaminada a apoyar toda esta gama de micro instituciones con la intención de mejorar la economía popular, generar una distribución más equitativa del ingreso y permitir el alivio a la pobreza. Para el desarrollo de una política de financiamiento para las microempresas rurales y urbanas se propuso la creación de una banca popular, que concediera créditos pequeños y escalonados, de rápida amortización, y apoyada en los líderes de la comunidad (véase Lerner, *ibid.*: 44). Aunque criticada esta postura por utópica, varios países de América Latina (Colombia, Venezuela, Costa Rica, Ecuador) fomentaron durante la década la construcción de vivienda y la creación de microempresas bajo esta lógica de financiamiento.

Desde otra perspectiva más general, en marzo de 1995, Naciones Unidas celebró la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en Copenhague. En ella se determinaron diez compromisos que los países deberían atender. Entre los más importantes estaban: el de “crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social,” la generación de pleno empleo y productivo, la erradicación de la pobreza y la promoción de la integración social,²⁹ ... procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social; al incluir objetivos de desarrollo social en los programas de ajuste estructural que se acuerden, y mejorar y fortalecer con espíritu de coparticipación, el marco de la cooperación internacional, regional y sub-regional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales (Organización de Naciones Unidas, 1995).

Este documento es un ejemplo de cómo durante esta década se fueron flexibilizando los lineamientos de la política social de la ONU, incluyendo además, la participación plena de la

²⁹ En el inciso f) del cuarto compromiso que habla de la tolerancia y el respeto a los derechos humanos se incluye un apartado que dice: “Reconoceremos y respetaremos el derecho de las poblaciones indígenas a mantener y desarrollar su identidad, cultura e intereses, apoyaremos sus aspiraciones de justicia social y les proporcionaremos un entorno que les permita participar en la vida social, económica y política de su país” (Organización de Naciones Unidas, 1995).

población como prioridad en las políticas sociales. En la Cumbre de Copenhague quedó explícita esta postura de la ONU.³⁰

Con anterioridad a la Cumbre, en Bratislava, los ministros de asuntos sociales no solo discutieron el documento general de la ONU para la Cumbre de Desarrollo Social antes mencionada, sino también la “Aplicación de los principios guía de Naciones Unidas para el fortalecimiento de la sociedad civil” donde se contemplaba la cooperación entre varios sectores sociales en la previsión de bienestar de los ciudadanos, el *welfare mix*: el gobierno, el sector privado, las organizaciones de voluntariado, la comunidad y la familia. Bajo esta visión se abandonó el enfrentamiento ideológico y emergió paulatinamente un consenso reunido entorno a un tipo de acuerdo denominado por Abrahamson “pluralismo del bienestar” (1995: 117).

El pluralismo parecería ser cierto sino fuera porque algunos países entre ellos los Estados Unidos interpusieron objeciones financieras durante esta Cumbre para aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (véase Organización de Naciones Unidas, 1995: 124). La Declaración en la práctica fue bloqueada por uno de sus miembros más prominentes, quien durante la década de los noventa puso en duda la necesidad de contar con un organismo multilateral porque no se sometía a sus intereses. Washington encontró más conveniente recurrir a las relaciones bilaterales con los Estados más débiles, pasando por alto a la Organización de Naciones Unidas para alcanzar sus objetivos hegemónicos, de ahí su rechazo a la sobrevivencia de la institución.

Es importante señalar que en los planteamientos de estos organismos se percibe un interés en la cooperación entre el sector público, las instituciones del mercado y las organizaciones de

³⁰ En el documento se señala: “Declaramos que sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente. Por consiguiente, en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales otorgaremos la máxima prioridad a la promoción del progreso social y al mejoramiento de la condición humana, sobre la base de la plena participación de todos. Con ese fin, estableceremos un marco para la acción” (Organización de Naciones Unidas, 1995).

la sociedad civil que si bien no es nuevo, si lo es en cuanto a la flexibilidad con que se busca la corresponsabilidad. En los últimos años todas estas instituciones plantean cada vez más que la política social es un elemento necesario y positivo de las modernas sociedades.

El otro problema que se discute particularmente en los países desarrollados es el énfasis en políticas activas de mercado laboral y la perspectiva de que la política social y la política de mercado de trabajo han de contemplarse como un esfuerzo integrado de inclusión social. Obviamente este problema está relacionado con la situación que viven los sistemas de previsión social en la Europa central, presionados por el número creciente de desempleados que tienen frente a la cada vez menor población asalariada, que ha llevado a una severa crisis del Estado del Bienestar, al igual que los resultados que arrojaron los programas de ajuste –nunca tan severos en Europa como en América- que obligaron a los propios organismos financieros que los propusieron a plantearse una reorientación.³¹

El concepto de participación también ha sido debatido en las Agencias de Naciones Unidas desde los años ochenta y aparece expuesto en las recomendaciones sobre participación dentro de la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Tercer Decenio y se orienta a concebir como objetivo del desarrollo, la mejoría del bienestar de la población, teniendo como base su participación en el proceso de desarrollo y una justa distribución de los beneficios que de él se derivan (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 62).

Según Cardarelli y Rosenfeld con la creación dentro del Instituto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNSRID) de un programa especial de Participación Social, Naciones Unidas pasó de una perspectiva reduccionista del desarrollo de comunidades a una comprensión más amplia de los agentes sociales que intervienen en los procesos de participación. En este planteamiento se reconocen las condiciones injustas y excluyentes del

³¹ En 1996 el Banco Mundial revisó su política de ajuste estructural, al reconocer que no sólo la pobreza se incrementó en los países sujetos a sus programas, sino también la violencia, particularmente América Latina, la región con más violencia y, en especial, con más asesinatos en el mundo (Fuente La Jornada 1996, en <http://www.jornada.unam.mx/1996/jul96/960702/EDITO002-PG2.html>)

contexto, desde el supuesto de que éstas podrían ser corregidas a través de la participación de los pobres (1998: 61).

En el informe de 1996 se emplazaba a los gobiernos a promover formas más abiertas y transparentes de democracia y de estilos de participación de la sociedad civil y de las organizaciones comunitarias, evitando imponer la participación desde el gobierno. Se persuadía a los Estados a apoyar iniciativas democráticas para que florecieran las instituciones de la sociedad civil. Los trabajos de Naciones Unidas enfatizaban la necesidad de fortalecer las democracias, a la vez que sostienen una concepción integral del desarrollo centrada en el bienestar de la gente (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p. 63-64).

Es así como las Naciones Unidas, como prestadora de servicios a través de sus agencias especializadas incorporaron a la sociedad civil.³² Aunque en los foros de debate y negociación política patrocinados por ellos, sólo incluyeron a las ONG como observadoras (véase Rabotnikof, 2002: 68).

Una de estas agencias especializadas, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) fundado en 1977, ha incorporado a la sociedad civil en lucha contra la pobreza en las áreas rurales a través de la financiación rural. Este organismo ha invertido desde 1978, 8 200 millones de dólares en 660 proyectos y programas de desarrollo rural y asistido a 250 millones de personas de zonas rurales. Como institución financiera suministra préstamos y subsidios a sus países miembros en vías de desarrollo, para programas y proyectos dirigidos a: minifundistas, mujeres, artesanos, pescadores, pastores o indígenas. El FIDA funda su estrategia en la concepción de que sus clientes rurales pueden ser agentes de cambio, por lo que les asigna un doble rol de participantes y beneficiarios. Las inversiones del FIDA tienen como meta permitir a los pobres el acceso a los medios de producción, tierras y agua, insumos técnicos, capacitación, mercados, investigación de adaptación de recursos, crédito y servicios comunitarios.

³² El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mantiene relaciones con varios organismos especializados autónomos entre ellos están: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo Banco Mundial, etc.

Las operaciones de préstamos del Fondo están dirigidas a cofinanciar proyectos rurales junto con otras instituciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) o a financiar parte de sus proyectos en planeación. Los proyectos financiados por el FIDA son implementados por los gobiernos prestatarios o por las instituciones cooperantes, que pueden ser otras agencias de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales o bancos regionales.

Dos terceras partes de los proyectos del FIDA poseen un componente de micro financiación y actualmente colabora con una gama impresionante de instituciones, como bancos comerciales, cooperativas y bancos rurales; oficinas de correos, compañías de comercialización, seguros y de tecnología de la información y las comunicaciones con la intención de mejorar las perspectivas de las instituciones de micro financiación.³³ En México, el FIDA apoyó bajo esta óptica al Programa de Fondos Regionales en Puebla y en la Península de Yucatán durante los años noventa.

Un aspecto no señalado es la propia evolución en el pensamiento económico que permitió que las propuestas de economistas como Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, influyeran en el personal del Banco Mundial, de Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo.³⁴ Bernardo Kliksberg, funcionario del BID, reconoció la influencia decisiva de Sen sobre muchos funcionarios de este organismo financiero como

³³ El FIDA ha brindado respaldo financiero a instituciones como el Grameen Bank, que se ha encargado de financiar a la población pobre de Bangladesh, así como con el XacBank de Mongolia que utiliza servicios bancarios móviles para atender a los pastores nómadas y conceder crédito destinado a la compra de estufas y cocinas inocuas para el medio ambiente, tan solo por citar dos de los ejemplos más conocidos.

³⁴ Orlando Delgado (1998) en un comentario sobre esta distinción hecha a Amartya Sen señala que: “no es, de ninguna manera, casual que en 1998 se reconozca una aportación económica, entre cuyos ejes está la evaluación de la calidad de vida y la necesidad de que el Estado intervenga para corregir la actuación de las fuerzas del mercado; en este año, la economía mundial ha enfrentado una serie de eventos que cuestionan profundamente la globalidad y, con ello, las bases teóricas en las que se sustenta.” Con este premio se revierte la tendencia que había tenido durante este siglo otorgado a quienes han realizado análisis puntuales, econométricos, sobre cuestiones financieras; ninguno en la tradición de Smith, Ricardo, Malthus, Marx.

consecuencia de la lectura de sus textos que antes defendían las políticas neoliberales y después la necesaria intervención del Estado para regular la economía y disminuir las desigualdades sociales y, desde luego, la pobreza (Véase Rodríguez Araujo, *Influencia de Amartya Sen*, en Periódico La Jornada, oct., 1998).

Los planteamientos de Naciones Unidas y del Banco Mundial parecen coincidir: ambas instituciones establecen la necesidad de acompañar lo social con lo macroeconómico y lo financiero. Este planteamiento requiere, como lo señalan ellos mismos, una nueva arquitectura internacional para el desarrollo, en la que la estructura financiera sea funcional a las acciones para combatir eficazmente a la pobreza. “El discurso es contundente y lo razonable –señala Orlando Delgado- sería que el flujo de recursos de estos organismos hacia los países pobres, entre ellos México, se destinara a la lucha contra la pobreza. Sin embargo, apenas unos días antes de esa declaración, el BM anunció apoyos para continuar con los programas de asistencia social y combate a la pobreza, pero los condicionó a "que comience a ser cubierto con recursos públicos el costo del rescate bancario". Guillermo Perry, funcionario de este organismo, señaló que "los programas sociales del gobierno mexicano no se verán afectados por la canalización de recursos para comenzar a cubrir el costo del rescate financiero", cuyo monto será de por lo menos 4 mil millones de dólares” (Delgado, *El Banco Mundial y los pobres*, en Periódico La Jornada, oct. 2, 1999).

Como queda evidenciado el Banco Mundial condicionó el financiamiento para los programas de asistencia social a nuestro país a cambio de que se empezaran a pagar los pasivos de Fobaproa. También demandó reformar el marco legal del sistema bancario, promulgando la Ley de Garantías y reformando la Ley de Quiebras y Suspensión de pagos, cuyos beneficios servirían para "mejorar la infraestructura legal para apoyar la liberalización y reducir los riesgos para la operación del sistema bancario" (Delgado, *ibid.*, 1999).

Al analizar los lineamientos de instituciones como el BM y el BID se puede observar como estas instituciones creadas originalmente como apoyos marginales en el diseño de las políticas de desarrollo, con el tiempo han reemplazado esta perspectiva por una más amplia que trata de revisar las políticas y prospectivas de desarrollo económico de los países

miembros. Esto se ha constituido en un arma poderosa para ampliar el alcance y funciones de estos organismos, abarcando una serie de medidas que van desde la asistencia técnica, la coordinación de flujos de capital y la asistencia general de los Estados miembros, acciones que no estaban previstas en sus orígenes, cuando fueron creados (véase Hawkins, 1970).

Joseph Stiglitz, en el 2005, al hacer un balance de los diez años de mandato de James Wolfensohn como Presidente del Banco Mundial señalaba que su contribución más importante fue la de aclarar la misión de fomento al crecimiento y erradicación de la pobreza del Banco Mundial, al tiempo que buscaba estrategias multifacéticas para el desarrollo que denominó Marco Integral de Desarrollo. La campaña contra la corrupción y el impulso a la educación en los países en desarrollo fueron dos temas a los que el Banco dio importancia bajo la dirección de Wolfensohn. Además de hacer frente en varias ocasiones a los Estados Unidos en temas como la inseguridad, el régimen de propiedad intelectual y la política comercial. Stiglitz señalaba otro punto, tal vez el más cuestionado por los países en desarrollo, el de la condicionalidad de los préstamos, al que Wolfensohn se opuso, lo que no fue bien recibido ni por Hacienda de los Estados Unidos, ni por el FMI, aunque su influencia fue innegable (Stiglitz, 2005).

Es claro que las decisiones estratégicas de política económica están reservadas al espacio cerrado de la negociación entre gobiernos de los países que buscan financiamiento y los organismos internacionales, manteniendo como centinela de sus capitales a los Estados Unidos, en un “diálogo” asimétrico (Bascones, 1995: 284).

Conclusiones

Una primera conclusión es que durante los últimos decenios del siglo XX hubo replanteamiento de las políticas sociales. Los organismos financieros internacionales han asumido la intrínseca relación entre las políticas económicas y sociales. El interés hacia la disminución de la pobreza fue impulsado desde estos organismos en estrecha relación con las políticas de ajuste y con la reestructuración de los Estados.

La disminución del gasto social llevó a la pronunciación por un modelo focalizado, descentralizado, privatizador, desregulador, de participación, que se implementó no sólo en México sino en toda América Latina. Con ello la política social ha ido perdiendo progresivamente su carácter colectivo y corporativo, para enfocarse en la generación de capacidades básicas de los individuos que permita a los individuos, por decisión y esfuerzo propios, insertarse de manera productiva en la sociedad.

Parte de esta política se ha visto reflejada en la creación de cerca de 50 Fondos de Inversión Social que se implantaron en América Latina y África en la década de los noventa. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Comunidad Europea tuvieron un rol central en su formación en la que se han gastado más de 2 000 millones de dólares en tan sólo dieciocho de los FIS creados a mediados de los años 80. En América Latina, su principal patrocinador ha sido el BID, mientras que los gobiernos han financiado menos del 20 por ciento de sus operaciones.

Los FIS son estructuras administrativas y financieras pequeñas y flexibles dentro del aparato público, que dependen de la Presidencia de la República, en casi todos los países. Financian y supervisan la ejecución de pequeños proyectos -a cargo de la propia comunidad, empresas privadas u ONG- de obras de infraestructura social y económica (escuelas, hospitales, obras de agua potable y saneamiento) y la provisión de servicios de asistencia social. Pocos proyectos productivos han sido apoyados a través de este mecanismo, fundamentalmente porque el BID considera que otros pueden asumir esas tareas que ofrecen más riesgos.

Las evaluaciones internas del BID muestran que los grupos más pobres no siempre han podido acceder con facilidad a los recursos de estos Fondos ya que se encuentran en desventaja para articular sus solicitudes y formular proyectos, si bien han demostrado eficiencia y eficacia para la administración y ejecución financiera de proyectos sencillos. Los FIS generaron empleos mal remunerados en los momentos críticos de la crisis, siguiendo sus propios lineamientos; por lo que no tuvieron un impacto en la reducción de la pobreza.

Las formas de organización de los FIS fueron variadas, pero en general incluyeron un consejo de directores con representantes de los ministerios y de la sociedad civil, y una unidad ejecutiva. A través de estos componentes establecen una relación institucional fluida y orgánica con los gobiernos centrales, los gobiernos municipales, las comunidades, y las ONG. Esto los coloca más como unidades de intermediación financiera con personal calificado, que cuenta con salarios altos y que utiliza técnicas de mercado, difusión y comunicación para darse a conocer y promover su labor en diversos sectores de la sociedad.

El Pronasol en nuestro país funcionó con los mismos principios que estos organismos, como la corresponsabilidad entre socios y los organismos de financiamiento, la participación de los involucrados y la focalización del gasto. Pero dando mayor peso en la operación del programa a la población.

Por otro lado, las políticas hacia los pueblos indígenas dentro del BM y el BID se han visto influidas tanto por estos cambios, cómo por las disposiciones especiales que los propios organismos han establecido para regular el financiamiento para proyectos en regiones indígenas. El BID concibe la participación en forma limitada (como la influencia que pueden tener sobre los proyectos las partes involucradas). La consulta a la población es uno de los mecanismos de participación, pero está circunscrita a determinadas fases dentro de proyectos considerados como de alto impacto ambiental o social, en el reclamo o bien en proyectos sectoriales.

Para el BM la participación incluye también el control sobre los proyectos. La consulta obligada forma parte de los mecanismos incluidos en proyectos de alto impacto ambiental, en los que involucran población indígenas y reasentamientos humanos. En el 2005, ambos

organismos reanudaron las discusiones de los borradores sobre las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, en los que la participación es un aspecto importante en los proyectos de financiamiento. La complejidad del tema no ha permitido hasta el momento que alcancen acuerdos con las organizaciones civiles en la materia. Esto sería un logro en virtud del enorme peso que tienen ambos organismos en el financiamiento hacia las regiones pobres y porque en su interior, los temas relativos a los pueblos indígenas y a la participación han evolucionado notoriamente aunque no en forma conjunta, lo que refleja como estos organismos funcionan en forma departamentalizada.

Naciones Unidas, por su parte reconoce la importancia que tiene para el desarrollo el elemento humano y por tanto como éste no puede ser entendido sin una política de bienestar que atienda sus componentes principales: la educación, la salud y los ingresos de la población, etc. Su papel en la formulación de nuevas alternativas que ligan a pequeños productores al mercado es desarrollada fundamentalmente por agencias ligadas a ésta, como el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) que desde la década de los setenta viene impulsando programas de micro financiamiento a productores en zonas rurales.

A finales de la década la lucha contra la corrupción que entabló el Banco Mundial como respuesta al escandaloso uso de los recursos financieros internacionales por algunos gobiernos, planteó como opción el empoderamiento de la población para enfrentar esta situación, sin embargo como algunos especialistas lo señalaron, la propuesta fue más demagógica, que real, ya que en resumidas cuentas el empoderamiento se entiende más como la capacidad de asumir una libertad regulada, que como toma de poder. Es decir, la finalidad del empoderamiento es crear un ciudadano responsable, obediente, autónomo y a la vez dependiente, que finalmente pueda asumir los retos de una sociedad democrática, individualista y consumidora, que un ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y sociales. Bajo las directrices de Bancos y organismos internacionales la participación está inscrita en el proceso de democratización por el que se quiere alcanzar la legitimidad y gobernabilidad de los Estados y aunque este proceso ha sido más bien encaminado a la operación de programas que al diseño y planeación.

Las políticas hacia los pueblos indígenas dirigidas por el Estado Mexicano se han visto constreñidas por estos cambios, que durante las dos últimas décadas del siglo pasado en primer lugar redujeron el gasto social, focalizándolo hacia las regiones pobres y se constituyeron en una traba para la financiación de una política social integral. La reducción del gasto social se encaminó en la práctica a atenuar los efectos más negativos de la política económica. El financiamiento internacional en política social en última instancia ha estado supeditado, como lo veremos más adelante, al seguimiento de estos lineamientos, por lo que las políticas indigenistas han pasado a estar determinadas por estos organismos y han dejado de ser productos nacionales y regionales como lo fueron anteriormente. Hoy en día las políticas de participación como parte de estos procesos, no pueden verse al margen de las políticas de financiamiento promovidas por el BID, el BM, Naciones Unidas, como parte del gran proyecto de democratización que han impulsado en América Latina.

Los Fondos Regionales en México son fruto de estas políticas de financiamiento, que apoyaron durante más de una década este modelo de coparticipación que condujo a la creación de asociaciones civiles y sociedades cooperativas en las áreas de atención del INI.

CAPITULO 2.

INDIGENISMO, MOVIMIENTO INDÍGENA Y PARTICIPACIÓN

En este capítulo se hará un breve repaso desde el indigenismo integracionista hasta el indigenismo de participación para entender porqué la política indigenista transitó de planteamientos paternalistas en la atención del denominado problema indígena a los de coparticipación en la gestión de programas, mediante la transferencia de funciones y recursos. La evolución del discurso indigenista desde los planteamientos integracionistas de los primeros años hacia los etnodesarrollistas será la salida que permitirá al Estado formular una nueva relación con las organizaciones indígenas que reclamaban su desarrollo.

El indigenismo de participación se gestó a través de la crítica al indigenismo integracionista realizada por intelectuales y por el movimiento campesino e indígena que después de la lucha por la tierra, pasó a establecer como estrategia el control del proceso productivo. Esta estrategia es retomada por el propio Estado para reconstituir su hegemonía.

La política indigenista del Estado mexicano durante las décadas anteriores a la conformación de los Fondos Regionales de Solidaridad quedó muy bien caracterizada por Henri Favre quien definió al indigenismo como: “La acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena, con objeto de absorber las disparidades culturales, sociales y económicas entre los indios y la población no indígena. Esta política establece su propio marco legal. Sin dejar de favorecer al terreno educativo, se basa en una metodología del desarrollo y genera una ingeniería social destinada a poner en práctica esta metodología” (Favre, 1999: 108).

La acción gubernamental se encaminó durante dos décadas –bajo la visión integracionista– en dos direcciones: el fortalecimiento de la economía de la metrópoli o ciudad ladina,¹ en particular el proceso de industrialización y la vigorización de la economía indígena en las regiones de refugio, a través de su modernización tecnológica, lo que conduciría, según Aguirre Beltrán, al “funcionamiento decoroso de la interdependencia” entre ambas (1973: 241).

La crítica a los planteamientos teóricos y a la acción indigenista del Estado y en particular al INI, la institución encargada de dar una solución integral al problema indígena fue severa. Quedaron atrás las posturas que concebían la labor indigenista como “una actitud, un modo de proceder, autónomo, libre de cualquier beligerancia política”, que evitaba construir organizaciones políticas, ante el temor que fueran cooptadas por las grandes centrales campesinas oficiales (Incháustegui, 1990).

Dos de los programas de participación que más influyeron durante este periodo en las regiones indígenas fueron el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y el de Conasupo-Coplamar. El impulso a la participación indígena desde el Estado tendría importantes repercusiones en la organización campesina a veces frenándola o a veces promoviéndola. Con ello pretendemos demostrar que las políticas de coparticipación (Estado-organizaciones indígenas) se construyeron en respuesta a un movimiento social que pretendía si no sustraerse a la acción del Estado, si controlarlo ante las muestras de burocratismo y corrupción que impedían la extracción de ganancias en las regiones productivas y la crítica al asistencialismo y paternalismo que se extendía en las regiones marginales. La crítica al indigenismo evidenciaba la falta de adecuación de la institución que “le dio a millares de seres humanos una conciencia de sus derechos, les enseñó a defenderse”, como lo señalara Juan Rulfo (en INI, 1978: 126), pero que no se había transformado a lo largo de esta década para responder a la crítica social que había surgido en torno a su ejercicio.

¹ Aguirre Beltrán define a la ciudad ladina como “la que norma y rige la interacción económica” con su hinterland (1973: 240).

La crítica al indigenismo oficial

La crítica a la política integracionista se inició desde las ciencias sociales con los trabajos de *Pablo González Casanova* quien introdujo con la noción de colonialismo interno un nuevo enfoque desde el cual abordar el “problema indígena” en su libro “*La Democracia en México*” y continuaron con una serie de trabajos: Daniel Cazés, “Indigenismos en México: Pasado y presente” de 1966; *Guillermo Bonfil Batalla*, *Arturo Warman*, *Margarita Nolasco*, *Mercedes Olivera* y *Enrique Valencia* encabezaron desde la denominada “antropología crítica” el cuestionamiento de los planteamientos integracionistas de la política indigenista a principios de la década de los setenta. En el libro *Eso que llaman antropología mexicana* (1970) se expresan abiertamente las divergencias de estos autores con la política indigenista. El propio Warman, señalaría en un artículo posterior que entre los críticos, había enfoques diferentes y hasta irreductibles. Sus planteamientos no fueron más allá de la denuncia global, no lograron articular una interpretación coherente y capaz de sugerir alternativas diferentes.

Los argumentos esenciales en contra del indigenismo oficial abrieron una puerta para el replanteamiento del pensar y quehacer indigenista, sin embargo fueron propiamente las nuevas demandas del movimiento campesino las que llevaron por nuevos cauces en un periodo de búsqueda de ampliación de los espacios democráticos en el país, del resurgimiento de las críticas a varios gobiernos latinoamericanos -especialmente el colombiano y el brasileño- por las matanzas de indios toleradas por quienes decían protegerlos. Las denuncias de estos hechos se difundieron a través de eventos internacionales como los de Barbados en 1971 y 1977 donde antropólogos e indigenistas, entre ellos, Guillermo Bonfil, Stefano Varese y Jaulin descubrían el etnocidio y genocidio realizado por la burguesía en Latinoamérica. En la declaración final de la primera reunión de este evento financiado por el Consejo Mundial de Iglesias y la Universidad de Berna, se habló de la necesidad del autogobierno, desarrollo y defensa de los indios (Alcina, 1988).²

² Aguirre Beltrán señalaba que era necesario tener en cuenta que detrás de este o y otros encuentros que hubo durante esa década financiados por el Consejo Mundial de Iglesias se movía el interés que tiene toda institución religiosa por la liberación y salvación del indio (Aguirre, 1994: 82)

Las discusiones realizadas en México, además de oponerse a la política indigenista, intentaban contribuir a la caracterización de la población indígena, así como analizar las condiciones que ocasionaban su pobreza y marginación. En el fondo de estas discusiones estaban temas como las relaciones entre etnia-clase social-Estado-nación, la identidad étnica y las diferentes concepciones sobre el desarrollo.

La polémica ha quedado resumida en dos vertientes: una etnicista y otra clasista o marxista.³ En la primera vertiente se ubican los trabajos de Guillermo Bonfil, Salomón Nahmad, quienes en los años ochenta alimentarían una nueva discusión teórica, el etnodesarrollo. En la segunda se encontraría investigadores como Díaz Polanco, Andrés Medina y Gilberto López y Rivas.

¿Cuál era la polémica que se desató a finales de la década de los sesenta contra la política indigenista? En su crítico artículo *Del indigenismo de la revolución a la Antropología Crítica*, Bonfil externó su postura hacia el indigenismo integracionista:

“La meta del indigenismo, dicho brutalmente, consiste en lograr la desaparición del indio (...). Todas las metas del indigenismo de la revolución se sostienen incólumes, ajenas a la realidad, firmemente asentadas sobre los pies de barro de su etnocentrismo contradictorio que valora una imaginaria sociedad propia cuya estructura, cuyas lacras y problemas reales es incapaz de percibir. Hay que “educar” al indio para que abandone sus «malos hábitos», para que cambie su actitud y su mentalidad, para que produzca más y consuma más, para que esté en plano de igualdad con los demás mexicanos..” (Bonfil, s.f.: 43).

Según Bonfil la política indigenista se había centrado en extirpar la personalidad étnica del indio, en educarlos para incorporarlos al mercado. Su crítica se dirigía a señalar que el indigenismo de esos años, era un recurso de poder revestido de paternalismo, que no había podido extirpar los vicios que forman parte de la vida pública de nuestro país: corrupción, improvisación, componenda, favoritismo (Bonfil, s.f.: 45). Por ello concebía a la política indigenista como la expresión ideológica y práctica de la situación colonial (Bonfil, 1995: 365- 366).

³ Juan Luis Sariago distingue otra corriente más a la que denomina “utopista”, sin embargo no profundiza sobre los que estarían representados en ella (Sariago, 2002: 19)

Dos años después (1972) al analizar la política indigenista en el artículo titulado “*El indio y la situación colonial: contexto de la política indigenista en América Latina*” Bonfil –en ese momento Director del Instituto Nacional de Antropología e Historia- matiza su postura, al concebir que la política indigenista se movía en dos orientaciones: una reformista y otra de apoyo al sistema de explotación colonial, dependiendo de la situación de expansión o crisis del capital que hacía fluctuar el poder de uno altamente centralizado u otro de apertura democrática.⁴

Este cambio en su análisis daba cuenta de lo que en ese momento pasaba en el país, en donde el Estado, preocupado por conducir la inconformidad a través de cauces institucionales puso en práctica diversas medidas populistas, entre ellas la “apertura democrática” que intentaba cooptar a la izquierda que participó en el movimiento estudiantil de finales de los sesenta y principios de los 70.

Bonfil afirmaba en este artículo que antes de considerar su asimilación, dada la relación asimétrica y, enajenante en que se encontraba frente a la cultura nacional, era necesario romper con ella. La ruptura permitiría –según el autor– determinar cuales etnias podían autodeterminarse, cuales requerían elementos y restituciones de la sociedad nacional y cuales desaparecerían. Consideraba este rompimiento como una condición necesaria para el establecimiento de un Estado pluricultural para México (Bonfil, s.f.: 57). La autonomía era la vía para la liberación del indígena y la coexistencia de las diversas culturas autonómicas en un Estado nacional. Este último planteamiento en cierta medida retomó las tesis autonómicas ya presentes en autores como Alfonso Fabila quien en 1938 defendía esta vía

⁴ “En los periodos de expansión y auge –señalaba este autor- frecuentemente hay una mayor presión sobre las poblaciones indígenas, sea para ocupar las tierras por ellas habitadas, sea para enrolarse como mano de obra en las nuevas empresas y como mercado consumidor para ciertos productos, es de esperar que en tales coyunturas se busque intensificar la acción indigenista dentro de una orientación adecuada para los intereses en expansión. Por otra parte, durante periodos de contracción económica la población indígena adquiere una significación diferente para la sociedad dominante: no es un mercado potencial ni un obstáculo a la expansión, sino un peligro político y una carga económica más. Cabe, en esa situación, una mayor flexibilidad en la política indigenista y un cierto margen de divergencia frente a la orientación general de la sociedad dominante” (Bonfil, 1995 (1972): 367).

como alternativa para el desarrollo de la población yaqui o las de las organizaciones indígenas como el *Mink'a* que pugnó en Bolivia por su autodeterminación desde 1969.

La caracterización de la relación entre la población indígena y la sociedad nacional como vicarial constituyó un intento de teorizar considerando las particularidades que definían la situación de la población indígena, que padecía la agudización de la crisis de la agricultura destinada al consumo interno, en especial la producción de maíz y frijol. A fines de los años sesenta y principios de los setenta se derrumbó el crecimiento agrícola y pasó a ser deficitario con un crecimiento negativo anual del 0.4% entre 1970 y 1976 (Bartra, 1985: 96).⁵

Esta crisis se extendió desde la agricultura de temporal a la totalidad del sector agrícola, como consecuencia de la constante sobreprotección del Estado al sector agropecuario de exportación y a las agroindustrias. La ayuda que recibió la agricultura de riego condujo a la sobreexplotación irracional de los recursos, el uso indiscriminado de fertilizantes y pesticidas y el inadecuado manejo del agua; en contraposición al empleo de medios de producción rudimentarios en la agricultura de temporal de pequeña escala, que se caracteriza por la sobreexplotación de los suelos, el agotamiento de la fertilidad de la tierra, la constante erosión y deterioro del medio ambiente.

Simultáneamente con la pérdida de presencia de la agricultura en el ámbito nacional, se produjo la expansión de la ganadería mayor en forma extensiva y la masiva sustitución de cultivos por la producción de forrajes como el sorgo y la soya, en contraposición del maíz y frijol. Entre 1970 y 1974, el 20% de las tierras de labor estaban sembradas con pastos y productos forrajeros, mientras la superficie cosechada de maíz se redujo un 40% y la de

⁵ Bonfil definiría estas relaciones como vicariales porque “no se ajustan por completo a las normas de las relaciones económicas características del sistema dominante, sino que son formas de explotación que sólo resultan viables en virtud de las diferencias culturales y de la posición oprimida de las culturas indígenas. Por otra parte, son también vicariales en la medida en que los sectores de la sociedad nacional que hacen uso de ellas y se benefician en primera instancia de sus frutos no son representativos del sistema económico predominante y se llega incluso a calificarlos de marginales...” (Bonfil, s.f.: 51).

frijol un poco más del 30%. En 1970 se calculaba que 2 millones de campesinos vivían en condiciones de infrasubsistencia y 2.5 millones no contaban con tierra. Así como 4/5 partes del proletariado agrícola no podía satisfacer los mínimos necesarios para sostener a sus familias con lo que producían sus parcelas o con el producto de su trabajo (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 30).

La crisis del sector campesino se agravó entre 1972-1974, con la caída de los precios de algunos productos de exportación como el café, el jitomate, el algodón. Esto contrajo aún más las posibilidades de empleo de pizcadores de algodón, de cañeros, etc., con la subsecuente avalancha de minifundistas de infrasubsistencia, que empezaron a migrar a las ciudades en busca de trabajo asalariado. Estos jornaleros fueron el componente principal de las radicales movilizaciones en esos años. Así pues, la crisis en el campo durante las décadas de los setenta fue una crisis social intensa, agraria, abierta y desbordada.

Una de las consecuencias que esta crisis provocó en 1973 fue la intervención generalizada del ejército en el campo, ante la agitación provocada por las movilizaciones cañeras de Veracruz y Puebla, las de jornaleros de varios estados norteros, por mejoras salariales, la de henequeneros de Yucatán, las luchas por la democracia y contra la imposición política en Puebla, Michoacán y las de la guerrilla guerrerense de Lucio Cabañas y Genaro Vásquez Rojas, las luchas generalizadas por la tierra, de la cual tan sólo los estados de Tlaxcala, Guanajuato y Michoacán para 1973, se dieron 600 tomas de tierra –según las cifras oficiales (Bartra, 1985: 110).

Warman, otro de los críticos de la política indigenista, quien tendría una influencia sustancial en la política indigenista y agraria de la década de los noventa, llevó la reflexión por otro sendero, prestando atención al carácter distinto de la política hacia los pueblos indígenas después de 1940. Según su interpretación, a partir de este año y hasta 1964 el interés del Estado por los indígenas como sujetos de atención decreció. La creación del INI confirmaba esto, ya que se le confirió un escaso presupuesto, con personal mal pagado y poco calificado. Esos años de pobreza material, significaron para el indigenismo el paso de la teoría a la administración. El trabajo de Aguirre Beltrán, director del INI en esos años –según su

interpretación- debía ser visto a partir de su interés por continuar con la labor de los pioneros quienes buscaban consolidar a México como una nación moderna y progresista. La teorización sobre la acción indigenista del Estado de Aguirre Beltrán descansó sobre una concepción que entremezcló los aspectos culturales con los económicos y sociales, en un proyecto de desarrollo regional que le permitió justificar el incremento de los Centros Coordinadores. Aunque como lo señaló Warman la crisis del capitalismo demostró, aún antes de que Aguirre Beltrán pusiera en marcha su programa, el fracaso del indigenismo desarrollista (Warman, 1978: 110-112).

La polémica entre indigenistas, populistas y marxistas de esa época, no propuso alternativas. En forma similar las organizaciones conformadas por campesinos o jornaleros, mantuvieron un frente común de lucha con obreros, estudiantes e intelectuales para oponerse a la política agrarista del Estado, sin desplegar reivindicaciones étnicas. En gran medida las demandas de las organizaciones estuvieron insertas en la lucha por la tierra (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 50).

Entre los teóricos, el tema de la autonomía de los pueblos indígenas no fue retomado en forma consistente ni por etnicistas, ni marxistas en México. Una de las razones por las que estos últimos no retomaron el componente étnico se debió a que buscaron sobre todo subrayar el carácter de clase de la explotación en el campo. Desde la perspectiva etnicista el tema de la autonomía fue planteado, aunque no con suficiencia para mostrar la eficacia política del mismo (Sariego, 2002: 22; Díaz Polanco, 1991: 202). No sucedió así en algunos países del Cono Sur en donde desde 1975 empieza a germinar una corriente que pugnaba por el desarrollo propio de las comunidades indígenas y el uso de tecnologías tradicionales alrededor de la cual se fue entretejiendo el concepto de etnodesarrollo (Arze, 1990: 28).

La crítica realizada por Bonfil hacia el Estado señalando su paternalismo, corrupción, improvisación, componenda, favoritismo seguirán presentes a lo largo de este periodo de expansión del indigenismo. La respuesta del gobierno de Echeverría fue aumentar el gasto en educación e investigación, intensificar las inversiones para el “desarrollo rural” con la intención de redistribuir el ingreso y revertir la desigualdad y el crecimiento del desempleo

agrícola; así como conferir un fuerte apoyo a la política indigenista, para abatir el descontento social que estaba dando lugar al surgimiento de un movimiento campesino de masas, especialmente radicalizado en las regiones agrícolas pobres. Esta radicalización se extendió también a las ciudades a través de las huelgas, paros, manifestaciones y la extensión del movimiento guerrillero al medio urbano, con un saldo de cerca de 1 500 guerrilleros y un número indeterminado de policías, paramilitares y soldados muertos en lo que denominó Gustavo Hiraes “la guerra secreta” (Hiraes, 1982: 34).

La política desarrollista en el campo

A principios de la década de los setenta, la crisis agrícola en el campo se hizo más pronunciada por cuanto estuvo acompañada de la recesión norteamericana que se tradujo en la caída de las exportaciones agrícolas y en un endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos.

La respuesta implementada por el Estado a partir de 1972 fue una política expansionista orientada a reactivar la economía, con una creciente participación del Estado. Si analizamos en conjunto la acción del Estado en ese periodo podemos observar que hubo un crecimiento exponencial del aparato burocrático que pasó de medio millón en 1970 a un millón de personas en 1977.

En el campo hubo una readecuación del modelo desarrollista mediante el impulso a programas como el *Programa Integral de Desarrollo Rural* (PIDER), que promovió en el transcurso de esta década la inversión pública y privada (del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial) en 50 regiones del país, en 30 entidades federativas, varias de ellas con predominancia de población indígena, lo que planteó como necesaria la colaboración del INI al lado de otras dependencias federales. Este programa fue operado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y comprendió la construcción de obras de infraestructura con el uso preferente de la mano de obra campesina e indígena, la creación de fuentes de empleo a través de la apertura de nuevas tierras al cultivo y el mejoramiento de

las existentes, así como con el establecimiento de agroindustrias y centros artesanales (Echeverría, 1974: 55). La importancia de este programa como veremos más adelante radicó en el impulso que se dio a la participación de la población en la planeación de proyectos.

La atención al campo quedó completada con el incremento de los precios de garantía, un programa de subsidios al consumo a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que en coordinación con otras dependencias del Gobierno, entre ellas, el INI, establecieron nuevos sistemas de comercialización y apoyo a productores y consumidores, de abasto del mercado interno con la compra masiva de subsistencias de producción nacional y la importación complementaria en el mercado internacional (Echeverría, 1974: 59).

La acción promotora del Estado en las regiones indígenas se vio fortalecida a través de otras instituciones como Inmecafé, Tabamex, Fonart y otros fideicomisos, en un intento de revertir la fuerte crisis que apremiaba a campesinos e indígenas. En esta misma perspectiva se favoreció la creación de empresas como el Fideicomiso de la Palma (Fidepal) o la Productora Forestal de la Tarahumara (Profortarah).

Con el propósito de reactivar la economía de las diferentes regiones del país se diseñaron una serie de planes de desarrollo en las regiones Huicot⁶ y la Chontalpa; en Zacapoaxtla, Puebla se buscó incrementar los ingresos de los campesinos, a través de la construcción de infraestructura vial, de la ampliación de la red eléctrica, de agua potable y de servicios médicos utilizando la mano de obra de la región y la asistencia técnica para mejorar la eficiencia y productividad agrícolas.

⁶ Años después el propio Salomón Nahmad entonces subdirector del INI señalaría al referirse a los grandes proyectos de esta época: “El importante proyecto Huicot, puesto en marcha hace quince años en beneficio de estos tres pueblos, es hoy una ruina de obras y acciones que mejoraron las condiciones de las compañías constructoras y de los burócratas de las agencias encargadas del supuesto programa de desarrollo. La población indígena observa cuidadosamente los hechos y se refugia en la superestructura de su vida profundamente religiosa y a través de los lazos del sistema de parentesco resiste dichos programas, que no son más que el reflejo de una política etnocida y paternalista” (Nahmad, 1990: 264).

Si se analizan con detalle las inversiones en el campo, las dirigidas hacia el crecimiento de la irrigación se mantuvieron estancadas, en contraposición a las encaminadas al desarrollo rural. Esto indudablemente repercutió sobre el conjunto de la economía, la cual al concluir 1976 había disminuido su ritmo de crecimiento.

Además de estas medidas y con el propósito de reducir la efervescencia campesina y restaurar el consenso se modificó la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas. En 1974 se creó la Secretaría de la Reforma Agraria en sustitución del anquilosado y burocratizado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC). Todas estas medidas buscaban restablecer la productividad del campo y mejorar las condiciones de vida de campesinos e indígenas.

El indigenismo integracionista en acción

La política indigenista durante el primer lustro de los años setenta ha sido caracterizada de diversas maneras: como un periodo de crítica (Moreno, 1990), como de expansión y diversificación de la acción del INI (Medina, 2000), como un periodo de ruptura y transición (Dietz, 1995). Sámano (s.f.) incluye los años setenta dentro de un periodo más amplio (1934-1982) de ascenso del indigenismo institucionalizado. Al analizar la década se puede considerar a este periodo como de expansión de la acción indigenista del Estado, a través no sólo de la intervención del INI, sino de otras instituciones con el propósito de modernizar las regiones indígenas.

El INI fue una de las oficinas gubernamentales que se vieron favorecidas por este giro populista en la política del Estado. Bajo la gestión del doctor Aguirre Beltrán (1970-1976),⁷ quien había ocupado con anterioridad la subdirección de la institución se intensificó y diversificó la actividad indigenista en la totalidad de las regiones de refugio del país,

⁷ El Dr. Gonzalo Aguirre Beltrán fue durante la gestión de Luis Echeverría director del INI y subsecretario de Cultura Popular en la SEP, lo cual quiérase o no le dio mucho poder.

mediante la creación de 58 Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) (Núñez, 2000: 47). Seis de los CCI que existen en el Norte de Puebla fueron construidos en este periodo.

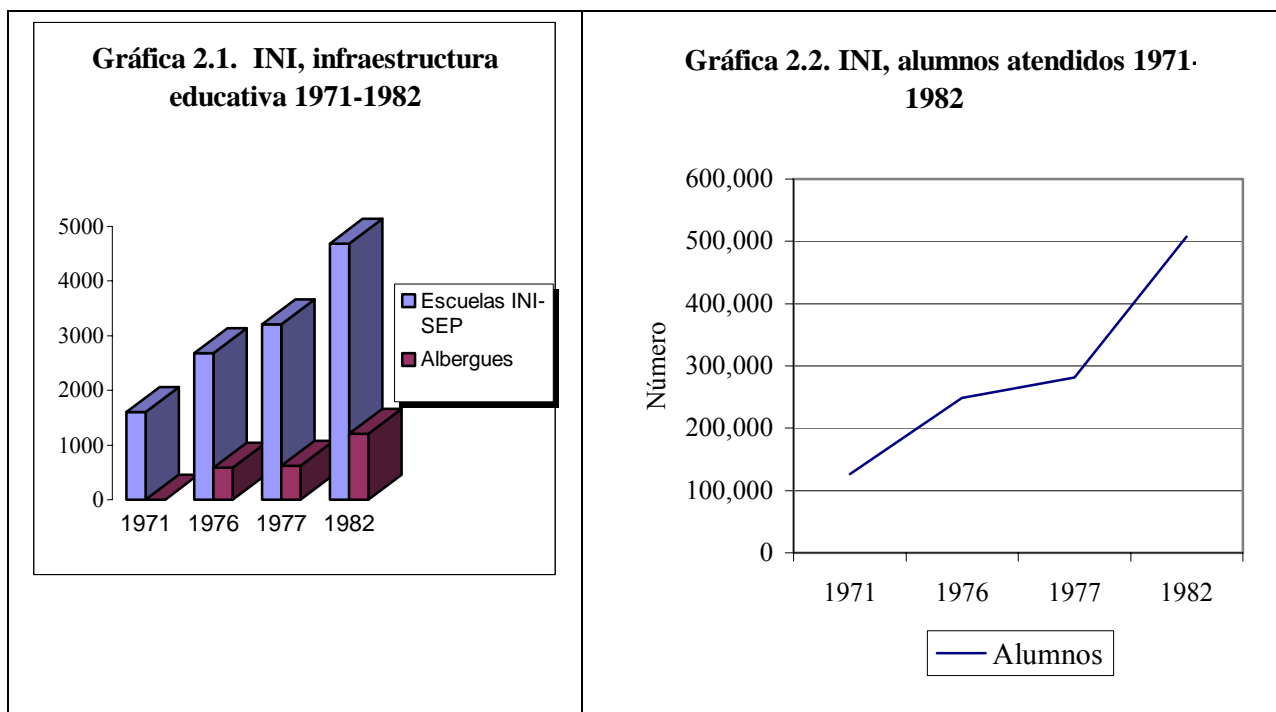
Los Centros Coordinadores se empezaron a construir a partir de los años cincuenta bajo la concepción de que la acción gubernamental en las regiones indígenas debía dirigirse en dos direcciones: el fortalecimiento de las denominadas ciudades ladinas o metrópolis base del poder dominante y la vigorización de la economía indígena. La función principal que asignó Aguirre Beltrán a los CCI en este periodo fue la de regular la acción estatal en estas regiones a través de un programa integral. Sin embargo eso no cesó la crítica a la política indigenista.

La concepción que estaba como trasfondo de la labor de los Centros Coordinadores era la que pretendía que las acciones hacia la población indígena deberían dirigirse en varios sentidos: el legal (garantía sobre la propiedad de su tierra); el agropecuario (inserción de tecnología moderna); infraestructura (aumento de vías de comunicación, créditos, infraestructura sanitaria y educativa); educación (enseñanza del castellano e introducción de los valores de la cultura nacional y salubridad (desplazamiento de las prácticas médicas tradicionales) (Núñez 2000:48).

Si observamos con detenimiento las actividades de la institución veremos además del crecimiento en el número de centros coordinadores, que pasaron de 12 a 70; la cobertura de población indígena atendida se amplió de 649 mil a 2 millones 305 mil durante 1971-1976, el incremento de las actividades que la institución realizaba, pero ahora en colaboración con otras dependencias.

En el renglón *educativo* el número de escuelas administradas en coordinación con la SEP pasó de 1 601 en 1971 a 2 685 en 1976; el de albergues aumentó de 2 a 591; el número de alumnos atendidos se incrementó de 126 100 a 249 000 (véase gráficas 2.1 y 2.2) con lo que vemos como la educación fue impulsada en este periodo sexenal y el siguiente. Lo mismo sucedió en el sector *salud* en donde el número de clínicas administradas por el INI saltó de 25 en 1972 a 58, y el de puestos médicos de 56 a 443.

En el sector de *abastos* se contaba al finalizar el sexenio con un total de 789 expendios de maíz en operación, 388 tiendas Conasupo-INI y se habían construido 255 talleres, 36 pistas de aterrizaje, 2 132 obras públicas (clínicas, puestos médicos, casas de salud, fuentes, vados, talleres, edificios, parques e incluso mercados).



Fuente: López Portillo. Sexto Informe de Gobierno. Anexo 1. Histórico-estadístico, 1982: 1045

Así en el sector *agrícola* se continuaron construyendo huertos demostrativos, viveros, lotes experimentales, obras de riego o repartiendo árboles. Se distribuyó maquinaria y equipo entre los grupos indígenas por un equivalente a 11.2 millones de pesos. En el ámbito productivo se extendió el tradicional modelo extensionista en el campo, en el que el técnico del Centro Coordinador utilizaba parcelas demostrativas, huertos, pequeños estanques, corrales, nuevas tecnologías e insumos como semillas mejoradas, fertilizantes químicos, riego por goteo, vacunas, terrazas, etc. en un intento de introducir nuevas formas de trabajo en el campo, que incrementaran la productividad agrícola de las regiones indígenas y abatieran la crisis alimentaria que atravesaba el país. En *zootecnia*, la inmunización,

asesoría, instalación de postas, zahúrdas, establos, gallineros, conejeras, también se incrementó.

En el aspecto *jurídico*, a través del INI se dieron un poco más de 3 000 asesorías agrarias, entre otras actividades, que reflejan la intensa conflictiva que se vivió durante este sexenio y el siguiente.

Este crecimiento fue calificado como artificial, dado que no había una base teórica que lo respaldara, y en algunos casos, ni práctica, ya que en algunas regiones después de instalados los Centros Coordinadores, los contadores públicos fueron los encargados de dirigirlos (Fábregas, entrevistado por Campbell, 1978: 131). Independientemente de la crítica a su papel como institución de desarrollo, las cifras dejan ver la diversidad de actividades en las que participó directamente o con otras dependencias como la SEP, Conasupo, SRA, PIDER, Tabamex, etc.

En 1974 el presidente de la República informaba a la nación sobre los avances de la política hacia la población indígena: “Quintuplicamos el presupuesto inicial del Instituto Nacional Indigenista y fortalecimos, con la coordinación y el trabajo multidisciplinario, a otras agencias (...) persiguen las mismas finalidades” (Echeverría, 1974: 88).

Pero aunque el presupuesto se incrementó, constituía una parte relativamente pequeña del total (véase cuadro 2.1), por lo que en gran medida el INI dependió de asignaciones presupuestales extraordinarias para poder realizar sus tareas (Aguirre, 1994: 17).

Cuadro 2.1. INI, presupuesto 1970-1976			
Año	Gobierno Federal*	INI	Porcentaje
	(millones de pesos)		
1970	22,612.89	27.33	0. 12%
1976	95,040.00	317.11	0. 33%

Fuentes: Nafinsa. *La Economía Mexicana en Cifras*. México, 1978: 47; INI, "México indígena", *INI, 30 Años después, Revisión crítica*, México, 1978: 391

*Excluye inversiones, erogaciones adicionales y pagos por deuda pública

Mientras en el medio académico el INI era severamente cuestionado, en el campo la situación no era tan clara. En Jalisco, por ejemplo, Weigand registró la diferente aceptación que tuvo entre los huicholes el trabajo indigenista, dependiendo del grado de aculturación de las comunidades, del control que lograron sobre los proyectos y de otro aspecto pocas veces mencionado, el beneficio que acarrearán a la población, sobre todo los de salud, sanidad animal y saneamiento ambiental (Weigand, 1992: 166).

Uno de sus efectos de la acción indigenista integracionista desplegada hasta ese momento por el INI fue el cambio en las formas organizativas de las regiones indígenas. Sariego tras analizar algo más de veinte años de experimentación del modelo integracionista desplegado en el Centro Coordinador de la Tarahumara en Guachochi, Chihuahua concluyó que la acción integral exigió de los indígenas de la Sierra de Chihuahua aceptar formas de organización ajenas a su cosmovisión y a su tradición de autonomía política como el ejido, la propiedad comunal de la tierra, el trabajo colectivo –para la construcción de escuelas, trojes, caminos, clínicas-, las asambleas, el comité escolar de padres de familia y el municipio (Sariego, 2002: 195).

La situación parece más compleja si se consideran las nuevas estrategias gubernamentales como la creación de la Conasupo para combatir la intermediación en las zonas indígenas a través de la red de tiendas locales y expendios regionales. Gunther Dietz, al examinar la situación de los campesinos *p`urhépechas* en Michoacán, consideraba que por el contrario, dado el carácter monopolizador de los excedentes agrícolas que tenía este programa, a largo plazo se constituyó en una amenaza para los productores (Dietz, 1999). O bien se si considera la construcción de infraestructura hidroeléctrica en la que el INI fue duramente cuestionado, no tanto por su participación sino por la omisión con la que actuó frente a la construcción de la Presa Cerro de Oro (1972-1988) realizada en la antigua Chinantla, en los municipios de Ojitlán y Usila, en Oaxaca, que significó el reacomodo de 20 000 personas en su mayoría chinantecos y la inutilización de un área de cerca de 26 370 hectáreas, de las mejores tierras del estado. En primer término, porque la construcción de las presas condujo al desplazamiento de la población afectada, que no fue indemnizada en forma proporcional a

las pérdidas que sufrió, ni informada de la magnitud del desplazamiento al que iba a estar sujeta y que en ese caso significó el etnocidio del grupo.

Por otro lado, uno de los ámbitos más importantes del indigenismo oficial, el educativo, fue reabierto en 1971 cuando se impulsó en la SEP, la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena encargada de estructurar un sistema bilingüe y bicultural para la población indígena, con el apoyo de promotores culturales y maestros bilingües. Con ello se ofreció a los “disidentes” la oportunidad de poner a prueba sus proyectos alternativos (Dietz, 1995: 69). La creación de esta dirección significó el inicio de un cambio radical que se contrapuso a la tradicional labor del Instituto Nacional Indigenista caracterizada por castellanizar a la población indígena y a la del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) quien desde los años treinta empezó su labor alfabetizadora en Morelos, extendiéndose años después, mediante convenios con la SEP, a todo país, en donde además de asesorar y estudiar 187 idiomas, hizo proselitismo evangélico (Aguirre, 1994: 85 y 87). El cambio en la política para este grupo de población significó el inicio del desplazamiento del INI como la dependencia encargada de los asuntos indígenas y en particular de la labor educativa, sujeto ahora a planes sexenales.

La acción del INI también estuvo ligada a la política corporativa del partido en el poder hacia la población indígena. Por esos años la institución se comprometió en la formación de un nuevo sector bajo el control de la CNC, con la creación de los Consejos Supremos Indígenas.⁸

En 1975, a través del Instituto Nacional Indigenista, la CNC y la Secretaría de la Reforma Agraria se organizó el primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en Pátzcuaro, Michoacán, mientras en el campo mexicano se incrementaban el despojo de tierras y la apropiación de los recursos de las comunidades, el poder caciquil, el crédito usurario, el acaparamiento de la producción, la discriminación política, a la par de que la CNC perdía el

⁸ Los intentos de controlar el descontento en el campo se extendieron a la creación del Consejo Permanente Agrario (Conpa) que integró a casi todas las centrales campesinas (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 42).

control hegemónico sobre el sector campesino. El Congreso, pese a la convocatoria oficial, no dejó de ser un acto de denuncia de la situación de marginación, discriminación económica y política hacia la población indígena. El respeto a la autodeterminación de las comunidades indígenas, a las tierras comunales y ejidales, la dotación de tierras, el rechazo al cacicazgo, y el impulso al desarrollo mediante planes concretos en los que la población indígena participara,⁹ coordinando los esfuerzos y emitiendo su opinión, fueron los reclamos indígenas hacia el Estado y la sociedad. Uno de los resultados concretos de este Congreso fue la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), conformado por dirigentes que procedían fundamentalmente del magisterio (véase Carta de Pátzcuaro en: INI, 1978: 361).¹⁰

Un año después (1976) nuevamente el Estado apoyó la creación de la Asociación Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües, A. C. (ANPIBAC) con la intención de encontrar otro interlocutor -con el que poder dialogar ante el fracaso que tuvo frente al CNPI (véase Lameiras, 1978 y Pérez, 2000: 366).

La intención de continuar con la tradicional política corporativa del Estado se asentó en la encomienda dada por el presidente Echeverría a la CNC y la Secretaría de Reforma Agraria de organizar no sólo el Consejo Nacional de Pueblos Indios, sino los consejos estatales regionales y municipales que dieran acceso a los pueblos indígenas a los cargos públicos y al gobierno de las comunidades donde eran mayoría (Aguirre, 1990: 20).

Haciendo un recuento del “indigenismo desarrollista”, Warman comentaba su fracaso en tanto sus fundamentos aparecieron como falsos: “El aislamiento de los indios se contradijo con la observación empírica de su participación en el mercado y de su explotación en

⁹ En la Carta firmada por los integrantes de los Congresos Supremos de todo el país, se señalaba concretamente: “no deseamos ser receptores pasivos, sino activos (INI, 1978: 364).

¹⁰ Mejía y Sarmiento señalaban que pese a todo la creación del CNPI constituyó un adelanto con respecto a los sexenios anteriores por dos motivos: el primero el hecho de que el movimiento adquiere una presencia nacional y más articulada y en segundo lugar los indígenas por primera vez obtienen el reconocimiento como sujetos políticos (1987:164).

beneficio del sistema dominante”. Su cultura tampoco había permanecido inalterada, aunque no prosperó la homogeneización propuesta. Desde el punto de vista práctico “Las tecnologías atrasadas no pudieron ser sustituidas con ventaja por las técnicas ‘modernas’ impuestas desde fuera (que acabaron, con frecuencia, en fracasos muy costosos)” (Warman, 1978: 112).

A partir de esa crítica Warman volvería sobre el tema, a mediados de los ochenta para señalar la limitada labor gestora que desempeñó el indigenismo:

“La admisión del pluralismo y la autonomía étnicas requiere de la transformación de las instituciones indigenistas como organizaciones de servicio, de promoción y de procuraduría de las demandas de los pueblos indígenas expresadas a través de su participación directa...Su limitada labor gestora no obedece en los últimos años a un restringido crecimiento de las instituciones indigenistas, por el contrario, la magnitud de recursos materiales y humanos invertidos en ellas las han convertido en una enorme estructura burocrática, que contradictoriamente tiene poca participación en el debate nacional” (Warman, 1984: 54).

Habría que destacar que el indigenismo desarrollista privilegió los programas económicos y productivistas para integrar a través de la proletarización y en contados casos, la campesinización de los indígenas. La creación de los Consejos Supremos, buscaba canalizar el descontento y la integración de los indígenas al aparato de Estado.

Pero no se debe olvidar que durante el régimen de Echeverría se intentó responder a la movilización campesina, no solamente inyectando recursos al campo, también se intentó agrupar a sus líderes naturales para ampliar la base social del Estado. Sin embargo, la movilización espontánea rebasó con frecuencia a las direcciones anquilosadas de las centrales campesinas y los nuevos dirigentes no encontraron en el espacio institucional las condiciones para asegurarse el consenso de sus bases. Por ello, la represión de los movimientos -instrumentada por el ejército- se combinó con la encarcelación de sus líderes naturales; varió de región a región, aunque en las zonas de más alta concentración indígena fue mucho más intensa y selectiva. La proliferación de brotes guerrilleros, llevó a un fortalecimiento de aparatos armados privados (Gordillo y Block, 1988: 128-129). En la Sierra Norte de Puebla, el movimiento indígena fue duramente golpeado como consecuencia de la toma de tierras que realizaron durante esos años, como veremos en el capítulo quinto.

Sin embargo, con todos los problemas de orden práctico y teórico que conllevaba se institucionalizaron los programas de educación bilingüe en lengua indígena, con lo que se dieron los primeros pasos contra la abierta integración cultural realizada por vía de la castellanización de la población indígena y de manera indirecta, mediante la contratación de maestros indígenas, el surgimiento de una nueva élite en las regiones indígenas.

La ambigüedad del indigenismo de participación

Durante el gobierno de José López Portillo, el INI continuó con el proyecto indigenista del sexenio anterior, financiado por el boom petrolero que canalizó una gran cantidad de recursos hacia el campo en el fallido intento de lograr la autosuficiencia alimentaria. Y aunque se propuso entre sus lineamientos atender al reclamo de los pueblos indios de una participación más activa en los asuntos y programas que les concernían, en la práctica continuó el modelo integracionista en una nueva interpretación denominada “indigenismo de participación”.¹¹ Ya que la participación planteada por el indigenismo era ambigua, buscaba en el fondo integrar a los indígenas al proceso de desarrollo, sin permitir su autonomía (Barre, 1982: 48).

En un balance general de este sexenio puede decirse que a partir de este momento existe una clara desarticulación entre la política indigenista y su praxis, mientras la política agraria se endureció con la cancelación del reparto agrario y de la legalización de la propiedad existente:

“En este contexto, el quehacer práctico del Instituto Nacional Indigenista experimentó un desfase notorio con los planteamientos originales de la institución y aun con los que proponía el «indigenismo de participación». Los Centros Coordinadores Indigenistas, núcleos operativos del Instituto al no ser dotados de una capacidad real para asumir la magnitud de las nuevas tareas, permanecieron

¹¹ Ignacio Ovalle Fernández director en turno del Instituto y de Coplamar, en 1982 expuso en la Memoria institucional esta compleja situación: “De esta manera, si bien el Instituto Nacional Indigenista no recibió todos los recursos económicos que serían necesarios para el adecuado cumplimiento de su responsabilidad, se convirtió en el custodio de esta ideología y en el eje de todas las acciones tendientes a atenuar nuestros extremos de marginación. El Sistema Coplamar y sus diferentes programas responden a este propósito” (INI, 1982: 12).

atrapados en el esquema anacrónico del «indigenismo de integración»” (Valencia, 1983).

Los recursos para atender a la población indígena fluyeron, a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) creada en 1977; de la que el INI pasó a depender en los hechos, junto con otras diez instituciones más.¹² Aun cuando formalmente pertenecía al sector de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, su labor no se restringió a esto, sino por el contrario, se amplió para atender a una población carente de mínimos de bienestar, para lo que se impulsaron las actividades productivas, los servicios, el fortalecimiento de las culturas étnicas y su capacidad de autodefensa (Ovalle, 1978: 14) (véase cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. INI, Cobertura demográfica y territorial, presupuesto por sexenios

Año	Población atendida ¹	Presupuesto (millones de pesos) ²	CCI creados ¹	Año	Población atendida ¹	Presupuesto (millones de pesos) ²	CCI creados ¹
1970	sin datos	27.33	0				
1971	649,000	Sin datos	4	1977	2,340,000	461	11
1972	1,616,000	Sin datos	8	1978	2,466,000	586	3
1973	2,037,000	Sin datos	16	1979	2,700,000	868	3
1974	2,193,000	Sin datos	13	1980	3,400,000	1,119	2
1975	2,258,000	220.10	12	1981	3,500,000	1,372	0
1976	2,305,000	317.11	5	1982	3,600,000	2,211	0
Total			58			6,156	19

Fuentes: 1. López Portillo, Sexto Informe de Gobierno. Anexo 1 Estadístico Histórico. México, 1982:1045, 1048;

2. INI, México Indígena. INI, 30 años después. Revisión crítica, México, 1978: 392; INI, Memoria 1976-1982. México, 1982:210

¹² Coplamar coordinaba las siguientes instituciones: La Forestal (FCL), Fonart, Fidepal, Promotora del Maguey y del Nopal, Comisión Nacional de Zonas Áridas, (Conaza), Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH), Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, el Fideicomiso del Fondo Candelillero; Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER); el de la explotación de la hierba de Candelilla y la Compañía Forestal de la Lacandona (COFOLASA).

La diversificación y ampliación de funciones puede verse esquemáticamente al analizar la estructura del INI, del cual dependían desde el Museo de Artes e Industrias Populares hasta los Centros Coordinadores (véase gráfica 2.3).

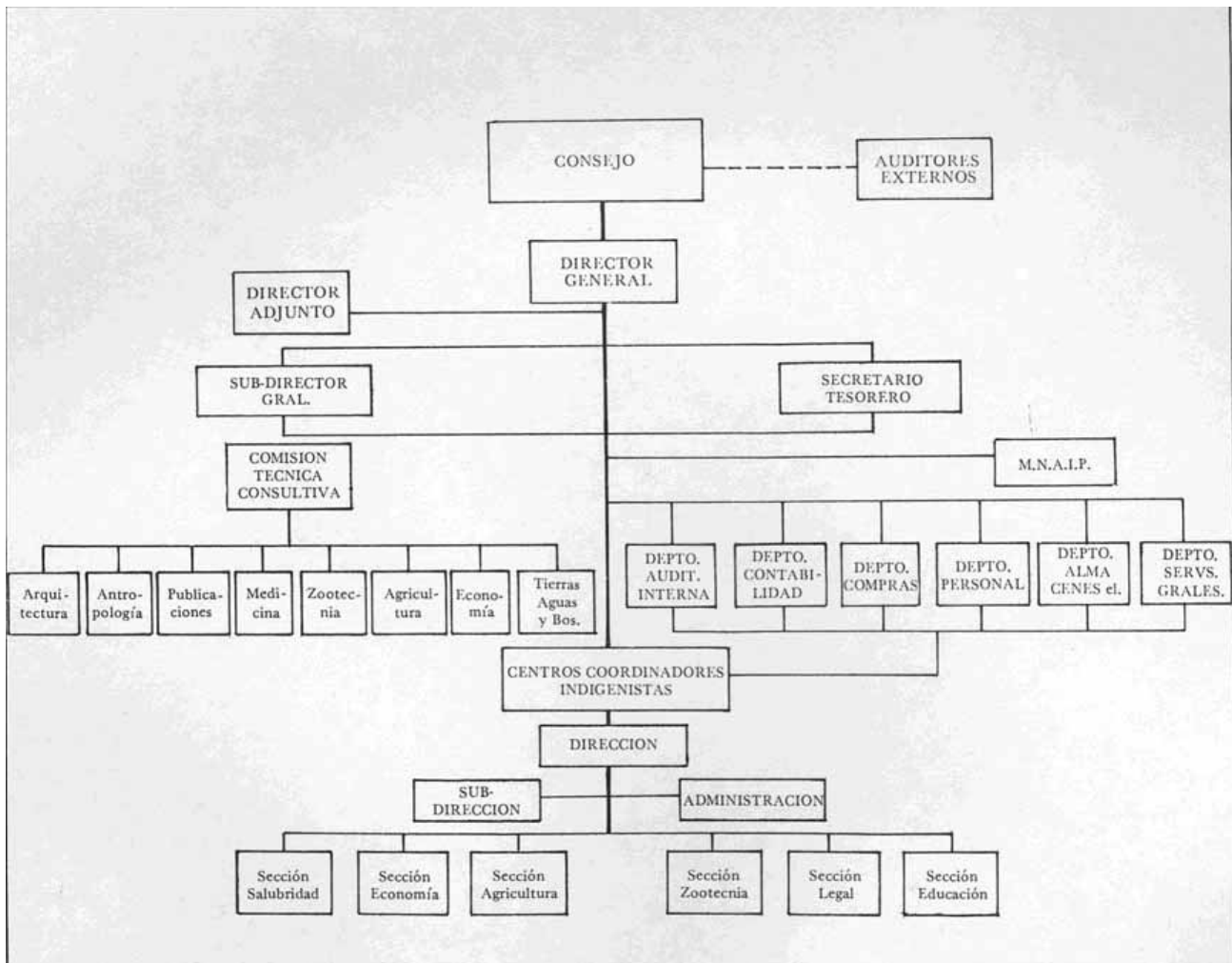
El trabajo de coordinación encomendado al INI durante este sexenio le implicó mantener relaciones con algo más de una veintena de instituciones, a través de la celebración de convenios, la integración territorial de proyectos de las diferentes instituciones públicas, contando con la participación de la comunidad, de las unidades regionales de Coplamar y con la supervisión de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODE) que presidían los gobernadores de los estados.

En ese sexenio se celebraron más de 60 convenios con diferentes instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Conasupo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), la SEP, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Banrural, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Fertimex y otras dependencias de Coplamar, aunque algunos de ellos implicaron el traspaso de funciones a otras instituciones como en el caso de los servicios médicos que fueron transferidos al IMSS y algunas responsabilidades en el abastecimiento de productos básicos que fueron coordinadas por Conasupo (INI, 1982: 110 y Aguirre, 1994: 137).

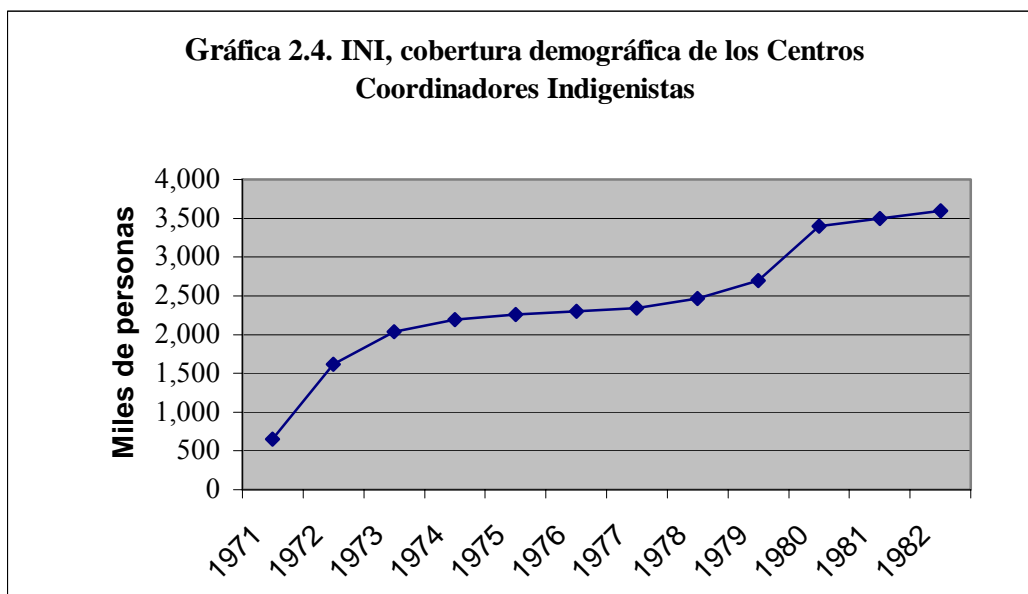
La cobertura institucional se extendió a 84 regiones interétnicas, mediante la inauguración de 19 centros coordinadores más, entre 1977 y 1980, con lo que la cobertura de atención, según cifras oficiales, pasó de 2.340 millones a 3.6 millones de indígenas atendidos. En porcentajes, esto representó un ascenso del 29% al 45% de la población indígena total.¹³ (López Portillo, José, 1982: 1045) (Gráfica 2.4).

¹³ El INI calculaba para 1982 que la población indígena del país era alrededor de 8, 042,390 personas, lo que constituía cerca del 10% de la población nacional.

Gráfica 2.3 Organigrama del INI



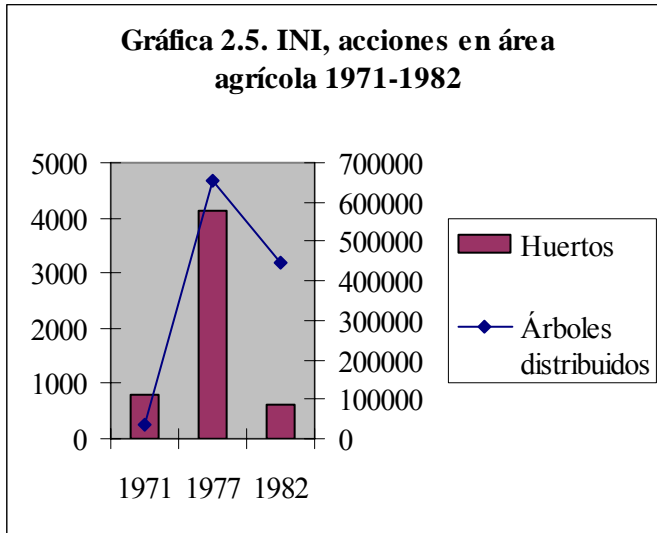
Fuente: INI, Memoria de actividades 1976-1982, México, 1982



Fuente: López Portillo. Sexto Informe de Gobierno, 1982, Anexo Estadístico Histórico: 1045

Un conjunto de acciones se gestaron en esta etapa, de particular importancia fueron las de orden cultural como la creación de la escuela de música mixe, el Archivo Etnográfico Audiovisual del INI, la constitución de 417 comités de defensa y desarrollo de las culturas originarias, la primera generación de indígenas etno-lingüistas bajo un convenio con el CIS-INAH, así como el impulso de lo que años después se constituiría en la red de radiodifusoras.

La gráfica 2.5 nos muestra como durante el sexenio de Echeverría se incrementó la distribución de árboles frutales y la implementación de huertos en las regiones indígenas. Después de 1977 ambas acciones continuaron realizándose, aunque en menor medida



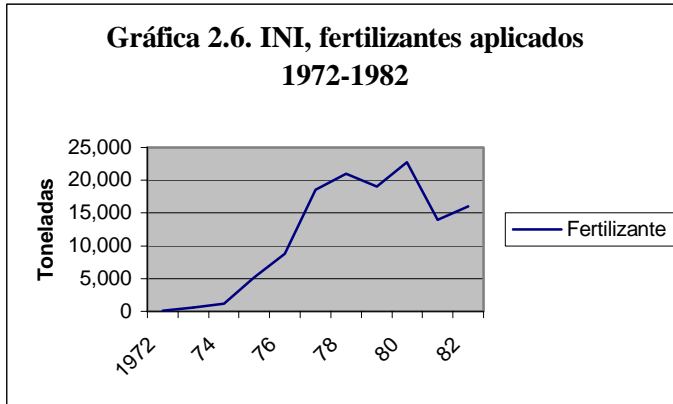
En el área productiva, el INI continuó laborando en la forma como lo había venido haciendo (introducción de semillas mejoradas, parcelas demostrativas, reforestación, introducción de frutales, sanidad animal, mejoramiento genético, instalación de apiarios, unidades de producción ganadera y avícola).

Fuente: López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo 1, Estadístico Histórico, México, 1982: 1045.

Con estos programas se pretendía tomar en cuenta los “patrones culturales” de los diferentes grupos étnicos, “así como capacitar a elementos de los grupos étnicos para la gestión de créditos y administración de recursos, logrando mayor eficiencia en su aprovechamiento. Facilitar la obtención de financiamiento para el desarrollo de programas productivos en las regiones interétnicas, diversificar las actividades productivas, elevar la producción y productividad en las regiones interétnicas” (INI, 1982: 179).

La intención de modernizar la agricultura se aceleró a partir de 1978, con la introducción de un conjunto de programas de crédito que empezaron a funcionar en algunas regiones indígenas, como el crédito de avío para el cultivo de maíz de temporal, realizado con el Banrural, con este programa se otorgaron créditos, vía INI, para la compra de fertilizantes e insecticidas y en algunos casos para las labores de cultivo, según la capacidad de pago de los productores, que organizados en grupos, recibieron créditos para el cultivo de pequeñas áreas de 1.5 ha en promedio. para la adquisición de insumos (principalmente fertilizantes) y algunas labores de cultivo, dentro de la Alianza para la Producción y del Sistema Alimentario Mexicano (INI, 1982: 179-180).

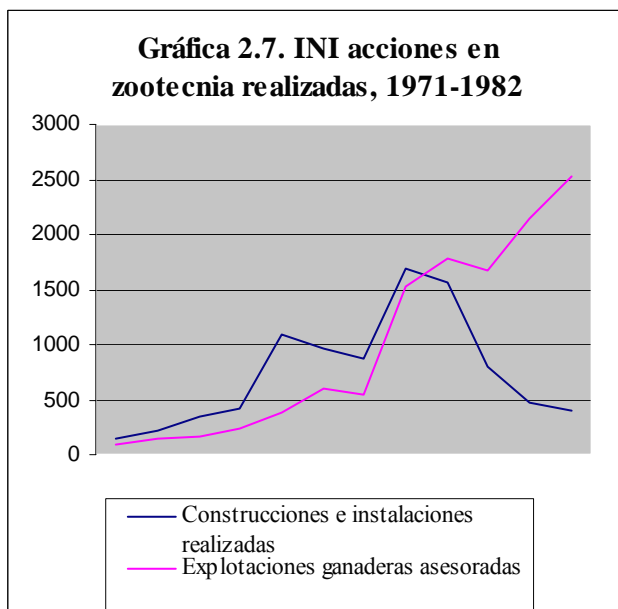
Con el Programa Nacional de Fertilización en Áreas Indígenas en coordinación con Fertilizantes Mexicanos S.A. (Fertimex) iniciado desde 1971 y ampliado a partir de 1977, se introdujeron los fertilizantes en las comunidades a un precio inferior al que los acaparadores lo vendían (vía Banco Nacional de Crédito Rural) (INI, 1982:180).



La gráfica 2.6 nos muestra como durante toda esta década el INI participó activamente en esta tarea, llegando a distribuir en 1981 más de 20 000 toneladas de fertilizantes.

Fuente: López Portillo. Sexto Informe de Gobierno, Anexo 1, Estadístico histórico, México, 1982: 1045.

Esta estrategia tenía como intención elevar la productividad en las áreas rurales y revertir la crisis alimentaria que atravesaban las regiones indígenas de todo el país. Estos intentos de tecnificación del agro llegaron a las regiones indígenas, dejando ver la inoperancia de la postura que sostenía el indigenismo de la época sobre el “respeto cultural”.

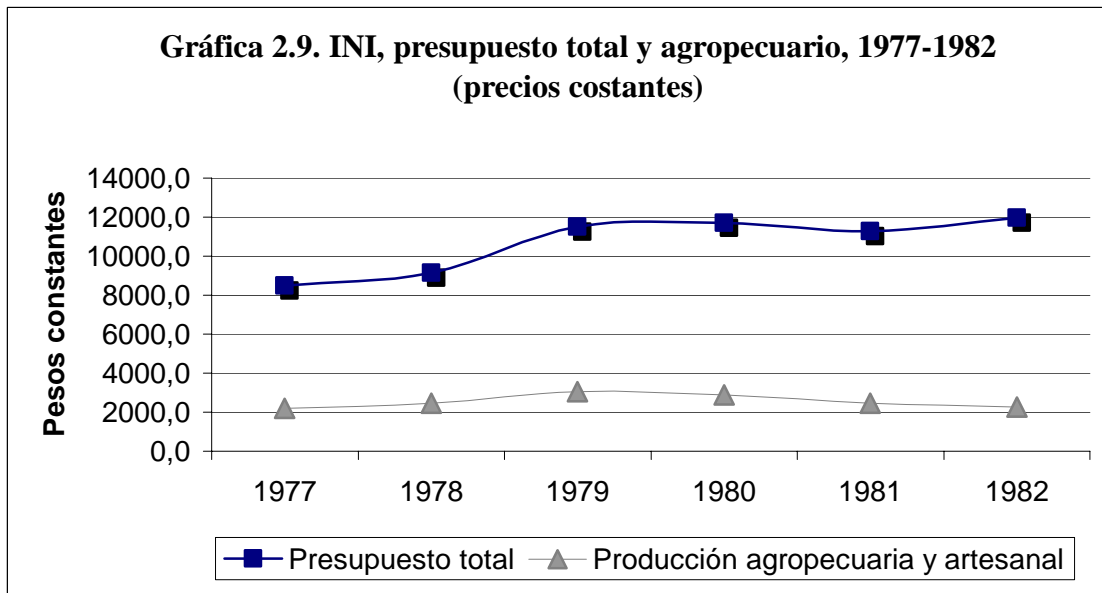
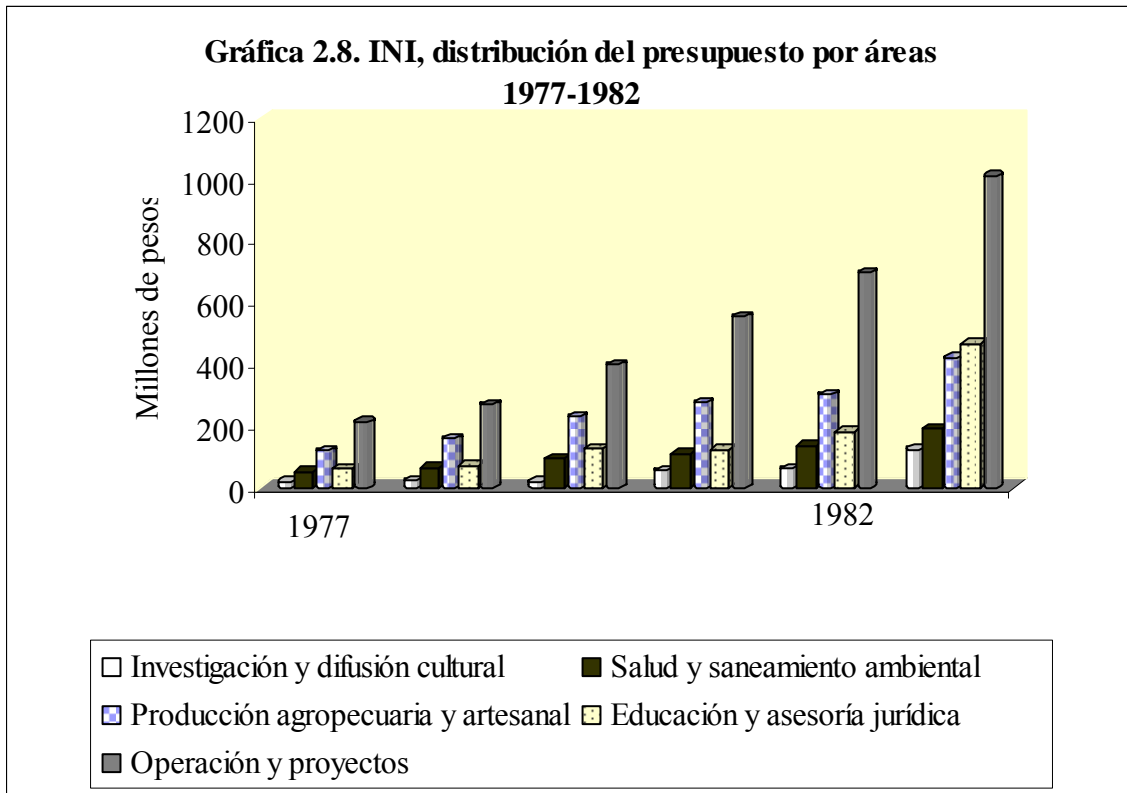


La gráfica 2.7 nos muestra el incremento a lo largo de la década de los setenta de las asesorías técnicas en las regiones indígenas, no sucedió lo mismo con la construcción de instalaciones para este fin, que pasaron a segundo término.

Fuente: López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo1 estadístico-histórico, 1982:1045

En el INI, el presupuesto aumentó ligeramente durante los primeros años, para después mantenerse casi sin cambios durante el resto de este periodo a precios constantes, distribuido en cuatro áreas: Operación y proyectos; educación y asesoría jurídica; producción agropecuaria y artesanal; salud y saneamiento ambiental (Gráfica 2.8). De ellos el dedicado a la producción agropecuaria y artesanal, a precios constantes, aumentó ligeramente hasta 1979 para después disminuir a cifras similares a las de 1977. En el último año de gobierno este porcentaje disminuyó, aunque no tan severamente como la construcción de infraestructura social (Gráfica 2.9).

Además de las acciones emprendidas por las instituciones mencionadas, en el balance sexenal deben incluirse empresas como Profortarah, constituida desde el régimen anterior, para el manejo de los bosques de la región Tarahumara, que recibió un fuerte impulso mediante el cual se crearon empleos permanentes para 20 mil indígenas. Años después demostró su inviabilidad y por tanto fue liquidada. El propio Aguirre Beltrán en un balance al respecto afirmó que las grandes empresas madereras se apoderaron del consejo directivo de ese organismo forestal descentralizado, dejando a los *rarámuri* en las mismas condiciones (Aguirre, 1994: 47).



Durante este sexenio también se construyeron cinco plantas industriales organizadas en comités de producción y abasto y en empresas de solidaridad social para dar trabajo a 70 000 familias mixtecas, nahuas, tlapanecas y mestizas tejedoras de palma y planes como el Huasteco (1977) que tenía como fin expreso desactivar el polvorín en que se había convertido la Huasteca hidalguense por el enfrentamiento entre campesinos pequeños propietarios y ganaderos, protestas de partidos políticos y asociaciones de defensa de los derechos humanos y la respuesta de las oligarquías ante los programas de modernización en el campo (Véase al respecto: Ruvalcaba, y Alcalá, coords.: 1993).

Mientras en algunas regiones la acción estatal se iniciaba, en otras, por el contrario, la subordinación y el control de los procesos productivos exigido por las instituciones oficiales provocó el rechazo de las organizaciones de productores, que se movilizaron por el financiamiento para la producción y por el control autogestionario de los procesos productivos. Este es el caso de la Coalición de Ejidos del Yaqui y del Mayo, que había recibido 75 000 hectáreas en el valle del Yaqui en 1976, después de intensos enfrentamientos con los latifundistas de la región. Tras desafiar a Banrural y a la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, ANAGSA, crearon un fondo común en 1979 para asegurar sus cosechas al 100%, con el objetivo de independizarse técnica, financiera y comercialmente de estas instituciones, a las que acusaban de contribuir a su descapitalización (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 147).

Pese a la intención participativa de la población en los programas emprendidos por el INI, las formas de colaboración planteadas hasta ese momento se restringieron al seguimiento y evaluación de los proyectos destinados a dotarlos de bienes o servicios, particularmente los programas establecidos en coordinación con la Secretaría de Obras Públicas.

Así pues, la crítica al “indigenismo de participación” no difirió de la realizada al “indigenismo integracionista” del periodo anterior, por su sesgo economicista y la poca participación indígena con la que fueron concebidos sus programas.¹⁴ Más bien se abrió la

¹⁴ Enrique Valencia expuso esta crítica señalando: “El “indigenismo de participación”, debe reconocerse, sostuvo como estrategia de combate contra la marginalidad, el desarrollo potenciado de

posibilidad de que una nueva generación de profesionistas indígenas empezara a ocupar cargos de dirección en los Centros Coordinadores del país.

La receta que se propuso durante este periodo, la de llevar más recursos no sólo a los indígenas, sino al campo en general, subestimó la capacidad de adaptación que tenían las estructuras regionales de poder para “participar” de estos beneficios, pero también sobreestimó la capacidad de adaptación de las instituciones gubernamentales, que se vio desestructurada. Al finalizar el sexenio la reconstitución del cacicazgo en las regiones indígenas y campesinas fue el resultado que se obtuvo, junto con el debilitamiento del propio Estado que empezó a ser visto bajo otra perspectiva, por los campesinos e indígenas que rechazaban su tutoría y buscaban limitar su intervención.

El descontento indígena afloró en algunas regiones: en Sonora los pápagos exigieron la destitución del director del CCI a causa de su oposición a los intereses de la comunidad en 1981. Al año siguiente miles de indígenas choles, tzeltales, tojolabales y tzotziles de nueve municipios, tomaron los Centros Coordinadores de Chiapas para protestar por la imposición del coordinador estatal (Mejía y Sarmiento, 1987: 67 y 65). En general puede decirse que hubo un conjunto de demandas no satisfechas o de problemas generados por una deficiente gestión pública.

la capacidad productiva y cultural de las etnias. Pero implementado como acción económica unilateral del Estado, la contradujo. No resulta extraño, pues, que para esclarecer la acción institucional en el ámbito indígena de la sociedad, se apelara tan fuerte y reiteradamente a conceptos instrumentales como los de programación, coordinación, evaluación y seguimiento, todos ellos de cuño económico-funcional. Una cortina de programas y proyectos concebidos en este marco, sumió la autodeterminación de las comunidades en las limitantes institucionales (1983).

El balance sobre los programas de participación

Durante la década de los setenta y principios de los ochenta dos programas de gobierno incorporaron metodologías participativas: el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y el Conasupo-Coplamar. Por su larga duración y por su amplia cobertura merecen un acercamiento, para entender hasta donde se había avanzado desde la perspectiva institucional en este rubro.

El primero de ellos fue un programa nacional que abarcó 30 microrregiones del país, que con el transcurso de los años se amplió hasta abarcar 100 en 20 entidades federativas. El PIDER contó con una mezcla de recursos financieros provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, que en 1973 proporcionó un primer financiamiento al gobierno de Echeverría para apoyar su política agrícola; del Banco Mundial que dos años después proveyó al programa con 295 millones de dólares. Contando con estos recursos, la Secretaría de Programación y Presupuesto y catorce organismos más, entre ellos el INI, comenzaron un programa de obras públicas e infraestructura, que se amplió durante el gobierno de López Portillo para ligarse a las políticas de marginación.

El objetivo central del programa era proporcionar financiamiento y servicios, a grupos de campesinos que carecían de infraestructura, servicios y la organización social necesarios para iniciar su desarrollo. Las inversiones se encauzaron prioritariamente a la producción, en la forma de créditos de desarrollo agrícola, pecuario o de regadío; en segundo término al apoyo a la producción y en tercero a la infraestructura social.

El carácter innovador del programa radicaba -según su propia visión- en el interés por lograr la coordinación de las instituciones participantes y la planificación y participación activas de los estados y municipios, en los cuales se diseñarían y ejecutarían los programas. La descentralización de los recursos tenía por objeto lograr la participación de los beneficiarios en el proceso de planificación.

El programa buscó en un principio la estrecha vigilancia de las obras físicas construidas y su utilización por los beneficiarios lo que marcó hasta cierto punto un precedente importante en la administración pública, que se había caracterizado por el deficiente control y vigilancia de los proyectos que emprendía. Sin embargo a medida que amplió su radio de acción, el sistema de vigilancia comenzó a deteriorarse.¹⁵

El PIDER estructuró su propia metodología de participación comunitaria con la experiencia que poco a poco fue alcanzando después de varios años de operación y seguimiento de las inversiones realizadas en las regiones previamente determinadas.

Las premisas básicas propuestas por su metodología eran seis:

- a) La participación campesina debía surgir de las propuestas planteadas por los campesinos: “que el plan de desarrollo contenga y refleje lo que los miembros de cada comunidad han solicitado directamente a los organismos idóneos como apoyo necesario”.
- b) El diagnóstico de las comunidades debía realizarse después de una larga reflexión colectiva, que exigía la participación de técnicos, sin la intención de imponer sus puntos de vista.
- c) La programación comprendía una etapa preliminar y otra definitiva, en donde los anteproyectos y los proyectos emanados de éstos, debían profundizar sobre la viabilidad técnica, económica y social de las actividades a desarrollar, así como afinar las acciones de acuerdo al presupuesto aprobado.
- d) El objetivo de la programación era identificar las posibilidades de integración de un plan regional. La programación debía por lo tanto “conciliar la estrategia global con las distintas prioridades del lugar”.
- e) El ejercicio de programación debía involucrar a los equipos centrales, estatales y organismos participantes.

¹⁵ El PIDER contaba con un organismo de investigación y vigilancia, el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, CIDER, del cual fue director en 1978 Arturo Warman, diez años después director del INI (Cernea, 1979: 23).

f) El logro de los objetivos finales debía estar presente en el proceso de programación, de tal forma que la selección de las regiones, de las localidades y de los beneficiarios permitiera su cumplimiento (Cernea, 1979: 144-146).

Con esta metodología la participación de la comunidad únicamente fue estimulada en la etapa de selección de los proyectos de inversión y no en su implementación, lo que se logró sólo después de varios años, en la mayoría de los casos. La falta de una intervención comunitaria en el control y monitoreo del proceso fue una de las debilidades clave del programa según la valoración de algunos estudiosos del programa (Fox, 1990: 252, Cernea, 1979: 39). En su intento de abarcar a un gran número de productores agrícolas, se redujo como ha sucedido con otros proyectos, el gasto por explotación agrícola, lo que a la larga también le resta proyección regional (Cernea, 1979: 10).

No en todos los casos el PIDER favoreció la participación comunitaria, estudios concretos señalaron que más bien fue el compromiso social de muchos de sus promotores de base, interesados en ayudar a las organizaciones campesinas, los que motivaron la participación de la comunidad (Fox, 1990: 253, Martínez, 1991: 135).

Un inventario de vigilancia del programa realizado en 1978 reveló que aproximadamente un 19% de las 4 400 obras construidas por PIDER no se terminaron o no funcionaban. Pero además un 10% de las obras de apoyo productivo e infraestructura social y un 35% de las obras productivas no funcionaban. Entre las razones que se argumentaron estuvieron: problemas de coordinación e inversión complementarias, falta de asistencia técnica, de mantenimiento por los beneficiarios y deficiencias del diseño técnico inicial. De ello se concluía la necesidad de informar a la comunidad sobre el contenido, objetivo y plazos de los programas de inversión, así como de los contratistas que realizarían las obras.

Pero además se argumentaba que la descentralización del proceso de vigilancia debió ir acompañado de información y vigilancia de la institución coordinadora, para que se adoptaran en su momento medidas correctivas que rectificaran las demoras y las insuficiencias. El involucramiento del personal debería ir acompañado de la vigilancia

posterior a la conclusión de las obras, considerando sobre todo si éstas eran utilizadas por los beneficiarios, con lo que se alentaría la participación de las comunidades rurales, el proceso de vigilancia y evaluación. Sin embargo, en este programa la participación fue incorporada en la planeación del proyecto, de ahí se derivaron las debilidades del mismo en la supervisión y uso de las instalaciones creadas; por otro lado la inducción “desde arriba” hizo que el proceso de decisión final no recayera en la comunidad, sino en las instancias centrales que acordaban en último término si se realizaba el proyecto.

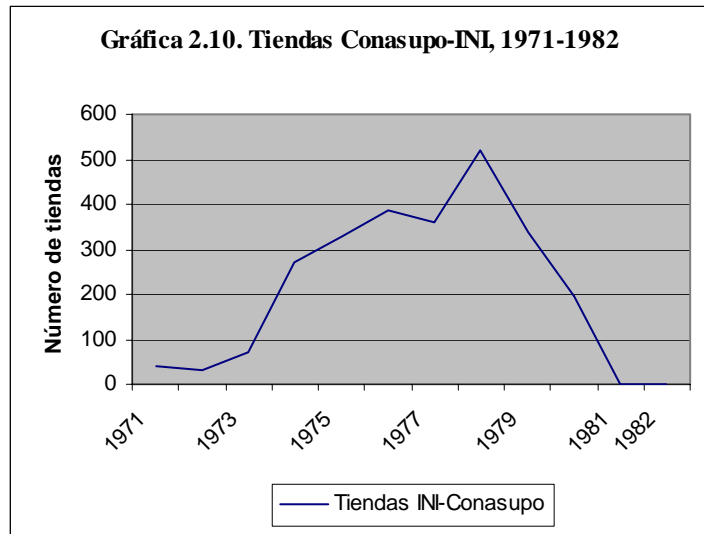
El segundo de los programas en el que la participación de las comunidades emergió como tema central fue el programa Conasupo-Coplamar cuyos antecedentes se remontan al sexenio de Luis Echeverría durante el cual esta institución se convirtió en una de las paraestatales más influidas por las corrientes políticas reformistas que intentaban revitalizar la legitimidad del Estado. A partir de 1979 se realizaron cambios en la forma de operar de las tiendas rurales. La mayoría de ellas, durante el régimen de Echeverría, operaron como concesiones al sector privado, y el resto como “tiendas institucionales” administradas por paraestatales o dependencias del gobierno proveídas por Diconsa (Fox, 1990: 249). La creación de Coplamar y dentro de éste, el programa Conasupo-Coplamar posibilitó un cambio en el programa de abasto centrado desde ese momento en la apertura de tiendas campesinas administradas por organizaciones campesinas. La alianza entablada entre Ignacio Ovalle, director de Coplamar y del INI, y Demetrio Sodi, gerente general de Diconsa hizo posible este planteamiento.¹⁶

El primer paso en este sentido se dio con la participación del INI en la selección de las localidades para la ubicación de los almacenes, en por lo menos 30 de estos sitios, pensando en proveer de recursos económicos y de legitimidad política a organizaciones campesinas.

¹⁶ Diconsa era la subsidiaria más grande de Conasupo en ese momento, encargada de distribuir alimentos básicos para regular el mercado.

En la gráfica 2.10 podemos observar como hubo durante la década un incremento impresionante de las tiendas Conasupo-INI, que abruptamente terminó en 1981.

La participación comunitaria en esta experiencia de abasto se iniciaba con una asamblea en donde se aceptaba o rechazaba poner la tienda que funcionaba bajo el principio de “corresponsabilidad”.¹⁷



Fuente: López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, México, 1982: 1047

La comunidad ponía el local y Conasupo aportaba el capital de trabajo. La tienda era administrada por un Comité Rural de Abasto elegido democráticamente y formado por seis personas. Este comité estaba encargado de dirigir y representar a la comunidad en las reuniones en las que Diconsa suministraba los productos para venderse en la misma. La comunidad era informada mensualmente por el Comité Rural y los encargados de la tienda de los avances del programa. El Comité y los encargados de la tienda asistían a las reuniones de los Consejos Comunitarios de Abasto, con el objetivo de supervisar el abasto a las tiendas. Estos organismos eran considerados la piedra fundamental del programa.

Siguiendo el ejemplo de PIDER, el programa era constantemente monitoreado por la institución a través de los informes sobre la participación de la comunidad y del

¹⁷ La promoción de estas asambleas comunitarias se hizo mediante promotores. Estos eran profesionistas en ciencias sociales, aunque también hubo activistas pertenecientes a organizaciones maoístas (como la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de masas, OIR-LM, arraigada en el movimiento magisterial) o de organizaciones de ultraizquierda como la Federación Nacional de Organizaciones Bolcheviques (FNOB) antecedente de Antorcha Campesina, atraídos al programa por una corriente reformista liberal que pensaba que la participación comunitaria debilitaría el poder de las élites locales y la burocracia estatal anticampesina.

cumplimiento de Diconsa de abastecer las tiendas realizados por el personal administrativo de campo y de sus supervisores; también lo era a través de las actas, donde se asentaba los resultados de las reuniones del Consejo Comunitario de Abasto y por último, a través de los informes del almacén y de los gerentes de sucursal Diconsa.

A pesar de todo este seguimiento, el proceso de participación fue desigual dada de la falta de involucramiento de la población en las asambleas para formar los Consejos Comunitarios de Abasto. Si bien el programa por si mismo no enfrentó abiertamente las estructuras locales de poder, sus efectos pudieron percibirse al crear las plataformas para que los campesinos si lo hicieran. Con una estrategia de presión de campesinos por un lado y de funcionarios por otro se logró el funcionamiento de las tiendas. La institución sufrió las presiones externas de Presidentes Municipales y caciques locales, así como las de la propia burocracia interna que había creado sus propios cotos de poder e intereses. Al finalizar el programa, alrededor de 400 de un total de 600 promotores del programa fueron reemplazados ante los conflictos suscitados. Muchos de ellos eran jóvenes que vieron en la consolidación de organizaciones sociales autónomas la clave para la democratización de la sociedad (Fox, 1990: 260, 269).

La participación comunitaria fue exitosa solo en algunas de las zonas de cobertura del programa. Jonathan Fox señalaba en términos muy generales que, en gran parte del sur y sureste del país funcionó; lo que no sucedió en las regiones del norte y noroccidente. Las razones que aduce fueron las siguientes: *Diferencias económicas* habidas entre norte y centro occidente y el sur. *Diferencias políticas*, entre ambas regiones debidas al mayor poder que tenían los caciques en las comunidades indígenas más alejadas en el sur y sureste del país, ante lo cual el programa daba la legitimidad política necesaria para evitar la represión. *Diferencias culturales*, en las regiones donde aún funcionaban las instituciones tradicionales indígenas para el trabajo comunitario y donde los procesos de toma democrática de decisiones por consenso estaban más intactos (Oaxaca, Puebla, Veracruz, Yucatán y Guerrero) (Fox, 1990: 273).

En la Meseta *P'urhépecha* por ejemplo, la cooperación de las comunidades se debilitó a medida que Conasupo controló los Comités Comunitarios de Abasto y coartó a la población

organizada en torno al Comité del Pueblo (organización surgida en los años ochenta), de controlar las tiendas. Con esto se creó un conflicto que llevó a la constitución de una Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) ligada a Conasupo que controló al Consejo. Finalmente esta última desapareció, víctima de malos manejos y de falta de representación en la región (Alonso, 1993: 21-22).

Con la Cooperativa Agropecuario Regional “*Tosepan Titataniske*” en la Sierra Norte de Puebla las cosas funcionaron de otra manera, precisamente porque la organización logró mantener bajo su control el programa, evitando así la ingerencia de comerciantes, caciques y acaparadores que querían a través de la Asamblea del Pueblo entrometerse en el desempeño del mismo y de la propia institución que quería imponer su propuesta. En 1983, la Tosepan acordó con las autoridades de Diconsa operar el programa, quedando el Consejo Comunitario de Abasto como una comisión más dependiente de la cooperativa (Martínez, 1991: 167).

En el caso de Oaxaca, las causas del éxito son adjudicables al diseño del programa, compatible con el tequio y el sistema de cargos. Pero además al intenso apoyo que dieron los maestros rurales y promotores experimentados quienes compartieron un compromiso consciente de estimular el desarrollo de las organizaciones democráticas.

En otros casos el programa Conasupo–Coplamar generó por si mismo la movilización regional, como en los casos de Huaxcaltepec en Oaxaca (1981) y sus 54 tiendas (en la región costera de Pinotepa) y la Unión Libre Campesina (ULC) en los Valles Centrales. En el primer caso el proceso de organización con el que se formó el Consejo de Abasto empezó y se extendió de la costa hasta las montañas. A partir de 1985, la prioridad de la dirección del Consejo de Abasto fue organizar la Unión de Ejidos “Despertar Campesino”, creada con el fin de participar en el mercado cooperativo y en los proyectos de inversión. En el segundo caso, la Unión Libre Campesina (ULC) surgió del Consejo Comunitario de Abasto de los Valles Centrales de Oaxaca, Este organismo forjó un movimiento a lo largo del estado y, en determinados momentos nacional. Su acción se extendió contra Banrural quien les abastecía de fertilizante a altos precios (Fox, 1990: 279). Al finalizar el sexenio en 1982 una cuarta

parte de los Consejos Comunitarios de Abasto impulsados, funcionaba en forma democrática, de éstos, la mitad estaba en Oaxaca.

Estas dos experiencias nos muestran, en primer término, dos vertientes de la participación de las comunidades en una iniciativa iniciada “desde arriba” es decir, desde el Estado para desarrollar las zonas marginadas, en las que intervino el INI. Los objetivos de la participación eran diferentes y limitados: en uno, la planeación de proyectos de creación de infraestructura y en otra, el abasto de alimentos. La cooperación en un caso era al principio del proceso y en el otro, el de las tiendas, se daba a través de la supervisión.

En experiencias como la de Conasupo-Coplamar la correlación de fuerzas sociales al interior de la propia institución influyó en el éxito o fracaso de la experiencia. La disputa por la regulación de los mercados nacionales y locales de granos fue el eje central del conflicto. Esto mismo fue lo que impidió desde el ámbito del Estado, el impulso a la participación de las organizaciones campesinas.¹⁸

Por ello puede afirmarse que estos programas mostraron que cuando hay intención del gobierno, los recursos políticos y económicos pueden ayudar a la participación y la consolidación de las organizaciones campesinas, modificando la correlación de fuerzas entre las comunidades campesinas, los caciques, los funcionarios de las instituciones y los políticos. Estas experiencias indudablemente impactaron al indigenismo institucional, pese al cuestionamiento que se venían dando en varias regiones indígenas sobre la actuación del INI.

¹⁸ Flores, Paré y Sarmiento señalaban que los Consejos Comunitarios de Abasto eran obstaculizados en su lucha por el abasto por su relación con las dependencias oficiales en el momento de acercarse a otras organizaciones independientes (1988: 230).

De la crítica al indigenismo al etnodesarrollo

Después del auge económico experimentado en la economía mexicana durante el periodo de 1978 y 1981, propiciado por el petróleo, al año siguiente, la recesión económica provocada por la crisis de deuda externa, la subsiguiente nacionalización de la banca, la suspensión de los créditos, la reestructuración del gasto del Estado, en suma la reestructuración económica cambió completamente el panorama político en el país, sujetándolo al modelo neoliberal, bajo los lineamientos del FMI y del BM.

La urgente reforma del Estado requería varios complementos: el desarrollo de la democracia política y una mayor equidad social, que compensara la reestructuración económica y política que se empezó a gestar. Suponía, también abandonar la idea de “Estado propietario” para “promover la eficiencia económica” y el desarrollo y aplicar los recursos del Estado a la atención de los “rezagos” sociales: extrema pobreza y carencia de servicios para la población urbana y rural, con especial énfasis en los sectores de menores ingresos, además de dar por terminado el reparto agrario varias veces anunciado por López Portillo.

En este clima enrarecido un grupo de intelectuales, plantean no sólo para México, sino en general para América Latina, las tesis del etnodesarrollo entendiendo por esto: “el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se definía según sus propios valores y aspiraciones” (Bonfil, 1982: 133).

Para lograr el etnodesarrollo Guillermo Bonfil, uno de sus promotores, reconocía dos posibles formas: la primera, a través de aumentar la capacidad de decisión, la recuperación de recursos enajenados y fortaleciendo las formas de organización que permitieran el ejercicio del control cultural y la segunda, por medio del incremento de la disponibilidad de recursos ajenos susceptibles de quedar bajo control social del grupo: nuevas tecnologías, habilidades y conocimientos, formas de organización para la producción y la administración, etc. (Bonfil, 1982: 135).

Para quienes sustentaban las tesis del etnodesarrollo éste brindaría a la población indígena la posibilidad de revertir la desigual situación que, culminaría con la transformación, o al menos el equilibrio de las fuerzas políticas que estaban en oposición, los indígenas y la sociedad nacional, pese a que para llegar a la autonomía, se señalaba como indispensablemente, tanto la restitución y garantía de los territorios étnicos, es decir, su reconocimiento (Bonfil, 1982: 137-138).

Sin embargo, esto último era poco probable si se considera que desde el régimen de López Portillo al interior del gobierno hubo un cambio en la correlación de fuerzas que facilitó el avance de la burguesía agraria en el terreno político y económico con medidas como nuevos límites a la propiedad agraria que consolidaron las garantías para la posesión de grandes extensiones de tierra, así como un mayor poder de negociación con el Estado para la cancelación del reparto agrario, estos cambios llevaron en 1984 a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) a una de las más intensas movilizaciones campesinas e indígenas que congregó a más de cien mil personas, entre campesinos y simpatizantes del movimiento en el Zócalo de la Ciudad de México en búsqueda de respuesta a sus demandas por tierras y cese de la represión de sus agremiados.¹⁹ Ya para ese entonces el movimiento indígena radical agrupado en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios, se había separado del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) y se había adherido a la CNPA en la búsqueda de apoyo a sus demandas de tierra (cuadro 2.3).

Así pues, mientras Bonfil advertía que el ejercicio de la autodeterminación indígena requería además de la constitución de una unidad político administrativa, con autoridad

¹⁹ Desde sus orígenes, en 1979, la CNPA conformada fundamentalmente por comuneros-miembros de algún grupo indígena, campesinos pobres, productores y jornaleros, mantuvo entre sus demandas más importantes la titulación y confirmación de bienes comunales, el uso y disfrute de recursos naturales, la tenencia de tierra, créditos, entre otras. La CNPA fue creada por un acuerdo de dirigentes campesinos y grupos políticos radicales de izquierda (véase Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 77 y Olvera, 1997: 71).

Cuadro 2.3. Organizaciones que participaban en la CNPA y estados donde tuvieron influencia política.		
Organización	Grupo étnico	Estado
Unión Campesina Independiente (UCI)	Nahua	Puebla y Veracruz
Comuneros Organizados de Milpa Alta (COMA)	Nahua	Distrito Federal
Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ)	<i>P'urhépecha, mazahua, hñahñú</i>	Michoacán
Alianza Campesina Revolucionaria (ACR)		Guanajuato, Chiapas, Jalisco, Tamaulipas.
Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI)		Sonora, Veracruz, Guerrero, Coahuila
Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI)	Zapoteca, mixe, suave, chontal	Oaxaca
Unión de Pueblos de Morelos (UPM)	Nahua	Morelos
Comité Coordinador Huasteco (CCH)	Huasteco	San Luis Potosí
Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ)	Tzotzil, tzeltal	Chiapas
Comité de Defensa Popular (CDP)		Chihuahua
Organización Campesina Independiente de la Huasteca Veracruzana (OCIHV)		Veracruz
Organización Independiente de Pueblos Unidos de las Huastecas (OIPUH)	Nahua y <i>hñahñú</i>	Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí
Organización de Pueblos del Altiplano (OPA)	Nahua y <i>hñahñú</i>	Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Puebla
Movimiento de Unificación y Lucha Trique (MULT)	Trique	Oaxaca
Movimiento de Lucha Revolucionaria (MLR)	Amuzgo	Guerrero
Organización Regional de la Costa de Occidente (ORCO)	Nahua	Jalisco y Nayarit
Organización de Pueblos en Lucha (OPL)	Chatino	Oaxaca
Frente Campesino Independiente (FCI)	Chinanteco	Oaxaca
Unión de Cebaderos del Altiplano (UCA)		Tlaxcala
Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI)		Sonora, Veracruz, Guerrero, Coahuila
Unión de Ejidos Independientes de Sinaloa (UEIS)		Sinaloa

Fuente: Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 83 y Mejía y Sarmiento, 1987:194

sobre un territorio definido y con capacidad de decisión, el reconocimiento jurídico de sus formas de organización interna (gobierno local, trabajo productivo, vida comunal y familiar, o de otros ámbitos de expresión simbólica), la oficialización de todas las lenguas y la creación de las condiciones que hicieran posible la libertad lingüística y la capacitación de cuadros especializados. La población indígena, agrupada en la CNPA y en otras asociaciones, siguió manteniendo como demanda fundamental la lucha por la tierra y en contados casos, como veremos más adelante empezó a demandar al Estado nuevas formas de relación.

En el planteamiento de Bonfil se asumía –a diferencia de lo planteado un año antes en el documento sobre *Las identidades prohibidas* que la función del Estado era contribuir a crear las condiciones que hicieran posible el etnodesarrollo, a través de sus diversas agencias, de los expertos o de personas interesadas. Lo que significaba transformar radicalmente –aunque no dice cómo- el contexto social, económico, político e ideológico de las sociedades latinoamericanas (Bonfil, 1982: 144). La ambigüedad y reformismo de esta postura fue cuestionado desde la perspectiva marxista:

“Paradójicamente, según esta tendencia, el Estado burgués juega un importante papel promotor e impulsor de la realización del proyecto etnicista: la marcha de ambos proyectos no resulta incompatible, sino más bien complementaria, siempre que se logren modificar las “actitudes” y “errores” que caracterizan la política étnica estatal. Lograr tales modificaciones, actuando desde el Estado, justifica la incorporación de ideólogos etnicistas a los aparatos burocráticos. Desde éstos se realiza un indigenismo más «popular o participativo» que redunde, a lo sumo en un reformismo demagógico” (Consejo Latinoamericano de Apoyo a las Luchas Indígenas, 1985:130).

La crítica a estos planteamientos por su carácter político-ideológico fue hecha en diversos foros, fundamentalmente, por las consecuencias que tenían en la elaboración de una estrategia conjunta entre diversos sectores sociales (campesinos y obreros) con quienes los indígenas compartían demandas.²⁰

²⁰ Al respecto, Díaz Polanco diría: “De este modo, los esfuerzos realizados por el etnopopulismo para mantener separados a los indígenas de otros sectores sociales explotados (elaborando una ideología de enfrentamiento entre un mundo indígena” y un “mundo de occidente” considerado un bloque) están resultando cada vez más infructuosos. Superando tal ideología, que postula un supuesto mundo propio e irreductible, los grupos étnicos se están vinculando con otros sectores explotados y compartiendo con estos sus luchas. Los recelos frente a los partidos obreros, las organizaciones campesinas, etcétera, están desapareciendo paulatinamente” (Díaz Polanco, 1985: 72).

La falta de claridad en los planteamientos del etnodesarrollo impidió un claro deslinde en su momento con el integracionismo. La idea de que la solución a la cuestión étnica pasaba por la implantación de políticas o acciones especiales hacia la población indígena, provocó que su novedad se redujera a un discurso pseudo radical, sobre todo cuando al correr del tiempo se transformó en una política de Estado (Véase Consejo Latinoamericano de Apoyo a las Luchas Indígenas, CLALI, Declaración de México en Díaz Polanco, 1985: 129-130 y Medina, 1987: 185).

A principios de esta década a raíz de un seminario sobre la cuestión nacional en la Escuela Nacional de Antropología se creó el Consejo Latinoamericano de Apoyo a las Luchas Indígenas, CLALI, cuya declaración firmada por personalidades como Rigoberta Menchú y antropólogos marcó la ruptura de la antropología con el indigenismo de Estado y al mismo tiempo sentó las bases del compromiso de los antropólogos con las luchas de los pueblos indígenas de América Latina en el marco del proceso de democratización (Castellanos y López y Rivas, 1997: 148).

A pesar de toda esta discusión en el seno de la antropología, el etnodesarrollo sustentó el nuevo programa indigenista del INI. Los intentos de Salomón Nahmad desde la dirección general del mismo, en los inicios del régimen de Miguel de la Madrid, de dar espacio a los indígenas yaquis mediante el control de la oficina indigenista, tras un acuerdo en el que formularon un proyecto propio de desarrollo, así como una serie de demandas al gobierno, no pudieron realizarse.²¹ La oposición desde el interior del organismo respaldada por el Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, quien acabó acusándolo de malversación de fondos y encarcelándolo, canceló esta vía al interior del propio Estado, a pesar de que los etnodesarrollistas contaban con cierta base de apoyo agrupada en el *Frente Nacional* en

²¹ En este punto mantengo un punto de vista diferente al sustentado por Emiko Saldívar Tanaka quien sostiene que durante el periodo comprendido entre 1982 y 1988, el INI ensayó las tesis etnodesarrollistas a través de proyectos que fomentaban las expresiones culturales de la población indígena (música, danza, etc.). Según su punto de vista el INI priorizaría también la producción local, en lugar de la incorporación de los programas productivos al mercado regional y nacional. (2002: 43). Más bien durante esta etapa el INI sostuvo como política hacia los productores la formación de fondos comunitarios como más adelante veremos.

Defensa de la Nueva Política Indigenista que realizó algunas movilizaciones y la toma de las instalaciones del INI en el Distrito Federal para protestar por esta acción represiva. La ambigüedad del proyecto era innegable, sobre todo si se considera que su director, durante el sexenio anterior había servido como asesor del CNPI, ligado a la CNC y al PRI (véase al respecto Bataillon, 1982: 130 y Aguirre, 1994: 61).

La participación indígena como sustento para una política pluricultural

A finales de 1983 la política indigenista propuesta por Miguel de la Madrid planteó: “encontrar un equilibrio entre la integración del indígena al desarrollo y el respeto a su identidad cultural. Un equilibrio que, evitando el paternalismo degradante, promueva la participación digna como actor social con necesidades y demandas propias” (De la Madrid, 1983).

Las siete orientaciones de la política indigenista contenidas en el Plan de Desarrollo Nacional 1983-1988 se referían a: la planeación democrática para diseñar e instrumentar una política con los indígenas; la preservación de las culturas y tradiciones indígenas; detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de los recursos actuales; orientar los programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y las tradiciones de la comunidad; ampliar la cobertura de servicios básicos; combatir toda forma de intermediarismo; implantar las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución a favor de los grupos indígenas.

Dentro de este programa indigenista, el Instituto Nacional Indigenista quedó encargado de garantizar que se establecieran y operaran los Consejos Comunitarios de Planeación (Cocoplas) proporcionando el apoyo y la asesoría a las comunidades para su funcionamiento. Se le encomendó también crear el Consejo Consultivo de las Comunidades Indígenas (con la representación de todas las etnias para ampliar y asegurar su participación en todas las

actividades que el instituto realizaba) y el Consejo Consultivo Nacional integrado por 27 consejeros indígenas, quienes constituían la instancia superior de participación en el INI.²²

Los problemas de tenencia y de empleo rural quedaron reservados para ser atendidos por la Secretaría de la Reforma Agraria. La Conasupo se encargó del funcionamiento de almacenes y tiendas rurales para contrarrestar el intermediarismo, con lo que el INI quedaba nuevamente al margen de participar en la lucha contra el caciquismo, que desde el ámbito del Estado era percibida como la tarea central a realizar en las regiones indígenas.²³

De esta manera el INI se concretó en buscar la participación de la población indígena en los programas que siguió diseñando. Durante la clausura del IV Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, en Cuetzalan, Puebla, en 1983, Limón Rojas, en ese momento director del INI, señaló: “En este acto se reafirma la voluntad del Presidente de aplicar principios en beneficio y con la intensa participación de los indígenas.. .. el Instituto Nacional Indigenista aprovechará al máximo las formas de participación ya existentes y establecerá otras nuevas para permitir a los indios ser autores de su propio desarrollo. El objetivo final es claro: asegurar el acceso a los recursos con los cuales lleguen a ser dueños de su destino” (Limón, 1983).

Así la política institucional se reorientó haciendo eco de las demandas del sector oficialista del movimiento indígena, que buscaba desde el sexenio anterior la participación real de la población indígena en la estructura de poder político y económico y que poco a poco consolidó su inserción en el aparato administrativo del Estado. En una carta dirigida al Presidente de la República, la representación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas pedía, además de mejoras en el plano educativo: “..Que nos den la opción de operar en el

²² Tres de los 27 miembros del Consejo Consultivo Nacional formaban parte del Consejo Directivo del INI, órgano máximo de decisión. Dentro del Consejo Consultivo Nacional 5 puestos estaban ocupados por el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI).

²³ Limón Rojas haciendo una evaluación al término de su gestión escribía al respecto: “El caciquismo es el nudo desde el cual se entretajan las más variadas formas de explotación, aprovechando todas las ventajas derivadas de las diferencias culturales. El cacique es una pieza central en la organización de la desigualdad...es la mayor traba que existe para alcanzar la superación y el desarrollo (Limón, 1988: 83).

desarrollo de los programas que se están llevando a cabo...Que los indígenas profesionales de cada grupo étnico tomen las directrices tanto de los puestos técnicos como administrativos en todos los niveles” (INI, Archivo Histórico, 1983 FD/09/1170).

Después de unos cuantos meses, el indigenismo oficial durante el gobierno de Miguel de la Madrid, retornó desde el etnodesarrollo al indigenismo de participación, al que los intelectuales indígenas radicales rechazaban, porque en realidad no promovía la participación en el diseño de los programas y el control de los mismos.

El INI renovó sus lazos con la SEP al quedar su labor enmarcada dentro del Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Con ello pierde el doble estatus que le permitía coordinar las acciones de desarrollo en las regiones del refugio y las de los programas educacionales y de salud en el medio indígena, ya que la descentralización de la acción gubernamental hacia los estados se inició en estos dos renglones.

La Ley de Planeación y el Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988, fueron el sustento legal de la política pluricultural postulada para buscar la participación indígena en la planeación estatal y municipal de las regiones que habitaban, sin embargo si uno se acerca a analizar las actividades de la institución, los paulatinos cambios que se dieron fueron en un ámbito mucho más específico, el de los 1 300 Comités Comunitarios de Planeación²⁴ que el INI formó a partir de 1986 en las comunidades, de los cuales se reconocía al finalizar el sexenio que únicamente 30% funcionaba bien. La importancia de estos comités radicaba en el hecho de que se les concibió como la instancia de interlocución con las comunidades indígenas para evitar que los beneficios de los programas se concentraran en un grupo reducido de personas. A través de los Cocoplas –según el decreto de su creación– los pueblos indígenas podían participar dentro de la estructura de los CCI en el diagnóstico de sus comunidades, en la programación, seguimiento y evaluación de los CCI y las Residencias; comunicar a las comunidades el avance de los programas que se realizaban; orientar y capacitar. Junto con los Cocoplas, la ley de Planeación también permitió se

²⁴ El Comité Comunitario de Planeación según la propuesta inicial estaría conformado por un Presidente, un Secretario y un Tesorero.

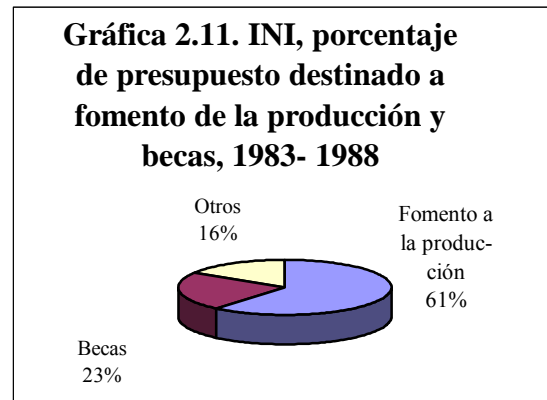
constituyera una estructura a través de la cual representantes de las comunidades indígenas podían participar a nivel local, estatal y nacional.

El proceso de participación comunitaria se concretó con la creación hasta finales de 1985, del Programa de Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos. La manera en que se operacionalizaron fue muy similar a la que tres años después se utilizaría con los Fondos Regionales de Solidaridad: La firma de convenios entre el INI y la comunidad, mediante la cual se abría una cuenta bancaria mancomunada para operarlos, la responsabilidad compartida entre el Director del CCI y los representantes de la comunidad (el Comité Comunitario de Planeación) en la comprobación de los gastos de los proyectos; la aceptación del Comité Comunitario de Planeación y los representantes de los proyectos (grupos de trabajo), de dar seguimiento y evaluar los proyectos.

De este modo se realizó la reinversión de los recursos recuperados en proyectos de interés colectivo, como los de comercialización de maíz, de artesanías, de construcción de tiendas cooperativas y de compra de fertilizantes. Los propios representantes indígenas reconocían las dificultades para participar en los Comités Comunitarios. Los Cocoplas en la práctica no permitieron a los indígenas la real conducción del proceso de decisión, ya que para que fueran aprobados los proyectos requerían de otras instancias de decisión (federal y estatal); amén de que la falta de reglamentación sobre la forma de elección de los representantes de las comunidades provocó que la propia institución se viera confrontada para determinar quien era la autoridad en la comunidad en regiones conflictivas (Dietz, 1999, 203).

No se tienen datos acerca de la situación concreta de estos Fondos Comunitarios que se desarrollaron a lo largo del país, sin embargo, si uno analiza el porcentaje del presupuesto asignado al área de fomento a la producción, que era propiamente de donde se sostenía este programa se observa como a lo largo del sexenio este rubro se fue reduciendo, en igual forma que el presupuesto total de la institución a partir de la crisis de 1986. En la gráfica 2.12 podemos observar como el presupuesto del INI aparentemente creció entre 1975 y 1987, en realidad mantuvo un comportamiento oscilante y terminó descendiendo a partir de 1986.

Aunque no se puede dejar de observar que había interés en poner en marcha este programa, al que se llegó a canalizar más del 60% del presupuesto, escenario que contrasta con el del periodo anterior en donde sólo se destinaron alrededor del 23% del mismo para atender el aspecto productivo (Gráfica 2.11).



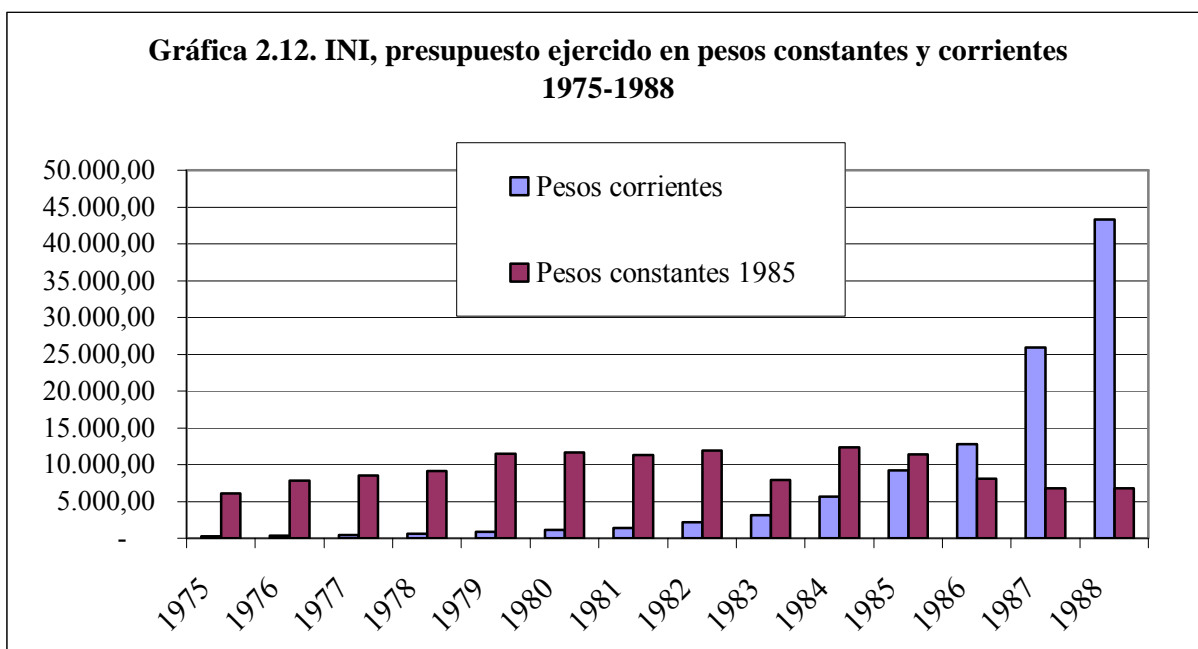
Fuente: INI, Memoria de actividades 1976-1982, México, 1982: 210.

Es probable que el dinero reservado a este programa fuera menor, dado que el INI intervenía además en la realización de proyectos agroindustriales y artesanales (de beneficio de café, la construcción de patios de secado y despulpadoras, fábricas de ropa, envasadoras, molinos de nixtamal, fábricas de ladrillo y teja, etc.). Sariego menciona que en el CCI de la Tarahumara solo 27 millones de los 200 autorizados se destinaron al funcionamiento de pequeños proyectos productivos (Sariego, 2002: 202). Al finalizar el sexenio, por lo menos en Oaxaca, la mayor parte de los Cocoplas habían fracasado, en tanto que no lograron constituir un capital social para funcionar (Comunicación personal con Carlos Moreno, entonces delegado del INI en Oaxaca). En el caso de la Sierra Tarahumara el fracaso del programa fue atribuido a los requerimientos del mismo que planteaba un asociacionismo continuo y un número relativamente grande de socios, lo que contravenía las tradicional atomización y autonomía de los *rarámuri* con lo que se dificultaba la toma de decisiones del Comité (Sariego, 2002: 202). En la Sierra Norte de Puebla contados comités de planeación permanecieron, la mayoría fueron absorbidos por los Fondos Regionales de Desarrollo al finalizar la década.

Limón Rojas al concluir su desempeño como Director General en la institución, reclamaba la necesaria vinculación del INI con el Ejecutivo Federal para equilibrar “la falta de poder de los indios y de la dependencia encargada de defenderlos” (Limón, 1988: 84). Reconociendo

además, la imposibilidad de que esta institución fuera la única responsable de la emancipación de la población indígena (Ibid.: 346).

La creación de una estructura de intermediación como la de los Cocoplas permitió la participación indígena en la selección de los proyectos en las regiones indígenas, así como la creación de los Consejos Técnicos Locales, los Comités Consultivos Estatales y el Consejo Consultivo Nacional de las Comunidades Indígenas con representantes por estados. El balance institucional fue poco halagador, pese a los esfuerzos, a los ojos de aquéllos que habían participado en su construcción.



Fuentes: INI, México indígena, INI, 30 años después, Revisión crítica. México, 1978: 391; INI, Memoria de actividades 1976-1982. México, 1982: 210.; Oehmichen, coord. INI 1989-1994. México, 1994: 35.

Natalio Hernández uno de los maestros bilingües beneficiados por esta política señalaba claramente cómo una de las principales consecuencias fue la de cooptar a las organizaciones indígenas, evitando que asumieran posturas más radicales. Al respecto se preguntaba: “¿Cómo reclamarle al Estado, si es ahora el principal promotor de la participación indígena y de las políticas del etnodesarrollo? En otras palabras, las banderas de los indígenas fueron

«asumidas» formalmente por el propio Estado...Sus principales demandas forman parte del discurso oficial y se inscriben dentro del gran proyecto nacional” (Hernández, 1988:176). Creo que esto fue una de las principales causas por las que el movimiento indígena durante la década siguiente se encaminó hacia la defensa de los derechos indígenas.

Si bien la política institucional se reorientó buscando legitimación, en el transcurso de esta década fue clara su poca incidencia frente a la magnitud del empobrecimiento campesino e indígena. No solo esta institución, sino toda la inversión pública agropecuaria registró, en términos reales una disminución del 66% entre 1982 y 1988 (López Mojardín, 1988: 24). Tan sólo el gasto público programado para todas las áreas de desarrollo rural (SARH, Banrural, ANAGSA, etc.) fue en 1988 de 7.4 billones de pesos lo que representó en términos reales una disminución del 30% del mismo frente al año anterior. En el caso del INI la infraestructura institucional aumentó, aunque no deja de sorprender la caída del presupuesto institucional a partir de 1984.²⁵

A la par que disminuía el presupuesto, los productores agrícolas enfrentaban el incremento de los costos de producción por el aumento de precios de maquinaria, semillas mejoradas y fertilizantes con lo que se volvía imposible incrementar los rendimientos agrícolas (Véase Calva, 1988).

La imposibilidad de financiamiento hacia el campo provocó que el Estado a lo largo de este sexenio fuera perdiendo capacidad de negociación frente a los capitales externos quienes eran y son los que realmente están definiendo el rumbo de la agricultura en nuestro país. Los cambios constantes en la política agrícola que no acabaron de definirse, al final de cuentas favorecieron a los sectores agroexportador, ganadero y a ciertas ramas agroindustriales y de consumo de los estratos de mayores ingresos.²⁶

²⁵ En 1988 el INI contaba con 106 oficinas, que incluían coordinadores interestatales, coordinadoras estatales subcoordinadoras, centros coordinadores indigenistas, residencias, oficinas de enlace, radiodifusoras, museos regionales, un hospital en Cuetzalan, Puebla y campamentos. En infraestructura de apoyo se tenían oficinas, talleres, almacenes, automóviles, camiones de volteo y de carga, maquinaria para labores agrícolas y para la construcción de caminos (Larios, 1988: 8).

Es importante completar este recuento señalando que en el transcurso de la década, tanto la izquierda²⁷ como los centristas abogarían por la liquidación del indigenismo, por razones que parecieran diferentes. Para Warman, la necesaria democratización del país y con ello la reestructuración del Estado, obligaban en consecuencia a su desaparición:

“El indigenismo como construcción histórica emanada del poder, está condenado a su desaparición por la transferencia de sus funciones a los pueblos indígenas a través del reconocimiento de sus organización autónomas y representativas. La desaparición no puede plantearse como súbita. Ni menos como el resultado de una decisión autoritaria, de un decreto, que inevitablemente capitalizarían los sectores más conservadores. La entiendo como un proceso derivado de la participación directa de los pueblos indígenas en la conquista de espacios políticos de los que han sido privados y que dará origen a nuevas concepciones y modelos institucionales, participación y democracia. Si el indigenismo no desaparece por transferencia a la autogestión desaparecerá por obsoleto, por marginal respecto al movimiento de los pueblos indígenas (Warman, 1984: 55).

Con estas palabras el Dr. Arturo Warman esbozaría lo que unos años después sería su propuesta de trabajo para el Instituto Nacional Indigenista: la transferencia de funciones y recursos a los pueblos indígenas. Si hacemos un rápido recuento de la situación del movimiento campesino, de una u otra forma veremos cómo la transferencia no sólo de funciones sino de recursos financieros para lograr el control de los procesos productivos la fueron planteando también las organizaciones campesinas a lo largo de la década, sobre todo las ligadas a la UNORCA y con posterioridad a los años 90, la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO).

²⁶ En 1985 los productos orientados al mercado externo era el algodón, café, jitomate y el ganado que representaban el 69% de las exportaciones del sector. Aún con al apoyo recibido en 1987 el ingreso por divisas en el caso del café disminuyó un 17% con respecto al año anterior, pese al incremento del volumen exportado, lo mismo sucedió con el jitomate que cayó en 4% y con las hortalizas (López Monjardín, 1988: 23).

²⁷ Eckart Boege, Héctor Díaz Polanco, Andrés Medina y Gilberto López y Rivas en 1984 planteaban “la desaparición de toda forma de explotación, opresión, segregación y discriminación basados en las diferencias étnicas y nacionales, lo que significaría la desaparición del indigenismo (1984: 57). Estos mismos planteamientos los hicieron en 1983 durante el foro de consulta que impulsó el INI para explorar la opinión de la comunidad antropológica sobre la política que normaría al INI durante el sexenio (Aguirre, 1994: 174-175).

La lucha por recursos y su transferencia

Mientras en el plano teórico los años 80 sirvieron de marco para perfilar con mayor precisión las potencialidades que ofrecía para los pueblos indígenas el reclamo por la autonomía política, las organizaciones independientes ampliaron sus demandas, para incluir además de la lucha por la tierra y la defensa de los presos políticos, las mejoras a la producción y comercialización, la conservación de los recursos naturales, la mejoría en los servicios.

El reclamo por el control de la producción aparece como una consecuencia del creciente control e injerencia que fueron teniendo las dependencias del Estado ligadas al campo. Desde el sexenio de Echeverría, la crisis agrícola indujo al gobierno a instrumentar medidas para impulsar al ejido y la economía campesina con la intención de devolver al campo la suficiencia alimentaria perdida. Entre las medidas emprendidas se destinó un mayor apoyo financiero y técnico a este sector. Paralelamente con esta mayor derrama de recursos se inició la organización de este sector en uniones de ejidos y la creación de ejidos colectivos. El esquema corporativo impuesto por el Estado facilitó que los ejidatarios continuaran controlados a través de una serie de dependencias ligadas a la producción agrícola y ganadera: ANAGSA, Banrural, Conasupo, etc.

Empero el conjunto de atribuciones que se dieron a las agencias gubernamentales acabaron minando la capacidad de decisión de los ejidos: las depuraciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, la legalización de asambleas ejidales, el crédito, la asistencia técnica, la comercialización o el seguro agrícola; se constituyeron en atribuciones de las distintas dependencias gubernamentales. Esto provocó que muchos de los ejidos que se formaron, como es el caso del Plan de Chontalpa en Tabasco, fracasaran. (Flores, Paré y Sarmiento, 1988:130).

La intromisión directa de las instituciones en el control de la producción agrícola que se observó durante el gobierno de Echeverría fue un tanto producto de la incapacidad de la CNC de regular el movimiento campesino, ya que en varios de los estados del país como Sinaloa,

Chihuahua, Colima, Puebla, Tamaulipas, Oaxaca, Veracruz, Morelos, Tabasco y el Estado de México, los campesinos invadieron y tomaron un considerable número de tierras que había demandado tiempos atrás.

El desbordamiento de la crisis agrícola, junto con la invasión de tierras provocaron una severa crisis de legitimidad del gobierno que trato de contrarrestar con cada vez mayores recursos hacia sus agencias, en un intento de control de los productores agrícolas y ganaderos a través de la asistencia técnica y el crédito, el incremento de los precios de garantía que se habían estancado y la creación de instituciones que buscaban combatir el intermediarismo como Tabacos Mexicanos (Tabamex), Instituto Mexicano del Café (Inmecafé) y Productos Químicos y Vegetales Mexicanos (Proquivemex).

Casi simultáneamente empiezan algunas de las luchas por la obtención de créditos, como la de la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, bajo la dirección de Línea Proletaria, que a partir de 1976 formaron un fondo común y cuatro años después una unión de crédito, para solventar sus necesidades financieras para la producción y aseguramiento de sus cosechas. Estas luchas los conducen a crear dentro de sus organizaciones una estructura más compleja, compuesta por departamentos y áreas: para la asistencia técnica, la comercialización, la asesoría jurídica, de desarrollo social, de desarrollo económico y financiero.

Las importantes inversiones y apoyos realizados durante el mandato de Echeverría fueron un fracaso especialmente en lo que concierne a la reorganización económica campesina. Al no surgir de un diagnóstico de las necesidades, intereses y racionalidad económica de los campesinos, dio pie a la resistencia para adoptar nuevas formas organizativas que implicaban altos riesgos como la pérdida del control de la tierra y del proceso productivo, la sustitución de cultivos de autoconsumo por comerciales, el aumento de sus deudas y el control del banco, la baja de los ingresos familiares por la reducción de la demanda de fuerza de trabajo, debida a la tecnificación que se estaba implementado en algunas regiones. A esa situación contribuyó la desorganizada e ineficiente acción institucional, que favoreció el aumento del clientelismo y la corrupción de funcionarios y dirigentes campesinos (Martínez, 1991: 40).

A partir del sexenio de López Portillo, con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y con la Ley de Fomento Agropecuario (LFA), bajo el esquema de la Alianza para la Producción, la política estatal hacia el campo pretendió tener un control más férreo sobre los procesos productivos de los agricultores para aumentar la productividad, bajo la concepción de que el problema del campo tenía su origen, no en el régimen de tenencia de la tierra, sino en las carencias de productividad y de organización de los productores. Bajo esta concepción la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue la encargada de organizar y capacitar a los productores, con la intención de dar salida a la crisis agrícola a través de una política productiva que se propuso legalizar la penetración del capital en el campo a través de la LFA, contradictoriamente es precisamente en este sexenio, cuando se libraron las luchas más significativas en el campo de la producción (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 134). Tal vez porque esto hizo evidente la carencia de autodeterminación de los productores en todos estos niveles, sobre qué producir, cómo producir y en qué circunstancias vender subordinados a las pautas establecidas por las instituciones gubernamentales respectivas, provocó que los campesinos se convirtieran en meros trabajadores asalariados dentro de sus propias tierras.

Mientras en el gobierno de Echeverría la toma de oficinas de la SRA se presentó como un movimiento en contra del burocratismo de dicha institución sobre todo en los estados de Veracruz, Oaxaca, y Puebla (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 37). En 1982 se desatan toda una serie de reclamos de los productores exigiendo el cumplimiento en la entrega de los insumos para producir, así como el incremento de los precios de garantía de productos como el maíz, frijol, arroz, soya, que habían tenido una caída pronunciada durante ese y el siguiente año. Además de las importantes movilizaciones por los precios de garantía, hubo otras por lograr las concesiones en la distribución de fertilizantes.

Las organizaciones propusieron programas alternativos; en algunos casos las direcciones de las organizaciones oficiales o semioficiales se vieron rebasadas por sus bases y obligadas a la movilización. El apoyo de las dirigencias de estas organizaciones al régimen les impedían de una y otra forma dar una lucha abierta por la demanda central de las organizaciones campesinas: el control de sus procesos productivos.

También buscaron constituir un sistema nacional de abasto rural ante el giro que había tomado Conasupo a lo largo de la década, encaminado a proveer a las empresas agroalimentarias que procesan alimentos balanceados para ganado. La restricción presupuestaria, así como un enorme endeudamiento contribuyeron a que disminuyera su apoyo en la compra de alimentos. Su interés se centró fundamentalmente en la adquisición de trigo y sorgo, dejando la producción nacional en manos de compradores privados que compraban por debajo de los precios de garantía y vendían por encima de lo dictado oficialmente (López Monjardín, 1988: 26). Todas estas irregularidades condujeron a acciones directas como marchas y tomas de sedes de los poderes públicos, oposición a entregar la producción agrícola, la toma de instalaciones de Conasupo y de almacenes de Diconsa.

Junto a las demandas por el control del proceso productivo, se va extendiendo durante el gobierno de Miguel de la Madrid el reclamo por la participación de los campesinos en las decisiones que les conciernen, tal es el caso de su reclamo por su intervención dentro de las distintas instancias de gobierno, idea en que estaba contemplada dentro del mismo Plan de Desarrollo se señalaba que “el Estado facilitará, fomentará e impulsará la organización de los productores-ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios- con el fin de alcanzar varios objetivos; resolver problemas agrarios, aumentar la producción y productividad, relacionarse con las agencias e instituciones gubernamentales, ampliando los espacios para que los campesinos organizados negocien con el Estado y comercialicen e industrialicen sus productos” (Citado por Flores, Paré y Sarmiento, 1998: 176).

Por otro lado hay que señalar que el movimiento de productores tenía una composición de clase muy heterogénea, con experiencias organizativas heterogéneas, posturas muy diversas desde la tramitación y negociación a través de los cuadros políticos tradicionales de las centrales a cambio de apoyo al partido en el poder, hasta aquellas que buscaban consolidarse al margen de las instituciones estatales, sin rechazar la asistencia de estas agencias. Pese a estas diferencias, durante la década de los ochenta se empezaron a buscar y promover el intercambio de experiencias y reflexión entre ellas.

Así el movimiento independiente y el que permanecía ligado a las centrales oficiales buscaron en un primer momento una mayor independencia en su relación con el Estado, utilizando como bandera los propios planteamientos gubernamentales que parecerían coincidir en el sentido de otorgar una mayor participación a los grupos organizados en las prácticas institucionales. Esta participación mostró sus límites, en la medida que las organizaciones tomaban decisiones que ponía en entredicho la estructura de poder existente. El bloqueo a créditos y la represión acompañaban como últimos recursos las decisiones del Estado. Aunque muchas de estas organizaciones buscaron no caer en callejones sin salida.

Como consecuencia de la búsqueda de su autonomía estas organizaciones empezaron a construir sus propios aparatos económicos alternativos para alcanzar su completa autogestión técnica, financiera y comercial, que incluían la formación de aparatos de comercialización, la creación de fondos comunes de reserva para la protección de los cultivos ejidales,²⁸ de departamentos técnicos y jurídicos en el ámbito administrativo, agrónomo y de bienestar social, así como la contratación de su propio personal técnico y administrativo.

Entre las organizaciones que durante este periodo presentaron una lucha activa por mejorar las condiciones de la producción estaban: La Unión de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y del Mayo (1976); la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense (URECHH) (1980); la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas (1983); la Organización Campesina Popular Independiente de la Huasteca Veracruzana, OCPIHV (1984) que se incorpora hasta 1989 a este proceso después de recuperar sus tierras. La lucha de estas organizaciones independientes giró en torno a mejorar los precios de garantía de productos como el maíz, el trigo, la soya, el frijol, el arroz, etc. así como participar en la toma de decisiones dentro de las distintas instancias.

²⁸ Para la creación del fondo común en el noroeste, algunas de las organizaciones integrantes de UNORCA llegaron incluso a recurrir a la corrupción que propiciaba ANAGSA para hacerse de recursos. Pactaban con los técnicos el reporte de siniestro de sus cosechas y de esta manera conseguían el financiamiento para echar andar el fondo común (véase Knochenhauer, 1990.52)

Simultáneamente hubo también una serie de movilizaciones de comunidades indígenas en defensa de sus recursos naturales como la de *p'urhépechas* de la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ) buscando la protección del Lago de Pátzcuaro iniciada en 1982 o el movimiento de 22 comunidades zapotecas de la sierra norte de Oaxaca por la defensa de sus bosques y sus derechos sobre éstos llevado a cabo por la Organización en Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra de Juárez (ODRENASIJ) desde 1980. Además de los múltiples encuentros y declaraciones políticas durante el periodo 1983-1989 (Toledo, 1992:37).

A lo largo de la década la intensidad de la crisis (con el consiguiente desempleo, inflación) y la falta de inversión pública y financiamiento bancario movilizaron a indígenas de todo el país, desde *rarámuris* de Chihuahua; nahuas, huastecos y tepehuas de San Luis Potosí, Hidalgo y del norte de Veracruz ; nahuas y popolocas de Veracruz y Puebla; amuzgos, tlapanecos, mixtecos y nahuas de Guerrero; *hñahñús*, mazahuas, tlahuicas y matlazincas del estado de México; tzotziles, tzeltales, zoques y lacandones de Chiapas; chatinos, triquis, zapotecos , mixes y chinantecos de Oaxaca, como respuesta a la extrema miseria, al despojo y al caciquismo, con variadas formas de acción y organización.

Los recuentos hechos de organizaciones creadas en busca de apoyos estatales y las movilizaciones dejan ver que no sólo en el centro, sur y sureste del país se había perdido el delicado equilibrio que sustentaba la economía de los productores minifundistas temporaleros y con ello la pérdida de la autosuficiencia alimentaria del país; a esta crisis se sumaba la de productos anteriormente dinámicos, como el sorgo, la soya la cebada, el cártamo y el ajonjolí (Mejía y Sarmiento, 1987: 19).

En la búsqueda de autogestión en el proceso productivo algunas organizaciones sirvieron de ejemplo como: la Unión de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y del Mayo, que llegó a encauzar los desafíos que se le presentaron después de la dotación de tierras, como la creación de su propia Unión de Crédito, concebida para otorgar a los socios de los 42 ejidos colectivos que la formaron, créditos en dinero, pero no a destiempo, como solía ocurrir con el financiamiento obtenido a través de estas instituciones financieras del Estado, y sobre todo

sin atarlos a la garantía de la cosecha (Gordillo, 1988: 284). Esta unión de crédito mostró en 1984, cómo el manejo de un programa de créditos de avío, refaccionario y para consumo familiar como el que se puso en marcha requería de personal especializado, no improvisado, para lograr sus objetivos, así como de una sólida estructura interna compuesta por tres áreas básicas: el área financiera, el área de comercialización y el área de asistencia técnica.²⁹

Otro de los casos que aún hoy en día constituye un modelo de explotación y manejo de bosques templados es el de la comunidad indígena de San Juan Nuevo en Michoacán.³⁰ Junto con éste también se pueden mencionar los de la Unión de Comunidades Forestales de Oaxaca, o el de la Unión de Ejidos Forestales de la Zona Maya y Sociedad de Productores Forestales de Quintana Roo especializados en la explotación de selvas tropicales.

También en su momento fueron un ejemplo los organismos especializados en la producción de café orgánico de exportación, encabezados por la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI); Indígenas de la Sierra Madre de Motozintla (ISMAM), la Unión de Comunidades Indígenas Cien Años de Soledad de la región de la Costa; la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo y Pueblos Unidos del Rincón, en la Sierra Norte (Toledo, 1992: 39; Piñón, 1998: 9). Estas organizaciones años después constituyeron la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO).

²⁹ A pesar de mantener como principio la independencia del Estado en 1987 una de las 3 uniones que formaban la Coalición ingresó formalmente a la CNC. En 1990 la mayoría de los dirigentes de la coalición estaban formalmente afiliados a la CNC (Otero, 1990).

³⁰ San Juan Nuevo, en Michoacán es ejemplo una comunidad indígena con alrededor de 18 000 hectáreas de bosque, de las cuales, aproximadamente el 62% es explotable comercialmente. En 1975, la comunidad se asoció a la "Unión de Ejidos y Comunidades Forestales" y junto con otras 26 comunidades de la Unión, fue autorizada por el Estado para administrar sus bosques. En 1981, la Asamblea General de la comunidad aprobó la creación de la empresa forestal. De 120 personas que en 1982, trabajan medio tiempo para la empresa, en el 2004 contaba alrededor de 900 trabajadores permanentes, casi en su totalidad miembros de la comunidad. San Juan Nuevo fue creciendo de manera gradual buscando armonizar los intereses individuales y proveyéndoles de lo necesario en nombre de un proyecto comunal sustentable.³⁰ Para capitalizarse en un principio creó un convenio con la fábrica de papel, "Celulosa y Papel de Michoacán", para venderle troncos y tablones en exclusividad, a cambio de créditos y maquinaria.

Entre 1985 y 1988 se desataron intensas luchas por modificar los precios de garantía, insuficientes ante la inflación. En estas luchas actuaron organizaciones de dieciséis estados del país y de doce ramas de la producción agrícola, entre ellas: cebaderos, trigueros, arroceros, sorgueros y maiceros. A pesar de la oposición, la modernización del campo continuó.³¹

Durante la serie de encuentros realizados por organizaciones de productores a lo largo de la década se fueron construyendo importantes propuestas que expresaban el grado de avance del movimiento campesino. Así en 1985 en Cuetzalan Puebla, durante la séptima reunión teniendo como sede las instalaciones de la Tosepan Titataniske, y con la colaboración de 22 organizaciones locales y regionales se constituyó la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). Esta red, en 1989 llegó a aglutinar 73 organizaciones de pequeños productores distribuidas en 21 estados. Algunas de ellas asesoradas por profesionistas ligados anteriormente al programa Conasupo-Coplamar y militantes de organizaciones maoístas (Línea de Masas y Tendencia Proletaria). Algunos de estos líderes habían asumido la administración de proyectos productivos, a diferencia de los que conformaban la CNPA en donde predominaban los caudillos locales y regionales (Olvera, 1997: 74).

La UNORCA señalaba que la vía para la reconstitución del ejido y la comunidad como órganos de representación campesina pasaba por la lucha por alcanzar un control campesino sobre el ciclo de producción, comercialización y transformación. Se entendía por control del ciclo productivo, el desarrollo de todas las capacidades como productores creando empresas sociales propias, de producción y comercialización, que se dieran mayor fuerza económica y política, capaz de generar una mayor y más equitativa distribución de excedentes y elevar los

³¹ Estas movilizaciones fueron cuestionadas por el abandono de las banderas que anteriormente movilizaron a las organizaciones: “El retroceso se manifiesta en que asumieron la austeridad, dejando pasar el encarecimiento de los insumos y los créditos, la falta de asistencia técnica, las restricciones en el financiamiento y la cobertura del seguro agrícola: todo lo que poco tiempo atrás había ocupado un lugar central en sus demandas. Admitiendo una lógica austera y mercantilista, la mayor parte de las movilizaciones de los pequeños productores se centraron, con poco éxito, en el reclamo por los precios de garantía” (López Monjardín, 1988: 20).

niveles de vida en el campo; “de decidir sobre el desarrollo productivo, el manejo y uso del crédito y seguro agropecuario, sobre el desarrollo productivo de sus regiones e incidir en las políticas de desarrollo rural del país” (Costa, 1989: 17). Con ello se buscaba la autonomía económica, política y técnica de las organizaciones campesinas.

En julio de ese mismo año, durante el Foro Nacional de Crédito y Seguro, las organizaciones de productores postularon algunos de los lineamientos que servirían de plataforma política al candidato del PRI a la Presidencia de la República y de los que más adelante se apropiaría el INI para establecer el programa de Fondos Regionales. Entre ellos se plantea la *concertación*, la firma de *convenios* con las organizaciones para establecer los compromisos productivos y los apoyos institucionales, montos de crédito, etc. El *traslado de funciones de asistencia técnica, comercialización y seguro agropecuario* a las organizaciones campesinas regionales y apoyo para el establecimiento de *organismos propios para el manejo de esas funciones*, como las uniones de crédito (Costa, 1989: 288). Este planteamiento se funda en la experiencia obtenida a lo largo de estos años por la UNORCA y los lleva a organizar las primeras diez uniones de crédito regionales a finales de esta década.

La UNORCA veía en las uniones de crédito los organismos auxiliares que les permitiría contar con el crédito necesario y otorgarlo directamente a sus socios, brindar asesoría técnica con equipos contratados bajo el mando de la organización campesina, con programas técnico-agronómicos adecuados a sus necesidades, con lo que tendrían una ventaja adicional, la autonomía técnica. Con esto la UNORCA montaría un aparato hecho a la medida de sus necesidades, que rompería con algunos monopolios institucionales y contribuirían a la autonomía de la organización campesina (Ibid: 274-275).

Antonio García de León en un diagnóstico sobre la situación del movimiento campesino apuntaba entre los factores que el debilitamiento del movimiento campesino e indígena: 1) la existencia de un clientelismo extremo y excluyente que evidenciaba hasta donde la cultura priísta dominaba el escenario nacional. 2) La prioridad dada por las organizaciones a los aspectos económicos, lo que ayudó a construir exitosas uniones a costa de su independencia política, bajo la aceptación de una política de austeridad. 3) El sectarismo, la intolerancia y

la disolución interna de organizaciones como la CNPA. 4) El regionalismo extremo que evitó las alianzas nacionales. 5) El abandono de concepciones originales de lucha de organizaciones como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) que impulsó en los años setenta la sindicalización de los jornaleros agrícolas, para concentrarse en una política economicista y de gestoría agraria, que favoreció la creación de un conjunto de pequeños bancos rurales que paliaron la crisis a costa de la muerte de ochocientas personas entre ellos sus líderes (García de León, 1989: 34-37).

Este abandono, se complementó con el oportunismo de las dirigencias de varias centrales que pasaron a delinear la política agrícola del país, poco tiempo después de que Carlos Salinas de Gortari asumiera la candidatura a la Presidencia del país.³²

La reforma estructural en el agro se inició con este soporte, el planteamiento que surgió de esta confluencia de fuerzas giró en torno a la sustitución del paternalismo e intervencionismo estatal por el traspaso de activos y funciones del gobierno a las organizaciones de productores, así como la búsqueda de mejores canales para la comercialización de los excedentes.

Diego Iturralde en su carácter de Secretario General del Instituto Indigenista Interamericano en 1990 en una valoración de los pueblos indios latinoamericanos anotaba que el etnodesarrollo, salvo en contadas experiencias, no ha podido hacerse realidad “las economías indígenas se han insertado en múltiples formas en la economía nacional”. Sin embargo, según su punto de vista, era un hecho que las demandas de participación en los beneficios del desarrollo y de autogestión de proyectos propios, adecuados a sus necesidades y potencial cultural, se habían constituido en reivindicaciones centrales de los movimientos indios de Latinoamérica (Iturralde, 1991: 35). Esta afirmación deja ver la importancia que fue adquiriendo la participación de la población indígena en proyectos propios en los últimos

³² En mayo de 1988 Salinas de Gortari adoptó como programa de desarrollo para el campo las tesis de la autonomía organizativa en Chiapas de Corzo “La premisa política de la modernización rural será la participación campesina. Políticamente, el tránsito hacia una sociedad rural más participativa consiste en pasar del paternalismo hacia la responsabilidad compartida y, crecientemente, hacia la toma de decisiones por los campesinos mismos en todos los ámbitos que involucran sus formas de producción y niveles de bienestar” (Citado por Encinas, *et al.*, 1995: 16).

años de la década de los ochenta. Demanda que fue retomada por el Estado para dar un giro a su política hacia los pueblos indígenas.

Conclusiones

La década de los setenta fue una década marcada por el embate al indigenismo de Estado a quien se criticó su paternalismo, corrupción, falta de compromiso y por el etnocidio que provocaba en las regiones indígenas. La crítica no logró cambios sustanciales en la acción indigenista durante esos años. La creación de empresas y planes de desarrollo en las regiones indígenas en la mayoría de los casos fueron ejemplos de fracasos signados por la falta de coordinación entre distintas dependencias del Estado, la corrupción, la poca planeación de la labor institucional, la carencia de personal capacitado, el burocratismo impuesto a su labor por la falta de recursos y el enfoque comunal dado a la acción indigenista que impedía un tratamiento más profundo de los aspectos estructurales de la pobreza indígena, y de las nuevas situaciones no contemplados en la tradicional labor institucional como la migración, el minifundismo.

La cancelación del reparto agrario llevó al Estado a impulsar a través del INI un programa de modernización agrícola que incluía la adquisición de maquinaria, de fertilizantes y semillas mejoradas, y de introducción de la ganadería de traspatio, en muchos casos en contradicción con una economía de subsistencia, que difícilmente podía asumir los costos de producción y que quería contrarrestar la movilización indígena en algunas regiones abatidas por la pobreza, el cacicazgo, el latifundismo y la falta de tierras para sembrar.

La década de los ochenta reubicó al indigenismo dentro de un programa político más amplio dirigido a los grupos marginados, que se oponía a los principios del indigenismo de integración, que proponía crear desde las propias regiones indígenas alternativas para los pueblos indígenas. Este indigenismo se construyó bajo la austeridad de la década perdida que disminuyó subsidios y dejó al margen a la propia institución.

Con el decrecimiento de la acción indigenista, en los años ochenta el movimiento campesino e indígena impulsó demandas que buscaban cortar con sus antiguas amarras “clientelistas y caciquiles”, transitando desde éstas hacia otras de corte autogestionario. Este proceso ayudó a modificar la relación de este sector de la población con el Estado, favoreciendo el camino de la democratización y los intentos de lograr que la población participara en los cambios.

Pese a las críticas vertidas en esos años, no puede dejar de reconocerse el papel que cumplió la corriente de antropólogos etnicista en toda América Latina en la apertura de nuevos espacios para la revaloración de la cultura popular y del interés que mantuvo en temas cruciales como la autonomía.

El hecho de que desde los años setenta en México se estuviera planteando como una solución al problema indígena la autonomía, en consonancia con el movimiento indígena sudamericano no deja de llamar la atención, tal vez esta postura se vio favorecida por la forma en que el Estado había dado respuesta a las muestras de inconformidad provocadas por la crisis agrícola en esos años, que no daban cabida más que a pensar en una vía diferente a la implementada hasta ese momento.

Por otro lado, si comparamos las tesis del etnodesarrollo con las del movimiento unorquista se observa que tanto unos como otros, centraron su discurso en la importancia de la participación social, aunque enfatizando aspectos diferentes en este proceso, los segundos lo hacían restringiendo su concepción al aspecto económico y político (control del ciclo productivo, de comercialización y transformación), mientras los antropólogos hablaban en términos más amplios de control cultural. Y aunque los etnodesarrollistas buscaban la autogestión y la autonomía, estas eran concebidas en un ámbito más amplio, el de las regiones indígenas frente al planteamiento de los unorquistas que hablaban de la autonomía de las organizaciones con respecto a las centrales oficiales y los partidos políticos y la autogestión y control de la producción.

Se habla de la importancia que tuvo el etnodesarrollo en el desarrollo del indigenismo en México; sin embargo, el análisis de las demandas y logros del movimiento campesino a lo

largo de la década permiten concluir que incidió mucho más éste último en la delimitación de las tareas propuestas por el Estado para atender a la población indígena. Sobre todo si se considera como en el último tercio de la década la UNORCA fue definiendo su programa de trabajo, encaminado a la creación de organismos financieros que apoyaran la autogestión de las organizaciones campesinas.

Por el contrario, para Bonfil la discusión sobre la situación de la población indígena debía dirigirse en otra dirección, buscando la conciliación de los derechos de las “minorías” y los de las “mayorías” y la participación democrática en la vida nacional. De esto derivaron dos líneas complementarias para la creación de un proyecto nacional plural: reconocer y reforzar a las comunidades locales como las células constitutivas fundamentales en la organización del Estado y generar las condiciones que permitan construir o reconstruir desde abajo los niveles de organización social más amplios que hagan posible el desarrollo de las culturas locales [Bonfil, 1994 (1987): 238].

Bonfil señalaba entre las exigencias para alcanzar la autonomía, el aceleramiento del proceso educativo y del productivo. La importancia que otorgaba a la capacitación de actores comunitarios o promotores para recuperar el control y revalorar la cultura indígena en este proceso sigue siendo válida, aunque equivocada en cuanto a que entendía que esta capacitación proporcionaría a los promotores, las herramientas para juzgar que elementos pueden o no ser apropiados por los indígenas.

Junto a la postura de Bonfil y otros antropólogos que veían como salida para los pueblos indígenas la demanda por la autonomía (planteamiento que estará en consonancia con las propuestas del indianismo sudamericano), Warman advertía como corolario de la crítica al indigenismo la transferencia de sus funciones a las organizaciones indígenas, coincidiendo en cierta medida con las posturas unorquistas.

Aunque el debate en torno a la autonomía tomó un primer impulso en el reducido círculo académico de la antropología en México a principios de la década de los ochenta, cuando la revolución en Nicaragua buscaba dar un tratamiento diferente a la población miskita de ese

país, talón de Aquiles de la Revolución y, en cuya discusión participaron antropólogos latinoamericanos (Carlos Vilas, Héctor Díaz Polanco, Gilberto López y Rivas). En países como Bolivia y Ecuador las organizaciones indígenas buscaban autofinanciar sus empresas productivas. En México, el tema no tomó importancia sino hasta mediados de la década de los noventa, cuando en San Andrés Larráinzar es puesto en la mesa de discusión (véase Castellanos y López y Rivas, 1997; Jenkis, 1989 y Ortega, 1997).

Al principiarse los noventa, en Latinoamérica, una de las reivindicaciones centrales del movimiento indígena latinoamericano sería la demanda de autogestión de proyectos propios, que aparejada con otras referidas al territorio y a la cultura conduciría a los dirigentes indígenas de países como Ecuador y Bolivia a formular reclamos jurídicos y políticos para su concreción (véase Iturralde, 1991: 39).

A nivel internacional el planteamiento tomó relevancia nuevamente a finales de 1989 con la disolución del bloque socialista. Es el año en que México firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, documento que daría sustento legal a la movilización indígena surgida del levantamiento zapatista y que apoyaría la discusión sobre la definición de una etnia y un territorio indígena para justificar políticamente una salida autónoma a la lucha indígena. Todos estos elementos influirán durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y perfilarán la respuesta que el Estado dio para la atención de la población marginada.

Retornando al análisis de las propuestas de Bonfil queda claro como su concepción teórica limitó y empobreció la complejidad de la realidad indígena y agraria de este país, reduciendo un conflicto que tiene múltiples variantes regionales y culturales. Sin embargo es bajo este discurso –como apunta la antropóloga Maya Lorena Pérez Ruiz (2003: 178)- que el movimiento indígena impulsó en los años noventa la propuesta de autonomía.

El hecho de que el INI fuese una de las instituciones encargada de operar programas de participación como PIDER o Coplamar durante la década de los setenta y ochenta ayudó a crear las condiciones para que en algunas regiones se contara con actores para poner a

prueba esta propuesta, aunque en la mayoría de los casos, se optó por generarlos. La habilidad del nuevo equipo dentro del INI, encabezado por un conocedor de la situación agraria, Arturo Warman, fue la clave para que esto sucediera. Es por esto que no podría afirmar tan categóricamente como lo hace Aída Hernández (2001: 160) con los campesinos mames de la Sierra Madre en Chiapas, al señalar que el “indigenismo participativo” y el discurso multicultural no lograron modificar la verticalidad de las relaciones entre las instituciones de gobierno y los indígenas. Me parece que si eso hubiese sido así, no podríamos explicar el surgimiento de organizaciones como las de productores de café, o de organizaciones económicas campesinas que de una u otra forma crecieron a través de buscar el financiamiento oficial e internacional.

Durante estos años el INI buscaba impulsar estos programas de participación para evitar los estallidos violentos en las regiones indígenas dominadas por el cacicazgo y en condiciones de pobreza extrema, así como abrir nuevas vías de democratización e intervención que mejoraran la situación de la población indígena. Los Fondos Regionales como veremos darían continuidad a esta vía.

CAPITULO 3.

LA POLÍTICA DE COMBATE A LA POBREZA Y EL INDIGENISMO.

En el capítulo 2, se hizo una revisión de la transformación que sufrió el indigenismo, desde un tratamiento específico hacia la población indígena que llevaba a su integración a la sociedad nacional. A partir de 1976, con la creación de Coplamar, el INI se convierte en uno de las impulsoras de las políticas contra la marginación. En 1992 el instituto formalmente se desprende de la SEP para depender de la Secretaría de Desarrollo Social y con ello, la política indigenista se verá regida por los lineamientos a los que se sujetan los programas de corte social.

El objetivo de este capítulo es analizar los cambios en esa política social hacia el combate a la pobreza. Transitar desde los aspectos financieros hasta los políticos que nos permitirán entender el contexto en que se desarrolló la política indigenista realizada desde el INI y ver como no estuvieron ajenos al proyecto general del país. Esto nos permitirá reafirmar los señalamientos de varios autores que denunciaron el carácter cada vez más focalizado e individualizado de la política encaminada a combatir la pobreza, tendiente más a tratar de compensar las graves limitaciones que enfrentaban las familias, que a cambiar las políticas neoliberales que los afectaban.

Los cambios en la política social tuvieron repercusiones en los programas con un enfoque más participativo como el de Fondos Regionales que durante esta década constituyó el programa más importante del indigenismo para atender a las regiones indígenas. En este capítulo analizaremos la forma en que el contexto político y económico impidió desarrollar una política hacia los pueblos indígenas acorde con la propuesta del movimiento indígena, que buscaba, después del levantamiento zapatista, cambios en la Constitución para apoyar un proyecto autonómico, rechazando la posibilidad de la intervención del Estado.

Durante los seis años de gestión de Salinas de Gortari, la política de combate a la pobreza fue ampliamente cuestionada por el sesgo político que tuvo al promover la participación

activa de la población en los programas sociales emprendidos, pero también por su vinculación con las campañas políticas de algunos candidatos. Ernesto Zedillo trató de revertir esta situación. Varios de los programas sociales iniciados con Carlos Salinas tuvieron continuidad durante el gobierno de Zedillo. Sin embargo, el apoyo dado a algunos programas sobre otros, dejó ver claramente que los subsidios se canalizaron en consonancia con las directrices internacionales para atención a los pobres, centradas en un enfoque cada vez más individualizado.

La política social vista desde el presente

En 1988 cuando Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República recibió un país con un endeudamiento externo superior a los 110 mil millones de pesos, una inflación de tres dígitos y una moneda devaluada en más de 2000%. Aunque la inflación comenzaba a declinar en forma constante desde 1987, en que llegó a 159.2%, fue hasta 1994 cuando llegó a ser de un dígito por primera vez en dos décadas (Cornelius, 1996:183). Esta situación, a la que se agregaba la inestabilidad política propiciada por la poca credibilidad de su triunfo señalaba la necesidad de urgentes cambios económicos y políticos.

Al iniciar su gobierno definió su estrategia económica general que incluía la reformulación del papel del sector público en la economía, mediante la reducción del gasto y la administración pública sobre la actividad económica. En el transcurso de su primer año de gobierno Salinas fue reformulando su postura sobre el Estado pasando de una primera concepción, la “modernización”, a la de “reforma del Estado”. El objetivo de esta última era la conquista de la soberanía plena y la justicia social, utilizando los recursos económicos para atender los “rezagos sociales”. La reforma del Estado pasó a ser fundamental, pues en ella se condensaron todas las medidas económicas y políticas de ese sexenio (véase, Valdés, 1993).

Abarcó muchos aspectos de la política gubernamental: la legislación electoral, la educación, la defensa de los derechos humanos, las relaciones Estado-Iglesia, la autonomía del Banco de México, la modificación de los artículos 27 y 4o constitucional, la privatización de las

empresas paraestatales, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), entre los cambios más importantes.¹

Antes de la crisis de 1982, la política social del Estado mexicano se había caracterizado por ser una política de bienestar que pretendía ser expansiva, universalista, anclada en el seguro social para población asalariada (o seguros por categorías segmentadas) y en servicios como educación y salud. Esta política operó bajo un esquema combinado de financiamiento: En la provisión de los servicios de salud y seguridad social, el IMSS siguió actuando bajo un esquema tripartita de financiamiento (trabajadores, patrones y Estado); en el ISSSTE, un esquema bipartita (trabajadores y Estado), mientras que en educación se mantuvo un esquema simple en donde el Estado financia el servicio; a través de la Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se atendió a la población marginada.² En este modelo predominaba una política ligada a una visión tutelar en la que el Estado asumía la responsabilidad de la expansión de los beneficios (Gordon, 1993 y 1997). Esta política puso énfasis en compensar el ingreso y posibilitar el consumo a través de la creación de empleos y de subsidios generalizados. Coplamar y en particular el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), fueron los ejemplos más claros de esta posición.

La política neoliberal puesta en marcha por Miguel de la Madrid (1982-1988) descansó sobre la vieja coalición entre el Estado y la clase obrera tradicional, campesinos, la pequeña burguesía y la burocracia. El deterioro de las condiciones laborales y el crecimiento del sector informal debilitaron al movimiento obrero organizado, mientras que la crisis agrícola y la reducción de subsidios al campo mermaron la efectividad de las organizaciones campesinas oficiales. Los objetivos de la política económica de Miguel de la Madrid se

¹ El Banco Mundial señaló que las privatizaciones de empresas públicas durante 1990 y 1998 alcanzaron los 154 mil millones de dólares, un poco menos de la deuda total de México que era para 1998 de 159 mil millones de dólares (Vargas-Hernández, 2000).

² La política social es expresión de derechos constitucionales: educación básica gratuita, protección a la salud de la población, aliento a la igualdad de género, creación de oportunidades de empleo y disfrute de una vivienda digna.

centraron en el pago de la deuda externa y la estabilización económica del país;³ mientras que la política social se encaminó a mitigar los costos sociales de la crisis y complementar el ingreso de la población. Un conjunto de programas se encaminaron en este sentido: educación, salud y seguridad social, empleo, vivienda, desarrollo urbano (ampliación de servicios de agua potable y alcantarillado), saneamiento ambiental, producción y comercialización de alimentos a precios accesibles, que involucraban diversas instituciones: SEP, IMSS, ISSSTE, SSA, STPS, el Sistema Conasupo, etc. Sin embargo, bajo este esquema la mayor parte del gasto gubernamental en bienestar quedaba atrapado en la atención de los sectores organizados de las ciudades, sin llegar a los estratos menos organizados y más pobres del país. Los sindicatos como intermediarios que canalizaban los apoyos hacia el sector obrero organizado mantenían también las ligas entre el partido oficial y el gobierno (véase: Gordon, 1993: 353).

Una de las consecuencias de la crisis de 1982 fue la reducción del gasto social que pasó del 7.4% del PIB al 5.8% para 1988 y del incremento de la pobreza que se ubicó en 17.3 millones de personas contra 13.7 millones que existían en 1981 (Sobrino y Garrocho, 1995: 40). La política social entró en un *impasse*, ante la crisis económica. Entre los cambios realizados durante este periodo estuvieron: el reconocimiento constitucional al derecho a la salud y a la vivienda, la desconcentración de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), a través de los cuales fluyó el financiamiento a los estados. Con esta última medida los recursos de un conjunto de áreas entre ellas, educación, salud y readaptación social fueron manejados conjuntamente por autoridades estatales y por delegados de la SPP. A la postre la desconcentración no tuvo mayor impacto.

La crisis electoral de julio de 1988 evidenció los terribles efectos que había ocasionado la inestabilidad económica y financiera sobre el conjunto de la población. La situación demandaba la construcción de una nueva alianza que incorporara entre otros sectores: al “nuevo continente de los pobres -o extremadamente pobres- de los medios rurales”, y a los

³ Durante 1982 el gobierno había devaluado la moneda en tres ocasiones, dos de ellas fueron superiores al 100 por ciento.

desposeídos urbanos, congregados en áreas compactas de sobrevivencia que literalmente cercan ya a una buena parte de las grandes y medianas ciudades de la patria” (Moguel, 1992: 44).

En 1988, Gordillo y Block reconocían los problemas económicos por los que atravesaban las organizaciones campesinas que habían logrado sobrevivir la fuerte crisis económica:

“Una gran cantidad de organizaciones de segundo y tercer nivel -ciertamente la mayor parte de éstas- no han logrado despegar en el terreno de la acumulación endógena. De estas, la mayoría son organizaciones de membrete, creadas en el calor de una coyuntura política que no correspondió a procesos ni a necesidades sentidas por los propios campesinos. Otras, las menos, creadas, también por factores exógenos al movimiento campesino, han respondido sobre todo a necesidades y estrategias de algún organismo gubernamental; estas organizaciones no pueden catalogarse como de membrete porque si realizan actividades productivas, a veces de gran envergadura, e incluso tienen mecanismos para asegurar el consenso de sus proyectos” (Gordillo y Block, 1988: 143).

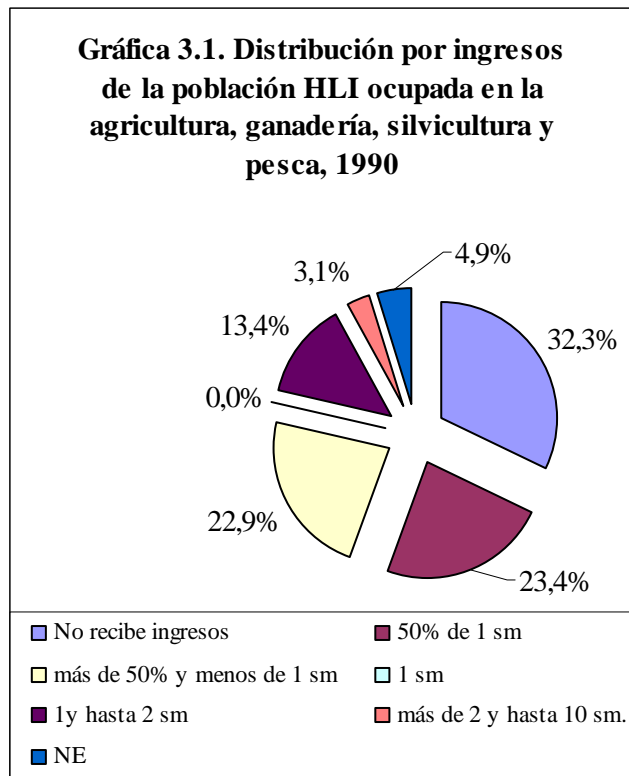
La situación era muy difícil para los productores de subsistencia y aún para aquéllos que buscaban en las organizaciones encontrar canales para la obtención de créditos y la comercialización de sus productos.

Las cifras señalan que, en 1990, según el XI Censo de Población existían alrededor de 4 259 041 indígenas de 12 años y más, de los cuales 1 077 216 estaban ocupados en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (un 60% de la PEA ocupada hablante de lengua indígena).

De esta población un 32% no recibían ingresos y un 46% recibían menos de un salario mínimo (INEGI, 1993: 241). (Gráfica 3.1)

Esto es entendible ante las escasas opciones que brindaba la producción agrícola a los ejidatarios y comuneros quienes según el censo ejidal de 1991, estaban en posesión de dos hectáreas en promedio (véase Oehmichen, 2000: 234).

Ante este difícil panorama, el Estado buscó establecer una nueva forma de relación con un segmento de la población indígena que lo demandaba.



Fuente: INEGI, Hablantes de Lengua Indígena. XI Censo General de Población y Vivienda, México, 1990, México, 1993: 274

Salinas de Gortari intentó modificar la relación adversa que enfrentó al principio de su mandato ante la falta de apoyo a su gobierno, convencido de que este sector podía ser el soporte que el PRI requería: "... los campesinos participan activamente en política y lo hacen en forma pacífica... a través de los diversos modos que se han definido mediante el voto, a través de presionar a los funcionarios para que les proporcionen servicios públicos y organizándose para resolver los problemas de su comunidad" (1992: 184-185).

Sobre este terreno es como Salinas de Gortari creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), una institución encargada de aliviar la pobreza teniendo como antecedentes

Coplamar y el Programa de Desarrollo Rural Integral (PIDER), entre otros.⁴ De esta manera se sustituyeron los subsidios generales a los consumidores por un programa contra la pobreza.

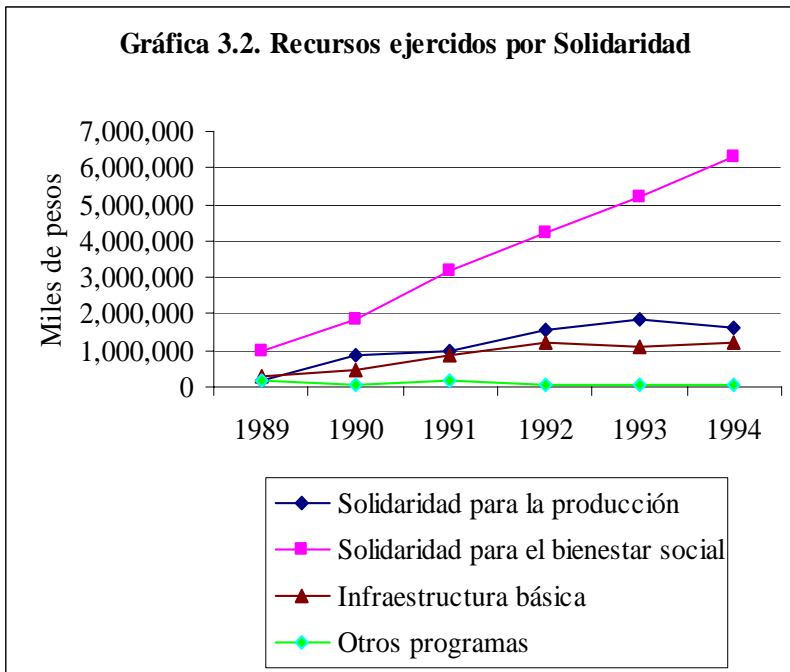
Pobreza y Solidaridad

Desde la toma de protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Salinas de Gortari tenía contemplada una reforma de Estado que abarcara el cumplimiento de las responsabilidades sociales del Estado en cuatro temas que consideraba críticos: “la erradicación de la pobreza extrema, la garantía de la seguridad pública, la dotación suficiente de servicios básicos en los Estados de la República y el restablecimiento de la calidad de vida en la Ciudad de México”. Específicamente en relación con los campesinos se planteaba desterrar el paternalismo y promover nuevos programas productivos que no fueran subsidios indiscriminados (Salinas de Gortari, 1988).

Bajo estos lineamientos se creó el Pronasol en diciembre de 1988, el cual se constituyó con un conjunto de medidas que parecían contradecir el interés por el achicamiento del Estado, ya que incluía una gran variedad de programas:

- *Programas de bienestar social* (salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra).
- *Programas productivos* (agropecuarios, agroindustriales, piscícolas, extractivos y microindustriales).
- *Programas de desarrollo regional* (infraestructura regional, programas de desarrollo en zonas específicas) (Gordon, 1998: 252).

⁴ Ceja señalaba que en 1990, trece programas del ramo XXVI Desarrollo Regional y Solidaridad concentraban casi el 90% del presupuesto total de Pronasol y de ellos, once ya existían con anterioridad con nombres, objetivos, diseño y operación semejantes (1997: 65).



En la gráfica 3.2 podemos observar la forma en que se distribuyeron estos recursos. De los 34 587 millones de pesos ejercidos durante el sexenio, un 63% de ellos se canalizaron en programas de bienestar social, mientras que 21% en productivos.

Fuente: Salinas de Gortari, 6o. Informe de Gobierno. Anexo. México, 1994: 636.

La intención del PRONASOL al ponerse en marcha era cumplir con las siguientes metas:

- Mejorar las condiciones de vida de campesinos, indígenas y colonos.
- Impulsar el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo.
- Promover la participación y la gestión de las organizaciones sociales y autoridades locales.

Pronasol se distinguió de los anteriores programas sociales por su amplitud⁵ (Gordon, 1998); por la promoción de la organización social, por el número de instancias de la administración pública involucradas –federales, locales y municipales-. Se agrega a éstas, la intención explícita del programa de ganarle votos al PRI, dentro de un contexto político de mayor competencia partidista y de un dudoso triunfo de Salinas frente a la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (Ceja, 1997, Ziccardi, 1999 y Gordon, 1993). Y aunque se le señala como un programa que contó con un amplio financiamiento, lo cierto es

⁵ Cuando se creó lo integraban 13 programas para 1992 habían aumentado a 25.

que nunca se igualaron los montos destinados a estos fines otorgados en los gobiernos anteriores. Carlos Salinas de Gortari destinó parte de los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas a Pronasol, con el objetivo de ganar legitimidad frente a un proceso de privatización que fue criticado por la oposición, pero que, le permitió ganar adeptos entre los desposeídos, al grado que Denise Dresser (1994: 274) consideraba que Pronasol permitió a Salinas la renovación del populismo de anteriores regimenes.

Pronasol orientó los subsidios destinados al consumo hacia la asistencia focalizada para grupos desfavorecidos. En un principio el programa pretendió reducir el corporativismo tradicional al desplazar las corporaciones apegadas al PRI por los Comités de Solidaridad, que al finalizar el sexenio eran alrededor de 250 mil, según cifras oficiales.⁶ Pero junto con el crecimiento del programa disminuyó su especificidad y su carácter selectivo, con lo que se reforzó la lógica de atender más bien a la población que ejercía alguna forma de presión sobre el Estado, o sobre el presidente de la República, lo que acabó reforzando las prácticas partidistas y el presidencialismo (Gordon, 1997: 256; Dresser, 1994: 264).

Con la introducción de la “solidaridad”salinista también se dio prioridad a las políticas de asistencia directa establecidas sobre criterios territoriales, siguiendo los parámetros internacionales fijados por los organismos financieros sobre las políticas sociales universales (aunque estratificadas).

En relación con la distribución territorial de los recursos, las cifras oficiales señalaban que alrededor de la tercera parte de los mismos se ejercieron en seis entidades: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Puebla., en los que se localizaba más del 90% de los municipios con muy alto grado de marginación. Los estados de San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Querétaro, Guanajuato, Campeche, Zacatecas, Yucatán y Tabasco, entre los de alta marginación recibieron un 25% del total de los recursos. Mientras Sonora, Quintana

⁶ Los Comités de Solidaridad fueron órganos de representación y participación a través de los cuales se orientó y ejecutó el Pronasol. Los comités se encargaron de organizar el trabajo comunitario, los recursos económicos de los proyectos y supervisar el avance de las obras (Ceja, 1997: 63-64).

Roo, Nayarit y Tlaxcala (de marginación media) recibieron 7.3% de los recursos y el resto, de baja marginación, recibieron 32 por ciento (Ziccardi, 1999: 115).

Varios gobiernos estatales y municipales, criticaron el hecho de que se creó en sus territorios y en sus sociedades una estructura de repartición de recursos paralela a la institucional, que mellaba el poder de las autoridades locales (Ziccardi, 1999: 116).

Pero tal vez lo más contundente fue que, los estados que al iniciarse el Pronasol presentaban los mayores niveles de pobreza, a pesar de los recursos que se les destinaron continuaron estando en los primeros lugares. El análisis de algunas experiencias como la de Chiapas permite entrever que los recursos no siempre se destinaron a las acciones para las que fueron otorgados y la asignación estaba estrechamente vinculada a la dinámica electoral estatal y municipal, lo cual reproducía el tradicional clientelismo político. El desvío de los mismos para atender otro tipo de necesidades, no propiamente ligadas con la urgencia de paliar la pobreza, como la edificación de obras de gran envergadura se hicieron al amparo de este programa como: la construcción de los anillos periféricos de Aguascalientes y Zacatecas; puentes fronterizos (Nuevo León); ampliaciones de aeropuertos (Programa Nueva Laguna), etc. (véase Trejo y Jones, 1993: 187).

Sobrino y Garrocho al analizar la distribución de los recursos del programa en el Estado de México concluyeron que los habitantes pobres de este estado fueron discriminados, ya que en promedio cada habitante pobre recibió la mitad de los recursos que les correspondían si la distribución hubiese sido igualitaria entre todos los pobres del país (1995: 277), pero además esta distribución al interior tampoco fue igualitaria, ya que favoreció a los municipios conurbados a la ciudad de México y a la región V.⁷ En este nivel, los municipios con mayor número de pobres obtuvieron más recursos del Pronasol, aunque la distribución de los recursos no correspondió con las necesidades más apremiantes de la población (1995: 279 y 282). Esto al parecer fue producto de que la federación se encargó de dictar a los

⁷ En esta región se encuentran 26 municipios del Sur y Suroeste del estado de México como Tonalico, Ixtapan del Oro, Temascaltepec, Villa de Allende, Almoloya de Alquisiras, Valle de Bravo, Malinalco.

Ayuntamientos las metas globales del Programa, concretándose éstos en sujetarse a las metas establecidas.

Ziccardi señalaba que la concentración de recursos se dio en los estados más pobres del país, aunque ni los estados ni las regiones pobres recibieron recursos en función de su nivel de pobreza (1999: 116). Por el contrario, una evaluación internacional indicaba en 1994 que los *estados* ubicados en el rango de bajos ingresos aparecen como los receptores de la menor cantidad de recursos del Programa Nacional de Solidaridad. Según este trabajo "La distribución *per cápita* de los recursos de Solidaridad en los últimos cinco años (1988-1992) no ha tenido como meta los *estados más pobres*" (Fuentes-Berain, 1994:).

Juan Molinar Horcasitas, del Colegio de México, y Jeffrey Weldon, de la Universidad de California en San Diego, evidenciaron los sesgos políticos de Pronasol que asignaba más recursos a los estados que fueron bastiones cardenistas y menos a los que fueron bastiones panistas con la intención de recobrar electoralmente al partido gubernamental (Ibíd.).

Otro aspecto importantísimo relacionado con este tema es el freno que se puso al proceso de descentralización, iniciado unos años atrás por el gobierno de Miguel de la Madrid, al que Salinas de Gortari no pudo sumarse, ya que justamente utilizó los recursos que provenían de los programas presupuestales que se habían aplicado anteriormente al desarrollo regional y la descentralización (Ramo 26, creado en 1982) hacia Pronasol. Con ello se trató de disminuir el poder de veto que habían adquirido los grandes sindicatos y las organizaciones sociales oficiales en torno a la reforma, a cambio de su apoyo a los pactos de estabilización económica desde años anteriores. Como consecuencia de esto, la posibilidad de realizar cambios profundos en torno a la política social quedó trabada (Martínez, 2000: 773).⁸

⁸ Desde regimenes anteriores los sindicatos y sus líderes fueron aumentando su control sobre las instituciones de seguridad social, salud, educación, etcétera, reduciendo paulatinamente la autonomía que habían tenido los presidentes de la República en el manejo del sector social" (véase Martínez, 2000: 769).

Esta postura muestra como la acción política centrada en la figura presidencial fue prioritaria durante este periodo, ya que el mismo Salinas de Gortari había sostenido años atrás (1982), al analizar la participación social del campesinado la importancia de la descentralización del gasto del Estado: “Para modificar la participación y por ende el apoyo político de los campesinos se requiere de: oportunidad y eficiencia en la introducción del programa lo cual se logra a través de la descentralización de las decisiones sobre la ejecución del gasto” (Salinas de Gortari, 1992: 327).

En el examen sobre la conducción de la política social del gobierno de Salinas debe considerarse otro aspecto fundamental: la heterogeneidad del equipo que puso en acción este programa, al que Denise Dresser denominó: “el matrimonio de conveniencia entre los tecnócratas y los reformadores sociales”, en el que competían dos visiones, la que sostenía como prioritaria la racionalización del gasto público, la generación de ganancias, y la competencia eficaz frente a la que enfatizaba la necesidad de crecimiento económico acompañado de la redistribución de los ingresos y la participación popular (Dresser, 1992: 52).

La concentración de ex-militantes de izquierda como operadores del programa reflejó más que pragmatismo, un conocimiento del papel que podían jugar y jugaron estos funcionarios. Aunque no se puede negar que el mayor éxito reportado por los analistas de ese momento fue el propagandístico.

La participación popular en Pronasol

La participación popular es un tema incorporado al debate en los intentos desarrollistas, desde gobiernos de corte populista hasta la Alianza para el Progreso en los sesenta y setenta. Dentro del indigenismo, el desarrollo de las tesis del “*indigenismo de participación*”, sustentado bajo el concepto de marginación, estuvo presente en el discurso oficial a partir del régimen de José López Portillo. No fue diferente bajo el gobierno de Miguel de la Madrid.

Por el contrario, bajo Pronasol, la “nueva” participación, se estableció a través del énfasis en la “corresponsabilidad”, en la definición de las prioridades del programa y del cofinanciamiento de los proyectos, lo que ofreció ciertas ventajas para el Estado ya que esta estrategia permite entre otras cosas el ahorro de recursos:

“En el plano operativo de los programas, la participación de los destinatarios propicia el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua. La participación también permite fomentar acciones para descentralizar y desconcentrar la organización de la acción pública, lo cual a fin de cuentas favorece una mayor eficacia y representatividad en la gestión de los programas sociales” (Gordon, 1998: 250-251).

La importancia que se dio a este tema coincide también con el interés que han mostrado los organismos internacionales de financiamiento y ONG y tiene una estrecha relación con la intención por romper la tradicional estructura vertical de los programas sociales y favorecer la efectividad de los mismos, entre otras cosas. Pronasol, por su parte, mostró dos aristas, por un lado contó con el apoyo de la población en algunas regiones y en otras como en el caso de Chiapas se demostró su ineficacia al fortalecer las relaciones caciquiles presentes en la región.

Carlos Rojas, quien fuera Secretario de Desarrollo Social, consideraba que el Programa Nacional de Solidaridad pudo adaptarse a las necesidades y formas de organización de la gente en tanto que surgió como una propuesta de trabajo sin diseño preconcebido, lo que le dio enorme flexibilidad (véase Fernández, 2002: 8).⁹

Bajo el Pronasol coexistieron cuatro tipos de comités de Solidaridad: los organizados espontáneamente al margen de cualquier organización; los surgidos a partir de la convocatoria de los presidentes municipales, dedicados fundamentalmente a la creación de

⁹ “...quizás uno de los méritos que permite explicar el éxito que tuvo ese programa fue que partió de la tesis de bajar el trabajo social a las comunidades y dejar que ellas participaran y decidieran, pero no tenía demasiados programas operativos preconcebidos, éstos se fueron creando y adaptando a las situaciones y las necesidades sin seguir un guión ya establecido. Ello propició también algunas de las principales críticas de los sectores más tecnocráticos: era muy difícil medir los logros concretos, específicos de Solidaridad por que diferían sus objetivos de un lugar a otro, lo mismo que las exigencias sociales que se planteaban” (Fernández, 2002: 8).

obras sociales; los que se montaron sobre las estructuras y en las organizaciones existentes; los que tuvieron como sustento las organizaciones corporativas tradicionales como en la CNOP. En Durango, por ejemplo la CNOP recibió en 1990 el 75% del presupuesto para Pronasol en esa entidad; en Oaxaca, la CNC absorbió alrededor del 60% de los recursos (véase Méndez, Romero y Bolívar, 1992: 66).

En el estado de México, Sobrino y Garrocho concluyeron que 90% de los comités de solidaridad se formularon a partir de la labor de los promotores del programa. En las regiones más pobres de la entidad, hubo más dificultades para que la población organizara sus propios comités. El perfil de los dirigentes de los comités correspondía con el de “maduros, educados y arraigados en la comunidad”. Una cuarta parte había participado en alguna organización social aparte del comité, pero de éstos la mitad habría colaborado en el PRI. Lo que generó una identidad partidista de los comités entre más de la tercera parte de los beneficiarios (1995: 288, 289).

Algunos analistas consideran que Solidaridad construyó una base social organizada, con líderes sin partido, que hubiera podido trascender al PRI y a otros partidos de no ser por el asesinato de Colosio. Sea o no cierto que el programa creó una base organizativa, el hecho es que el carácter temporal de ese apoyo, en su momento sirvió como arma política para vincular al PRI con organizaciones populares. El programa también incorporó a la población en el diagnóstico de sus necesidades y en la instrumentación y organización de acciones, el impulso a la organización social, el diseño de programas para grupos de población específicos.

Entre las fallas poco advertidas se encontró en el estado de México por ejemplo: la escasa calidad de las obras realizadas por falta de apoyo técnico, por lo que cerca de una cuarta parte de las mismas no funcionaban adecuadamente (Sobrino y Garrocho, 1995: 292). Así como también la falta de asesoría administrativa ocasionó que un 12% de los beneficiarios, manifestaran dificultades en el manejo de los recursos (1995: 200). A nivel de programas, el de Becas de Niños en Solidaridad fue el que hizo más evidente la mejoría de las condiciones de vida de la población ya que permitió a los destinatarios del mismo contar con un ingreso.

El de Crédito a la Palabra, destinado a productores de tierras poco productivas no tuvo tanto impacto debido a los riesgos que enfrentaron las actividades agropecuarias que limitaron la rentabilidad en el campo. El programa de Empresas en Solidaridad tuvo efectos marginales según la evaluación realizada por Sobrino y Garrocho (1995: 284).

En 1994, Carlos Rojas, Secretario de Desarrollo Social señalaba que la transferencia de recursos a los grupos más necesitados se realizó a través de cuatro mecanismos:

1. Transferencia de ingresos y subsidios como becas, servicio social y tiendas Conasupo, lecherías y subsidio a tortillas.
2. A través de servicios como la salud, la educación y el conocimiento técnico.
3. Inversión en obras que incrementan la productividad de los activos de los grupos más necesitados.
4. Inversión en proyectos productivos en las comunidades, como en el caso de los programas de Fondos para la Producción, Empresas en Solidaridad y en algunos de los rubros manejados a través de los Fondos Regionales o los Programas de Desarrollo Regional (Rojas, 1994: 407-408).

Pronasol transformado en Secretaría de Desarrollo Social (1992) fue muy criticado durante todo el sexenio desde el ámbito académico, pero también desde el político sobre todo porque estuvo ligado a la política electoral del partido en el poder. La serie de cambios impulsados por la política social hacia la población marginada requerían de la transformación de la institución encargada de atender a la población indígena, para acabar con la burocratización que bloqueaba el trabajo en el campo e incrementar su papel en la organización de la población.

El INI y los cambios impulsados en la lucha contra la pobreza

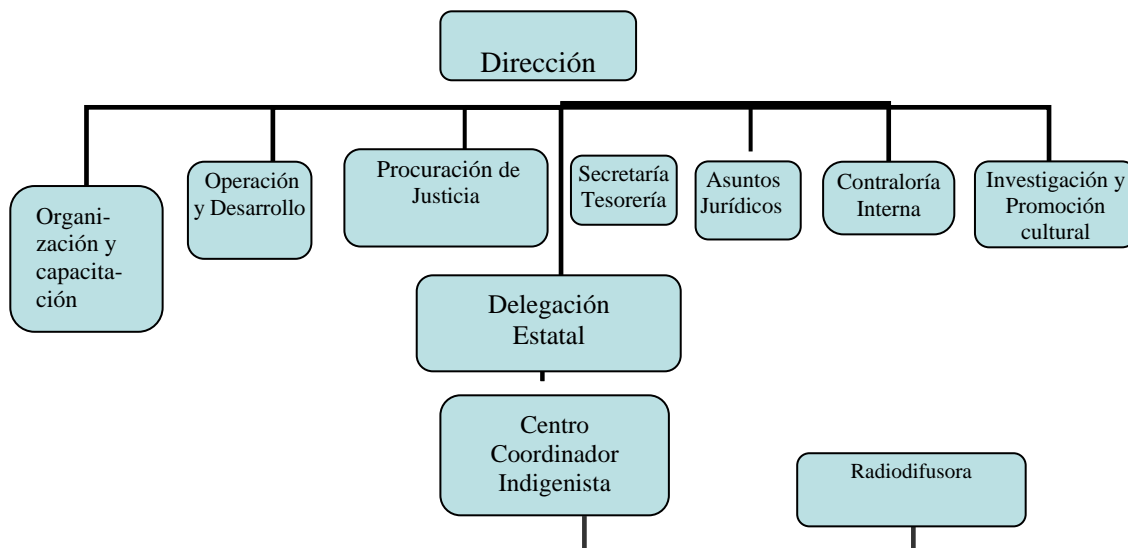
La política indigenista no puede ser entendida al margen de la reforma que venía sufriendo el Instituto Nacional Indigenista en ese momento, producto de su inserción dentro del Pronasol. La pérdida del poder del INI y de sus centros coordinadores, en términos de la toma de decisiones, la coordinación y la planificación de programas y proyectos de acción en las regiones de refugio se hizo mucho más evidente.

Esto es cierto, sobre todo si se analiza el origen de los recursos de la institución que empezaron a fluir, particularmente en forma significativa del Pronasol, en lugar de la SEP, y en menor medida, del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, PMA (1988) y de la Comisión Federal de Electricidad (1990) (véase cuadro 3. 1). Si bien poco se ha dicho sobre lo que significó para este organismo la intervención de estas instituciones en la toma de decisiones, la coordinación y la planificación de los programas, es un hecho que las tareas indigenistas aumentaron.

Dentro de la estructura del gobierno federal, la institución se ubicó como una dependencia sectorizada dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social a partir de 1992. Como señalara Jonathan Fox, el INI pasó de ser un organismo prestador de servicios dependiente de la Secretaría de Educación, a una agencia de desarrollo económico vinculada a las políticas contra la pobreza (1994: 189).

Con esto se acepta que su ámbito de acción no es la educación. Al interior, se organizó en cuatro direcciones para atender los diversos objetivos que se planteó: Operación y Desarrollo, Investigación y Promoción Cultural, Procuración de Justicia, Organización y Capacitación, estructura que perduró por más de una década.

INI Organigrama 1990-2000



Durante las gestiones de Arturo Warman (1989-1992) y Guillermo Espinosa (1992-1994), la política de participación del INI se rigió por tres componentes fundamentales: la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planificación y ejecución de los programas de la institución, el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones indígenas y a otras involucradas y comprometidas en la acción indigenista y la coordinación con otras dependencias de gobierno (Warman, 1989).

La política indigenista, en términos generales, no estaba ajena al desarrollo del que Nuria Cunill denomina modelo integrativo, que bajo dos modalidades: la del usuario como participante administrativo y las consultas no organizadas, imperó en las políticas participativas de la década de los noventa. Junto a este modelo también se dio en otros países con democracias avanzadas, un intenso impulso a la participación social en la adopción de decisiones fuera de la arena política, en la denominada “*autogestión social*” expresada como influencia de la población involucrada en las escuelas, en el entrenamiento de las empresas,

en los hospitales. El ciudadano como participante en política da paso al ciudadano como consumidor y como co-administrador (Cunill, 1997: 130).¹⁰

De esta forma el Instituto Nacional Indigenista se sumó al movimiento de renovación que experimentaba la participación ciudadana desde mediados de los ochenta, sobre todo en las democracias avanzadas, en función de la democratización del Estado.

Esta política indigenista encajó perfectamente con los lineamientos del Pronasol primero y después de la Secretaría de Desarrollo Social, instituciones que rigieron durante esa década la política social e indigenista de nuestro país, y quienes enfatizaban la corresponsabilidad que tenía de la población en el desarrollo del programa.¹¹

La introducción de la variable participativa implicaba un doble reto para la institución: primero frente a las organizaciones indígenas con las que se entablaría una nueva relación, en donde la participación se entendería como el otorgamiento de facultades a las organizaciones indígenas, con el objetivo de fortalecerlas para compartir poder y recursos, para controlar un proyecto económico regional o en otros casos cultural (como fueron los Fondos para el Desarrollo de la Cultura) que mejorarían las condiciones de vida y lograría la apertura de posibilidades en la toma de decisiones desde abajo. Y segundo, al interior de la institución para poder actuar con flexibilidad ante las nuevas tareas que planteaba involucrar otras instituciones y ONG.

¹⁰ Según Nuria Cunill la autogestión social como paradigma libertario cobra especial relieve a finales de los años ochenta, en una combinación de descentralización en la toma de las decisiones en las unidades productivas junto con la inclusión de la población en la dirección de esas unidades. El caso más significativo es ensayado en las escuelas del Reino Unido en donde se delega el poder a cuerpos escolares, que contaban con una sustancial representación de los padres, concediéndoles a éstos la posibilidad de administrar la escuela por sí mismos, con un presupuesto directo del gobierno central. (Cunill, 1997: 125).

¹¹ La corresponsabilidad en el programa significó la aportación en dinero, trabajo y/o materiales de las organizaciones para el apoyo a los FRS.

Cuadro 3.1 Instituto Nacional Indigenista. Presupuesto total ejercido por fuente financiera, 1989-1994.								
Presupuesto ejercido								
Origen de los recursos	1989		1990		1992		1994*	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Programa Normal	68 251	57	92 527	35	196 586	43	217 927	77
Programa Convenio Único de Desarrollo (CUD)	9 218	8	26 843	10	40 825	9	0	
Solidaridad	36 030	30	138 968	52	211 412	47	64 576	23
Programa Mundial de Alimentos	5 311	4	8 996	3	181	0	1 342	0
CFE			257	0	694	0	35	0
Fideicomiso Carnet					1 569	0		
Socicultur					1 073	0		
DGEI					125	0		
Total	118 810	100	267 591	100	452 463	100	283 880	100
Cifras estandarizadas en nuevos pesos								
*Presupuesto a junio de 1994								

Fuente: Oehmichen, coord. *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, INI, México, 1994:36

Hago un paréntesis para señalar que Dharam Ghai al estudiar las formas de participación en un artículo ya clásico sobre el tema, apuntaba que hay tres formas de entender la participación: La primera, la más socorrida se refiere a la “*movilización*” de personas para que emprendan proyectos de desarrollo económico y social, con un diseño desde arriba, que “*moviliza*” a las personas para que los ejecuten. La segunda interpretación es aquella donde la participación es sinónimo de *descentralización* de los recursos y facultades decisorias del Estado hacia órganos de menor nivel, como funcionarios o comités locales. La tercera entiende la participación como otorgamiento de facultades, la que se “*acerca a la noción del desarrollo como realización de la capacidad y posibilidades humanas*” (Ghai, 1989: 222). En este sentido la participación, tal y como se entendía aspiraba a alcanzar, tanto al segundo

como al tercer nivel de interpretación. Sin embargo como veremos más adelante, a medida que fue desarrollándose el programa, la participación de las organizaciones y por ende de los individuos fue poco significativa en la mayoría de los casos. Los programas por si mismos no pudieron generar una redistribución del poder político, ni mucho menos económico en los niveles regional y local, como se pensó que podía suceder. Los apoyos cada vez más diluidos y las fuertes presiones que tienen las organizaciones para sobrevivir en las regiones indígenas, no han permitido su consolidación.

Por otro lado, no debemos olvidar que la propuesta de participación estaba inscrita en un contexto del redimensionamiento del Estado que implicó también un redimensionamiento de lo público. El redimensionamiento del Estado comenzó a borrar los límites tradicionales entre lo público, lo general, de interés de todos y en beneficio de todos y por tanto, referente colectivo y solidario y, por otro lado, lo individual, la competencia, el mercado.

La intención del Estado de facilitar la participación de la población indígena en los proyectos productivos, de servicios y comercialización constituía parte del programa que Salinas de Gortari había presentado desde su campaña electoral por la Presidencia y entre cuyos puntos centrales estaban: El reconocimiento e incorporación de los nuevos actores sociales; la modernización del marco jurídico de las tres formas de tenencia de la tierra; la reforma de la política agropecuaria, para pasar del paternalismo a la responsabilidad compartida; la modernización de las instituciones que atendían el campo en aras de desmembrar al Estado proveedor o benefactor y respondía a la creciente burocratización e ineficiencia del aparato estatal y a la pérdida de hegemonía del partido oficial que dejaban duda sobre su triunfo electoral. Respondía también a los lineamientos planteados por los organismos multilaterales interesados en una nueva política social en donde la población indígena participara en la planeación y ejecución de los proyectos productivos.¹²

El informe presidencial apuntaba hacia un cambio en la política oficial hacia los pueblos indígenas: una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas. Este nuevo papel exigía

¹² Díaz Polanco señala que en mayo de 1989 el Banco Mundial presentó su propuesta estratégica para el desarrollo regional/rural para México, en donde se propusieron cuatro objetivos generales, uno de ellos era fortalecer la participación de la población en las localidades. (1997:107).

la corresponsabilidad de la institución en la vigilancia sobre el manejo de los fondos: “...el Instituto Indigenista no intervendrá en las decisiones que ustedes tendrán que tomar para la asignación de los Fondos de Solidaridad con las comunidades indígenas” (Salinas de Gortari, 1990).

El interés del Estado en buscar el fortalecimiento de las organizaciones indígenas mediante la autogestión constituía parte del programa de descentralización hacia los Estados, de las facultades, recursos humanos, financieros y físicos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y del programa de reorientación de la intervención del Estado en el agro que contemplaba entre otras cosas la transferencia de empresas estatales vinculadas a la comercialización, a la producción y distribución de insumos productivos; a la restricción de crédito¹³ y de la inversión productiva en el campo; el adelgazamiento de la banca de desarrollo, la disminución de subsidios, con la creación de programas que condicionaban los apoyos a mejoras en la productividad en maíz y frijol; apertura comercial, la disminución de los programas de investigación, capacitación, experimentación y desarrollo que promovía la SARH; la inversión extranjera en la agroindustria y comercialización, así como la apertura de los ejidos al mercado de tierras (Hernández, 1992: 237).

Mediante algunos programas sociales el gobierno abrió vías alternas para aquellas organizaciones que enfrentaban los graves efectos de la crisis económica, aceptando la “transacción” planteada por el Estado al abordar los retos de la comercialización o del abasto propuestos en los nuevos proyectos del gobierno (Moguel y Aranda, 1992: 168). De esta manera el Estado mexicano estaba creando lo que Melucci denomina “un espacio público intermediario”, entre la sociedad civil y el Estado. Para este autor este espacio tiene como función hacer que la sociedad oiga sus mensajes y traduzca sus reivindicaciones en la toma de decisiones políticas, mientras los movimientos mantienen su autonomía, sin institucionalizar los movimientos, ni transformarlos en partidos (Melucci, 1999: 76). Sin

¹³ Entre los primeros retos que enfrentaron los FRS estuvieron: el reducido monto del presupuesto asignado al programa ante la magnitud de las necesidades en el medio indígena sobre todo si se considera que durante el periodo 1985-1990, 62% de los productores del sector social no tuvo acceso alguno al crédito agrícola (Harvey, 2004).

embargo, el hecho de que el Programa de Fondos Regionales sobreviva después de diecisiete años, en este caso apuntaría más bien a resaltar el interés del indigenismo por institucionalizar una nueva forma de relación con las organizaciones de productores.

Los programas de participación y transferencia de funciones, como el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad o el de Transferencia de Medios Audiovisuales a las Organizaciones Indígenas del INI respondían en ese momento a lo que desde el propio indigenismo de Estado se interpretaban como las demandas indígenas. En 1991 Warman decía: “Desde mi perspectiva las demandas indígenas giran alrededor de tres conceptos: el reconocimiento, justicia y autodefinición del desarrollo” (1991:19). Las demandas de *reconocimiento* a la identidad colectiva y a las formas de organización social, incluían—según Arturo Warman— una exigencia por el respeto a los derechos humanos y a la democracia; la de *justicia*, entendida en el sentido amplio, como una mejor distribución de los recursos, los ingresos y el poder y la de *autodefinición del desarrollo*, que abarcaba las diversas formas de relación con la naturaleza, los recursos, el conocimiento y el bienestar.

El reconocimiento de la identidad colectiva fue atendido por el INI creando en 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas encargada de generar propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas que contribuyeran a mejorar la impartición de justicia a los pueblos indígenas. Una de las primeras tareas de esta Comisión fue la de formular la iniciativa para adicionar al artículo 4º Constitucional el reconocimiento al carácter pluricultural de la nación, en 1992. Aída Hernández Castillo interpretaba las reformas del salinismo como una política de dos caras, porque mientras se legisló a favor del reconocimiento de la pluralidad étnica, por otro lado, se afectaron con las modificaciones al artículo 27 constitucional los derechos agrarios de los campesinos, al promover la inversión privada en la agricultura y la desaparición de los precios de garantía que vinieron a encarecer en las regiones apartadas los precios de productos como el maíz (2001: 242). La adición al artículo 4º constitucional se constituyó en una bandera para la movilización, aún cuando al final de cuentas sólo fue un medio para mantener bajo control al movimiento indígena que buscaba alternativas.

La creación de los Fondos Regionales respondía –según Warman- a la demanda de las organizaciones indígenas de una distribución más equitativa de los recursos, ingresos y poder. Sin embargo, adelantando las críticas al programa podemos decir que el ser pobre no garantizaba a los indígenas su acceso a los recursos de los fondos, se requería también tener ciertas habilidades organizativas y una visión empresarial orientada al mercado. En la concepción de Warman la transferencia de funciones podía no ser una realidad mientras no tuviesen las comunidades indígenas su propia organización económica, a su vez la organización económica era la condición necesaria para el desarrollo autónomo (Saldívar, 2002: 174-175).

Además de este programa, el instituto comprometió sus esfuerzos en la conformación de Cajas Solidarias creadas con los recursos del Programa de Apoyo a los Productores de Café del Sector Social. Las Cajas Solidarias siguen funcionando en algunas regiones indígenas como sociedades civiles. Tanto los Fondos Regionales como el Programa de Apoyo a los Productores de Café, vinieron a contrarrestar los estragos que estaba ocasionando la política neoliberal impuesta al campo. Además de estos dos programas, el INI concentró el financiamiento obtenido para apoyar los Albergues que fueron creados en el transcurso de cincuenta años de atención a la población indígena infantil.

En el plano político, las reformas neoliberales impulsadas en el campo, entre ellas las modificaciones al artículo 27 constitucional, detonaron al finalizar el sexenio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Con esto regresa a la agenda nacional el tema indígena, de cuyas discusiones, el INI se verá aislado.

El TLC y la depauperización acelerada del campo mexicano

La profundización de la apertura comercial y la disminución de subsidios se aceleraron a partir del ingreso de México al TLC. Esto no hizo más que agravar las condiciones de vida en el campo mexicano. De manera anticipada en 1996 se dio la liberalización total del comercio del maíz, frijol, trigo, cebada, arroz, sorgo y soya, contraviniendo lo estipulado en

el TLCAN, que preveía realizar esta tarea hasta el 2009, entre otras cosas por el interés del gobierno de bajar costos de los alimentos y controlar las presiones inflacionarias. Con todo esto se truncó y se aceleró el período de transición paulatina que se había acordado con el gobierno norteamericano para la desgravación total de las importaciones de estos productos. El resultado fue el acelerado incremento de las importaciones. El promedio anual de importaciones a México de los diez cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, soya, sorgo, cebada, ajonjolí, cártamo y arroz) era de 8.7 millones de toneladas en 1990; para el año 2000 fue de 18.5 millones de toneladas o sea 112% más (Quintana, 2003).

En los primeros ocho años de la entrada en vigor del TLC, las importaciones agrícolas y ganaderas pasaron de 2.9 mil millones de dólares a 4.2 mil millones. Con ello, Estados Unidos elevó muy significativamente sus ventas a México, de frutas frescas y secas en 205%, y de semillas y oleaginosas en 84%.

Dos de los productos básicos, el maíz y el frijol proceden cada vez más de los campos norteamericanos. Antes del TLCAN se llegaron a importar hasta 2,5 millones de toneladas anuales de maíz, para el 2000 más del doble: 5 millones 222 mil 760 toneladas. En el caso del frijol, la importaciones aumentaron un 60% más entre 1996 y 1998. Con estas cifras nuestro país se ha convertido en el principal importador de productos básicos en América Latina.

En el caso de la ganadería, México consume el doble de carne importada que antes de la entrada en vigor del TLCAN (las importaciones de carne bovina crecieron un 200%, de carne porcina un 300%). El dumping y el contrabando afectan también a los ganaderos mexicanos. México importa el 95% de las oleaginosas que necesita; el 40% de la carne; el 30% del maíz y el 50% del arroz (Quintana, 2003).

Los opositores al TLC señalan que en los primeros ocho años de vigencia del Tratado se dejaron de sembrar 1,6 millones de hectáreas de maíz, fríjol, trigo, arroz, soya y algodón. El abandono de las tierras cultivables se aceleró en estados con una agricultura campesina como Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Morelos, Michoacán, Querétaro, Puebla y Guanajuato. En las

regiones más tecnificadas, como Valles del Yaqui y Mayo, el fenómeno se presenta como rentismo de parcelas.

Los agricultores y entre ellos los indígenas, se han visto afectados por la reducción de los precios medios rurales en el caso del maíz y del frijol, mientras que los precios de los insumos se incrementaron: las semillas en 63% y los fertilizantes en 52% en los últimos años de la década de los noventa. Las diferencias en la productividad, en los costos de producción y de precios de los productos, entre ambos países han favorecido a los productores de Estados Unidos. Quintana señala que las diferencias en el rendimiento por hectárea de maíz entre México y Estados Unidos, es de casi 6 toneladas; en el caso del frijol el rendimiento por hectárea en Estados Unidos es superior a la tonelada. Por el contrario, la transferencia de recursos que el gobierno hizo al sector agropecuario equivalía en México a 28 dólares *per cápita* frente a los 270 que el gobierno norteamericano destinaba para estos fines (Quintana, 2003). Con estos datos pretende contextualizar la situación que afectaba a mediados de la década de los noventa a los productores y a los programas productivos en nuestro país, así como el reclamo hecho por los indígenas sobre la necesidad de una reforma integral del Estado, que en estos momentos tiene implicaciones internacionales porque afecta interés transnacionales, particularmente el comercio con Estados Unidos y las grandes comercializadoras norteamericanas.

El TLC favoreció un intercambio desigual entre países, también contribuyó al enrarecimiento de las posibilidades de sobrevivencia de los productores indígenas y campesinos, tanto por el incremento de los costos de los insumos, como por el abaratamiento de los precios del maíz y frijol, que hacen incosteable la producción y por ende la venta de sus cosechas. El TLC afectó la política social de nuestro país, al crear nuevos programas, como Procampo, creado con el fin de amortiguar los efectos de la disminución de aranceles para el maíz.

La política social entre 1995-2000.

La permanencia en el gabinete del Secretario de Desarrollo Social durante los primeros años del mandato de Ernesto Zedillo, de alguna manera significó que la política social seguiría el mismo rumbo marcado por el gobierno anterior, sin embargo, las presiones económicas derivadas de la crisis económica de 1995 no lo permitieron. Una fuerte devaluación y la salida de capitales propició que la inflación, pasara del 7 por ciento anual, a un 8 por ciento mensual entre 1994 y abril de 1995 y que la tasa de interés interbancaria se elevara al 110 por ciento en marzo de 1995. Con ello se incrementó en forma alarmante la cartera vencida de varios bancos y por ende la crisis financiera del Estado. Finalmente en 1997 se estabilizó la economía gracias a tres factores: el préstamo de emergencia que el gobierno de Estados Unidos otorgó por más de 50 000 millones de dólares para superar la emergencia financiera de México, el alza del mercado petrolero que se inició en 1995 y la política de contención salarial.

La política social siguió teniendo como objetivo principal erradicar la pobreza. Bajo el lema de "nuevo federalismo", se puso en marcha la política de descentralización hacia los municipios. Al principio de la administración se plantearon como ejes de la política social: la descentralización hacia estados y municipios; la búsqueda de una mayor focalización de las políticas sociales hacia los beneficiarios más pobres de la población, utilizando como instrumentos el ramo 26 del presupuesto federal; una mayor participación de los beneficiarios y una mejor coordinación de las esferas gubernamentales. Esta propuesta estaba ya bosquejada en el PND (1995-2000) en donde se planteó que la política social debía ser entendida como un pacto entre las organizaciones sociales, el gobierno del estado y los municipios. La propuesta de Carlos Rojas iba en el sentido de mejorar la selección de los beneficiarios, favorecer la coordinación de las esferas de gobiernos, descentralizar la toma de decisiones e impulsar la participación de los beneficiarios. Bajo este interés, se planteó que a partir de 1996, el 65% del presupuesto que se canalizaba a través de Sedesol a los gobiernos estatales y municipales, se hiciera vía Coplades, con lo que el nuevo papel de la Sedesol sería el de lograr que la descentralización estuviera acorde con una normatividad,

por lo que se encargaría de supervisar la descentralización siguiendo ciertos criterios técnicos.

Las disputas en el gabinete por cambiar la política social terminaron con la salida de Carlos Rojas de Sedesol en 1998 y con ello se desterraron de los objetivos centrales de la institución, la participación de los beneficiarios en los programas y la pugna porque se incrementaran los recursos para este rubro, que desde 1994 a raíz de la crisis fueron drásticamente reducidos.¹⁴ Para evitar la politización de los programas a partir de ese momento se empezaron a afinar los instrumentos de evaluación buscando regirse por la normatividad. Esta decisión, encaminada a contrarrestar las críticas hechas a la Sedesol, provocaron nuevas tensiones entre las autoridades de la institución y los funcionarios del INI, quienes estuvieron renuentes a colocar bajo estrictos parámetros los programas dirigidos a la población indígena. Al final de cuentas programas como el de Fondos Regionales tuvieron que ajustar su normatividad para recibir financiamiento.

El énfasis en la creación de oportunidades para que la población indigente pudiera acceder al mercado en igualdad de condiciones fue la justificación para aprobar un paquete básico que proporcionaba servicios de educación, salud y nutrición en las regiones de mayor pobreza. Bajo estos términos se puso en acción el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a través del cual se focalizaron los subsidios hacia el medio rural a partir de 1997. Conforme se consolidó la propuesta, las acciones dirigidas a combatir la pobreza fueron reorientadas, transitando de programas que transferían ingresos, a programas y acciones que promovían la inversión en capital humano y la participación corresponsable de los beneficiarios. Los subsidios generalizados se transformaron en subsidios dirigidos a la población en situación de pobreza (Zedillo, 2000).

¹⁴ Unos años después en un seminario de discusión sobre este tema Carlos Rojas señalaba: “La diferencia fundamental, está en cuál es tu prioridad en la política de desarrollo del país. Si tu prioridad está en auxiliar a los banqueros y sacar adelante al Fobaproa o está en auxiliar y apoyar a la gente para que pueda salir adelante por su propio esfuerzo, con su trabajo y su organización. Son dos visiones de país. Dos visiones de política. Esa es la diferencia fundamental. Nuestra prioridad fue estar con la gente, con las mayorías, no estar privilegiando a unos cuantos que verdaderamente saquearon al país” (Ballinas, 2000).

Jorge Preciado al analizar la política dirigida a combatir la pobreza señalaba que Salinas confrontó una doble crisis política en su sexenio: la ocasionada por la falta de legitimidad con que inició su mandato, a la que se sumó posteriormente la provocada por el manejo de las relaciones con los estados, expresada en las licencias que pidieron 17 de los 31 gobernadores para ausentarse del cargo por un tiempo, a ellas agregaría las provocadas por el levantamiento zapatista y los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu.

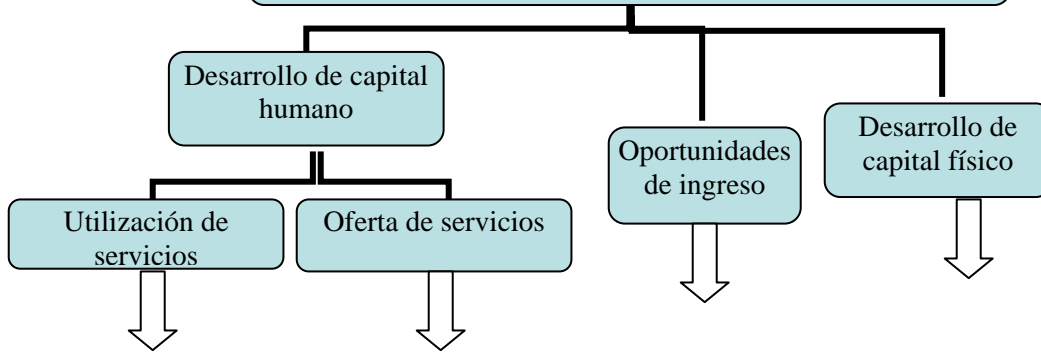
Zedillo por su parte tuvo que enfrentar la crisis económica con la que inició su mandato, la política originada por la erosión del régimen de partido dominante y las presiones ocasionadas por el movimiento social que se aglutinó en torno al movimiento indígena que buscaba una nueva relación con el Estado. La carencia de financiamiento y la necesidad de destinarlo hacia regiones como Chiapas, condujo el establecimiento de criterios focalizados para atender la pobreza. Así por lo menos en los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo, no fue tan evidente como en el pasado, el uso político-electoral de los recursos destinados a los subprogramas del Ramo 26, aunque no por ello se hizo con eficiencia y transparencia (Preciado, 1997: 310).

A partir de estos cambios, la estrategia para combatir a la pobreza extrema consideraba la realización de programas específicos limitados social y territorialmente, dirigidos a:

1. El desarrollo de las capacidades de los individuos y sus familias.
2. La generación de empleo y oportunidades de ingreso.
3. La provisión de servicios básicos que mejorasen el entorno de las comunidades urbanas y rurales marginadas (véase Zedillo, 2000).

Tomando como base esto, el gasto del Estado para combatir la pobreza extrema se dirigió al desarrollo humano, las oportunidades de ingreso y desarrollo del capital físico (véase cuadro 3.2).

Cuadro 3.2 Principales acciones dirigidas al combate a la pobreza (1994-2000)



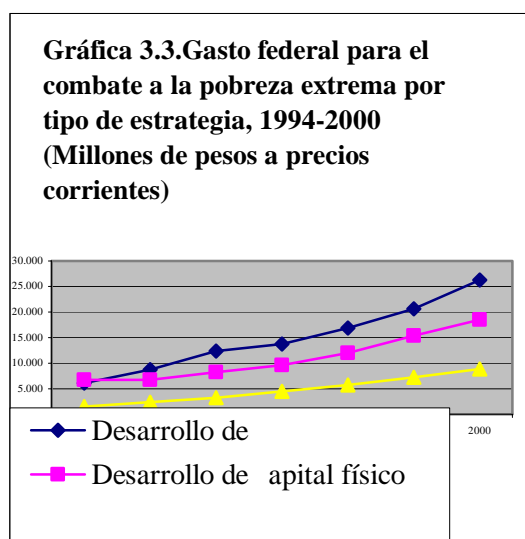
Educación:	Salud y Seguridad Social:	Programa de Empleo Temporal	Desarrollo de infraestructura social en zonas marginadas (FAIS del Ramo 33)
Componente educativo del PROGRESA	Ampliación de Cobertura SSA	Programas productivos para productores de bajos ingresos, SAGAR	Agua potable y saneamiento en zonas marginadas, CNA
Estímulos a la educación básica del (Ramo 33)	IMSS-Solidaridad Componente de Salud, PROGRESA	Programas de Fomento Productivo, SEDESOL	Caminos y telefonía rural, SCT
Alimentación y salud:	Asistencia Social, INI	Apoyos productivos del INI	
Desayunos escolares, DIF	Seguridad Social para jornaleros agrícolas, IMSS	Fonaes	
Componente alimentario del PROGRESA	Programas Compensatorios y Cursos Comunitarios del CONAFE		
Abasto Social de Leche, LICONSA	Educación Indígena, SEP		
Abasto de Tortilla FIDELIST	Telesecundarias		
	Alimentación:		
	Abasto Rural, DICONSA		

Fuente: Zedillo, 6° Informe de Gobierno, México, 2000

Según esta estrategia, los programas enfocados al desarrollo de capacidades fueron los que concentraron el 49% del total de los recursos dirigidos al combate a la pobreza (215 560 millones de pesos), dentro de ellos fue Progresa el más favorecido (Gráfica 3.3).

Para el desarrollo del capital físico se destinó un 35% de los recursos (77 263 millones de pesos) que se canalizaron a la construcción de infraestructura social (camino, carreteras, telecomunicaciones, agua potable, drenaje y electricidad, entre otros).

Durante todo el sexenio las políticas sociales fueron dirigidas por la Secretaría de Hacienda, la que consideraba que el gasto social era ineficaz para resolver los problemas de pobreza, por lo que durante este sexenio, el gasto destinado a este rubro como porcentaje del gasto social se redujo del 11.6 al 10% entre 1995 y 1998.

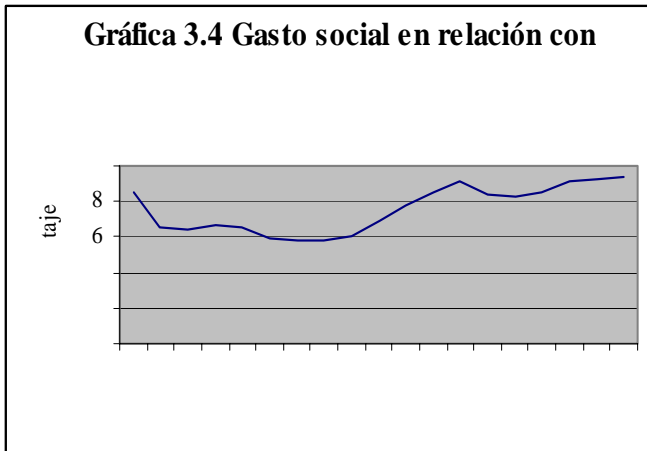


Los programas de generación de empleo recibieron sólo el 15.5% del financiamiento dentro de ese sexenio, 33 467.20 millones. En esta vertiente estaban incluidos programas como el de Empleo Temporal, los de desarrollo rural productivo (entre ellos, los programas del INI) y los de acceso a financiamiento, como Empresas en Solidaridad y Crédito a la Palabra.

Fuente: Zedillo. 6o Informe de Gobierno. México, 2000

Para concluir podríamos señalar que durante el gobierno de Ernesto Zedillo nuevamente se recurre a la combinación de una política de acceso universal para atender a la población en general: salud, educación, capacitación laboral, créditos para actividades productivas, infraestructura productiva, vivienda, infraestructura y servicios básicos, así como otra, focalizada para atender a la población altamente vulnerable en situación de pobreza

(indígenas, mujeres, jornaleros agrícolas, discapacitados, ancianos, niños de la calle, entre otros).



Pese al marcado énfasis que hizo el gobierno en el crecimiento del gasto social durante el sexenio, con relación al PIB su incremento no fue notable y muy por debajo del gasto social en otros países de América Latina (Véase gráfica 3.4).

Fuente: Moreno y Gandarilla, El Estado y la política social ante el embate neoliberal en México y América Latina, México, 2000: 68

Las cifras sobre el número de pobres dadas por fuentes no gubernamentales señalaron su crecimiento. Víctor Soria señalaba como la pobreza se fue incrementando con los gobiernos neoliberales: De 31.9 millones en 1982 a 46.1 en 1988, para alcanzar los 59 millones en 1994 y los 71.3 millones en el año 2000 (Soria, 2002: 71).

Dentro de los programas de este sexenio dos recibieron importantes recursos: Progresá y el Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias. A partir de 1997 se descentralizaron dos terceras partes de los recursos para las acciones de superación de la pobreza, bajo la figura del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), con el objetivo de fortalecer a los ayuntamientos. Para canalizar recursos hacia los programas centrales y hacer frente a los recortes presupuestales de 1998, la política social dejó de atender a 3.5 millones de personas en programas fundamentales como el de tortilla subsidiada vía Fidelist, los desayunos escolares, la leche subsidiada y el abasto y distribución de productos básicos a través de Diconsa (Ballinas, 2000).

Las presiones políticas ocasionados por la conflictiva situación de Chiapas obligaron a canalizar 3 556 millones de pesos, entre 1995 y 1998, lo que significó que otros estados dejaron de percibir recursos, para enfocarlos vía Sedesol a este estado. Esto en parte correspondía con la estrategia empleada por el Estado de mantener a los neozapatistas dentro de una agenda política local. El INI fue excluido de las negociaciones con el EZLN desde un principio, acusado de defender los intereses indígenas frente al interés nacional. Para contrarrestar la influencia del EZLN en la selva, el gobierno federal financió a las organizaciones de productores indígenas locales, creó infraestructura social y al mismo tiempo reprimió al movimiento indígena que buscaba el establecimiento de municipios autónomos.

La administración del presidente Zedillo no logró concertar con el movimiento indígena, que en todo momento fue excluido y reprimido. El Foro Nacional de Consulta sobre Derechos y Participación Indígena, llevado a cabo por Sedesol, el INI, los gobiernos locales y la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas demostraron el interés del Estado por controlar la participación indígena (Bastida, 2001:107).

Después del alzamiento del EZLN en abril de 1995 doscientos delegados, de cien organizaciones, realizaron en la Ciudad de México la Primera Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, donde se formula un proyecto de ley autonómica. Después de dos asambleas nacionales, surge la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), la cual promovió el debate sobre la libre determinación de los pueblos y se constituyó en asociación política con registro, de ella provinieron varios funcionarios (el director general y algunos delegados estatales del Instituto Nacional Indigenista durante el gobierno de Fox).

En 1996 durante el encuentro de organizaciones indígenas se constituyó el Congreso Nacional Indígena (CNI). El CNI realizó su primera y segunda asambleas buscando presionar al gobierno de Zedillo para la aprobación del Proyecto de Ley propuesto por la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo. Su rechazo condujo a la suspensión del

diálogo de paz y provocó que el CNI asumiera los Acuerdos de San Andrés y la llamada Ley Cocopa, como sus banderas de lucha.

En marzo de 2001, coincidiendo con la caravana zapatista, nuevamente se sucede la movilización étnica, cuando cientos de miles de indígenas reciben a la comandancia del EZLN en los innumerables mítines del recorrido. En Nurío, Michoacán, cerca de nueve mil personas participan en el Tercer Congreso del CNI. Casi 3 400 delegados, en representación de 41 pueblos indios, más alrededor de 5 mil observadores solidarios, participaron durante dos días en mesas de trabajo. Los derechos de los pueblos indios y la necesidad de unificarse y presionar para que fueran incorporados estos derechos a la Constitución en los términos de la Ley Cocopa fueron los temas centrales del debate.

El indigenismo en tiempos de Zedillo

Un “nuevo federalismo” que incluyera a los indígenas como sujetos políticos con los mismos derechos que el resto que la población era la propuesta con la que el presidente Ernesto Zedillo buscó el acercamiento con el movimiento indígena. Sin embargo, en los hechos los reclamos indígenas no fueron atendidos. Pocos días después de que autorizara la ocupación del ejército en las zonas resguardadas por el EZLN en Chiapas, el presidente anunció ante representantes indígenas de todo el país que el programa de inversión pública para las regiones indígenas continuaría (en este paquete estaba incluido el programa de FRS).¹⁵ La intención del gobierno zedillista era finalizar el ciclo indigenista, en palabras de su director

¹⁵ En esa ocasión el presidente Ernesto Zedillo señaló: “Nuestra propuesta es posible y está probada. Ustedes, a través de los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas lo han comprobado. Junto con ustedes podemos hacer las cosas de manera diferente, con más eficacia, con más transparencia y Contraloría Social, sin burocracia ni retrasos administrativos, con auténtica participación de los pueblos indígenas...Mediante los Fondos Regionales Indígenas, sus comunidades organizadas definirán con plena libertad los proyectos que más necesitan. A la fecha existen ya más de seis mil 800 proyectos apoyados en los 142 fondos existentes y que en este año recibirán 400 millones de nuevos pesos” (Zedillo, 1995).

Carlos Tello: “desprenderse de una matriz asistencialista-asimilacionista para refundar tanto al Instituto, como la política del Estado hacia los pueblos indígenas” (Tello, 1996: 317).

Por su parte, Carlos Tello como director del INI se propuso definir la política indigenista durante su gestión (1995-1998) en términos de una nueva relación:

“Una nueva construcción política capaz de preservar conquistas históricas indeclinables (...) y, adicionalmente, crear instituciones para la expresión y recreación de muchas de las peculiaridades culturales y políticas que conforman el rico y diverso territorio nacional. El contenido de este nuevo trato se debe traducir en normas constitucionales y legales, nuevas instituciones políticas y programas capaces de crear un auténtico basamento para la igualdad, al tiempo que se abran cauces para la expresión de la diversidad” (Tello, 1996: 312).

En mayo de 1996, pocos meses después de realizada la reunión de San Andrés Larráinzar entre el EZLN, los delegados del gobierno y las 178 organizaciones nacionales, el Presidente Ernesto Zedillo reafirmó su propósito de transformar la institución en Comisión Nacional Indigenista con la intención de volverla normativa y académica, transfiriendo a los gobiernos de los estados sus actividades operativas. Este propósito ensombreció los esfuerzos institucionales encaminados a la promoción del reconocimiento de los derechos indígenas, el fortalecimiento de la organización y participación comunitaria, la coordinación de las instituciones públicas, el impulso a la descentralización de funciones y la transferencia de recursos a los gobiernos locales, así como el fomento de los medios de comunicación de los indígenas para la difusión de sus derechos y culturas (Zedillo, 2000). El propio director del INI expresaba las “condiciones de «extrema pobreza», con las que trabajaba: 700 millones de pesos para apoyar a los casi 10 millones de indígenas que habitan el territorio nacional. Nueve de esos diez millones, precisó Tello Macías, viven «en la franja de la extrema pobreza»” (Boffil, 1996).

El Instituto Nacional Indigenista planteaba de esta forma su incapacidad para dar repuesta a las demandas indígenas, y el interés del Director General de que fuera el Estado en su conjunto el que respondiera a las demandas indígenas con una reestructuración integral y no solo una institución, con recursos insuficientes y sin capacidad de resolver los planteamientos surgidos de los acuerdos de San Andrés.

Por otro lado, el movimiento indígena demandaba una política de participación en la que actuaran no solamente los partidos políticos sino la sociedad india (Sarmiento, 2000: 531). El movimiento indígena tenía centradas sus esperanzas en la aprobación de la Ley Cocopa, que hubiese implicado la entrega de recursos a los municipios y el control de los mismos por las organizaciones indígenas. Ellos también hablaban de una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado, pero esta supondría la creación de una nueva Constitución y un cambio sustancial en las instituciones del Estado, que más bien se encaminaba a: “la liquidación del indigenismo por el cual siempre se trató de subordinar a los pueblos indios a normas y condiciones ajenas e incorporarlos contra su voluntad en la sociedad civil” (Gil y Henríquez, 1996).

Este rechazo a continuar con la misma política indigenista estaba acompañado de la denuncia por el endurecimiento de la política hacia los pueblos indígenas ante la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos por la denegación de justicia, la militarización de las regiones indígenas, daños irreversibles al entorno ecológico, la fabricación de delitos, *ejecuciones* arbitrarias, tortura, malos tratos, desaparecidos, abuso de autoridad, amenazas, violación a la libertad de expresión y asociación realizadas a raíz del levantamiento zapatista.

A partir de 1995 hubo un cambio paulatino en la concepción de la participación de las organizaciones indígenas dentro del programa de Fondos Regionales del INI: de ser entendido como un programa que otorgaba facultades a las organizaciones indígenas para su consolidación, pasó a considerarse como descentralizador de funciones, aunque mantuvo la transferencia de recursos como otro de sus ejes.¹⁶

¹⁶ Tello estableció como parte de las líneas de acción de la Institución durante su gestión, la participación entendida como “la *participación* de las comunidades y organizaciones indígenas *en los distintos niveles de gobierno local* en donde se tomen decisiones que afecten a su vida y a sus niveles de bienestar”; la *transferencia* de funciones entendida como: transferir a los pueblos y comunidades, y hacerlo de manera creciente, los diversos programas (con) que opera el INI en las zonas indígenas (Tello en INI, 2000: 16).

Cuadro 3.3. Directores del INI	
Alfonso Caso	1948-1970
Gonzalo Aguirre Beltrán	1970-1976
Ignacio Ovalle Fernández	1977-1982
Salomón Nahmad Sitton	1983-1983
Miguel Limón Rojas	1984-1988
Arturo Warman Gryj	1989-1992
Guillermo Espinosa Velasco	1992-1994
Carlos Tello Macías	1995-1998
Melba Pría Olavarrieta	1998-2000
Marcos Matías Alonso	2001-2002
Huberto Aldaz Hernández	2002-2003

A partir de 1997 el gobierno federal canalizó una parte importante de los recursos destinados al combate a la pobreza a través de Progresá y de los gobiernos estatales y municipales conforme a las políticas descentralizadoras, que buscaban dar un peso creciente a los municipios. Con ello el INI quedó con un raquítico presupuesto, muy lejos por cierto, de los recursos destinados a programas como Progresá.

En 1998 la institución cambia de dirección,¹⁷ sin que pudiera concretarse ninguna transformación estructural, aunque según Melba Pría su directora en ese momento “logró romper el aislamiento en que se encontraba frente a sectores de primera importancia para la vida de los pueblos indígenas”: el Poder Legislativo, los órganos de procuración e impartición de justicia (el Poder Judicial o de otras instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, los Ministerios Públicos y las áreas de la Secretaría de Gobernación); y los organismos internacionales (Banco Mundial, agencias del Sistema de Naciones Unidas, Instituto Indigenista Interamericano, Fondo para

¹⁷ Antes de ser nombrada Directora del INI fue delegada especial de la Secretaría de Educación Pública para el estado de Chiapas. Esto más su pertenencia al equipo del secretario de Desarrollo Social Esteban Moctezuma Barragán y su amistad con Beatriz Paredes, hicieron suponer en algún momento que tendría un papel clave en la ejecución de las decisiones que se tomaran para resolver el conflicto zapatista (véase Hernández, 1998).

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, y los múltiples espacios abiertos con la Secretaría de Relaciones Exteriores en los que participaron –sin intermediaciones- numerosos representantes de comunidades y organizaciones indígenas y el propio personal del INI, entre otros (Pría, en INI, 2000: 10) (véase cuadro 3.3).

Bajo el mandato de Ernesto Zedillo se crearon cuatro Centros Coordinadores más, 9 radiodifusoras, una estancia en el Distrito Federal para pacientes que requieren atención médica de tercer nivel, 7 albergues escolares con lo que su número pasó de 1,075 que existían al finalizar el salinismo en 1994 a 1,082 (Zedillo, 2000).

En el año 2000, los recursos federales asignados al Instituto ascendieron a 1,136.6 millones de pesos. De ellos casi la mitad se canalizaron a la operación de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y a los albergues escolares; el otro 50.4 % a becas para educación media, asistencia social, investigación y promoción de las culturas indígenas, capacitación y organización social e infraestructura social básica, entre otras. La institución se financió a través de los recursos designados al Ramo 20 del presupuesto y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dirigidos a la Península de Yucatán, Puebla y a los Fondos Regionales en el Estado de Chiapas (Zedillo, 2000). Si analizamos para el periodo los porcentajes destinados a los dos programas más importantes durante la década el de Fondos Regionales y el de Albergues se incrementan (ver cuadro 3.4).

Me parece interesante recoger la visión de Carlos Tello quién dos años después de terminada su gestión, en medio de las discusiones del gobierno federal con el EZLN expresaba la complejidad que había adquirido la cuestión indígena y la insuficiencia y dispersión de las políticas de desarrollo implementadas hasta ese momento: “El reto fundamental para el Estado es entender que la cuestión indígena ha dejado de ser un asunto relacionado con la cultura y la producción, para convertirse en una cuestión de carácter político, de desarrollo productivo, de bienestar social, de derechos humanos, de recursos naturales y de flujos migratorios, que compete a todas las entidades del Estado mexicano en sus diferentes niveles de gobierno” (Tello en INI, 2000: 14).

Cuadro 3.4. Programas sociales y productivos del Instituto Nacional Indigenista, 1994-2000		
Concepto	Totales	% con respecto al total
Operación de Albergues Escolares Indígenas		
Recursos asignados ¹	1,169,984.30	32.6%
Becas de Educación Media		
Recursos asignados	68,634.90	1.9%
Reparación y Equipamiento de Albergues Escolares Indígenas		
Recursos asignados ¹	221,444.20	6.2%
Investigación y Promoción de las Culturas Indígenas		
Recursos asignados ¹	218,322.50	6.1%
Capacitación y Organización Social		
Recursos asignados ¹	181,047.90	5.0%
Promoción y Procuración de Justicia		
Recursos asignados ¹	212,421.50	5.9%
Asistencia Social		
Recursos asignados ¹	105,783.30	2.9%
Infraestructura Social Básica		
Recursos asignados ¹	249,443.50	7.0%
Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas		
Organizaciones productoras apoyadas	5,895.00	
Recursos asignados ¹	1,158,996.20	32.3%

¹ En miles de pesos

Fuente: Zedillo, Sexto Informe de Gobierno. México, 2000

Conclusiones

La política social del régimen de Salinas dio un giro hacia la atención de la pobreza, siguiendo los lineamientos dictados por los organismos internacionales, aunque tomando un camino, muy ligado a los intereses del partido en el poder y del propio jefe del ejecutivo. El sesgo participativo que tomaron varios de los programas y la propia historia de trabajo comunitario en las regiones indígenas, permitió al Estado canalizar y movilizar a la población hacia nuevas formas de organización, los comités de Solidaridad, controlados por éste.

En esta etapa el INI participó activamente en la implementación de esta política hacia la población indígena en las regiones pobres del país. La serie de reformas institucionales que dieron cabida a una mayor participación indígena apoyada desde el INI, no pudieron revertir los problemas provocados por el neoliberalismo que cerró puertas. Las reformas constitucionales emprendidas desde el INI para modificar el artículo cuarto en el sentido del reconocimiento de la pluriculturalidad están inscritas en esta dirección que dio respiro a la institución, sin lograr el consenso necesario para implementar su reglamentación. Aún en el 2002, se aspiraba a revertir los cambios instituidos en la Constitución durante el gobierno de Fox que impedían profundizar una política de autogestión para la población indígena.

La pérdida de productividad agrícola, parcelación de tierras principalmente en el centro y sureste del país donde se concentra la mayor parte de la población indígena, la falta de mercados para los productos producidos en las regiones indígenas y el cacicazgo aún presente en ellas, se vieron acompañados de una falta de apoyos financieros al campo y provocaron una migración creciente de la población indígena hacia ciudades y regiones agrícolas más productivas. El levantamiento zapatista canalizó al movimiento indígena en busca de una respuesta integral hacia sus ancestrales problemas.

Las medidas implementadas por el Estado para revertir la situación se encaminaron a bloquear una postura más radical del INI, proponiendo su transformación en una institución rectora de las políticas hacia los pueblos indígenas, canalizando fuertes apoyos, a través de Sedesol, al estado de Chiapas con la intención de bloquear las reivindicaciones étnicas y una

fuerte represión a la población indígena que intentaban formar municipios autónomos. Ni dentro del Congreso, ni fuera, la movilización pudo lograr cambios sustanciales dirigidos a modificar a largo plazo la situación de pobreza en las regiones indígenas. Desde los inicios del gobierno de Zedillo hasta su culminación, el indigenismo de Estado no encontró un aliado que le permitiera continuar con una política reformista.

El movimiento indígena aspiraba a una política más integral y dirigida por sus propios intelectuales orgánicos. El gobierno de Fox, incorporó a algunos de los intelectuales del movimiento indígena en el INI, sin que por ello diera un apoyo a sus demandas.

CAPITULO 4.

EL PROGRAMA DE FONDOS REGIONALES

El Instituto Nacional Indigenista desde su creación como organismo público del gobierno federal hasta el 2003, estuvo encargado de diseñar e instrumentar la política hacia y con los pueblos indígenas de México, entre ellos el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad objeto de este estudio. El Programa de Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FRS), como originalmente se le denominó, constituyó el programa de financiamiento a la producción más importante del indigenismo durante la década de los noventa. Analizarlo desde una perspectiva global permitirá comprender la lógica que lo impregnó, muy ligado al proyecto salinista y a Pronasol en sus orígenes, así cómo también nos permitirá entender los motivos que impulsaron a los administradores a crear controles administrativos y de financiamiento en torno a él, que finalmente lo entramparon. Con ello podemos ver cómo la búsqueda del “interés general” que persigue todo programa social, se contrapone a la lógica que busca rentabilidad financiera. Todo esto como antesala para entender la problemática particular que presentó en la Sierra Norte de Puebla, un tanto propiciada por los lineamientos establecidos para los FRS, por Sedesol. El análisis de la dinámica que tomó, nos permitirá observar más claramente la forma particular que adquirieron los Fondos según el contexto local donde se desarrollaron.

La experiencia internacional sobre los proyectos de participación entendidos como proyectos de otorgamiento de facultades a la población ha sido múltiple y su éxito ha sido variable. En el caso del Instituto Nacional Indigenista, los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FRS) tuvieron como antecedente inmediato los Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos de las Comunidades Indígenas, que a través de los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas) financiaron proyectos productivos

recuperables, desde 1986 en las zonas indígenas del país. En 1989 había un total de 1 198 proyectos a nivel nacional, financiados por el INI y por los Cocoplas.¹

El Programa de FRS del Instituto Nacional Indigenista (INI) fue creado en 1990, dos años después de que se pusiera en marcha el Programa Nacional de Solidaridad. La transferencia de recursos de Pronasol al INI hoy Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) permitió la creación de 70 FRS en 14 entidades de la República Mexicana en ese año. Durante estos trece años de actividad según cifras oficiales la institución financió con 3 082 millones de pesos a los productores indígenas de 23 estados organizados en 247 FRS.

Los FRS fueron planteados como un programa de transferencia de recursos y funciones a las organizaciones de productores en las regiones indígenas. Es un programa que retomó y combinó tanto la experiencia de organizaciones productivas como la UNORCA que desde los años ochenta venían ensayando modelos de gestión de recursos financieros en el campo, como las propuestas internacionales (tanto de organizaciones indígenas, organismos como el Instituto Indigenista Interamericano, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo) que enfatizaban el interés por la participación de la población a través de organismos de intermediación del Estado.

Para analizar el programa en la década de los 90 haremos un corte para estudiarlo en dos etapas: un primer periodo que va desde su creación hasta el término de la administración salinista, periodo durante el cual se observa la conjunción de una voluntad política institucional que se articula con el interés de las organizaciones de productores indígenas que demandan una salida económica al modelo neoliberal establecido en el campo. En este

¹ En 1989 se autorizó al Director del INI reformar el “Reglamento para la creación de Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos de las Comunidades Indígenas”, a fin de entregar los Fondos Comunitarios a los Comités Comunitarios de Planeación que en su actividad hubiesen demostrado el suficiente nivel de organización para asumir plena y exclusiva responsabilidad en el manejo de esos recursos con la promesa de que el INI mantendría funciones de refiscalización y vigilancia de los Fondos Comunitarios. CIIDPIM (Centro de Información Biblioteca Juan Rulfo), FD (Fondo documental), (FRS), Fondos Regionales de Solidaridad, Reunión de Consejo Directivo, oct. de 1989, FD 9/1425).

periodo las condiciones planteadas desde la institución indigenista, sus inercias, limitaciones e improvisadas formas de trabajo afectaron a los Fondos. Durante este periodo, no sólo a través del Programa de FRS, sino en general el INI apoyó el empoderamiento y participación activa de la población indígena en la implementación de sus programas, en donde además adquirieron importancia la promoción de los derechos indígenas (véase Saldívar, Emiko, 2002: 43).² En Chiapas, el levantamiento zapatista ocasionó una inyección de recursos públicos que hizo diferente esta situación; lo mismo que en Puebla, en donde los FRS recibieron financiamiento internacional desde 1993, como veremos en el capítulo 5. Al concluir este periodo, una serie de irregularidades pondrían en acción correctivos para buscar la sustentabilidad de los Fondos.

En el segundo periodo (1995-2000) se observa la continuidad del programa que poco a poco se fue reglamentando, como producto del interés del Estado (INI-Sedesol) de hacer transparente el manejo de los recursos y de ampliar su cobertura, pese a las limitaciones presupuestarias. En este periodo de institucionalización, es propiamente donde se hace evidente que más que de autogestión, es un programa de cogestión. Las medidas implementadas desde el Estado para controlar a los Fondos favorecieron el incremento de pequeñas organizaciones y la salida de aquéllas que se encontraban consolidadas o experimentadas.

El interés público de evitar que el financiamiento quedara en un pequeño grupo de beneficiarios, controlados por un Consejo Directivo y de apoyar al mayor número posible de organizaciones se logró a través de una estricta reglamentación que también bloqueó la consolidación de los Fondos.

Como señalaba al inicio de este trabajo, en estos pequeños espacios de participación se observa cómo el Estado busca intervenirlos, no sólo por la necesidad de transparentar el

² Emiko Saldívar considera que esta caracterización abarca casi toda la década de los noventa (1988-1998), sin embargo, creo que la institución como ella misma lo dice se debilitó durante el régimen de Zedillo quien abogaba por su disolución.

manejo de los recursos públicos, sino porque mantiene el control y el poder sobre las organizaciones.

En torno a la organización interna de los Fondos se generaron cotos de poder, que en ocasiones mantenían rivalidades con los Directivos de los FRS. Al interior de los Consejos Directivos, como consecuencia de una escasa organización se observa una falta de rotación de sus miembros. Y que pese a la necesidad que tenían los Fondos de sanear sus finanzas, esta medida fue autorizada sólo hasta el año 2002 cuando el INI entró en un periodo de disolución para dar origen a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

La primera etapa de los Fondos Regionales de Solidaridad (1990-1994)

Oficialmente en 1990 un anuncio presidencial puso en marcha la etapa piloto del programa de FRS en tres estados: Puebla, Veracruz y Oaxaca.³ En el bienio 1989-1990, los productores de café agrupados en la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO) recibieron préstamos por 3 000 millones de pesos de Pronasol a través del INI, para apoyar la producción cafetalera. Estos anticipos en efectivo a cuenta de cosecha, junto con los otorgados a los productores de barbasco se dieron en la misma línea que había impulsado la UNORCA a finales de los años ochenta en su relación con el Estado. En el caso de la CEPCO, la intención del Estado era fortalecer la recién creada organización de productores, que tenía como tarea reestructurar el sector cafetalero para enfrentar la crisis originada por la caída del precio del café y la inminente reestructuración del Inmecafé.⁴

El modelo de FRS incorporó una serie de progresos que se dieron a lo largo de la década, fruto de la relación entre las diferentes instituciones del Estado y las organizaciones campesinas e indígenas. La cristalización de la propuesta autogestiva apareció más

³ CIIDPIM, FD, FRS. Informe de trabajo, 1990, FD. 9/1990/672.

⁴ En la actualidad la CEPCO ha creado tres organismos de financiamiento con la finalidad de contar con crédito a tasas de interés bajo para la producción y comercialización del café.

claramente bajo el modelo de uniones de crédito impulsado por la UNORCA desde mediados de los años ochenta. Esta forma de intermediación poseía ciertas ventajas para los socios que la integraban: créditos más baratos, anticipados y una serie de servicios adicionales como: asistencia técnica con personal contratado directamente por la propia organización, mayor acceso al crédito refaccionario, mayor apoyo para la comercialización de los productos, créditos al consumo, así como la captación de los ahorros de los socios para tener mayores rendimientos financieros. Para la UNORCA las uniones de crédito “apoyan la autonomía de la organización campesina en la medida en que reducen la *incertidumbre* económica en la que se encuentra inmerso el pequeño productor. En este sentido la unión de crédito opera como un *seguro* para la producción y el bienestar social del campesino” (Costa, 1989: 169 y 268).

La UNORCA consideraba que la viabilidad de una unión de crédito requería reducir la incertidumbre de sus actividades productivas, lo que bajo su planteamiento no necesariamente era maximizar las utilidades, sino continuar con la producción para autoconsumo, combinándola con la producción de cultivos comerciales y nuevos cultivos, el desarrollo de actividades forestales con la preservación del medio ambiente, la implantación de actividades artesanales, de ganadería y agroindustriales.

Algunos de estos planteamientos se retomaron para construir el modelo de FRS ayudados de la experiencia de varias organizaciones de productores como la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) en el Istmo de Tehuantepec, la UNOSCO en la Sierra de Juárez, la Coalición de Ejidos Colectivos del Valle de Yaqui y Mayo quienes en su lucha por lograr su autonomía, empezaron a entablar una nueva relación con las instituciones estatales.⁵

En los lineamientos de los FRS se especificó el papel concreto que cumpliría el INI en este programa:

⁵ Genoveva Solano funcionaria del INI señalaba en una entrevista que fue la experiencia de estas dos primeras organizaciones, junto con Nación Purhépecha de Michoacán las que dieron la pauta para establecer el modelo de Fondos Regionales. Agregaría en esta lista a la Tosepan Titataniske de Puebla.

- 1) “La acción institucional se abocará a apoyar las iniciativas de los pueblos y a la elaboración de proyectos y de mecanismos de seguimiento y evaluación periódica”.
- 2) “El INI se encargará de incrementar y concertar los recursos que la sociedad destina a los pueblos indígenas manteniendo una estrecha coordinación con las instituciones federales, estatales y municipales así como con los organismos internacionales que son ya canales o pueden serlo”.⁶

En tanto que la planificación y ejecución de los programas de la institución quedaría a cargo de los pueblos y comunidades indígenas. Este proceso culminaría en el traspaso de funciones a las organizaciones y colectivos indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucradas y comprometidos en la acción indígena.

Sin embargo, la labor del INI trascendió los objetivos iniciales, ya que la institución jugó un papel determinante en la creación y funcionamiento de los FRS. Para cumplir esta tarea fue reestructurada internamente, aunque sin incrementar sustancialmente su infraestructura para estos fines, ya que si bien se crearon durante el periodo 1990-1994 10 Centros Coordinadores, la mayoría de ellos (9) se hicieron en este último año.⁷ Por el contrario la plantilla de personal creció en un 30%, lo que se hizo fundamentalmente para apoyar las actividades encomendadas por Solidaridad.⁸ Así en 1994, de los 4 691 empleados de la institución, cerca del 20% eran pagados a través de los recursos del Programa Solidaridad. La reestructuración interna de la institución llevó a la creación de nuevas instancias locales (los módulos o residencias) para la atención de los FRS en las cercanías de los Centros Coordinadores.

En esta primera etapa se dejaron ver algunos de los problemas que repercutirían a lo largo del tiempo en la operación de los Fondos como consecuencia de su improvisada ejecución en

⁶ CIIDPIM, FD, FRS, Dirección de desarrollo, Documento de trabajo, 1990, FD. 9/12/1990/660.

⁷ Los estados en los que se establecieron los Centros Coordinadores fueron en Chiapas (4); en Campeche (1); en Hidalgo (1), en Veracruz (2) y en Durango (1).

⁸ El personal financiado con recursos de Solidaridad era además del de FRS, el de Jornaleros Agrícolas, el de Brigadas y Técnicos de Solidaridad, Procuración de Justicia, Fondos del Patrimonio Cultural, Reforestación, Apoyo a Cafeticultores y el de la Casa de los Mil Colores (Oehmichen, 1994: 38).

las diferentes regiones indígenas: la imprecisión en sus propósitos, el rápido levantamiento de los diagnósticos regionales, cuando los hubo; la falta de caracterización de las organizaciones invitadas a participar y de convocatoria para la celebración de las asambleas constitutivas, además de la fuerte presión que enfrentó el INI para “aplicar” los recursos y evitar su devolución, tal como lo establecen las normas fiscales de la federación. Los propios reportes institucionales expresan esta situación. Por ejemplo, en San Luis Potosí la situación era preocupante:

“En base a la información proporcionada por el centro mencionado, éste presenta un estructura organizativa interna con serios problemas, que incluso repercute en el control de la información sobre los recursos dados al CCI de SLP sobre los FRS ya que en éste último se tiene conocimiento sobre el desvío de 250 000, 000 millones de pesos (sic). Aparentemente sin fundamento y objetivo coherente, según declaración expuesta en la reunión de trabajo con el CCI. En el diagnóstico se concluye: “en Cárdenas, SLP se tiene conocimiento de proyectos ya en operación, pero se ignora su número y sobre todo el monto otorgado al FRS”. Más adelante se mencionaba: ‘Muchos de los proyectos propuestos y financiados tienen un punto en común: el ser poco diversificados y el beneficio verdadero a un grupo reducido de habitantes, es decir, pareciera que los proyectos están aislados unos de otros en lugar de integrarlos, por lo que se recomienda a la coordinadora interestatal tomar en cuenta este aspecto’.”⁹

Por otro lado, la labor de promoción del programa que realizó el personal del INI tuvo importantes repercusiones en el desarrollo que tuvieron los FRS, porque al contrario de lo que declarara Jesús Rubiel Lozano¹⁰ en 1991, el INI no contó con un staff experimentado y especializado¹¹ en el tema. Si bien es cierto que la mayoría de su personal no compartía las prácticas partidistas comunes a la época, como manipular o condicionar el acceso a los FRS, la deficiente capacitación del personal ocasionó que los participantes a las reuniones de información tuviesen un conocimiento parcial o equivocado del mismo. Si se agrega el burocratismo o la escasez de apoyo técnico esta tarea se complicó aún más.¹²

⁹ CIIDPIM, FD, FRS, Reporte Nacional 1992, FD 55/057; véase Noria, 1996: 116; Sedesol, INI, 1997: 10.

¹⁰ Director de Operación y Desarrollo del INI (1998-1992), responsable de la operación de los FRS durante la gestión del Dr. Arturo Warman.

¹¹ El texto en su versión original dice: “INI, in contrast, has an experienced, specialized staff with an overview of the population’s problems” (Fox, 1994: 191).

¹² CIIDPIM, FD, FRS, Informe de trabajo, 1990, FD. 9/1990/67; CIIDPIM, FD, FRS, Reporte nacional, 1992, FD. 55/057.

La promoción, aspecto de enorme importancia en la gestión de proyectos sociales, repercutió negativamente en algunas regiones dado que se invitó únicamente a organizaciones indígenas que formaban parte de la clientela tradicional de la institución. No por ello se debe dejar de reconocer que en otros casos se hizo una convocatoria abierta y amplia por parte del personal de los Centros Coordinadores con la que se acercaron una amplia gama de organizaciones con proyectos productivos y/o grupos de trabajo, comités y aún de autoridades locales en busca de apoyos para la producción (CIIPIM, FRS, 1990, Ariel y Barthas, 1996: 275). A pesar de esto, el balance final favoreció la improvisación de organizaciones creadas para recibir financiamiento.

Es interesante observar cómo el PRI, desde un principio, vio en los FRS un recurso para fortalecer sus bases sociales, lo que provocó dificultades en la operación de los mismos, que se expresaron en el control de los consejos directivos de los FRS por las organizaciones priístas. En los casos de Oaxaca y más radicalmente en el de Tabasco la situación se tradujo en la suspensión temporal de los recursos del programa (Díaz Polanco, 1997: 115 y Fox, 1994). Esto habla de las enormes dificultades que atraviesan los programas sociales que pretenden deslindarse de intereses partidistas, sobre todo cuando los recursos se canalizan directamente a las localidades donde existen de antemano cotos de poder y cacicazgos que buscan renovarse.

En 1990 la Institución formó un total de 70 FRS,¹³ en 14 estados del país, concentrados fundamentalmente en: Oaxaca (28.57%); Chiapas (14.29%), Veracruz (11.43%), Puebla (10%), Guerrero (7.14%), Yucatán y Nayarit (5.71% cada uno). Para 1994 se duplicó su número (142). En Oaxaca después de 1990 solo se crearon cuatro Fondos, por el contrario en Chiapas y Guerrero, el número de Fondos se duplicó. En Puebla se fundaron en ese periodo 9 FRS y en Veracruz 12 (cuadro 4.1).

¹³ Para esta afirmación me baso en el cuadro que se presenta en Oehmichen, coord, 1994 que difiere del texto en el que se señala que fueron 78 el número de FRS creados en 1990 (véanse páginas 100 y 101)

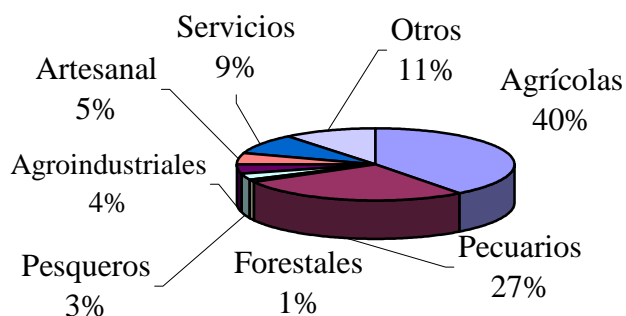
Cuadro 4. 1. Distribución porcentual de Fondos Regionales en algunos estados de la República Mexicana				
Estado	1990		1994	
	No. De FRS	%	No. de FRS	%
Oaxaca	20	28.57	24	16.90
Chiapas	10	14.29	20	14.08
Veracruz	8	11.43	12	8.45
Puebla	7	10.00	9	6.34
Guerrero	5	7.14	10	7.04
Yucatán	4	5.71	7	4.93
Nayarit	4	5.71	4	2.82
Sonora	3	4.29	5	3.52

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Oehmichen (coord.), *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, INI, México, 1994, pp. 100.

Entre 1990 y 1994, Oaxaca fue el estado que recibió mayor financiamiento, a éste lo siguieron en orden de importancia Chiapas, Veracruz y Puebla; Guerrero tuvo un porcentaje significativamente menor de financiamiento.

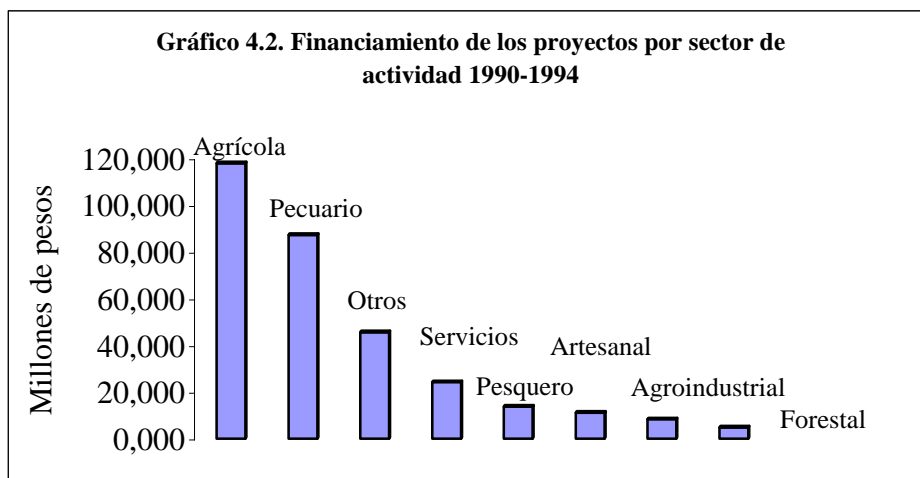
Entre 1990 y 1994, en los 142 FRS se habían financiado: 2 372 proyectos agrícolas, 1 640 pecuarios, 58 forestales, 244 agroindustriales, 306 artesanales, 544 de servicios y 650 de otro tipo.

Gráfica 4.1. Proyectos autorizados por sector, 1990-1994



Del total de los recursos (un poco más de 313 millones de pesos) el 38% se destinaron a proyectos agrícolas, 28% a ganaderos, 8% a servicios, 4% a proyectos artesanales, 3% agroindustriales y 2% a forestales (Gráficas 4.1 y 4.2).

Fuente: Oehmichen, coord., *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, INI, México, 1994: 112.



Fuente: Oehmichen, coord., *Op. cit.*, 1994: 112

Antes de continuar adentrándonos en la problemática de los FRS, señalaremos que la *estructura* de los FRS en general es la misma en todo el país y obedeció a un modelo propuesto desde Oficinas Centrales. La estructura de los Fondos esta compuesto de:

- 1) Una *Asamblea General de Representantes*, órgano máximo de decisiones, integrado por los delegados de las organizaciones participantes en el Fondo. Las funciones de la Asamblea son las de aprobar o modificar el reglamento de los FRS, nombrar el Consejo Directivo y comisiones; aprobar el ingreso de nuevas organizaciones, determinar las sanciones a las organizaciones que no cumplan con los proyectos aprobados o hagan mal uso de los recursos.

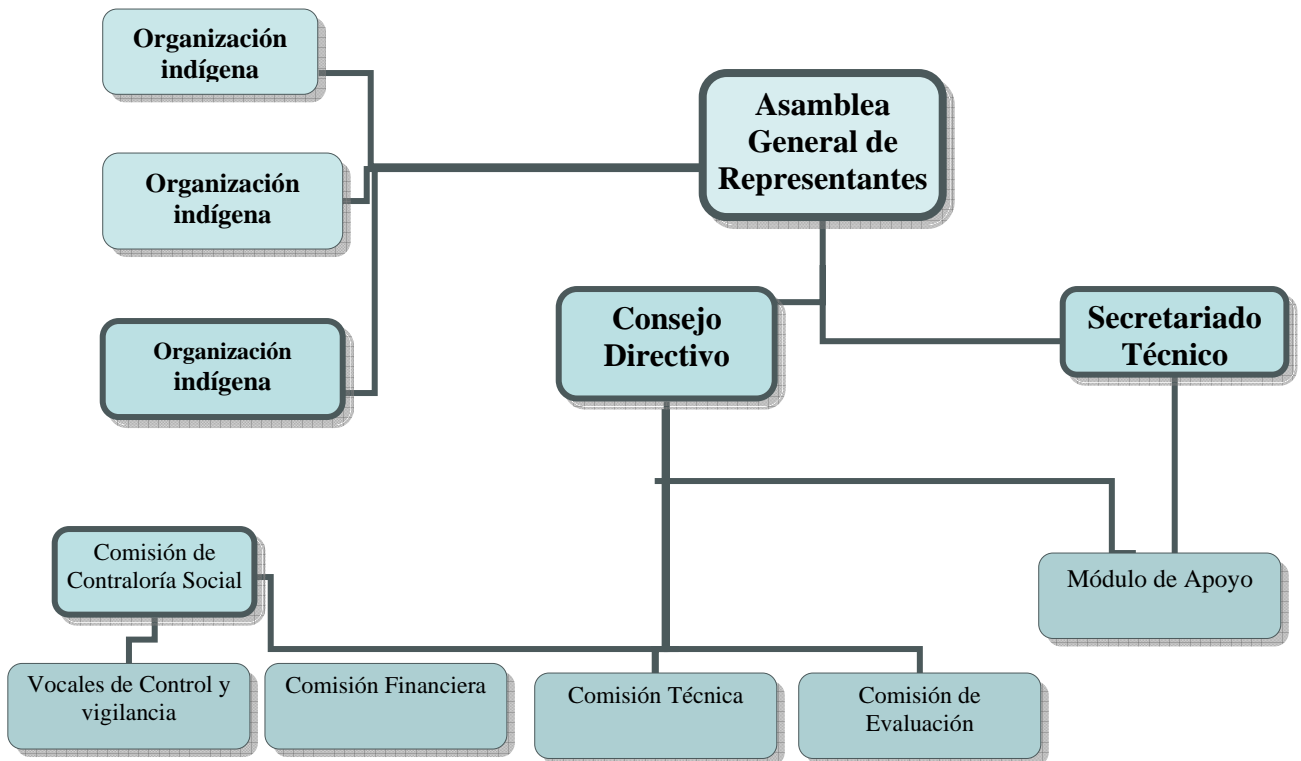
- 2) El *Consejo Directivo y comisiones*, nombrado por la Asamblea General de Representantes, con una duración de dos años. Formado de tres comisiones: la *financiera*, la *técnica* y la de *evaluación*. La función de estas comisiones es administrar los recursos y representar al FRS ante las instituciones públicas y privadas, dictaminar y evaluar los proyectos y entregar a las organizaciones los recursos financieros de los proyectos aprobados. Elaborar y dar seguimiento al programa de recuperaciones; reportar al Secretariado Técnico el estado financiero del Fondo; coordinarse con otras dependencias para impulsar programas regionales de

desarrollo regional; promover la capacitación en las áreas administrativa, contable y normativa; asistencia técnica;

- 3) La *Contraloría Social y vocales de control y vigilancia*. La Contraloría Social está formada por tres miembros, vocales de control y vigilancia electos por cada organización o comunidad. Los vocales vigilan el ejercicio de los recursos al interior de las comunidades.

Fondos Regionales de Solidaridad.

(Modelo organizativo)



Fuente: CIIDPIM, FRS, 1992

- 4) El *Secretariado Técnico*. Integrado por el personal directivo, técnico y administrativo de los CCI y por los módulos de apoyo. Su función es la de orientar, acompañar, apoyar y asesorar a las organizaciones, respetando acuerdos y decisiones. Es responsable con el FRS de la ejecución adecuada del Programa y del traspaso de recursos financieros a las organizaciones. Tiene voz pero no voto.
- 5) El *módulo de apoyo*. Integrado por técnicos que asesoran, apoyan y capacitan a las organizaciones y al Consejo Directivo, en aspectos administrativos, contables y técnicos. Los técnicos son contratados por el Consejo Directivo de los FRS, previo acuerdo de la Asamblea, para lo que disponen de un 5% de los recursos transferidos (véase modelo organizativo).

Como señalamos la estructura de los Fondos en términos generales ha sido la misma, sin embargo, con el transcurso del tiempo el número de miembros que componen cada uno de los elementos ha variado, dependiendo de las necesidades y recursos con que cuentan estos organismos. Por ejemplo, el número de técnicos que componen los módulos de apoyo, en algunos casos constaba de uno o más médicos veterinarios, un o más agrónomos, una secretaria, una contadora. Las funciones de Secretariado Técnico, en muchos de los casos se cedieron a los funcionarios de la institución, con menoscabo de los propios Fondos, que a través de esta figura reproduce las prácticas verticales de la institución.

En el siguiente apartado analizaremos el tipo de organizaciones que constituyeron los primeros Fondos en primer lugar y como segundo punto las características de los proyectos aprobados por los Consejos Directivos de los FRS.

Las organizaciones que aglutinaron los FRS

La promoción del programa de FRS se hizo de diferentes formas: en algunos lugares a través de convocatorias amplias para que participaran todas las organizaciones que estuvieran localizadas en el área de cobertura de los CCI; en otros, sólo en las comunidades y ejidos

indígenas; a través de la invitación a las organizaciones que habían tradicionalmente trabajado con la institución o una invitación abierta a las organizaciones productivas de la región.

En la práctica la forma de promoción limitó o condicionó su propio desarrollo. En primera instancia porque no en todos los casos se hizo una invitación a la participación amplia de diferentes organizaciones, comunidades o grupos, y cuando se hizo generó procesos disímiles (inconformidad por la escasez de recursos y la falta de apoyo, división entre comunidades apoyadas y no apoyadas, etc.). En esto fue determinante la situación política de cada región, que impidió en algunos casos la formación de metarredes:

“En las asambleas realizadas por organización hubo organizaciones que asistieron y que decidieron no participar por rivalidades entre organizaciones o bien al interior de ellas, por diferencias políticas o por considerar insuficientes los recursos o inclusive por falta de credibilidad de las instituciones.”¹⁴

En otros casos la falta de experiencia en el manejo de los recursos o en los objetivos del programa, de los delegados y representantes comunitarios, monolingües en ocasiones, frenó su participación activa en las asambleas del Fondo y la retroalimentación hacia las bases, haciendo difícil el logro del consenso o bien la generación de programas de largo alcance (véase: Noria, 1996-116).

Situaciones como la lejanía de los participantes con respecto a los lugares de reunión incidieron desfavorablemente, en estados como Sonora y Jalisco. En Nayarit la falta de homogeneidad lingüística y las dificultades para la comprensión del castellano, que habría podido servir como lengua para la comunicación intergrupala- fueron percibidas como parte de los obstáculos para la consolidación de los FRS.

En su inmensa mayoría los Fondos se constituyeron bajo la iniciativa del INI y aunque hubo casos en que no fue así, por ejemplo en la meseta *P`urhépecha* donde el Comité de Productores *P`urhépechas* (incorporado a la red UNORCA) se acercó al CCI y a la Coordinadora Estatal del INI para conseguir financiamiento para los productores de maíz. El

¹⁴ CIIDPIM, FD, FRS, Informe de trabajo, 1990, FD. 9/1990/672.

proyecto fue aceptado para ser ejecutado mediante un convenio de concertación con la organización. Sin embargo, en su ejecución el INI incluyó otras comunidades para ampliar la cobertura, agregando la zona de Lago de Pátzcuaro a través de la organización del Congreso Supremo de Pueblos *P`urhépechas* (Alonso, 1994: 30). Con esta medida, la institución no perdió el control del mismo, al incorporar otras organizaciones al Fondo y con ello evitar que el financiamiento se concentrara en algunas regiones y organizaciones.

En los 91 Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) se constituyeron en 1990, 78 Consejos Directivos de los FRS (véase: organigrama).¹⁵ En algunos casos los que se registraron en las Asambleas por organización no coincidieron con los que se presentaron en la Asamblea Constitutiva. Hubo casos en los que se encontraban representadas en las asambleas constitutivas un número muy limitado de organizaciones, no solo por rivalidades políticas, sino por el grado de organización incipiente en las comunidades o la resistencia al trabajo organizado y colectivo.

Y aunque los reportes oficiales no lo dicen, era de esperarse que el poco tiempo que hubo entre la planeación del programa y la creación de los Fondos en cada una de las regiones indígenas, no permitió sensibilizar a los participantes acerca de los beneficios del programa, conociendo lo difícil que resulta lograr la participación de la población indígena ante la larga experiencia de falta de apoyo que tienen al respecto, sobre todo si se pretendía que las organizaciones indígenas se apropiaran del programa. Por si fuera poco, factores como la localización de las organizaciones de productores en comunidades con mayor o menor grado de marginación influyeron para su inclusión. Como ellos mismos lo decían en 1992 no era lo mismo habitar en Etchojoa, Sinaloa donde se contaba con varios diarios, una radiodifusora en lengua mayo, que en San Bernardo, donde no contaban con luz, ni circulaban diarios.¹⁶

¹⁵ Este cargo que en un principio fue honorífico tiene por funciones administrar los recursos y representar al FRS ante instituciones públicas y privadas, dictaminar y evaluar los proyectos de las organizaciones y entregar a éstas los recursos financieros de los proyectos aprobados por la Asamblea General de Representantes. Elaborar y dar seguimiento al programa de recuperaciones, reportar al Secretariado Técnico –o sea al director del CCI- el estado financiero del fondo, promover la capacitación, informar sobre el manejo de los recursos a la Comisión de Contraloría Social y demás funciones que le asigne la Asamblea General de Representantes.

¹⁶ CIIDPIM, FD, FRS, Tercera Semana de Solidaridad. Reunión Regional de Evaluación de

Por si fuera poco la participación social desata una dinámica compleja no pronosticable con anterioridad, que no puede ser atendida con los estilos gerenciales burocráticos tradicionales, basados en el control de la población que participa mediante planes, rutinas y normas.¹⁷ Esto puede notarse en las reuniones de evaluación del programa, en donde la población participante demandaba de la institución, capacitación para la comprensión de la propuesta institucional sobre el funcionamiento de los Fondos y peor aún, sobre qué eran y cómo debían funcionar, a fin de crear conciencia entre los participantes y lograr mejores resultados.¹⁸

La mayoría de los FRS se conformaron con organizaciones de primer nivel, es decir, grupos de trabajo u organizaciones locales. Esta situación no evolucionó, en 1994, de las 4 613 organizaciones que formaban parte de los 142 Fondos existentes, un 93% eran organizaciones de primer nivel, un 6% de segundo (que agrupan a varias organizaciones o grupos de trabajo) y un 1% de tercero (regionales o estatales (Oehmichen, 1994: 116). Este escenario no ha permitido el desarrollo de proyectos regionales, salvo en contados casos como en la comercialización de pimienta en los estados de Puebla, Tabasco, Veracruz, Oaxaca o el de la miel en Puebla y Yucatán. El hecho de que los Fondos estén aún en el año 2005 constituidos por organizaciones fundamentalmente de primer nivel no ha facilitado la generación de proyectos de largo alcance, que trasciendan el ámbito local, en los que se sume la experiencia organizativa, administrativa y la capacidad de negociación de los involucrados. De forma aislada, se han impulsado nuevas empresas productivas en coordinación con otros programas como Empresas en Solidaridad o los gobiernos estatales.

Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, 9-10 de agosto de 1992, Puebla, México, FD 26/083.

¹⁷ Kliksberg propone para responder a esta dinámica una nueva gestión social de los proyectos mediante una *gerencia adaptativa*: “estrechamente conectada con la realidad, y que vaya reaccionado sobre la marcha a las variaciones. Ello no suprime la planificación, pero varía los tiempos. Planificación y gestión deben acercarse al máximo. Planificar, ejecutar, retroalimentar, y rediseñar deben ser una operación casi fusionada” (Kliksberg, 1997: 25).

¹⁸ CIIDPIM, FD, FRS, Tercera Semana de Solidaridad. Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, 9-10 de agosto de 1992, Puebla, México, FD 26/083.

Puede argumentarse que esto también se debió a la necesidad de etiquetar los recursos, sin embargo, la planeación de un proyecto regional contempla la obtención de recursos.

De manera general puede decirse que el modelo de FRS impidió por si mismo la consolidación de estos órganos de intermediación, al no proponer, desde un principio la apropiación del proyecto por los propios interesados y asumir con todas sus consecuencias esta decisión. La falta de una figura asociativa que posibilitara la asociación de las organizaciones, fuera ésta una asociación civil, cooperativa, etc., en donde se identificara a cada uno de los socios, con las obligaciones y las responsabilidades que implica formar parte de un organismo, entre ellas, la gestión y administración de los recursos. En estas circunstancias los miembros del Consejo Directivo de los Fondos se vieron más como empleados del INI que como operadores de un patrimonio que pertenecía a los indígenas y que tenían que conservar, esto obviamente redundó en contra de su consolidación como figura crediticia. ¿Por qué? Porque los indígenas no se sintieron con la responsabilidad de pagar o no fueron informados de que estos préstamos se tenían que liquidar. A lo largo de estos años los FRS funcionaron más como una extensión del INI para la gestión de apoyos crediticios para los productores, que como organismos autónomos, encargados de establecer tanto mecanismos de regulación y de toma de decisiones, como de impulsar, mediante órganos de representación adecuados, una política financiera.

La búsqueda de la consolidación interna hubiera requerido de varias reformas para alcanzar el equilibrio financiero y político interno: la modificación de las tasas de interés de los créditos con vistas a lograr tanto el fortalecimiento de los Fondos, la generación de una política de bienestar, fuentes alternativas de financiación, como en la práctica lo han hecho algunas organizaciones campesinas que acuden a los Fondos en busca de créditos, su transformación en cooperativas de ahorro y crédito para compensar la falta de financiamiento externo, con una política de ahorro de sus socios.

El logro de la participación activa de los socios o miembros del Fondo, que está en la base de este proyecto, no fue impulsada bajo este esquema que exige no sólo la especialización de los participantes en el Consejo Directivo y comisiones, en labores administrativas, financieras y de gestión, sino la creación de una compleja estructura para la supervisión

técnica en campo de los proyectos, la recuperación financiera de los créditos para evitar la descapitalización de los Fondos en primer momento y luego tal vez su crecimiento. Si se agrega además la intención que tienen de cumplir con objetivos sociales como lo planteaban los FRS los riesgos fueron aún mayores. Cosas tan sencillas como llevar un control de los socios a los que se les habían dados los créditos o del pago puntual de los créditos no se realizaron en los primeros años. Así, veremos como en Zacapoaxtla se tenían identificadas a las organizaciones que se les otorgaron préstamos, pero no así a los individuos de estas organizaciones, de tal suerte que no podían recuperar los préstamos. En Ahuacatlán, Puebla, los pagos de los créditos no fueron registrados, de tal forma que actualmente existen deudores que aseguran haber liquidado sus adeudos, pero no tienen documentos que acrediten esta situación.

Por otro lado, las dificultades administrativas que planteaba el programa, entre ellas la forma de gestión y pago de los créditos, obligaron a las organizaciones pequeñas a aglutinarse en torno a una organización regional importante en busca de asesoría, lo que al parecer facilitó el control de los FRS por las grandes organizaciones regionales, que ya contaban desde antes con proyectos productivos, con lo que impidieron también que se consolidaran proyectos regionales consensados con las pequeñas organizaciones (Díaz Polanco, 1997: 117 y Ariel y Barthas, 1996: 276).¹⁹ Aunque en algunos casos, las organizaciones estuvieron presentes hasta que se puso límite a su participación o hasta que vieron que sus necesidades eran superiores a los estrechos límites que fue imponiendo el programa como sucedió en el Fondo Regional de Zacapoaxtla como lo veremos en el siguiente capítulo al analizar la situación concreta de los Fondos de la Sierra Norte de Puebla.

Sin embargo, esto no necesariamente constituyó un factor limitante en los FRS, ya que como señala Aída Hernández, para el caso de Chiapas, la pluralidad de fuerzas que confluyeron en los FRS permitió que las organizaciones independientes hicieran contrapeso a las priístas en

¹⁹ En muchos casos, las organizaciones que ingresan a los Fondos, solicitan financiamiento y si no lo consiguen, ya no quieren participar (Véase CIIDPIM, FD, FRS, Segunda Semana de Solidaridad. Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, estados de Puebla, Morelos y Guerrero, agosto 9- 10 de 1990, FD 21/086 y Hernández y Barrón, 2003).

este estado donde la madurez del movimiento indígena fue notoria en la última década del siglo XX o bien en lugares donde había un fuerte vacío de poder, las organizaciones independientes lograron, a través del FRS, un trabajo de concientización de los socios de otras organizaciones afiliadas (Hernández, 2001: 257; Fox, 1994: 212; Ariel y Barthas, 1996: 279).

Independientemente del resultado al que se pudiese llegar al analizar el desenvolvimiento particular de éstos en las regiones indígenas, una vista somera conduce a observar que en algunos estados el financiamiento de los FRS lo obtuvieron organizaciones priístas, como sucedió en Veracruz,²⁰ en otros casos, como en Oaxaca se apoyó a organizaciones que habían tenido una trayectoria independiente como sucedió con la UCI (Unión de Comunidades Indígenas 100 años de Soledad²¹ o en Chiapas en donde la sociedad cooperativa Ismam productora de café orgánico también recibió financiamiento, junto con otras menos independientes como la Unión de Ejidos de Producción, Comercialización y Exportación de Productos Agropecuarios y de Transporte Profesor Otilio Montaña creada en 1989, en Motozintla Chiapas, en el año 2000 estaba conformada por 1 600 socios de 23 ejidos que producen café orgánico certificado por Ocia (USA) y Naturland (Alemania). Con una producción que se exporta a Alemania, Estados Unidos y Dinamarca.²²

Los análisis que se han realizado hasta el momento sobre este programa demuestran que hubo una seria disputa por los recursos, entre el INI y los gobiernos estatales priístas, ante el interés de estos últimos por fortalecer sus clientelas regionales en un momento de coyuntura política como sucedió en Oaxaca en 1991 o bien por impedir que los recursos del Estado

²⁰ Aún en este estado Ariel y Barthas señalaban que el FRS de Chicontepec, gracias a la activa participación de la OCPIVH (Organización Campesina Popular Independiente de la Huasteca Veracruzana) a la que caracterizan como una organización con una línea de izquierda radical con sede en Tantoyuca, se convirtió en el FRS más politizado de Veracruz (1996: 279).

²¹ La UCI 100 años es una organización integrante del Fondo Mihuatlán-Pochuta. Este Fondo está formado por 56 organizaciones con 27 771 socios, a los que hasta 1993 se les había otorgado un presupuesto de 3 152 millones de pesos, con una recuperación de 490 600 pesos, equivalentes al 15.56% de los recursos otorgados (Espinosa, 1994: 357).

²² En 1994 cuando se organizó el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) en apoyo al movimiento zapatista, de las 280 organizaciones que participaron en este suceso, 240 participaban en los FRS de Chiapas (Hernández, 2001: 257).

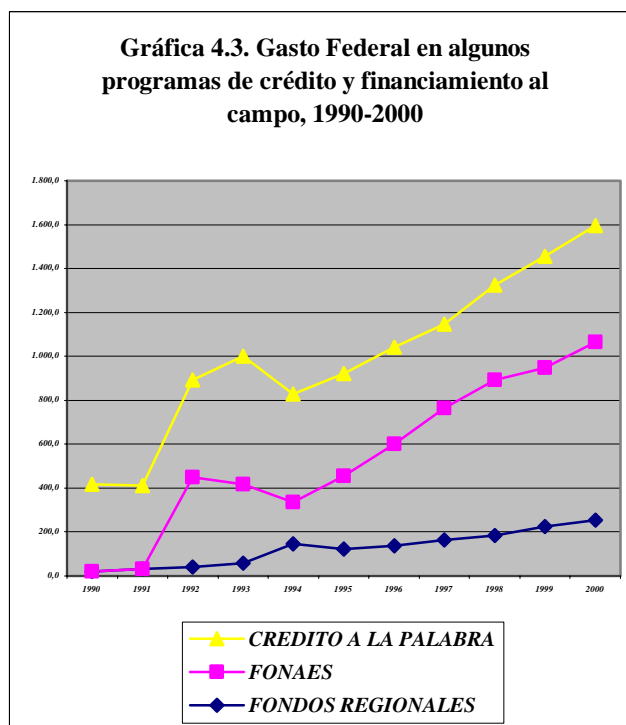
llegaran a las organizaciones independientes que los sectores conservadores chiapanecos estaban interesados en combatir (Díaz Polanco, 1997: 116 y Hernández, 2001: 258).

En otros, como el Fondo Regional Benito Juárez, ubicado en la región pame de San Luis Potosí y Querétaro, en donde no se contaba con una presencia organizativa y política amplia que aglutinara y respaldara su vitalidad cultural, se apoyaron a 12 organizaciones, ejidos, comunidades y un Cocopla (Noria, 1996: 144). En Michoacán el único Fondo Regional que operó en 1991 fue el de Zitácuaro ante la inexistencia de organizaciones formales que acreditaran su situación mediante su número de registro, carta formal de presentación o reconocimiento ante la autoridad, la falta de líderes capacitados para el manejo de Fondos y la disminución de techo financiero para gastos administrativos.²³

Un aspecto importante de destacar es que los Fondos se han denominado regionales, sin embargo, la agrupación de las organizaciones obedece más a una caracterización administrativa de planeación e instrumentación que territorial, originalmente establecida a partir de los Centros Coordinadores Indigenistas. Pese a esto, frente a otros programas sociales fue prácticamente el único que adoptó una estrategia regional en su instrumentación.

²³ Véase: CIIDPIM, FD, FRS, Reporte nacional, 1992, FD 55/057

Los Fondos Regionales contaron con menos recursos que programas como el de Crédito a la Palabra promovido también por la Secretaría de Desarrollo Social para financiar a productores independientes a los que se otorgaron créditos sin intereses, los que una vez pagados, sirvieron para financiar obras de beneficio comunitario (véase gráfica 43). (Sedesol, INI, 1997: 8).



Fuente: Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo estadístico, 2000: 287

Habría que agregar que según los lineamientos institucionales el programa puede financiar una amplia gama de proyectos.²⁴ El monto que las organizaciones deberían aportar para hacerse corresponsables del mismo, estaba fijada por un porcentaje que en todos los casos era del 10% del solicitado y únicamente dispondría cada proyecto de un 20% del capital del Fondo como máximo.²⁵ Se pretendía con esto dinamizar procesos productivos más amplios a través de acciones que promovieran la capitalización de las organizaciones y comunidades indígenas, evitando financiar con él, la creación de infraestructura productiva.

²⁴ En los lineamientos se especificó que los proyectos financiables podrían ser productivos, agrícolas, ganaderos, forestales, agroindustriales de pequeña industria, artesanales con un plazo de recuperación de 5 años en total, con pagos parciales previos a ese plazo (CIIDPIM, FD, FRS, Dirección de Desarrollo, Documento de Trabajo, febrero de 1990, FD 9/12/ 1990/660).

²⁵ En caso de que la organización promotora del proyecto tuviese otros proyectos en proceso de ejecución y que estos hubiesen sido financiados por el Fondo, el monto máximo a financiar no podría exceder del 10% del capital disponible (CIIDPIM, FD, FRS, Dirección de Desarrollo, Documento de Trabajo, febrero de 1990, FD 9/12/ 1990/660).

El hecho de que se buscara apoyar proyectos que redundaran en beneficio de amplios sectores, como eran los pequeños proyectos para la producción de maíz, también afectó las posibilidades de apoyar otros que a la larga contribuyeran al desarrollo de las regiones indígenas.²⁶ En 1992 los productores que asistieron a la Segunda Semana de Solidaridad planteaban esta disyuntiva: “La asignación inicial que recibimos nos ha limitado la atención de todas las ideas de inversión de proyectos como ejemplo, los presentados por las organizaciones cafetaleras en donde los montos de inversión son muy altos”.²⁷

Los grandes rezagos que existen en las regiones indígenas, en donde ha sido escasa la intervención del Estado el financiamiento otorgado sólo mitigó la enorme miseria, ya que desde el inicio se acordó apoyar por una vez a los grupos ya beneficiados con anterioridad, por lo que la consolidación productiva fue un imposible (Véase Barrón, 1995: 222; Noria, 1996: 116-117).

En muchos casos las organizaciones con una clara vocación productiva, conocedoras del proceso productivo y del mercado fueron las que pudieron enfrentar mejor los retos planteados, como las organizaciones de cafeticultores, la UNOSCO o la UCIRI en Oaxaca. Esta última ha podido canalizar recursos del INI en 15 comunidades, en el Istmo de Tehuantepec, gracias a la asesoría de la Iglesia²⁸ y al financiamiento de otros agentes nacionales e internacionales. Las que surgieron aprovechando la coyuntura, en su mayoría han fracasado por falta de planeación y desconocimiento del proceso de producción, del mercado, falta de

²⁶ Entre los lineamiento de los FRS se planteó el apoyo a proyectos “amplios en sus beneficios, consistentes técnicamente y rentables económicamente” (CIIDPIM, FD, FRS, Dirección de Desarrollo, Documento de Trabajo, febrero de 1990, FD 9/12/ 1990/660).

²⁷ CIIDPIM, FD, FRS, Segunda Semana de Solidaridad, Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, estados de Puebla, Morelos y Guerrero, 9-10 de agosto de 1991, FD 21/086.

²⁸ La Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) se diversifica como en 15 Fondos... todo el Istmo de Tehuantepec está trabajado por la gente de Lona Reyes, según nos comenta Genoveva Solano Ponce quien coordina a nivel central los Fondos de Oaxaca (Entrevista realizada en mayo del 2004). Esta organización de indígenas zapotecos, mixes, mixtecos y chontales de la Sierra Juárez y de la Sierra Mixe de Oaxaca se formó en 1982. La integran 2 780 socios productores de café de 49 comunidades. Venden su café verde y soluble orgánico en Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y en el mercado nacional. Su café orgánico tiene certificación internacional.

apoyos, etc. Otras como la Organización Mixte Zapoteca Chinanteca (OMIZACH), han perdurado, con depuraciones en el proceso, aunque manteniéndose mediante el financiamiento del INI.²⁹

En la meseta *P`urhépecha*, los propios participantes en el Fondo Regional consideraban que su incorporación al programa sirvió para que, después de algunos conflictos, las instituciones trabajaran en forma coordinada para suministrarles apoyos puntuales para la siembra de maíz. Aunque también por este hecho, entraron en conflicto con ANAGSA que hasta 1993, no había reconocido las pérdidas por los siniestros ocurridos. En 1994 Pedro Alonso Salmerón, miembro del Comité de Agricultores *P`urhépechas* comentaba: “Una de las cuestiones importantes para nuestra organización es que nos fortalecimos y nos hemos consolidado” (Alonso, 1993: 33). Sobre todo considerando que los productores que pudieron saldar su crédito con el Fondo, utilizaron esto como carta de presentación para obtener un crédito puente sin intereses ante Pronasol que les permitió constituir un Banco Campesino Indígena para el autofinanciamiento (*ibid.*).

La capacitación de las organizaciones

La capacitación de las organizaciones es finalmente uno de los factores más importantes que fueron desatendidos en el proceso de conformación y maduración de los FRS, esto hubiera evitado el inadecuado manejo administrativo de sus recursos, y facilitado la resolución de los problemas técnicos que aparecieron con la puesta en marcha de los proyectos productivos. No puede decirse que no hubo capacitación, sino que fue inadecuada, ya que no respondió a las nuevas necesidades creadas por el programa sobre aquellos aspectos que hubiesen podido darle un giro a la práctica que realizaban:

En 1991 las organizaciones reunidas en la evaluación del programa durante la Segunda Semana de Solidaridad señalaban: “Nos hace falta capacitación y asesoría en los cargos que tenemos en el Fondo y en las ideas de proyectos, así como en la comercialización de los

²⁹ La OMIZACH hasta 1999 había recibido un total de \$6'566,620, para 81 proyectos productivos que beneficiaron a 10 418 personas.

productos..Queremos asesoría y capacitación en las figuras asociativas y jurídicas que podemos formar con nuestra organización para conseguir dinero de otras instituciones”.³⁰

Desde un principio, la asesoría para el registro oficial de las organizaciones sociales que se crearon demandó el adiestramiento de sus líderes. En la zona mame por ejemplo, la población recibió asesoría de la iglesia católica y de una ONG.

Ya constituidos los FRS, la capacitación para los nuevos problemas que surgían (manejo administrativo, financiero, técnico y de gestión de los proyectos) trataron de ser resueltos a través de los módulos de apoyo de los FRS, en algunos casos se optó por complementarla a través de la capacitación otorgada por otras instancias gubernamentales o no gubernamentales: “Para el sector que si logró el registro legal, la pesadilla burocrática continuaba pues debía aprender a hacer proyectos, escribir justificaciones, conseguir presupuestos y presentarlos en los formatos aceptables para los funcionarios de Pronasol” (Hernández, 2001: 253).

Sin embargo este aspecto no fue resuelto de manera exitosa, aún cuando en 1990 las actividades de capacitación y organización del INI fueron redefinidas para fortalecer a los Fondos, creándose para este fin la Dirección de Organización y Capacitación, a la que se incorporó el Programa de Brigadas de Solidaridad. Entre los factores que incidieron se mencionan: la falta de delimitación de los programas de capacitación institucionales de los que correspondían a las organizaciones, que funcionaban empalmados, privilegiando la capacitación interna.

El hecho de que los FRS no se hubiesen consolidado como espacios autónomos hacia necesario canalizar los apoyos de capacitación a la planeación, programación y ejecución de proyectos productivos regionales e integrales que fortalecieran las Asambleas Generales. Como veremos en el capítulo siguiente, la heterogeneidad de los proyectos productivos, la

³⁰ CIIDPIM, FD, FRS, Segunda Semana de Solidaridad, Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, estados de Puebla, Morelos y Guerrero, 9-10 de agosto de 1991, FD 21/086.

falta de personal técnico capacitado, los problemas técnicos y de mercado a resolver requerían de un diagnóstico micro-regional que sirviera como eje para la capacitación de los involucrados y que en última instancia hiciera los proyectos viables productiva y comercialmente (véase también: INI, 1993: 8-11).

En años anteriores la UNORCA ya había planteado la importancia que tenía para una unión de crédito contar con un equipo administrativo que no sólo negociara las líneas de crédito ante bancos y Fondos de fomento, sino que pudiera adaptar la operación del crédito a las características de la producción rural de cada región. Las necesidades contables también deberían ser satisfechas, dado que la transparencia en el manejo de los Fondos era vital para mantener la confianza de los socios de la unión de crédito y el poder de negociación frente a las instituciones financieras (Costa, 1989: 271).

Las agencias internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU otorgaron préstamos al gobierno mexicano para apoyar la capacitación, asistencia técnica, infraestructura hidroagrícola y la organización de los FRS (INI, 1994: 9). La cooperación entre el PMA y México empezó desde los años 80. En 1991 como parte de la ampliación de un convenio suscrito con anterioridad, el proyecto de Asistencia para la Enseñanza y el Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas, se otorgó un financiamiento por cerca de 15 millones de dólares al INI distribuidos en cuatro años. Con la creación de un Fondo rotatorio, un 40% de los recursos de PMA sirvieron para financiar 256 proyectos productivos y de comercialización de productos agrícolas, pecuarios, pesqueros, avícolas, de producción y comercialización de artesanías, infraestructura productiva, agroindustrial y bienestar social en 23 entidades federativas, para organizaciones específicas incorporadas al programa de FRS. En 1993 se desarrolló un programa de atención en Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero para reforzamiento de los módulos de apoyo en asistencia técnica, organización y capacitación.

El proyecto -cuya normatividad y dirección estuvo a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y en el que el INI actuaba como administrador y operador del mismo-

fue ampliado nuevamente hasta 1998, después de esta fecha el INI quedó facultado para dar seguimiento y evaluar los proyectos financiados (Véase INI, 1994: 3-18).

En este mismo sentido el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) financió la capacitación, asistencia técnica e infraestructura de los FRS de Puebla y Yucatán a partir de 1993.

En los Fondos la capacitación no fue ni sistemática, ni en los diferentes niveles y proyectos que se requería. Por un lado era necesario distinguir entre la capacitación a los productores y a los administradores de los Fondos. Para los primeros era importante abordar los aspectos productivos de cada región y para los segundos se requería, como lo veremos en el capítulo siguiente, abarcar desde los aspectos contables hasta los organizativos.

La rentabilidad de los proyectos

Frente a esta situación era de esperarse que hubiera una falta de rentabilidad de los proyectos, aspecto que ha sido tal vez uno de los más debatido por sus implicaciones en la sobrevivencia de los Fondos.

Desde un principio se propusieron diferentes plazos para la recuperación de los financiamientos: En el caso de proyectos agrícolas, su recuperación sería al término de la venta del producto en un máximo de 10 meses a partir de la primera ministración. En los frutícolas, los pagos serían parciales ya sea de un año a partir de la primera ministración y 3 años como máximo para el pago total del financiamiento. En el caso de los ganaderos la recuperación podía ser en especie, una cría destetada y para los proyectos de pequeños, talleres industriales o artesanales se sujetarán a las recuperaciones planteadas en el expediente técnico, en el apartado de evolución económica y social.³¹

³¹ CIIDPIM, FD, FRS, Documento de Trabajo, febrero de 1990, FD 9/12/ 1990/660.

Sin embargo hubo dificultades con las recuperaciones de los FRS. Barrón considera que en ello influyó el apoyo dado a los proyectos tradicionales, poco rentables o susceptibles de obtener utilidades (Barrón, 1995: 224). Apunta también que los recursos en el caso de la producción de básicos se tradujeron en una mayor productividad de la explotación agrícola, lo cual no significó que los indígenas obtuvieron mayores recursos, sino una mayor producción destinada al autoconsumo.³²

Este punto es central para la discusión de los proyectos en regiones indígenas: ¿se debe o puede buscar la rentabilidad de los proyectos o es suficiente con que los proyectos contribuyan al bienestar de la población?³³

Sin embargo, si se pretendía desde un principio contar con un programa financieramente viable era claro que decisiones como el monto de las tasas de interés, la identificación clara de los deudores, no podía dejarse exclusivamente en manos de los sujetos de crédito. Era necesario un análisis financiero que permitiera a los socios del Fondo conocer las implicaciones de sus decisiones en torno a los intereses cobrados, buscar formas de capitalizar el mismo, ya que si no se consideraron aspectos como la inflación, el monto de

³² González Solano al estudiar los créditos concedidos en este periodo por Pronasol señala que la razón de las bajas recuperaciones de los mismos (entre el 50 y 70% de los préstamos) se debieron además de las condiciones generadas por la crisis, la confusa separación entre gasto de asistencia y crédito, la falta de asistencia técnica en la canalización de los créditos, así como la percepción de amplios sectores rurales de que los créditos y apoyos de Pronasol tenían una definida intencionalidad política (González, 1997: 31).

³³ En esta discusión Kliksberg nos dice: “La aplicación de enfoques de administración pública tradicional ha demostrado serias insuficiencias, y choca contra las exigencias de la realidad. Sin embargo tampoco parece haber evidencia empírica que respalde la utilización de enfoques de “negocios” en este campo. Presentan por sus metas, y características usuales marcadas disimilitudes con los objetivos, y la operación típica de los programas sociales. Estos programas tienen metas de desarrollo muchas veces con efectos básicamente en el mediano y el largo plazo como sucede en educación. Las metas interaccionan con metas de otros programas. Los objetivos son en algunos casos no medibles por las vías normales en gestión de negocios porque son de orden cualitativo. .. También la operación técnica de implementar programas sociales es muy diferentes a la de organizaciones de negocios (Kliksberg, 1997: 25).

las tasas de interés y una infinidad de detalles técnicos se hubiera evitado que los proyectos por falta de conocimiento quedarán expuestos “a las fuerzas del mercado”.³⁴

Según un informe del Instituto Nacional Indigenista, a cuatro años de iniciado el Programa de Fondos, el porcentaje de recuperación fue reducido (25% de la inversión total) en casi todas las entidades, tanto las de muy alta marginación como las de baja marginación (Oehmichen, coord.1994: 114; véase también Espinosa, 1994: 354; Barrón, 1995).

Cuadro 4.2. Situación administrativa de los FRS en algunos estados seleccionados 1990-1994.			
Estados	Crédito	Saldo	% de adeudo con Respecto a crédito
Oaxaca	75 985	58 996	78%
Guerrero	12 294	9 373	76%
Chiapas	55 336	37 945	69%
Veracruz	38 013	25 992	68%
Puebla	28 556	17 069	60%
Total del país	307 399	230 794	75%
Fuente: Oehmichen, coord., <i>Instituto Nacional Indigenista 1989-1994</i> , INI, México, 1994: 114			

Las microempresas creadas con el financiamiento de los FRS, dada su orientación a la producción de bienes para el mercado, tuvieron mayores recuperaciones de los créditos. Es un hecho que los compromisos contraídos por los productores con las organizaciones ocasionaron en muchos casos que estos se vieran en la necesidad de vender sus pertenencias para saldar sus créditos, aún cuando el resultado de su inversión productiva hubiese arrojado pérdidas o cuando no hubo las ganancias. En la Montaña de Guerrero, por ejemplo, el pago

³⁴ En 1994 el director del Instituto señalaba: “La rentabilidad de un proyecto es una parte esencial para los propósitos de los FRS para propiciar la capitalización, pero las formas, plazos e intereses asociados a la recuperación, y la distribución del recurso, son definidos por el FRS correspondiente” (Espinosa, 1994: 350-351).

de los créditos fue posible gracias al trabajo asalariado de los participantes de los FRS en las cosechas de hortalizas de Sinaloa (*cf.* Barrón, 1995: 226). Se debe reconocer que esto no sólo ha pasado a los campesinos que solicitaron créditos dentro del programa de FRS, en el Programa de Apoyo a los Productores de Café que se implementó entre 1990 y 1994 en las regiones cafetaleras del país, bajo una lógica de devolución de los subsidios, muchos de los productores pagaron sus deudas recurriendo al trabajo asalariado. Para el INI la zona chatina fue una de los más eficientes dado que algunas comunidades recuperaron el 100% del financiamiento, sin embargo, los productores tuvieron, en algunos casos, que deshacerse de algunas propiedades para saldar sus deudas, aún cuando se trató de créditos sin intereses (Hernández-Díaz, 1998: 104).

El hecho de que los proyectos en su mayor parte fueran de auto-subsistencia obligó a los funcionarios en algún momento a replantear el asunto de lo que se entendía por rentabilidad, para considerar fundamentalmente el sentido social y no exclusivamente económico de los proyectos organizativos.

Al parecer también hubo otros factores institucionales que impidieron que el Programa se consolidara: su consideración en los hechos como un programa de aprendizaje, cuyos recursos provenientes del ramo 26, eran en realidad un subsidio del Estado, que podían ser considerados como un fondo perdido, lo que no sucedió con otros programas de Sedesol como Empresas en Solidaridad al que solamente podían ingresar proyectos recuperables (véase al respecto: Espinosa, 1994: 357). Y aunque este programa no tuvo como otros, severas restricciones en la utilización de recursos para la asistencia técnica, ya que se podía contar hasta con un 10% del monto del financiamiento para estos fines, en la práctica, las organizaciones no hicieron uso de estos recursos por falta de conocimiento o bien resultaron insuficientes para los fines del programa.

Asimismo se pudo comprobar, a partir de las respuestas de los participantes en este y otros programas, que los recursos otorgados sirven para atender las necesidades pecuniarias inmediatas, justamente porque su monto no permite consolidar lo que Bartra denomina una “economía asociativa de escala empresarial” (Bartra, 2000: 115).

Esta situación era clara desde 1991, cuando en la primera reunión de evaluación de los FRS los participantes señalaban:

“Las condiciones de nuestra zona es muy pobre y tenemos problemas para incrementar el monto de intereses que nos permita capitalizar al Fondo. En algunas regiones encontramos que el Fondo Regional es la única fuente de financiamiento adquiriendo en estos casos, el compromiso de cubrir con un interés del 24% anual para no perder el fondo...Para la designación de los montos y el tipo de interés, los Consejos Directivos en las asambleas que realizamos, hemos acordado establecer en algunos casos tasas de interés diferenciales pero la mayoría contemplamos tasas uniformes. Los montos se encuentran en los rangos del 12 al 24%”.³⁵

Con el transcurso de los años los FRS han mantenido tasas variables, incrementándolas sobre todo para absorber los numerosos gastos de operación del programa que cuenta con asesoría técnica y financiera, mediante el pago de honorarios a profesionistas como ingenieros, médicos veterinarios, contadores, secretarías, recientemente abogados. En el caso de Oaxaca, por ejemplo, entre 1990 y 1994, las tasas de interés variaron desde cero hasta 30% (este último porcentaje fue para determinado para el acopio y comercialización de algunos productos como café, pimienta) En Puebla para ese mismo periodo las tasas de interés variaron entre 0 y 25%. (SIF, INI, 2002).

El impacto de los FRS en las regiones indígenas

El impacto que han tenido los FRS en las regiones ha sido poco estudiado. En este caso – como sucede con los Fondos Sociales financiados por el BM- ha quedado claro que este tipo de programas genera empleos temporales, con bajos salarios, por lo que una política social realizada bajo estos términos no es sino coyuntural.³⁶ Las cifras oficiales ubican al estado de Oaxaca, como el principal generador de empleos permanentes dentro del programa de FRS en los primeros años de trabajo, con un total de 23 216 empleos permanentes (35% del total

³⁵ CIIDPIM, FD, FRS, Segunda Semana de Solidaridad, Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, estados de Puebla, Morelos y Guerrero, 9-10 de agosto de 1991, FD 21/086.

³⁶ En el caso de las organizaciones, el impacto ha sido mayor por lo menos en uno de los estados que ha recibido mayor financiamiento de este programa: Chiapas, en donde la mayoría de las organizaciones indígenas han recibido algún tipo de apoyo (véase Hernández, 2001: 257).

nacional). En menor medida Chiapas con 8 576 empleos (13%), Yucatán con 7 090 empleos (11%) y Tabasco con 5 130 empleos permanentes (8%). En cuanto a empleos temporales, los Estados de Puebla con 584 362 empleos (48%), Chiapas con 210 349 (17%) y Veracruz en donde se crearon 187 513, equivalentes al 15% del total nacional (Oehmichen, coord., 1994:111).³⁷

En lo que se refiere a los ingresos, la encuesta realizada por María Antonieta Barrón³⁸ para el periodo de 1989-1994 es ilustrativa de la situación que se generó con la inyección de recursos en las zonas indígenas en cuanto a la imposibilidad de cumplir con uno de los propósitos del programa, la de generar ingresos regulares:

“No obstante la diversidad de actividades realizadas por la población estudiada, sólo el 51.1% de los socios entrevistados recibió un ingreso la semana anterior a la encuesta y el 48.9% restante no lo obtuvo. El elevado porcentaje de indígenas sin percepción de ingresos, desdibuja uno de los propósitos fundamentales del programa de FRS, la generación de ingresos regulares” (Barrón, 1995: 232).

Barrón comparó a la población beneficiaria de los FRS con la que no estuvo en el programa para concluir que el porcentaje de los no socios que recibió un ingreso la semana anterior a la encuesta (34%) es significativamente menor al de los socios. Con todo, el programa paliaba en cierta medida las carencias en las regiones indígenas, pero indudablemente que los recursos eran insuficientes. Así por ejemplo en Guacochi, Chihuahua, el total de los recursos otorgados al FR (en 1992) sirvieron para crear un centro industrial que únicamente benefició a siete ejidos. En Bahía de Kino Sonora, 500 millones de pesos fueron autorizados para la compra de 17 embarcaciones, cuyas recuperaciones sirvieron para comprar tres pangas y una refaccionaria y en Baja California, el FRS solo había beneficiado a ocho comunidades.

³⁷ Parte de las diferencias en torno a la caracterización de los empleos, como temporales o permanentes radica en como se caracterizan los apoyos concedidos a los productores.

³⁸ Para este trabajo la investigadora de la UNAM utilizó una encuesta a 235 jefes de familia que participan en el programa de FRS y a 348 jefes de familia que no participaron; la encuesta fue realizada en 4 entidades del país con población indígena: Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

Es importante destacar que el financiamiento concedido a través de los FRS obedeció a las demandas de los grupos. Los apoyos se concentraron en actividades tradicionales en las zonas rurales: para la producción agrícola, principalmente la compra de fertilizante para la explotación de maíz y adquisición de ganado bovino.

Casi el 30% de los créditos se dieron para actividades poco o nada rentables como talleres de carpintería, artesanías, producción de sombreros, aunque también se incluyeron algunos proyectos con características más sociales como abrir una brecha, comprar un camión para transporte de pasajeros o de mercancías, un tractor, etcétera (Barrón, 1995: 230). También se concedió financiamiento para la comercialización de la pimienta gorda, en la que México es uno de los principales productores o de la miel o para la explotación de la zona arqueológica en la región de Xpujil en Campeche (Espinosa, 1994: 356).

En la encuesta antes mencionada, se señala que todos los socios declararon gastar algo en alimentos, ropa y medicinas, de ello se deduce que el programa si no cumplió con los objetivos planteados, si con otros relacionados con el bienestar de la familia.

Barrón compara las estrategias de sobrevivencia de los indígenas apoyados por los Fondos de los que no lo fueron y señala “Entre los socios se observa una mayor diversificación de actividades que evidencia diferencias en los mecanismos de sobrevivencia a favor” (Barrón, 1995: 231).

Es pues importante reconocer que desde sus inicios hasta 1994 los Fondos financiaron proyectos productivos. Aunque esta claro que no puede esperarse que en un clima de crisis económica como la que ha vivido el campo mexicano desde hace varias décadas, los FRS generaran alternativas.

La transferencia de funciones a las organizaciones.

Como bien escribió Jonathan Fox, el principal desafío que tenía el programa de FRS era realizar el traslado del control de los proyectos a las organizaciones sin comprometer su

autonomía (1994:193). Reto no planteado por otros programas como el de Crédito a la Palabra. El traslado del control de los proyectos a las organizaciones indígenas quería hacer un contrapeso a la tradicional política local que privilegia intereses caciquiles locales frente a los populares: “Este programa fue audaz por la participación en la definición y en el manejo, en la ejecución. Les transferías dinero para que ellos compraran, gastaran, ejercieran y eso no se hacía antes, ni en ninguna dependencia. Muy innovador el programa”.³⁹

Uno se pregunta ¿qué fue lo que impidió el traspaso de funciones a las organizaciones indígenas para conducir su propio proyecto? ¿Se dejó que las organizaciones recibieran directamente los recursos para que decidieran su destino? Solo en los primeros años, cuando se firmaron los convenios de concertación y transferencia de recursos para cada FRS con las organizaciones que los constituyeron pudieron disponer libremente de los recursos. Entre las razones que influyeron en contra de esta decisión están el control de los recursos que tenía que realizar la institución indigenista ante el uso indebido que se dio al financiamiento por parte de dirigentes y funcionarios indigenistas y las fiscales, que buscaban que los bienes adquiridos por los Fondos pasaran a formar parte de los mismos y no de algún dirigente.

Después fue la Secretaría de Desarrollo Social, como organismo rector de las políticas sociales de la que dependía el Instituto Nacional Indigenista, la que paulatinamente aumentó el control sobre ellos, en 1993 dispuso nuevas reglas para la asignación del dinero, en lugar de un monto específico para cada Fondo, se estipuló que se les daría para proyectos específicos, con el objeto de revertir la orientación que estaban tomando los Fondos de depositar el capital en los bancos, ya que los intereses que producían las cuentas bancarias era superior a lo que podían obtener de la inversión productiva. Después se dispuso que aprobara los proyectos, a través de “un complicado entramado administrativo”, lo que impidió que los recursos fluyeran a tiempo a las organizaciones. Para embrollar más esta situación, en 1994 los lineamientos fueron modificados para que el Secretariado Técnico de los Fondos (o sea los funcionarios del INI) se encargara de tramitar ante Sedesol, los proyectos propuestos por las organizaciones para su autorización (Oehmichen, coord., 1994:

³⁹Entrevista con Genoveva Solano, CDI, 17 de mayo de 2004.

105-106). Esto significó una regresión indudable a formas tutelares de relación entre los Fondos y el INI, en contra del interés que existía desde que se crearon los fondos comunitarios en 1986 de evitar que los vaivenes de la administración pública afectaran la afluencia de recursos a la producción agrícola y soslayando la intensa lucha que libraron las organizaciones de productores por evitar la tutela de Banrural, que no suministraba la totalidad de los créditos de avío al inicio de la producción, como lo solicitaban las organizaciones, sino en etapas siguiendo su propia lógica.

A partir de 1994, año del levantamiento zapatista, la aprobación de los recursos se vio más controlada por Sedesol: “las organizaciones deben presentar sus proyectos y anexos técnicos para que la Dirección General de Planeación de la Sedesol emita los oficios de autorización a nombre del INI, y a favor del FRS correspondiente. Una vez que los proyectos son autorizados, se envían los recursos financieros al INI, y se distribuyen a través de los CCI, quienes cuenta con cinco días hábiles para transferirlos a los Consejos Directivos de los FRS” (Oehmichen, coord., 1994: 105).

¿Cómo fue que en cuatro años de funcionamiento las cosas hubieran evolucionado en esa forma? Es importante destacar que los primeros años la experiencia generó un desorden administrativo dada la cantidad de pequeños proyectos que se aprobaron y sobre los que los Fondos tuvieron poco control. La respuesta estatal fue aumentar las instancias que intervenían en la administración, en lugar de buscar otros mecanismos, como fortalecer la capacitación de los involucrados. No sólo los Fondos, también la estructura institucional se vio rebasada por el programa: “La administración de los recursos representó un serio problema para los directores de los CCI. Estos, acostumbrados a las labores de asistencia y asesoría técnica de poco monto, se vieron abrumados por la avalancha financiera que llegó por vía de los Fondos” (Díaz Polanco, 1997: 116).

Al complicado trámite administrativo debe agregarse la ausencia de criterios para la aprobación de un proyecto al interior de los FRS. Ocurría que la Asamblea General de

Representantes de los FRS⁴⁰ decidía apoyar a los grupos peticionarios según el lugar en que estaba registrada la petición y tomando en cuenta que el grupo no hubieran gozado de un apoyo anteriormente, sin consideraciones de otro tipo, ante la ausencia de un proyecto regional. En otros casos las Asambleas de Representantes se inclinaron por apoyar proyectos que respondieran a las necesidades inmediatas de los socios, sin considerar su autosostenibilidad, ni rentabilidad de los mismos (Barrón, 1995: 224; Araujo, 2001). En otros casos la injerencia del Secretariado Técnico llegó hasta esos niveles.

La intención de la transferencia de recursos del INI a las organizaciones indígenas era fortalecer la autogestión y las nuevas formas de relación entre las instituciones y las organizaciones indígenas, lo que requería, no de burócratas, sino de gestores sociales, que acompañaran el proceso en sus primeras etapas. En pocos casos sucedió esto, el aprendizaje ha sido largo y costoso.

Se habla que el INI cobijó a funcionarios alrededor de los cuales por el contrario, se entretejieron intereses que impedían la representación indígena. Esto indudablemente también es un factor que intervino en contra del proceso. La opinión de un funcionario del área de Organización y Capacitación del INI deja ver la complejidad de intereses que aparecieron en este proceso:

”Me parece que en el fondo no hay pleno convencimiento de la transferencia total, nos sentimos desplazados en la toma de decisiones, como indígenas nos creemos indispensables e imprescindibles y ¿por qué no? vemos amenazado nuestro trabajo, hecho por demás legítimo. Un factor más lo juegan los módulos de apoyo tradicionalmente más desprotegidos laboralmente, pero más sueltos en sus relaciones patronales, el Instituto les ha significado una duplicidad patronal y, es justo decirlo, también apuesta a obtener mayores beneficios económicos y ser dirigentes de los FRS, pugnan en general por una relación independiente INI-FRS” (Agüero, 1997: 28).

⁴⁰ La Asamblea General de Representantes es la instancia máxima de decisión de los FRS. Está constituida, según la normatividad, por un delegado de cada organización. Las asociaciones de segundo nivel eligen a dos representantes y un delegado de cada una de las organizaciones que conforman la agrupación regional. Entre sus funciones están consideradas las de aprobar y modificar el reglamento de los FRS, nombrar al Consejo Directivo y la comisión de contraloría social de los FRS.

Los módulos de apoyo son los órganos encargados de impartir asesoría técnica a los productores mediante médicos veterinarios y/o, ingenieros agrónomos. Un equipo administrativo generalmente compuesto por un contador y una secretaria concentran la información administración y financiera del Fondo. El papel que han cumplido estas instancias de apoyo, no fue resuelto exitosamente en la mayoría de los casos, ya que al pugnar por su independencia del INI, los técnicos concentran la información administrativa, contable y financiera de los Fondos y de las organizaciones que los constituyen, por lo que pueden controlarlos y gradualmente, en el mejor de los casos, burocratizar su trabajo (Díaz-Polanco, 1997: 117). Su conocimiento del programa y de la situación de los FRS les facilitó cometer actos de corrupción.

Esto viene a confirmar un aspecto señalado por los críticos tanto de los modelos de participación social, como los impugnadores del modelo de desarrollo social impulsados desde el Estado en la década de los noventa, que se hace evidente en el programa de FRS: el creciente peso que ganan los roles técnicos sobre los políticos dada la importancia que adquiere el conocimiento que pueden aportar los profesionales sobre otros actores sociales (Cunill, 1997: 127).⁴¹ En este sentido organizaciones como la UNORCA reconocían como clave para el buen desempeño de una unión de crédito el extensionismo agrícola, por su papel en la promoción del Fondo y de enlace entre productores y autoridades del mismo. Y efectivamente los técnicos de los FRS realizan tanto funciones de asesoría agrícola, ganadera, crediticia en campo como administrativas, explicando la serie de trámites que deben realizar los productores para cumplir los requisitos que conlleva estar en este programa, notificándoles su estado financiero y no sólo indicando las especificaciones técnicas de medicamentos, insumos, etc.

La intención de utilizar los Fondos para trascender los intereses locales tradicionales desde un principio mostró su poca factibilidad. Un caso ejemplar fue Oaxaca, estado al que se le

⁴¹ Cunill señala como una característica de la participación social en la década de los noventa su transmutación de política a técnica y la pérdida de centralidad de la política sobre la administración. Esto propicia la aparición de una nueva figura de participación la del “participante administrativo” o coadministrador (1997: 127).

dio prioridad en el financiamiento de los FRS en 1990 y al que se opuso el propio gobernador ya que le restaba posibilidades de maniobra para fines electorales (véase: Díaz- Polanco). Una cosa similar sucedió en Chiapas en 1992, en donde se acusó y encarceló a los funcionarios del INI, alegando malversación de los recursos destinados a Pronasol, ante la clara evidencia de que este programa apoyaba a las organizaciones que el gobernador del estado y las élites locales estaban intentando controlar (Hernández, 2001: 258 y Harvey, 2004: 463).

La transferencia de recursos que se propuso en este programa lleva aparejada la de funciones y atribuciones, lo que facilitaba al INI una ampliación del universo de atención con menos recursos humanos, físicos y financieros. A pesar de que esta transferencia implica trasladar el costo de las tareas, que anteriormente llevaban a cabo los funcionarios públicos a las organizaciones indígenas, el apoyo financiero del Estado se fue reduciendo, un tanto debido a que se ha condicionado éste, a la recuperación de los proyectos (Diego, 1996: 99).

La frecuencia de hechos revela, por un lado, los conflictos políticos suscitados por este programa nacional que a nivel de los estados adquirió importancia ante la ausencia de financiamientos a la producción. Según Aída Hernández, en Chiapas los sectores excluidos de toda forma de financiamiento fueron los que más activamente participaron en el movimiento de Resistencia Civil Pacífica después del levantamiento de 1994. Aunque, como ella misma lo refiere páginas adelante, las organizaciones creadas por la política corporativista como los Consejos Supremos y las sociedades de solidaridad social, también participaron activamente en las tomas de presidencias municipales y de tierras después de 1994 (2001: 260 y 266). Al concluir el gobierno salinista estaba claro que la transferencia del programa a los productores quedó aplazada.

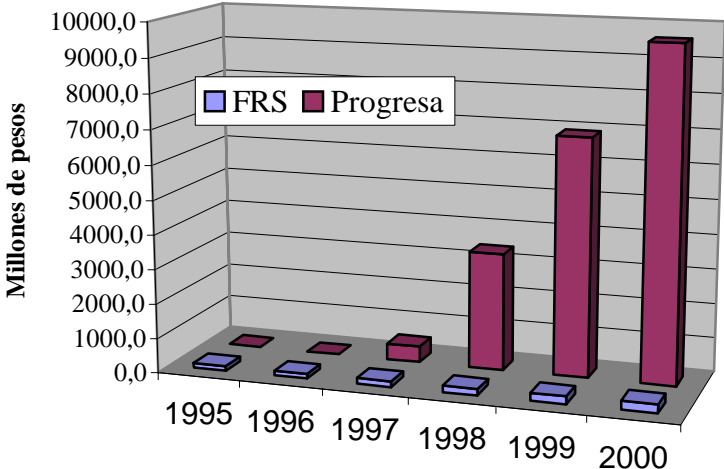
El segundo periodo de los Fondos Regionales (1995-2000)

El Programa de FRS logró su permanencia y continuidad después del cambio de poderes en el país, al considerarse el apoyo al desarrollo autogestivo como uno de los ejes del Desarrollo

Regional y Sustentable de los Pueblos Indios en el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000 (Poder Ejecutivo Federal, s.f.: 48).

Carlos Tello director en turno del INI, no propuso cambios sustanciales al programa de FRS, más bien los cambios fueron establecidos a partir del 1997 cuando se impulsó la normatividad en Sedesol en aras de obtener el control financiero y administrativo del programa (Tello, 1996: 312). Las medidas descentralizadoras, que buscaban dar un peso creciente a los municipios disminuyeron aún más el presupuesto institucional.. Con ello el programa de Fondos Regionales quedó con un raquítico presupuesto, muy lejos por cierto, de los recursos destinados a Progresá (Gráfica 4.4).

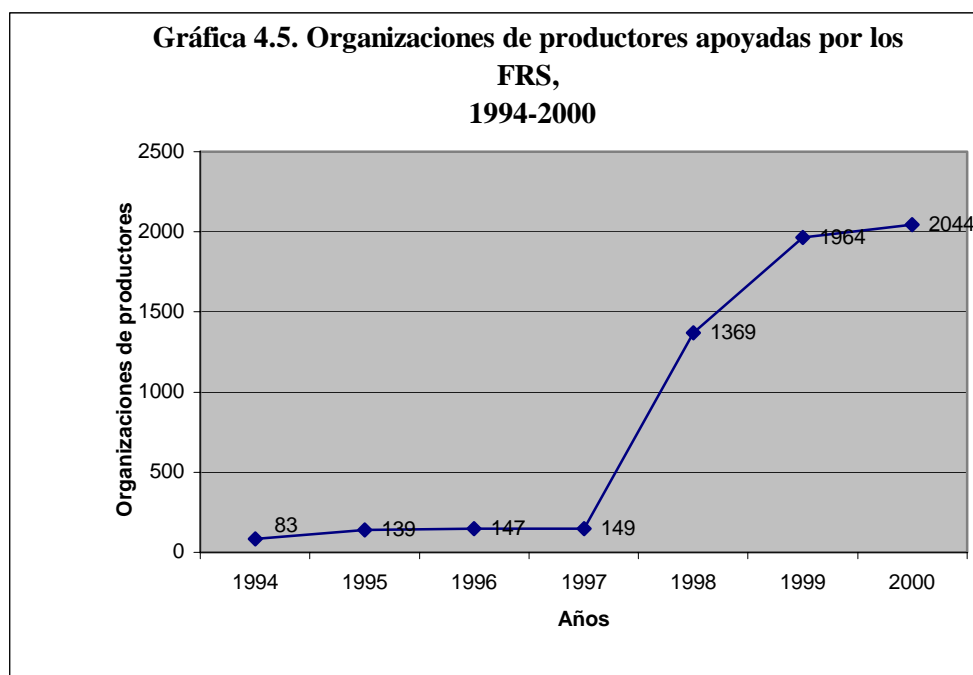
Gráfica 4.4 Gasto federal total en Progresá y FRS, 1995-2000



Fuente: Fox, Anexo del 2o. Informe de Gobierno. www.presidencia.gob.mx/Informes/2002fox2/website, 2002

Con todas las limitaciones antes señaladas durante el gobierno de Ernesto Zedillo no hubo un crecimiento del número de los FRS comparable al sexenio anterior, a excepción de estados como Chiapas donde había un interés particular del Estado mexicano por mejorar las condiciones de sobrevivencia de la población indígena después del levantamiento zapatista.

Aunque con posterioridad a 1997 hubo un crecimiento explosivo de las organizaciones de productores apoyadas por este programa, no fue acompañado de una mayor asignación presupuestal (véase gráfica 4.5). Por si fuera poco, el “nuevo federalismo” planteado por ese gobierno, reclamaba la participación activa de los actores políticos y de la sociedad en todos los estados y municipios lo que colocó en un clima de incertidumbre a los FRS, en este año en que empezaba a tomar forma la política social del régimen.⁴²



Fuente: Fox, Anexo del 2o. Informe de Gobierno.
www.presidencia.gob.mx/Informes/2002fox2/website, 2002

⁴² El personal de la Dirección de Organización y Capacitación del INI reconocía la serie de especulaciones que se hacían a nivel regional y estatal sobre el control de los FRS. Y se preguntaban si era posible la transferencia de los FRS: “Existen Fondos que han acumulado importantes recursos con inversiones en proyectos productivos viables y susceptibles de recuperación...es posible que pudieran proyectar una vida útil a mediano plazo o bien crecer asociados a otros instrumentos...En el otro extremo encontramos Fondos con inversiones subsistentes, escasas recuperaciones, proyectos fracasados y escasa o nula representatividad social” (Agüero, 1997:27-28).

En casi todo el país, este pequeño espacio de financiamiento a proyectos indígenas se arraigó como un espacio plural, que aglutinaba a organizaciones “independientes”, pequeñas sociedades de solidaridad social y organizaciones con clara vinculación al partido oficial.⁴³

El programa de FRS pasaría así de ser un programa que buscaba consolidar la autonomía de las organizaciones de productores a “un programa para la promoción y ejecución de proyectos productivos que *emanan de la participación social y contribuyen al mejoramiento de sus condiciones de empleo, ingreso y bienestar social.*[Que] Promueve la creación, operación y consolidación de mecanismos financieros de carácter social que *posibilitan condiciones de desarrollo socioeconómico* a grupos organizados de productores, bajo criterios de *recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad*” (INI, 2000: 67. El subrayado es mío).

Este giro en la concepción del programa de FRS se consolidó durante la dirección de Melba Pría (1998-2000), sin embargo en los hechos ya se venía gestando a través del control institucional del programa. El acceso a éste se hizo cada vez más difícil, las modificaciones que se hicieron a las Reglas de Operación del Programa de los Fondos Regionales al solicitar a las organizaciones que querían constituir un Fondo Regional su registro como organización social ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. La elección de la figura asociativa idónea representaba aún a principios del siglo XXI, todo un dilema para las organizaciones. La solución del problema requería de asesoría especializada a fin de cumplir de manera adecuada con las obligaciones fiscales derivadas de la elección, amén de los documentos para legalizarla y tramitar su alta ante la Secretaría de Hacienda.⁴⁴ Este cambio se produjo como consecuencia del crecimiento del patrimonio de los FRS que después de varios años de funcionamiento contaban con vehículos, cuentas bancarias, casas, que en muchos casos no estaban escrituradas por falta de una figura legal. Esta medida que se impulsó desde un principio no se generalizó hasta el año 2002 cuando la institución fue disuelta, para dar paso

⁴³ Véase para el caso de Chiapas a Hernández, 2001: 251.

⁴⁴ Reunión Nacional de FRS, Ciudad de México, julio del 2002.

a la creación de la CDI. Sin embargo, si constituyó un motivo de presión para las dirigencias de los Fondos que no sabían como solucionarlo.

A nivel de operación del programa, en 1996 se profundizaron las medidas que se habían iniciado en 1994, al quedar definidas las competencias entre la Sedesol, el INI y las organizaciones indígenas beneficiadas, así como las formas de comprobación de los gastos de los proyectos autorizados. En 1997 se aplicaron restricciones normativas con respecto a la asignación de los recursos, como producto de la falta de incremento presupuestal que se venía dando a la institución y de la preocupación de la Secretaría de Hacienda por normar los subsidios, que a su juicio, se realizaban en forma poco ordenada, eterna y en muchos casos se duplicaban.⁴⁵

La sujeción del instituto a la Sedesol se constituyó en una seria limitación para los programas indigenistas, ya que su ingerencia restó posibilidades de actuación sobre todo en cuanto a la variable participativa de los programas que requiere como señalábamos anteriormente una visión menos burocrática para el financiamiento de proyectos y la comprobación de los recursos.

El control de Sedesol sobre la autorización de proyectos quedó asegurada con la aprobación de las Reglas de Operación del Programa de Fondos Regionales de 1999 en donde se estableció que tendrían preferencia los sujetos residentes en las zonas prioritarias definidas por esta institución, que en el año 2002 eran 250 micro-regiones especificadas como de atención inmediata y prioritaria.

Por otro lado la autorización de los proyectos estaba sujeta a la situación financiera positiva del FRS y tenía, según la institución, la intención de evitar el clientelismo (Araujo, 2001: 35). Esto iba en detrimento de la posibilidad de autogestión de los Fondos, ya que además los

⁴⁵ Entre las restricciones se estableció que un 70% de los recursos eran para apoyar a organizaciones anteriormente no beneficiadas y un 30% para organizaciones que ya habían recibido recursos con anterioridad (INI, 2000: 73).

recursos eran manejados en cuentas mancomunadas entre los directivos de los FRS y el director del CCI.

Los recursos se ejercían de acuerdo a lo programado, de lo contrario había que notificar a la institución sobre los cambios o en su caso devolverlos. Así mismo, a través de un sistema de seguimiento y control que la institución indigenista fue poco a poco perfeccionando contaba con información sobre: las recuperaciones de los Fondos Regionales, el destino de las recuperaciones, los avances en el ejercicio del gasto, los padrones de organizaciones y beneficiarios, los avances de obra, las metas y los nombramientos de Delegados a la Asamblea General y Consejos Directivos.

Finalmente aún con esta regulación, se debilitó tanto la participación del INI como la de Sedesol frente a los gobiernos estatales que desde 1995 adquirieron, a través del incremento de los Fondos Municipales, un mayor acceso a los recursos, en menoscabo de la secretaria que poco a poco fue descentralizada a los estados (Bartra, 1996: 35).⁴⁶

En la primera etapa del programa existió, por lo menos en el papel, un interés sustancial por integrar a las organizaciones indígenas⁴⁷ a una nueva base social que girara en torno a Sedesol, sin embargo esto comenzó a desdibujarse sobre todo a partir de los cambios que se dieron en la política para el campo impulsada por el gobierno salinista en 1992 que significaron: el debilitamiento de la política de concertación que había caracterizado los primeros años de gobierno, las reformas al artículo 27 constitucional que abrieron un amplio debate sobre el futuro del sector social de la economía. En este segundo periodo (1994-2000) el programa de FRS quedó aislado y en competencia con otras políticas estatales como las

⁴⁶ Boltvinik (2001) al analizar la política social señalaba que en el gobierno de Zedillo, la política social se hizo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual es real, si recordamos que las Reglas de Operación se hicieron con la intención de operacionalizar los programas de Sedesol y hacer más fácil su evaluación por esta Secretaría.

⁴⁷ Es importante señalar que la visión de género de los FRS apareció en las nuevas reglas de operación en donde se autorizaba la utilización de un 30% de los recursos del programa para la atención de proyectos de mujeres indígenas. (INI, 2000: 73-74).

promovidas a través de programas como Procampo y Alianza para el Campo, que otorgan subsidios directos a los productores.

En cuanto al papel del INI era claro que la institucionalización del programa y la falta de personal hizo que las labores de supervisión de los FRS, pese a las presiones de Sedesol, se concentraran en la etapa inicial de los proyectos para verificar la correcta aplicación del crédito; sin embargo, en las etapas posteriores disminuía, como lo reportaba la evaluación efectuada al programa en 1997 en donde un 68.6% de los socios de los FRS manifestó que la supervisión de sus proyectos en campo sólo se hizo al principio. El seguimiento se hizo a través de los estados financieros enviados por el Sistema de Información de los Fondos (SIF) del INI a los Delegados (Sedesol, INI, 1997: 35; Hernández y Enríquez, coords. 2001: 41). No es de extrañar que durante la gestión de Melba Pría (1998-2000) se criticara la situación que prevaleció en la gestión anterior: “durante el periodo 1995-1998, se acentuó la problemática generada desde los inicios: prevaleció la autorización de proyectos no productivos y se presentaron casos de falta de participación institucional en la definición y autorización de proyectos, tanto como de suplencia total de tales actividades por el personal de los centros coordinadores, lo cual ocasionaba pobres niveles de recuperación” (INI, 2000: 72).

En el 2002, pese a la dirección “indígena” que tenía la institución, los criterios para la elegibilidad de los Fondos los sometían a fuertes presiones ya que se les solicitaba para recibir financiamiento: que estuviesen en el catálogo, que cumplieran con las Reglas de Operación, que tuvieran recuperaciones superiores o iguales al promedio ponderado histórico, que contaran con un sistema de seguimiento y control contables, que demostraran viabilidad técnica, económica y social.

El resultado de esta forma de colaboración interinstitucional es la delegación de las responsabilidades del Estado al no quedar claro hasta donde llegaba la ingerencia del INI y hasta donde la de la Secretaría de Desarrollo Social, se diluía, lo que junto con la pérdida de independencia política de las organizaciones redujeron las posibilidades de transformación de los Fondos y de la esfera estatal a través de la participación ciudadana. Como bien señala

Cunill este riesgo ha puesto en juego la calidad del acuerdo sobre el pluralismo en la representación:

“En sí, la institucionalización de la participación ciudadana en la propia esfera estatal tiende a inhibir más que facilitar la función de expresión y defensa de intereses sociales y, en definitiva, su representación en la arena pública... apelar a los sujetos en tanto “clientes, consumidores o usuarios” mas que como sujetos políticos, limita su capacidad para ejercer una función de crítica y control que trascienda intereses particulares. Tendencialmente supone además, movilizar capacidades técnicas que no sólo pueden operar como principio de exclusión al no estar necesariamente presentes en los sujetos sociales concernidos sino que marcan un sesgo en los esquemas de relación previstos al presuponer que, más que la confrontación de perspectivas, lo que está en juego es la optimización de decisiones asumidas como exentas de valores (Cunill, 1997: 167).

La importancia que adquiere lo técnico sobre lo social en este modelo, se expresa de otra manera a través de aspectos como la selección de los proyectos que en el año 2000 la Subdirección de Fondos Regionales intentó realizar apoyándose en el Sistema de Información de Fondos (SIF) para la programación presupuestal y la asignación de recursos a cada FRS, dependiendo del desempeño organizativo y financiero de cada uno. Utilizando este sistema automatizado, el SIF, se llegaron a clasificar los FRS según su tasa de recuperación, con la pretensión de asignarles el presupuesto, según el desempeño obtenido. Si bien este es un procedimiento fundamentalmente técnico, las limitaciones que tenía en el sentido de que se concretaba a evaluar la situación financiera de un Fondo con respecto a su historial y no en relación a los demás impidió que se constituyera en la clave para la elección de los FRS que serían financiados.

Desde el inicio del programa las organizaciones que han acudido a los Fondos en busca de financiamiento enfrentan la falta oportuna de recursos que ha caracterizado el ejercicio del presupuesto proveniente de los ramos 20 y 26 de Desarrollo Social del Presupuesto de Egresos de la Federación,⁴⁸ de los que dependen los FRS. Esto ha generado serios problemas

⁴⁸ El ramo 26 hasta 1995 comprendía 30 programas entre ellos: Empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Fondos Regionales Indígenas, Fondos Regionales Compensatorios, Programa de Atención a las Zonas Áridas, Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, Maestros Jubilados, Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Servicio Social Comunitario, Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales, y Planeación para el Desarrollo Regional. Todos formaban parte de la estrategia de superación de la pobreza. En 1998 este ramo fue descentralizado para quedar sólo con la mitad de los programas. En 1999 el ramo se reestructura en cuatro Fondos bajo la denominación de Desarrollo Social y Productivo en Regiones

en el funcionamiento de los FRS, entre la llegada de los recursos y su comprobación. Ya que además de la falta de coincidencia con los tiempos agrícolas, la normatividad de estos ramos, señala que los beneficiarios tienen 15 días para acreditar los gastos, si no lo hacen el dinero se debe devolver.⁴⁹

Durante esos años al interior del INI, el programa de FRS recibió críticas en varios sentidos, de aquéllos que sostenían que era importante impulsar las actividades productivas para el autoconsumo, en lugar de actividades que requerían una larga recuperación; se cuestionaba que los apoyos estuviesen monopolizados por un grupo de organizaciones que los concentraban, marginando de la atención a diferentes grupos, comunidades y organizaciones precarias, preguntándose cómo resolver este problema en sentido equitativo y respondiendo a intereses y demandas de organizaciones o grupos de productores, así como también a otro tipo de actividades productivas rectoras en las diferentes regiones, las cuales también requerían de financiamiento (Agüero, 1997: 28).

La evaluación de los FRS financiada por Sedesol en 1997 para los estados de México, Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán señalaba el alto costo de su implementación debido a la dispersión de la población indígena. Y aunque la composición de los Fondos pretendía ser tripartita: recursos del Gobierno Federal transferidos a las cuentas bancarias, aportaciones comunitarias (en porcentajes variables) y de otras fuentes, en la práctica eran y son pocos los proyectos que habían podido consolidarse para recibir financiamiento de otras instituciones (Sedesol, INI, 1997: 14).

Por otro lado, los proyectos eran en su mayoría de alto riesgo: en zonas temporaleras, con climas desfavorables y/o sin las condiciones ni la asistencia técnica necesaria, altos precios

de Pobreza. Varios de los programas manejados pasaron a formar parte del Ramo 20 de Combate a la Pobreza y en el 2000 los recursos del ramo 26 pasaron en su totalidad al ramo 20 (Zedillo, 6° Informe de Gobierno, 2000).

⁴⁹ Pese a que el INI ha luchado por mejorar la normatividad, los tiempos señalados para que las organizaciones reciban el dinero no coinciden con los ciclos agrícolas: Los tiempos programados señalan que los recursos deberían fluir a las organizaciones entre marzo o abril, sin embargo los reciben hasta julio o agosto.

de los insumos, intermediarismo y coyotaje, bajos precios de sus productos, constantes alzas en los bienes de consumo, servicios caros, depredación de los recursos naturales (bosques, selva, fauna) ineficiencia y corrupción en las dependencias oficiales, muy bajos salarios, etc. “Es decir, que la generación de capacidades de gestión y desarrollo de inversiones para el incremento de la capacidad productiva y de generación de ingresos y empleos resulta un difícil reto” (Sedesol, INI, 1997: 19).

La transformación de las organizaciones

El cambio en las normas de operación influyó de manera decisiva en la modificación de la composición de las organizaciones que integraban los FRS: entre 1990 y 1996 se incrementó el número de organizaciones formales que se incorporaron al programa. Esto estaba en estrecha relación con uno de los problemas más graves que han enfrentado las organizaciones: la escasez de financiamiento, y tenía la intención de facilitar que las organizaciones complementaran estos apoyos con los de otras fuentes, incluyendo las bancarias. Esta dinámica originó que las organizaciones tradicionales de los pueblos indígenas tendieran a desaparecer de los Fondos Regionales, ya que en 1996 constituían menos del 2% de las organizaciones de este programa⁵⁰ (Sedesol, INI, 1997: 23).

Pero aun cuando estuviesen constituidas en organizaciones formales, la experiencia que tenían en planeación, programación y presupuestación era incipiente, ante un hecho que evidenciaron los evaluadores del programa para los estados de Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán: 50% de las mismas no hizo adecuados cálculos para los insumos, gastos de operación y otros en sus propuestas financieras.

Aquí han jugado un papel clave el personal de los módulos de apoyo de los Fondos Regionales ya que la información de la distribución y el uso de los recursos, de las recuperaciones y el estado de los créditos, aunque nominalmente es una responsabilidad

⁵⁰ Esto estaba relacionado también con la política crediticia de la Banca que excluía a este sector de apoyo financiero, si las organizaciones no contaban con un socio empresarial.

directa de las comisiones de los FRS, frecuentemente estas funciones las realizan básicamente los administradores de los Fondos, y en los primeros años también los administradores de los Centros Coordinadores.

Para garantizar la socialización del proceso se planteó dentro de la evaluación la revisión del funcionamiento de los Consejos y de las tareas de los delegados sobre los que deberían recaer estas responsabilidades, en las asambleas generales y a nivel de las organizaciones de base, puesto que hasta un 51% de los socios no contaba con información precisa sobre el cumplimiento de los créditos de sus propios proyectos (Véase: Sedesol, INI, 1997).

En el caso de Chiapas la evaluación de 1998 señalaba la falta de conocimientos de los miembros del Consejo Directivo, del Secretariado Técnico y de los módulos de apoyo de aquellas funciones que permitirían a los FRS utilizar los recursos para la planeación del desarrollo regional y evitar la corrupción que existía de estos últimos en el manejo de los recursos de los FRS (INI, 1998: 33).⁵¹

La evaluación del programa en Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán revelaron que en 1997 un 53.3% de las organizaciones había recibido sólo en una ocasión apoyo financiero de los FRS, sin embargo, el resto lo recibió en dos, tres o más oportunidades; en este último caso, se encontraba un 15.9% de las organizaciones. La evaluación realizada al año siguiente en los FRS de Chiapas no contradicen esta situación, es más, señalan cómo los cambios en los Consejos Directivos propiciaron el relevo de las organizaciones beneficiadas, lo que se traduce en la falta de participación de los socios excluidos del financiamiento (INI, 1998: 23).⁵²

Bajo este esquema de financiamiento queda claro que si bien existió un relevo de las organizaciones que conforman los FRS y que esto es constante ante la escasa posibilidad de

⁵¹ En el caso de Chiapas la situación era grave dada la utilización de los recursos de los Fondos, (particularmente los gastos de representación) para otros fines diferentes (INI, 1998: 67).

⁵² Sin embargo, se señalaba en el informe realizado para Chiapas que ha habido una tendencia a la exclusión de las organizaciones regionales fuertes.

contar con apoyo financiero más de una vez, se restringen la participación de las pequeñas organizaciones no consolidadas por la falta de experiencia en el manejo de los proyectos y el proceso de selección de los que son financieramente viables.

Esta situación provocó que en aquellos Fondos donde existía una normatividad expresa, ésta fuera utilizada con la finalidad de confirmar a la organización que detentaba el poder y en aquellos casos en que no se ha reglamentado, se favoreció la no penalización de los que no cumplían con el pago de sus adeudos.⁵³

Sin embargo a partir de 1998 hasta el año 2000 hubo un crecimiento acelerado de las organizaciones que se incorporaron a los Fondos. Esto fue producto del cambio en las reglas de operación del programa que se transformaron para atender pequeños grupos de productores que no habían recibido con anterioridad financiamiento (véase gráfica 4.5).

El financiamiento a la producción y la recuperación en los Fondos Regionales

El programa de FRS sirvió a lo largo de los años noventa como un programa de financiamiento, en primer lugar, para la producción de cultivos básicos a través del apoyo a la dotación y comercialización de fertilizantes, a los que se agregan la comercialización de productos agropecuarios, así como el apoyo para la distribución de los productos e insumos de los mismos, a través de los proyectos de transporte. Asimismo, se ha utilizado para experimentar en proyectos de mayor rentabilidad como los de especias y colorantes, entre ellos, chile, pimienta, vainilla, etc.

Si analizamos el cuadro siguiente podemos observar que, para 1995, Chiapas era la entidad que había recibido más financiamiento y Oaxaca la segunda. En un año la situación se invirtió ya que para 1994 Oaxaca era el estado que tenía más FRS y había recibido más recursos. A éstos, le seguían Tabasco, Puebla, Veracruz, Guerrero, Michoacán y Nayarit.

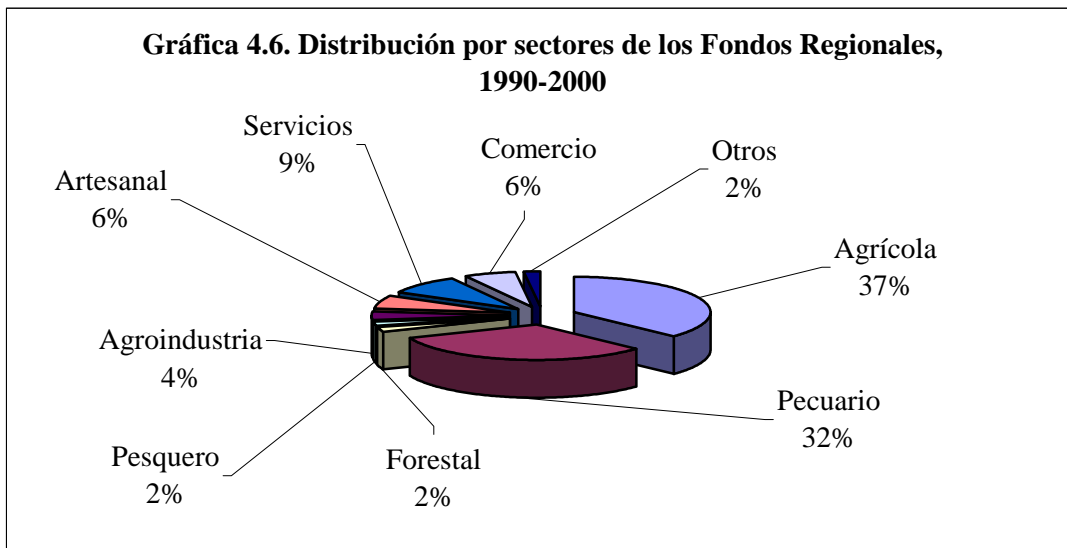
⁵³ La falta de normatividad provoca por ejemplo, indefiniciones graves como las que existen entre beneficiario del servicio, receptor, administrador del bien y deudor, que se traducen en abusos de poder y falta de pago del crédito.

El hecho de que los FRS financiaran la producción de autoconsumo, obligaba a un poco menos del 40% de los productores, ante la poca rentabilidad de los cultivos básicos a buscar recursos alternativos para pagar su adeudo.

Cuadro 4.3. Fondos Regionales 1990-1995			
Estados	No. de FRS	No. de proyectos financiados	% de Financiamiento
Baja California	1	34	0.30
Sinaloa	1	55	0.49
Morelos	1	60	0.53
Guanajuato	1	85	0.75
Durango	5	91	0.80
Chihuahua	7	124	1.10
Sonora	5	133	1.17
Hidalgo	5	152	1.34
Querétaro	2	173	1.53
Jalisco	1	224	1.98
México	5	272	2.40
SLP	4	293	2.59
Campeche	5	316	2.79
Q. Roo	3	379	3.35
Yucatán	6	437	3.86
Nayarit	5	454	4.01
Michoacán	5	465	4.11
Guerrero	10	476	4.20
Veracruz	13	736	6.50
Puebla	9	1,107	9.78
Tabasco	8	1,122	9.91
Oaxaca	24	1,890	16.69
Chiapas	20	2,244	19.82
Total	146	11,322	100.00

Fuente: Sedesol, INI, *Evaluación de los FR para el desarrollo de los Pueblos Indígenas en los Estados de Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán*, México, 1997: 13.

El análisis de los proyectos productivos al finalizar la década de los noventa revela que el 70% del financiamiento se destinó a proyectos agrícolas y pecuarios. En cuanto a los proyectos agrícolas el financiamiento disminuyó con respecto al primer periodo. El cambio en esta tendencia al parecer tuvo entre otras causas: la injerencia de los Secretariados Técnicos de los FRS –por lo menos para el caso de Chiapas- que privilegiaron la aprobación de los mismos, con lo que se incrementó el número de beneficiarios de los FRS en los primeros años,⁵⁴ pero sobre todo debe haber tenido una fuerte relación con la crisis que atraviesa este sector después de la apertura comercial de 1994 y que hacía muy poco redituable la inversión productiva sobre todo considerando que había otros programas que apoyaban la producción maicera.



Fuente: Araujo, *Antología de proyectos exitosos de los Fondos Regionales*, Dirección de Operación y Desarrollo, INI, México, 2001: 26

Los proyectos pecuarios aumentaron con respecto al primer periodo. Lo que revela que los indígenas ante la crisis agrícola se refugiaron en esta actividad, sin embargo, las evaluaciones del programa de FRS hacían notar en 1997, que el financiamiento de estos

⁵⁴ En la Evaluación de Chiapas de 1998, se señalaba esta situación para los primeros años de los FRS. Sin embargo las bajas recuperaciones, el retardo en la dotación de recursos y el incremento de las transferencias de recursos modificaron esta tendencia.

proyectos requiere cuantiosas inversiones y, por el contrario, tienen un reducido impacto en la generación de empleos en la zona, generan subproductos que casi no tienen mercado en las comunidades indígenas y tampoco mejoran el consumo del productor.

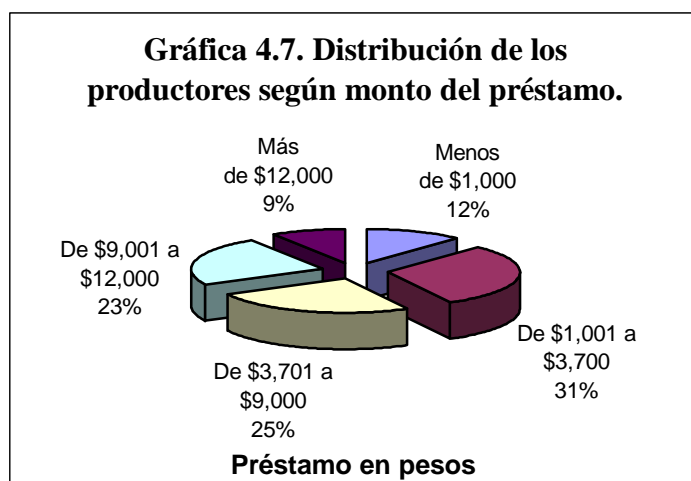
A diferencia de los proyectos agrícolas, los ganaderos no han servido para el autoconsumo. Los recursos obtenidos de la venta del ganado los utilizan los productores para capitalizarse. Sin embargo, el hecho de que los proyectos ganaderos no fueran tampoco recuperables, limitó a largo plazo las posibilidades de los FRS, tanto de recibir mayores transferencias por parte de Sedesol, como de financiar a otros socios. En esto también influyó la idea, cada vez más combatida, de que no existe ninguna obligación de pago de los créditos.

Por otro lado, si observamos la gráfica 4.7, veremos que la inyección de recursos es muy pequeña ya que el monto financiero autorizado para el 70% de los proyectos en el 2000, según una encuesta realizada a 287 socios, era de menos de 9 000 pesos (Hernández y Enríquez, coords. 2001).

Si añadimos a esto, que los Fondos no han sido proyectos manejados en forma colectiva sino individual,⁵⁵ aún cuando la gestión de recursos fuese colectiva, como en los proyectos ganaderos, donde pese a que la adquisición de los animales se hizo de manera centralizada en muchos casos, su cuidado se hace en forma individual, con lo cual se reducen las posibilidades del ahorro de recursos. Veremos que no ha existido en el transcurso de estos diez años de actividad del programa, una visión integral del mismo, mucho menos regional. Como señalara Roberto Diego, los proyectos de traspaso son importantes como paso previo para el financiamiento de empresas de mayor beneficio económico dentro de una estrategia de instrumentación de programas de desarrollo en comunidades campesinas e indígenas, ya que capacitan a los socios y permiten la consolidación organizativa del grupo (Diego, 1996:

⁵⁵ María Antonieta Barrón señalaba en 1994: “Los FRS no se plantearon en ningún momento fomentar la organización, formalmente se requería que los indígenas se agruparan para solicitar apoyo, pero no el manejo del recurso en forma colectiva, por ejemplo no tiene el mismo impacto la asignación de 40 cabezas de ganado distribuidas y explotadas individualmente que colectivamente, este es un aspecto que habría que reforzar (1995: 229).

97). Pero si se quedan en esto, lo único que logran es que pudieran clasificarse como paliativos coyunturales ante la miseria y marginación de los pueblos indígenas.



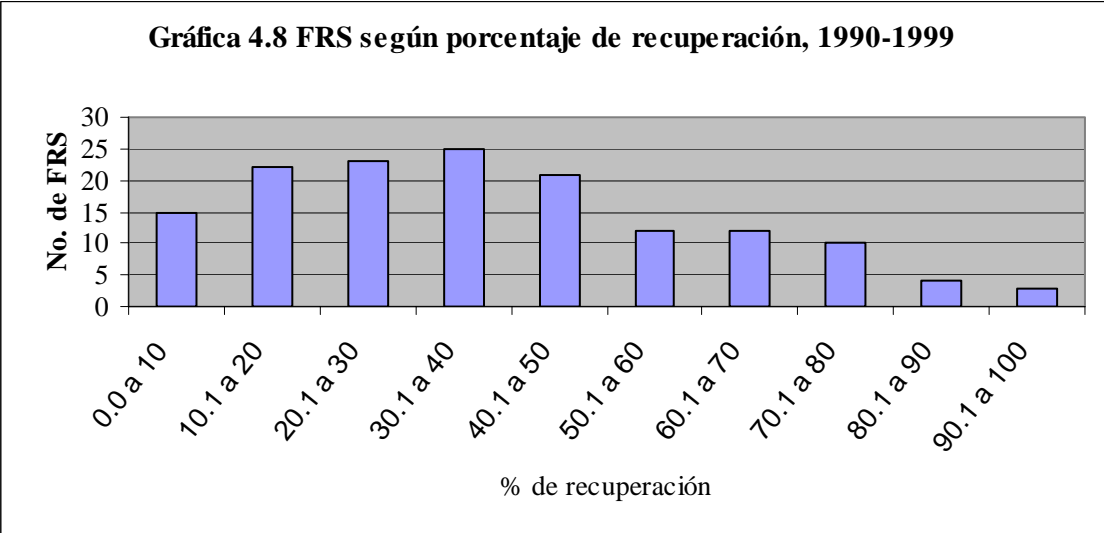
Fuente: Hernández y Enríquez, coords., *Evaluación del programa de Desarrollo Económico y Productivo de los proyectos: Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Agroecología Productiva 2000-2001*, INI, Sedesol, UAM-A, CD, México, 2001.

En lo relativo a la generación de empleos, las evaluaciones muestran que, excepto en los grandes proyectos ganaderos, de hortalizas y en menor medida los de flores, el monto de inversiones asignado, en lo fundamental, era tan reducido que impide crear empleos permanentes. La mayoría de quienes solicitan apoyo lo hacen para mejorar la actividad productiva que desempeñan o para la realización de actividades complementarias en sus predios (Sedesol, INI, 1997:73).⁵⁶

En cuanto a las recuperaciones para el año 2000, se observaba que un poco más del 70% de los Fondos había recuperado entre el 0 y el 50% del total de la deuda acumulada hasta 1999,

⁵⁶ En las estadísticas oficiales en cuanto se analiza el número de beneficiarios por proyecto, ya que no queda claro que entienden por beneficiario, si son los usuarios o aquellos que usufructúan los proyectos. Pasa lo mismo con los empleos, ya que no estaba definido con claridad a que se refieren con empleo permanente. En la mayoría de los casos parece que se hizo equivalente el número de personas que recibieron los créditos con los empleos permanentes.

un 16% tenían entre un 50.1 y 70% de recuperación y sólo 7 Fondos tenían recuperaciones superiores al 80.1%. Esto puede ser un indicador de que una proporción importante de los mismos no tenía viabilidad económica, o que las ganancias fueron reducidas y terminaron siendo utilizados para atender las necesidades elementales de los socios (gráfica 4.8 y cuadro 4.4) (Hernández y Enríquez, coords. 2001: 40; véase también, Sedesol, INI, 1997: 69-70; INI, 1998: 56).



Fuente: Hernández y Enríquez (coords.), CD: *Op. cit.*, México, 2001

En este punto es donde el programa muestra sus límites, ya que exigir el pago de estos créditos de subsistencia puede implicar para los socios un proceso de descapitalización paulatina. Mucho más cuando esta situación tiene que ver, tanto con las condiciones de marginación productiva de sus tierras, como con los términos de intercambio del sector agropecuario en general (Diego, 1996: 98).

El análisis por estado de los proyectos del FRS en 1997 mostraba que la entidad que presentaba una estructura de proyectos más diversificada y con un mayor desarrollo en el proceso de gestión y ejecución del programa era Oaxaca. En el 2000 aún estaba entre las

entidades con un mayor porcentaje en la recuperación de sus 36 FRS (Sedesol, INI, 1997: 60, Hernández y Enríquez, coords. 2001).

Después de Oaxaca y Chiapas, el estado que tuvo hasta el 2000 el mayor monto acumulado de recursos fue Veracruz con sus 15 FRS.

Cuadro 4.4. Tasas de recuperación de algunos Fondos Regionales, 2000				
Estado	Localidad	Fondo Regional	Año de inicio	Tasa de Recuperación
Puebla	Tepexi de Rodríguez	Fondo Indígena de Comercialización Agropecuaria y Artesanal	1995	100
Guerrero	Ometepec	Mepha I Savi	1999	95
Puebla	Tetela de Ocampo	Unión Serrana	1990	95
Oaxaca	Miahuatlán de Porfirio Díaz	Unión de Comunidades Indígenas Coatlanes-Loxicha	1997	88
Puebla	Huauchinango	Agrupación Zahuaxi	1991	86
México	Ixtlahuaca	Ixtlahuaca	1995	84
Oaxaca	María Lombardo	La Esperanza del Indígena	1990	84
Puebla	Tetela de Ocampo	Fondo Regional de Amixtlán	1990	80
Michoacán	Pátzcuaro	Fondo Regional de Mujeres Indígenas	1994	80

Fuente: Hernández y Enríquez, coords., CD: *Op. cit.*

Los 13 FRS del estado de Puebla presentaban una gran diversificación de proyectos y eran hasta el año 2000 los que tenían mayores niveles de recuperación a nivel nacional (Hernández y Enríquez, coords., 2001: 52 y Sedesol, INI, 1997: 60). Entre los Fondos mencionados en esta evaluación como los de mayores niveles de recuperación estaban: el Fondo Indígena de Comercialización Agropecuaria y Artesanal (FINCA), Unión Serrana, Agrupación Zahuaxi y el Fondo Regional Amixtlán, todos situados en el norte del estado,

excepto el FINCA que en la actualidad se encuentra ubicado en la capital del estado (cuadro 4.4).

En el estado de Guerrero existían para el 2000, 15 FRS que contaban con proyectos ganaderos, caprinos y de ganado bovino. De estos, el Fondo de los Pueblos Amuzgo-Mixteco-Tlapaneco y Náhuatl es el que tenía una mayor tasa de recuperación.

La diferencia entre propósitos y realidades del programa cuestiona a la vez la conveniencia de querer evaluar los proyectos con criterios de rentabilidad económica cuando lo que se ha logrado ha sido más bien el incremento de la producción de autoconsumo o el logro de un complemento económico para los indígenas.

Roberto Diego consideraba viable la recuperación de los créditos otorgados a las organizaciones de base de acuerdo a la rentabilidad de los proyectos productivos y al monto de las ganancias monetarias obtenidas (Diego, 1996: 105).

La propuesta que se hizo de flexibilizar la normatividad del programa a fin de que ésta se adaptaran a las formas de decidir y de organizarse de los indígenas y no viceversa, en este momento tal vez resulte inviable ante el camino recorrido, en el entendido de que lo importante es que los proyectos productivos acreditados funcionen, sean rentables y beneficien a las organizaciones de productores. Considerando sobre todo que si se optara por premiar la productividad y se abandonaran los criterios compensatorios, los subsidios favorecerán las tendencias polarizantes del mercado, colocando a los productores en un callejón sin salida.

Las organizaciones de productores y la relación con el Estado

Históricamente los partidos se han alimentado de las organizaciones sociales y las organizaciones sociales han alimentado sus influencias y activado redes para canalizar recursos de todo tipo en beneficio de sus asociados. De ellas, salen normalmente los

militantes que despliegan esfuerzos por politizar las relaciones sociales, es decir, quienes alimentan el complejo andamiaje de la democracia.

En el caso del México de la década de los noventa del siglo pasado, podemos decir que esta relación entre partidos y organizaciones sociales ha sido transformada por la aparición en escena de numerosas instituciones financieras, organizaciones no gubernamentales y filantrópicas que han colaborado en la construcción de nuevas redes para canalizar los recursos nacionales e internacionales, de tal manera que las organizaciones campesinas e indígenas, en la medida que han accedido a esos recursos, han podido establecer formas de poder local, que incluso las hace más eficientes en la medida en que su autonomía les permite negociar directamente con organismos públicos, privados, organizaciones campesinas y órganos de representación.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, las organizaciones sociales han construido una red de relaciones para impedir que los recursos que inyecta el Estado sirvan para fines electorales. Justamente la relación unívoca que se crea si no hay otras formas de financiamiento, normalmente termina cooptando y anulando las posibilidades de autogestión de las mismas organizaciones que financia.

Recordemos como los Fondos Regionales fueron creados en un momento en que las posibilidades de contar con créditos blandos eran muy difíciles para los pequeños productores agrícolas. Banrural disminuyó notoriamente su cobertura a principios de la década de los noventa para atender solo las regiones rentables del país, dejando a Pronasol la atención de los productores de las regiones marginales. Por ello las organizaciones que venían luchando por lograr su autonomía económica y el control del proceso productivo ingresaron a ellos. A lo largo de los años esas organizaciones, pocas por cierto, han podido utilizar los créditos proporcionados a través de ésta y otras fuentes para consolidar su crecimiento y una cierta independencia de los partidos y de las centrales campesinas oficiales.

En la región del Istmo de Tehuantepec los FRS han funcionado con éxito gracias a la combinación de varias estrategias que les han permitido negociar su autonomía. El éxito de algunas de las organizaciones que participan se encuentra cimentado en múltiples condiciones que incluyen: la construcción de un proyecto alternativo erigido sobre una red de relaciones horizontales y verticales; el compromiso de un grupo de asesores y líderes con las organizaciones.⁵⁷ El control sobre el proceso productivo (que comprende la producción, el beneficio y la comercialización) ha sido otro factor fundamental para que las organizaciones retengan gran parte del excedente generado, ahorren y formen un capital social, que les dé cierta autonomía económica. Un punto fundamental de este éxito se funda en la diversificación de las fuentes de financiamiento, a través de la gestión de proyectos no sólo con el INI sino con otras instituciones de desarrollo nacional o internacional, agencias filantrópicas y en algunos casos, créditos de bancos privados (Piñón, 1998: 28).⁵⁸

La construcción de un proceso en el que participan gran parte de los miembros ya sea en los cargos de la organización o en las actividades de la misma son otro de los componentes que ayudan en el ejercicio de democracia interna practicada por las organizaciones y que favorecen a su vez su continuidad. Un ejemplo es la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, UCIRI, formada en 1983 con la participación de siete comunidades pertenecientes a los municipios de Santa María Guienagati, Guevea de Humboldt y Santiago Lachiguiri, con sede en la localidad de Lachivizá que han edificado, gracias a la obtención

⁵⁷ Luis Hernández menciona otras de las cualidades que permitieron a la nueva camada de líderes campesinos contribuir al impulso de las organizaciones autónomas que se gestaron en la década de los ochenta: “Cierta aptitud para la gestión económica y financiera, capacidad gerencial, y un abanico de relaciones con los gerentes de los bancos y las agencias de desarrollo estatal que los viejos intermediarios no necesariamente tienen” (Hernández, 1992a: 58).

⁵⁸ Piñón distingue dos tipos de autonomía: la económica y la política. La primera no implica autarquía sino interdependencia: “El objetivo del esfuerzo del desarrollo igualitario no es producir aislamiento sino facilitar una interdependencia más balanceada, en el cual los trabajadores participen a la par con su contraparte como productores y consumidores” (1998: 33). La segunda la define como: “el número y fortaleza de las relaciones horizontales sostenida con otras organizaciones similares, con organizaciones voluntarias, o con instituciones filantrópicas o de desarrollo, lo que les permite ganar presencia política y enfrentar las acciones corporativas de las instituciones oficiales” (*ibid.*: 27). Esta independencia puede entenderse como una independencia de los partidos políticos ya que los productores que participan en esta organización han recurrido a la asesoría y ayuda de la Diócesis de Tehuantepec.

de fondos provenientes de diversas instituciones o agencias, como los programas oficiales del INI, de la Fundación Inter-Americana (FIA), del Fondo Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica de Alemania (IFOAM), de asociaciones filantrópicas de los que ha recibido importantes donaciones para la compra de equipo, infraestructura y financiamiento para el cultivo del café orgánico, pero fundamentalmente de créditos privados (que son utilizados para la exportación de su café, y la compra de maquinaria). La organización logró remontar los años difíciles de la crisis cafetalera de 1989-1993 mediante su vinculación al mercado de café orgánico y superar la crisis de 1999 en la que otras organizaciones productoras vieron nuevamente caer los precios de producción del café, por el ingreso al mercado de café proveniente de países como Vietnam e Indonesia, entre otros.

Mediante el fomento a una cultura de pago de los créditos obtenidos, la UCIRI ha continuado y ampliado sus proyectos, para incorporar a 2 349 familias de zapotecos, mixtecos, mixes y chontales. Este crecimiento ha permitido crear servicios médicos y medicinas, programas de alfabetización, salud y derechos humanos, de préstamos personales, tiendas de consumo, una ferretería, programas de vivienda, molinos de maíz, animales de traspatio, de producción de mermeladas orgánicas, una confeccionadora de ropa (Piñón, 1998: 50 y Waridel *et al*, 2001: 55).

La gran variedad de proyectos han abierto mayores posibilidades de participación de sus integrantes, a través de Comités de Salud, del Cultivo Orgánico, de Trabajo Común Organizado, en el Centro de Educación Campesina, en el Programa de Abasto y Distribución y de Transporte, entre otros. Comités que tienen su contraparte en las organizaciones locales (Piñón: 1998: 41).

En la costa de Oaxaca existen organizaciones que se han construido desde arriba, es decir, que surgieron vinculadas al gobierno estatal y constituyeron parte de las organizaciones que participan en los FRS y que han mantenido fuertes vínculos con diferentes instituciones del gobierno estatal, federal y con el PRI, y aunque obtienen recursos de otras dependencias oficiales o bancarias, a veces asociados a otras organizaciones de productores no han logrado su autonomía, como la organización denominada *Kyat-ñuu* en la región chatina de Oaxaca.

Kyat-ñuu nace en 1986 como Unión de comunidades, por iniciativa del gobernador del estado; ha funcionado desde esa fecha ligada a los organismos oficiales y al PRI. Kyat-ñuu junto con otras organizaciones constituyó en 1990 el Fondo Regional “Chatinos Unidos” en la zona de influencia del Centro Coordinador Indigenista de Juquila. En 1998 el principal dirigente de esta organización y de “Chatinos Unidos” era diputado local del PRI por la región de la Costa de Oaxaca.⁵⁹

Los socios han incursionado tanto en el aspecto productivo, como en el de la comercialización. Su éxito financiero se debe al abaratamiento de sus costos de producción que lograron adquiriendo con dinero de los FR un camión para el transporte de su producción y la venta de su café a empresas exportadoras privadas, sin intermediarios. Este éxito les ha permitido contar con una tienda de abasto (1996), una gasolinera que funciona desde 1997; un beneficio seco con un costo de 700 000 pesos entre infraestructura y maquinaria; la implementación de programas propios (adquisición de insecticidas y de bombas fumigadoras), etc. Kyat-ñuu agrupaba en 1998 a más de 2 500 productores (Hernández-Díaz, 1998: 100-102).

Este éxito económico no ha sido acompañado de su independencia del INI con quien hace mancuerna en el control del Fondo “Chatinos Unidos”. El resultado ha sido la disputa con otras instituciones, partidos y los propios socios de las organizaciones que rivalizan por los recursos institucionales y que en este caso, como en otros, ocasionó la renuncia del Director del Centro Coordinador.⁶⁰

Estas disputas frecuentemente conducen a la renuncia de los funcionarios en turno, sin embargo, refleja como las pugnas por los recursos se han trasladado en algunos casos al

⁵⁹ Las comunidades participantes son San María Temaxcaltepec, San Juan Lachao Nuevo, San Gabriel Mixtepec y Santos Reyes Nopala, las otras cuatro comunidades son agencias municipales de Nopala: Santa María Magdalena Tiltepec, Santiago Cuixtla, Cerro del Aire y Santa Lucía Teotepec.

⁶⁰ En 1997 el director del CCI de Juquila, fue denunciado ante el delegado estatal del INI en Oaxaca de estar dividiendo a los socios del Fondo Regional Chatinos Unidos debido a que estaba favoreciendo a los militantes del PRD, mientras que hostigaba a los del PRI. La lucha por el control del Fondo ocasionó que el director fuese secuestrado por uno de los grupos (Hernández-Díaz, 1998: 119).

interior de los FRS, y están ligadas a los partidos políticos y a las autoridades del Instituto que favorecen a algún de ellos, en este caso al PRD (Hernández-Díaz, 1998).

Conclusiones

Los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana y social en la década de los noventa se inscriben dentro de un enfoque liberal que plantea un papel mínimo al Estado y se mezcla con la necesidad de profundizar una reforma política que profundice la democracia en el país. La política económica, socialmente excluyente, contradictoriamente se combinó con una reforma del Estado dirigida a la inclusión de nuevos actores.

La creación del programa de FRS está, en el mejor de los casos, inscrita en esta tendencia, que apunta hacia la democratización del país, al crear las condiciones para que la sociedad, en particular la población indígena incida de manera directa sobre el Estado o participe de sus funciones. La propuesta de autogestión de las organizaciones indígenas a través de los Fondos surgió en forma paralela al interés del Estado en descentralizar los recursos hacia las localidades, sin embargo, esta descentralización no creó cuerpos colegiados en la institución para su administración. De ahí que la toma de decisiones sobre la asignación de recursos de este programa se realiza a nivel central. Si bien el Estado se asigna el papel regulador de los mismos, no es el INI, quien los autoriza sino la Secretaría de Desarrollo Social, con lo que el primero queda como un eslabón más en la cadena administrativa del programa. Por otro lado, en los propios FRS se generan y reproducen otro tipo de problemas vinculados a la falta de democratización de las organizaciones y la escasa conciencia política de sus participantes y las limitaciones en su capacitación.

En el aspecto político, los FRS en algunas regiones, permitieron un cambio en el corporativismo tradicional, al ser relevadas las organizaciones priístas por otras que ya actuaban en la zona, pero que no habían logrado obtener recursos para consolidar sus proyectos productivos y políticos. La apropiación por parte de las organizaciones campesinas independientes del programa de FRS les permitió allegarse recursos para

continuar con sus proyectos agrícolas o de comercialización. Sin embargo en la mayoría de los casos la autonomía de las pequeñas organizaciones vinculadas al programa nunca se consolidó. Con esto se puede observar cómo existe una estrecha relación entre la capacidad institucional al momento de implantar un programa y el involucramiento de los sujetos concernidos. Algunos estudios han hecho énfasis en reivindicar la necesaria regulación del Estado sobre las actividades transferidas y las organizaciones, para evitar los excesos e insuficiencias del mercado. Sin embargo la regulación del Estado no está exenta de problemas.

Se ha hablado poco en términos específicos de las organizaciones que han sido beneficiadas a lo largo de una década por este proyecto, el análisis de Ariel y Barthas (1996) realizado en la Huasteca, brinda elementos para la discusión sobre el carácter de los participantes, ya que para ellas los FRS apoyaron principalmente a los grupos privilegiados, ya fueran comunidades con mayor potencial productivo, insertas en los circuitos comerciales que se encontraban cercanas a los CCI o grupos organizados de estas mismas comunidades que denominan “excedentarios”. Y es justamente por esta causa que -al igual que otros programas como Progresá, ampliamente evaluado- actuaron como factores de división al interior de las comunidades.

La forma cómo se ha desarrollado el programa, deja ver cómo la institucionalización del mismo devino en el fortalecimiento de las capacidades de un grupo reducido de indígenas, los ligados a los Consejos Directivos y tal vez de proyectos de algunas organizaciones productivas indígenas.

En defensa del programa se podía argumentar que si los productores no hubiesen tenido apoyo para las actividades de subsistencia, no hubieran asumido otros riesgos, sobre todo si no contaban con el respaldo de una organización que tiene posibilidades financieras y experiencia más sólida que la unidad doméstica.

El análisis del programa apunta en el sentido que su momento más prometedor estuvo ligado al apoyo que el Estado le dio en la primera mitad de la década de los años noventa. En la

segunda mitad de esa década, cuando el movimiento indígena enarboló la autodeterminación como demanda, el programa no fue percibido por el movimiento indígena como un soporte. Por el contrario, es el Estado el que lo utilizó para legitimizarse.

En el plano económico se debe plantear en primer lugar que los recursos de los FRS sirvieron de paliativo ante las graves carencias que enfrenta la población indígena, pero el hecho de apoyar una sola vez a los grupos impide la continuidad de un proyecto autogestivo de desarrollo, sobre todo si hablamos de una agricultura de temporal, de bajos rendimientos, que en el transcurso de la década fue la que más se apoyó.

El escaso financiamiento otorgado a las organizaciones, comunidades o grupos de trabajo ha colocado al programa de FRS al margen de las que parecen ser hoy las estrategias emergentes del desarrollo económico.

En muchos de los casos el programa no pudo transformar la cultura de incumplimiento del pago de los créditos, favorecida por la política paternalista del Estado, sin embargo, del análisis de las declaraciones de funcionarios y de las evaluaciones del programa se puede concluir que en ello también ha jugado un papel importante la postura contradictoria con la que se ha manejado el programa y las zonas de alto riesgo donde se han financiado proyectos, ante la baja productividad de las tierras, falta de riego y alta siniestralidad de los cultivos de temporal. Esta tendencia excesiva a la búsqueda de la rentabilidad del programa desvió la atención sobre un aspecto central: el desarrollo regional, porque como en su momento les fue señalado y se verá más claramente en el capítulo siguiente, no hubo planes regionales o de la comunidad, sólo una suma de proyectos formulados, revisados y financiados.

La transferencia de recursos a los FRS ha desencadenado una serie de eventos que han conllevado la apropiación de acciones y funciones por parte de los integrantes de los Fondos. Esta apropiación se ha dado por medio de la participación directa de los interesados en sus proyectos, asambleas, consejos y comisiones.

CAPITULO 5.

LA HISTORIA DE LOS FONDOS REGIONALES EN LA SIERRA NORTE DE PUEBLA

Los Fondos Regionales de Solidaridad fueron creados en un contexto neoliberal que planteaba la reducción del gasto social y la elaboración de una política social para atender los problemas urgentes de la población en situación de pobreza.

Este programa retomó las demandas campesinas e indígenas encaminadas a la autogestión de las organizaciones productivas. El objetivo del programa era construir un nuevo interlocutor sobre el cual poder trazar una política indigenista elaborada en un contexto de mayor participación de la población en la ejecución de los programas de desarrollo.

El propósito de este capítulo es analizar las condiciones que permitieron la formación de este interlocutor (los Fondos Regionales de Solidaridad) en la Sierra Norte de Puebla y su constitución al finalizar la década en unos de los mejores Fondos Regionales del país. A diferencia de otros, desde 1993 hasta el año 2000, estos fondos recibieron un importante financiamiento internacional que se canalizó a la capacitación, la supervisión técnica y la investigación agropecuaria principalmente.

Los Fondos estudiados, la Agrupación Zahuaxi en Huauchinango y Tisenyetokej Kachiquinin en Zacapoaxtla., están situados en los extremos de la Sierra Norte de Puebla El estudio de sus particularidades históricas nos permitirá introducirnos en dos formas de trabajo y organización diferentes, así como en las consecuencias que se derivaron de la relación con el INI. Desde su creación estos Fondos han obedecido a dinámicas diferentes. Múltiples factores han influido en su evolución como organismos de intermediación, lo que deja ver la complejidad del problema, sobre todo si se considera que su inserción de

actividades agropecuarias en una región que se caracteriza por la producción y comercialización de pimienta, café y chile, los coloca en un frágil equilibrio financiero.

La formación de organismos financieramente sustentables estuvo en el centro de las preocupaciones de la política indigenista en los primeros años de la década de los noventa, sin embargo, en el transcurso de los cerca de diecisiete años durante los que el programa ha perdurado se ha adaptado a las condiciones particulares de cada región. La extrema libertad con la que se inició el programa contrastó con la dependencia a la que se vio sujeto a través de los lineamientos que Sedesol estableció para delimitar su operación. La intención de crear organismos financieros sustentables entró en contradicción con el apoyo dado a las organizaciones productivas sobre las cuales se fundamentó el modelo de Fondos Regionales. Una de las hipótesis que guió el trabajo esta relacionada con el modelo de participación que se planteó, que entre otras cosas favorecía la ingerencia de la institución indigenista en la vida interna de los Fondos de esta región y no creaba una figura de intermediación que responsabilizara a los individuos que participaban en ellos. Partimos del supuesto de que esta situación estaba en el centro del conflicto que impidió el desarrollo autogestivo de los Fondos Regionales en Puebla.

En Puebla, en la segunda mitad de la década de los noventa, el FIDA, a través del INI contribuyó al financiamiento de estos organismos en un contexto nacional de agudas limitaciones. La sostenibilidad de estos organismos se desarrolló en una estrecha dependencia de la institución indigenista. Durante estos años de financiamiento internacional, el INI intentó afinar tanto los mecanismos de control, seguimiento y administración como la capacitación de los Consejos Directivos de los Fondos. En un primer acercamiento, abordaré la problemática de la Sierra Norte de Puebla y la acción indigenista que se estuvo desarrollando con anterioridad a la creación del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad.

La política indigenista

La acción indigenista en el estado de Puebla se inició a finales de la década de los 60, cuando se creó el primer Centro Coordinador Indigenista (CCI) en la Sierra Norte, en Zacapoaxtla, con una cobertura que comprendía 25 municipios.

Durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) se crearon seis de los ocho Centros Coordinadores Indigenistas que hasta el momento existen en este estado: Tehuacán (1972), Huauchinango (1973), Acatlán¹ y Teziutlán (1974), Tetela (1975) y González Ortega (1976). Estos fueron los años de crecimiento exponencial del Instituto Nacional Indigenista en el país bajo la dirección del Aguirre Beltrán y también de crítica al modelo integracionista del indigenismo oficial realizada por el grupo de los denominados “antropólogos críticos” como Guillermo Bonfil, Mercedes Olivera, Arturo Warman, entre otros.



Centro Coordinador de Zacapoaxtla, 2004

¹ Este centro se traslada en 1994 a Tepexi de Rodríguez.

Zacapoaxtla fue una de las 100 microrregiones geográficas donde se implementó uno de los más importantes proyectos de participación comunitaria, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), entre 1973 y 1980. El proyecto en la región se denominó Plan Zacapoaxtla, con una inversión inicial de 34 millones en 7 municipios: Zacapoaxtla, Cuetzalan, Zoquiapan, Huitzilán de Serdán, Xochitlán de Romero Rubio, Xochiapulco y Nauzontla. El PIDER comenzó siendo un programa de construcción de obras públicas (electricidad, agua potable, etc.) e infraestructura vial para comunicar esta zona que contaba con pocas vías de comunicación y en malas condiciones. El INI participó bajo convenios de colaboración en la región.

En 1977, en la segunda etapa de PIDER, los CCI de Huauchinango y Tetela de Ocampo también ingresaron a este programa, mediante un convenio firmado con el INI, el cual llevó a 18 municipios seriamente incomunicados, apoyos para el establecimiento de obras de infraestructura carretera, programas productivos de café y frutícolas, unidades apícolas y de ganado bovino, tiendas de abasto Conasupo, beneficiadoras rústicas de café y asistencia médica para una población indígena compuesta en un 65% por nahuas y totonacos, dedicada en un 75% al sector primario.² El PIDER fue uno de los proyectos que durante la década de los años 70 dirigieron recursos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del propio gobierno mexicano hacia regiones indígenas y campesinas. En Puebla, el programa se denominó Plan Zacapoaxtla. Su implementación retardó el surgimiento y radicalización del movimiento indígena al mantener a la población ocupada con su programa de obras.

² En el convenio establecido con el INI se menciona el interés en crear la infraestructura básica que permitiera la introducción de otros servicios. El programa consistía en la adquisición de maquinaria para caminos, administrada por el Centro Coordinador Indigenista, con la cual se construirían brechas de penetración para enlazar a las comunidades. El INI se comprometió en este convenio a promover la participación de la comunidad en la construcción de los caminos mediante la aportación de la mano de obra no calificada y los materiales de la región. Para la ejecución del programa el INI contaría con sus agencias regionales ubicadas en Zacapoaxtla, Tetela de Ocampo y Huauchinango, las que harían uso de su infraestructura técnica y administrativa para asesorar técnicamente al programa, administrando y controlando los recursos proporcionados por el PIDER (véase Proyecto INI-PIDER de la Región de Jonotla Puebla, 1977).

A pesar de ello, las difíciles condiciones de marginalidad que existían en la parte nororiental de la Sierra Norte de Puebla, no pudieron ser abatidas por lo que el descontento social se recrudeció entre 1972 y 1977, y se expresó en un amplio movimiento que se inició por la rebaja de impuestos en Zacapoaxtla, San Miguel Tenexcatiloya, Zaragoza, Zautla y Libres. Dos años después la Unión Campesina Independiente (UCI) encabezó un movimiento por la tierra.³ En 1975, la lucha se había extendido a los municipios de Atzalán, Tlapacoyan, Altotonga y Jalacingo.⁴ En 1976 los demandantes exigían el reparto de las haciendas de Texocoyohuac y Morelos en Zacapoaxtla y de Huauzacuauhtla en el municipio de Xochitlán.

La inversión federal se combinó con una política de represión en la zona. En 1977 fueron enviados 10,000 soldados a la Sierra Central de Veracruz y a la Sierra Norte de Puebla, áreas de influencia de la UCI. Durante diez meses vigilaron carreteras y peinaron el terreno. La presencia del ejército fue devastadora para la organización, al terminar el año contaba con 500 campesinos de los 6 000 con los que se inició el movimiento (véase Ramos y Magnon, 1988). La UCI, miembro de la CNPA estuvo entre las organizaciones particularmente más reprimidas en esos años (Flores, Paré y Sarmiento, 1988: 90). En el municipio de Huitzilán, más de la mitad de sus habitantes murieron o huyeron durante los enfrentamientos entre los miembros de esta organización y sus oponentes, entre los que figuraba, Antorcha Campesina, que en 1983 gana las elecciones locales.

Paralelamente a este movimiento, 70 invasiones de haciendas fueron promovidas en la región centro-norte de Puebla por grupos independientes y por la Central Campesina Independiente-Danzos. En este caso, la respuesta del Estado fue la represión del ejército, el desalojo y cárcel para 150 campesinos.

³ La UCI fue creada en 1970, su base de apoyo la constituyeron los nahuas de la Sierra Norte de Puebla. La mayoría eran monolingües, por lo que discursos y asambleas se realizaban en náhuatl y en español.

⁴ La toma de tierras se intensificó en 1975, en los predios de los Aramburu en Vega Chica, la Constancia de la familia del ex-Gobernador de Puebla, Fausto M. Ortega; de Santa Isabel y Potrero Alto de Gerardo Valladares; de Copal de Gilberto Andrade.

Durante los primeros años de funcionamiento de los Centros Coordinadores fue clara la estrategia utilizada por el Estado, que combinó la política social participativa (el Programa PIDER) para contener el descontento social en la Sierra Norte, junto con la represión a campesinos e indígenas inconformes. Los demandantes no obtuvieron la solución a sus peticiones de tierra, después de estos enfrentamientos con el ejército, por lo que las organizaciones retomaron la lucha por mejoras económicas.

La situación de los Centros Coordinadores Indigenistas era difícil, Carlos Incháustegui, director en esos años del CCI de Zacapoaxtla y uno de los pioneros en la atención a indígenas relataba las dificultades que tenía el atender una zona tan amplia que comenzaba en la zona otomí y terminaba en Tehuacan: “Físicamente era imposible para 6 gentes atender la región en que estábamos pero se hacía lo que se podía. Dentro de todo esto y hablando del cambio, destruimos mucho de la cultura indígena” (Incháustegui: 1990).

En la década de los ochenta, la disputa por la tierra siguió provocando fuertes conflictos, uno de ellos, en Pantepec, encabezados por la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) del PST, trascendió tristemente por la fuerte represión de que fue objeto en 1982. Puebla fue también una de las entidades donde las organizaciones campesinas entablaron una activa lucha contra Inmecafé en 1983, demandando mejores precios y créditos para su producto, así como una institución menos burocrática, más eficaz y comprometida con los campesinos (Hernández y Celis, 1992: 80).

La crisis económica de 1982, con la falta de apoyos, la inflación y en general la contracción de la economía aceleraron la pérdida de hegemonía del PRI en el campo. Para compensar este avance, el PRI buscó fortalecer su presencia en las zonas rurales, incorporando a Antorcha Campesina a la CNC, con lo que lograba presencia en la Sierra Norte y la Mixteca poblana.

En 1984 como parte de la política indigenista del gobierno de Miguel de la Madrid se inició en Puebla la constitución de siete subcomités de etnodesarrollo, uno por cada Centro Coordinador. El objetivo de estos subcomités era establecer un mecanismo de comunicación y vinculación para la formulación de las políticas, solución de las propuestas de inversión así

como la jerarquización de las acciones e inversiones necesarias y el seguimiento de acuerdos y financiamiento destinado al mejoramiento de los niveles de bienestar de la población indígena, en los que participarían conjuntamente líderes de algunas de las etnias, los presidentes y agentes municipales, las dependencias y los representantes del gobernador. Se propuso que los comités de etnodesarrollo funcionarían al interior de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades). Sin embargo, no hubo una inversión significativa en el estado durante esos años. Fue propiamente hasta 1986 que se impulsaron los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas) a través del financiamiento otorgado por el Programa de Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos del INI.

Los Cocoplas utilizaron métodos participativos para la realización del diagnóstico de necesidades, la definición de proyectos y la recuperación del financiamiento. En este periodo, al parecer hubo un estrecho acompañamiento a los productores “Con los Cocoplas todavía metía más las manos la institución”-nos comentaba uno de los funcionarios del INI recordando ese periodo. No se tienen datos acerca de la situación que guardaban al momento de su incorporación a los Fondos Regionales en 1990. En Tepexi de Rodríguez, Teziutlán, Zacapoaxtla y González Ortega, los Cocoplas pudieron seguir funcionando debido a que pasaron a formar parte de las organizaciones solicitantes de financiamiento.

El programa de Fondos Comunitarios de Proyectos Productivos fue un pequeño alivio en el estado, pues a partir de 1986, se comenzó a observar una reducción del gasto social, que sólo se verá modificada hasta finales de la década de los ochenta con la entrada del Programa de Solidaridad.

La disminución del gasto social se vio rematada, como se señaló, por el incremento de los conflictos, algunos de ellos provocados por la expropiación a ejidatarios de terrenos colindantes con las zonas urbano-industriales, durante el gobierno de Piña Olaya (1987-1993), en el que se realizaron 27 afectaciones de terrenos ejidales que significaron un poco más del 40% de las expropiaciones realizadas entre 1960 y 1992 (Castillo, 1991: 315).

Al iniciar la década de los noventa Puebla siguió siendo uno de los estados más pobres del país, en donde el control político descansa en formas caciquiles implementadas sobre todo

en las regiones rurales. Sánchez Albarrán señala que el poder económico en el Estado lo tenían 80 familias, que se beneficiaron de los gobiernos de Guillermo Jiménez Morales y de Mariano Piña Olaya (1997: 160).⁵ La enorme fragmentación de la propiedad de la tierra y su concentración por otro lado, hacían más obvia la diferenciación social.

La forma como se enfrentó en Puebla esta situación fue a través de la represión de aquéllos sectores que buscaban el reparto de tierras y el establecimiento de medidas paliativas para evitar un conflicto generalizado. A través del INI se dispusieron algunas medidas que llevaron al control de la zona y al restablecimiento de la paz social, mediante el control de aquellas organizaciones productivas que veían como opción, la búsqueda de nuevas formas de organización como alternativa económica para sobrevivir. A partir de los años setenta comenzaron a organizar las primeras cooperativas de producción para luchar contra el intermediarismo.

Solidaridad en Puebla

La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari garantizó apoyo federal para el gobernador Piña Olaya. A través de varios programas de la Secretaría de Desarrollo Social el estado recibió un total de un mil 9 millones de pesos, que representaron sólo el 3% de los recursos federales totales destinados para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad (bienestar social, producción e infraestructura básica de apoyo) entre 1989 y 1994. De ellos, a través del INI se canalizaron 27 millones 673 mil pesos, 6.9% del presupuesto total asignado para el Programa de Fondos Regionales al estado de Puebla.

Un año antes (1989), comenzó la implementación del programa piloto de Pronasol, para ello se crearon los primeros Comités de Solidaridad con la intención de construir obras de

⁵ A nivel regional y local este autor proporciona los nombres de algunas de estas familias que mantenían formas de control caciquil: Joselito Huerta en Tetela de Ocampo; los Hadad en Teziutlán; los Jiménez Morales en Huauchinango; los Macip en Zacapoaxtla; y entre las organizaciones políticas Antorcha Campesina en Acatlán (Sánchez, 1997: 162).

infraestructura en 195 comunidades de la Sierra Negra y la Mixteca. En ese momento, Puebla estaba entre las diez entidades con marginación muy alta, con ingresos menores al salario mínimo y con una tercera parte de su población analfabeta (Sánchez, 1997:156).

En Huehuetla, el Instituto Nacional Indigenista estableció el último Centro Coordinador Indigenista (CCI) en el estado (1989), para atender dos de los focos rojos localizados en los municipios de Huehuetla y Olintla ocupados en un 75% por hablantes de totonaca.⁶ Sus habitantes atendidos con anterioridad desde el Centro Coordinador de Zacapoaxtla perdieron las cosechas debido a una intensa helada que azotó la región, en la que unos 2 500 productores fueron afectados. Este hecho junto con la agitación política que se vivía, ante la presencia en dos comunidades de Antorcha Campesina y del triunfo electoral en el municipio de Huehuetla, de la coalición formada por la Organización Independiente Totonaca (OIT) y el PRD originó la desestabilización política de esta zona tradicionalmente priísta. La coalición OIT-PRD se mantuvo en el municipio hasta 1999 y permitió que Huehuetla se constituyera en el único municipio gobernado por indígenas totonacas (Torres, 2000: 10).

Esta región, al igual que otras dentro del mismo estado sufrió la pérdida de cosechas, el cierre de Inmecafé, la venta de beneficios, de almacenes y empresas filiales de torrefacción como Cafemex y Dicamex, con lo que habían alterado el frágil equilibrio en una amplia zona productora de café.

Por si fuera poco, las disposiciones del Banco Mundial planteaban la separación de las políticas de incremento de la productividad, de las de alivio de la pobreza y desarrollo rural. Para instrumentarlas se separaron las carteras de productores mayores de dos hectáreas, de las de productores con una posesión menor de tierras. Con esta medida los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) apoyaron la cartera vencida de los primeros y

⁶ El CCI de Huehuetla se creó para atender a cerca de los 20 000 hablantes de totonaco que existían en esos municipios, ocupados fundamentalmente en el sector primario de la economía.

el Programa de Solidaridad mediante el Programa de Crédito a la Palabra a los de menos de 2 hectáreas.⁷

En este mismo sentido los programas de Solidaridad, FIRA, Banrural y el Banco de Comercio Exterior adquirieron las carteras de productores minifundistas, productores medianos, industriales y beneficiadores de café, para atender la caída del precio internacional de este grano y el cierre de Inmecafé, que en Puebla significó la disminución del precio de este cultivo por debajo del costo de producción en el año de 1991 y el primer semestre de 1992 (Piña Olaya, 1993: 87).

Esta situación de emergencia obligó al Instituto Nacional Indigenista a ampliar su cobertura de atención en la Sierra Norte, y favoreció el inicio de medidas emergentes para evitar el incremento de la violencia política en la parte nororiental del estado provocado por la intensa helada de ese año (1989), la contienda electoral, los problemas partidistas y religiosos.⁸

La creación de un CCI en Huehuetla obedeció a la necesidad del Estado de garantizar el control político y mantener su hegemonía en esta zona, que se caracterizaba por su pobreza y aislamiento. En esos años, el municipio de Huehuetla tenía un acceso muy difícil. Transportarse por un camino de terracería desde Zacapoaxtla, lugar donde estaba situado el CCI más cercano requería entre 6 y 7 horas. Dentro del municipio la comunicación era un verdadero problema, ya que para acceder a algunas comunidades era necesario transportarse en animales de carga o incluso caminar varias horas.

⁷ Víctor Granada comentaba al respecto: “En esos tiempos se vive un fenómeno interesante entre las comunidades y Banrural. La relación entre ambos se rompe por la serie de problemas que había ocasionado el propio Banrural. Lo cotidiano eran los vicios: las comunidades podían ser muy sanas y honestas, pero prácticamente los campesinos eran obligados por los inspectores de campo a declarar pérdida total en su productos,...la corrupción en su máxima expresión. Yo conocí muchos casos. En ese tiempo Banrural declara la suspensión total de créditos y apoyos a las comunidades con cartera vencida” (Entrevista con Víctor Granada, CDI, México, abril 19, 2004).

⁸ El licenciado Víctor Granada se expresaba al respecto: “Encontrabas a la CNC como una fuerza bárbara independiente, no digamos el PRD, sobre todo su grupo de asesores, que me daban mucha lata, la Iglesia con su grupo de catequistas, que hizo mucho la guerra fría. Sus comités de apoyo eran muy fuertes, muy preparados... era la iglesia de Teología de la Liberación. Antorcha Campesina estaba fuertísima” (Entrevista con Víctor Granada, México, CDI, abril de 2004).

En esos años era clara la pérdida de control político del partido en el poder, no sólo en Huehuetla, sino en otros municipios en donde se vivieron conflictos poselectorales, que reflejaban el descontento social: San Gregorio Atzompa (PRI), Tepanco de López (PRI) Jolalpan (PRT/ PRD-PRI) con un saldo de 9 muertos; General Felipe Ángeles (interpriista), y Tehuizingo (conflicto PRD-PRI). Juan N. Méndez (FCRN) en donde hubo dos perredistas muertos al intentar tomar el palacio de gobierno; Coayuca (PRD) y San Andrés Cholula (Castillo, 1991: 326).

Después del cierre de Inmecafé, el INI fue la institución encargada de financiar a los pequeños productores de café en Puebla con créditos individuales para la producción otorgados a través de los Comités Locales de Solidaridad. Para apoyar el acopio y la comercialización del café, el INI abriría poco tiempo después líneas de crédito, contratadas por las organizaciones a través de otro de sus programas, que actuó simultáneamente, el de Fondos Regionales de Solidaridad.

Sin embargo, el financiamiento para los pequeños productores cafetaleros fue escaso, comparado con las necesidades de este sector, que después de la helada de 1989 se encontraba endeudado, sin alternativas de comercialización, demandando una política cafetalera que resolviera sus problemas de fondo, dirigida fundamentalmente a apoyar a las organizaciones regionales o nacionales, con capacidad de intervenir en la comercialización y en la torrefacción (Hernández y Celis, 1992: 87).

Los CCI también estaban encargados de realizar obras de infraestructura vial para lo que el INI financiaba a las organizaciones creadas por el programa de Solidaridad; por su parte, las organizaciones pagaban los estudios técnicos y el trabajo comunal.

El programa de Fondos Regionales de Solidaridad

En Puebla al igual que en otras partes, el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad se constituyó en la vía a través de la cual se canalizaron los recursos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas.

En cada uno de los CCI se formaron Fondos Regionales: el Fondo *Tisenyetokej Kachiquinin*, en Zacapoaxtla; el FR Zahuaxi bajo la cobertura del CCI de Huauchinango, el Fondo *Makxtum Na Layau* en el CCI de Huehuetla; el Fondo Se Tanixelis Ka Sentikapeleuil Tekit en Teziutlán y los Fondos *Unión Serrana* y *Amixtlán o Kachiquin Limaxtum* en el CCI de Tetela de Ocampo, casi todos ellos establecidos a principios de la década de los noventa.

Además de estos Fondos en los diez primeros años de funcionamiento del programa se crearon otros. Uno en la parte centro oriental del estado, dentro de la cobertura del CCI de González Ortega, el Fondo de Productores de Papa de la Sierra Oriente del Estado de Puebla; en el sur, en Tehuacán, se constituyeron dos Fondos, el de la Sierra Negra y el Tepetl Ixtlahuat y en Tepexi de Rodríguez, el Fondo de la Mixteca Poblana. Tres más en torno a la Delegación estatal del INI, en la capital del estado: El Fondo Indígena de Comercialización Agropecuaria y Artesanal (FINCA), el Popocatépetl y el Fondo Indígena Metropolitano (Mapa y cuadro 5.1).

El Centro Coordinador de González Ortega se constituyó en la sede del programa piloto de Fondos Regionales. Esto no obedeció al interés específico del gobierno estatal, sino a la coyuntura que se vivió en el estado castigado por los cambios climáticos que afectaron las cosechas en 1989, lo que originó que la Dirección del Centro Coordinador buscara recursos suplementarios para atender a los productores que no contaban con alternativas de subsistencia

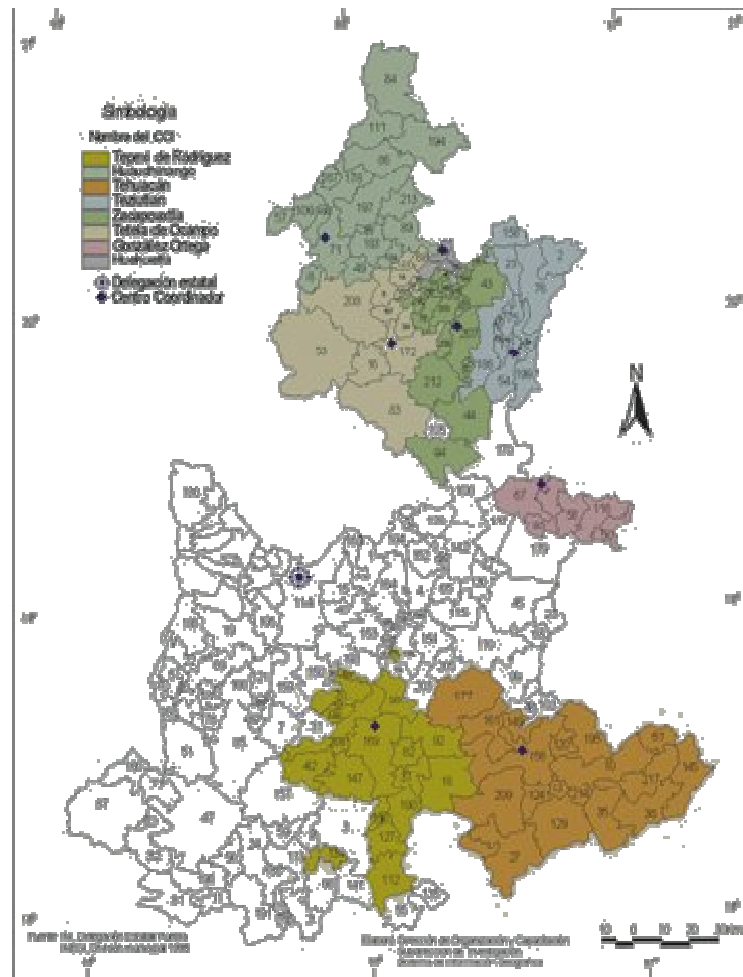
Víctor Granada en ese entonces funcionario del INI en González Ortega recordaba la recomendación que se hizo en ese entonces al personal en el sentido de que formaran los Fondos Regionales con lo que se tenía ese momento, en este caso los Comités de Solidaridad

y los Cocoplas, que eran grupos de trabajo, a los que se incorporaron otras organizaciones, con diferente figura legal.

“Con el tiempo ya no había presupuesto en la institución y había programas emergentes, la única solución que se tenía para poder dar financiamiento a toda la región de la Sierra Oriente de Puebla, de González Ortega, fue echar mano de los Fondos Regionales, de los recursos que estaban autorizados de manera central y que no se habían podido utilizar por falta de una estrategia operativa de trabajo. El requisito que se nos impuso fue que generáramos el proceso organizativo. Lo hicimos, a mi me tocó echarlo andar, hacer el levantamiento de las organizaciones, su integración, la sensibilización, después darle formalidad, por medio de actas de asamblea comunitarias, firmadas y avaladas por las autoridades, en donde quedarán muy claras las obligaciones y los derechos de los miembros, el reglamento interno de las organizaciones, un reglamento interno de los FR y constituir lo que sería la organización regional mediante talleres informativos sobre las actividades desempeñar”⁹

⁹ Entrevista con Lic. Víctor Granada, México, CDI, abril de 2004.

Mapa de cobertura de los CCI en Puebla



Fuente: INI, Delegación de Puebla.

Cuadro 5. 1. FRS en el Estado de Puebla, 2000						
CCI/Delegación	Nombre de FRS	Grupo étnico	Organizaciones	Socios	Proyectos	Beneficiarios
Delegación estatal	Fondo Indígena de Comercialización Agropecuaria y Artesanal	Náhuatl-popolocatonaca	12		71	
	Popocatépetl	Náhuatl	5	495	5	2475
	Fondo Indígena Metropolitano	Náhuatl	5	407	5	2 035
Tepexi de Rodríguez	De la Mixteca Poblana	Náhuatl-popolocamixteco	151	4 458	142	7 997
Huauchinango	Agrupación Zahuaxi	Náhuatl-otomí-tonaca	175	19 337	523	48 060
Tehuacan	Tepetl Ixtlahuat	Náhuatl-popolocamixteco-mazateco	92	4 460	112	7 453
	Sierra Negra	Náhuatl-mazateco	92	4 974	112	4 494
Teziutlán	Se Tanexelis Ka Sentikapeleuil Tekit	Totonacanáhuatl	104	3 382	135	10 724
Zacapoaxtla	Tizenyetokej Kachiquinin	Totonacanáhuatl	66	5 990	207	39 252
Tetela de Ocampo	Amixtlán	Totonacanáhuatl	43	1 471	117	8 748
	Unión Serrana	Náhuatl	81	2 751	289	6 876
González Ortega	Productores de papa de la Sierra Oriente del estado de Puebla	Náhuatl	69	506	184	6 129
Huehuetla	Makxtum Na Layau (Comité Regional de Solidaridad)	Totonaca	45	2 282	152	15 084
Total			940	50513	2054	159327

Fuente: INI, Sedesol, *La política indigenista en el Estado de Puebla. Informe de actividades 1995-2000*. México, Dic. 2000, Anexo Estadístico

Estos Fondos financiaron diversos proyectos: el cultivo de papa, maíz, frijol, chile, café, hortícolas, plantaciones de aguacate, de cítricos, de ganado ovino, porcino, bovino, la mecanización de la producción agrícola; la comercialización de artesanías, de pimienta gorda, fertilizantes; tiendas de abarrotes y en años más recientes financiaron pequeños negocios: farmacias, un restaurante, una panadería, una fotocopidora, un proyecto de ecoturismo, bloqueras, maquinaria para el beneficio del café, construcción de viviendas, proyectos artesanales utilizando la palma camedor, de elaboración de textiles o bien proyectos piscícolas, por mencionar algunos.

El financiamiento internacional al desarrollo

Bajo el gobierno de Piña Olaya (1987-1993) no se implementó un programa estatal específico para la población indígena. Fue más bien una decisión del gobierno federal quién solicitó al FIDA participar en el financiamiento de proyectos de desarrollo regional, la que condujo a este organismo a iniciar tres años después (1991) una misión de identificación de las regiones susceptibles de recibir este apoyo. Al año siguiente y después de recorrer el área de trabajo propuesta y realizar talleres de discusión con organizaciones indígenas, autoridades y organismos no gubernamentales, se concluyó la Evaluación Ex-ante, punto de referencia para la firma de un convenio de financiamiento con el FIDA. En Puebla se inició el programa un año después de firmado el convenio, que posteriormente se extendería a la península de Yucatán.¹⁰

La firma de este convenio permitió, que durante el mandato de Manuel Bartlett Díaz (1993-1998), se desarrollara un cambio en la estrategia de gobierno al instituirse el *Proyecto de*

¹⁰ El proyecto inició en julio de 1993, con una inversión de 40.6 millones de dólares de los cuales 25% correspondieron al crédito FIDA, 14.7 fue la aportación del gobierno federal y 0.9 la aportación de los beneficiarios para las obras de infraestructura vial. El INI fue responsable de la ejecución y Nacional Financiera representante legal del prestatario (INI, FIDA, PID Puebla (1998) “Proyecto de desarrollo rural de las comunidades indígenas del estado de Puebla. Préstamo FIDA-303ME. Informe de actividades”, enero-octubre, CIIDPIN, Fondo Documental, FD 21/187). En este proyecto participaron además la SHyCP, la oficina de servicios para proyectos del PNUD, (organismo cooperante del FIDA).

desarrollo de los pueblos indígenas del estado de Puebla (PID-Puebla), como un instrumento de planeación y articulación entre las instituciones gubernamentales, federales, estatales, municipales e instancias sociales y comunitarias con el objetivo de: “integrar y coordinar la promoción de mejores niveles de bienestar, a través de una política de concertación, la consolidación de políticas de desarrollo, la operación de programas y proyectos de interés para las comunidades indígenas” (Bartlett, 1998: 19).

Las dificultades para operar un programa que movilizó en su primer año algo más de 12 millones de pesos ocasionaron problemas de coordinación entre el INI y la unidad responsable del programa en Puebla, la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP), también los hubo de concepción entre ambas, que se expresaron en el diagnóstico realizado para la zona por el CEICADAR, instancia dependiente del Colegio de Posgraduados de Chapingo, que bajo un contrato de prestación de servicios realizó el diagnóstico y la capacitación técnica del personal:

“Nunca se consideró la participación de la gente, la organización y muy pocos lograron cuajar. Yo nunca supe que de los estudios se derivaran proyectos concretos. ..Muy académicos, las parcelas demostrativas minúsculas, sin tener la manera de cómo socializar la información, la organización y los problemas de las comunidades; proyectos de innovación que no consideraban el factor cultural, pero tampoco el ecológico de las comunidades, sobre todo lo accidentado de los terrenos. Había graves problemas de carácter técnico, de hecho se integró un comité del INI en ese tiempo (1993) con todas las carreras: economistas, agrónomos, veterinarios, antropólogos, etc. para validar técnicamente los estudios, y al final se le dio un documento muy interesante al CEICADAR, para que pudiera complementar sus estudios y poderlos entregar y de esta manera saldaran cuentas, porque cobró una millonada, pero les faltaba, para entregar los resultados a satisfacción de la institución....Se olvidó mucho del sujeto de atención”¹¹

El punto más interesante de ese proyecto fue el relativo al financiamiento que se propuso, con tasas de interés bancario, obedeciendo a los lineamientos del FIDA. La Evaluación Ex-Ante recomendaba que se instrumentara el componente crediticio a través de un Fideicomiso que no se pudo implementar, por lo que los créditos concedidos a los indígenas provinieron de los impuestos federales que se comprobaban ante el FIDA. El diseño equivocado de este componente a cargo de los consultores externos que realizaron la Evaluación Ex-Ante imposibilitó financiar con recursos externos a los productores.

¹¹Entrevista con Víctor Granada, funcionario del INI, CDI, México, abril del 2004.

El PID-Puebla fue reajustado ante este contratiempo. Los recursos –tal y como fue planeado originalmente- sirvieron para comprar desde equipo de cómputo, para apoyar la administración de los FRS y vehículos para movilizar al personal del INI en la supervisión del programa, hasta para el pago del personal técnico encargado de la asesoría técnica a productores y la investigación agropecuaria para los proyectos productivos. La operación del programa mostró otra debilidad, la diferenciación salarial y de prestaciones entre los trabajadores del PID y los del INI, al final de cuentas condujeron a una falta de integración del personal que trabajaba para la misma institución y de éstos con los Fondos Regionales. Este hecho apareció como un verdadero conflicto.¹² El programa coordinado directamente por el INI continuó hasta el 2000, un año más durante la gestión del gobernador Melquíades Morales Fuentes (1999-2005).

Al concluir el sexenio, los problemas financieros de los Fondos obligaban a una revisión para fortalecer su estructura. En algunos casos, la falta de módulos de apoyo para el seguimiento de los proyectos o las irregularidades administrativas se reflejaban en la ausencia de un padrón individualizado de beneficiarios del programa.

El cuestionamiento a la política social

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el Programa Nacional de Solidaridad fue muy cuestionado. Al concluir, el balance sobre el uso político dado al financiamiento del

¹² “Hubo muchísimos problemas al interior, de desgaste, de no avance, se contrató a mucha gente, que no tenía experiencia en el trabajo de campo, supuestamente se había hecho un proceso de selección muy minucioso, pero no tenía idea clara de lo que iban a hacer en las comunidades. Se contrató a un asesor, por parte de FIDA, para que coordinara todos sus trabajos, cada FR tenía su grupo de asesores de sus comunidades y aparte su coordinador de asesores, mucha gente contra los poquitos que tenía el Instituto con los sueldos que tenían ellos, entonces se hizo un problema muy fuerte de división interna...Empezaron a tener muchos problemas los centros coordinadores, la unidad de Puebla y los módulos que se establecieron con este personal. Hasta que desaparecieron los coordinadores y se nombró un subdirector que dependía directamente del director del Centro, para tratar de articular más el trabajo. Eso fue en el 95” (Entrevista con Víctor Granada, funcionario del INI, CDI, México, abril del 2004).

programa en el caso de Puebla no fue diferente al de otros estados. Su distribución desigual contribuyó a minar la presencia de la oposición (PAN, PRD, PPS, PFCRN) y con ello a favorecer la legitimación del partido en el poder. A pesar de ello, Pronasol tuvo severas críticas desde la oposición, a las que se sumaron el propio PRI, la cúpula empresarial, y las organizaciones de productores directamente involucradas (Castillo, 1991: 319; Sánchez, 1997: 168).

Las críticas iban en el sentido de evitar que el Programa se normativizara para evitar la concentración del presupuesto en un solo distrito electoral como ocurrió con el de Puebla, al que se había canalizado la mayor parte de los subsidios; también se encaminaban a reclamar que se diera financiamiento a los municipios en poder de la oposición. Los diputados, por su parte se resistieron a que los presidentes municipales operaran directamente ciertos recursos, dado que se alteraban las tradicionales formas de poder local. En este mismo sentido, la oposición se negaba a validar frente a los Consejos Municipales de Solidaridad las obras y presupuestos, porque en lo general fortalecían los lazos de la federación con los municipios.

Sánchez Albarrán señalaba que Pronasol impidió a las organizaciones independientes y autónomas conducir e influir en las organizaciones campesinas e indígenas, aunque permitió cierta libertad de organización a la sociedad civil (1997: 169). Los CCI encargados de realizar las obras de infraestructura vial que se requerían, recibieron financiamiento a través del programa y pagaron prácticamente todo con la participación de las comunidades. Por su parte, las comunidades tenían obligación de pagar los estudios técnicos y aportar trabajo comunal, lo que ocasionó problemas de tipo organizativo.

A partir de 1995 y hasta la actualidad la Secretaría de Desarrollo Social y por ende el Instituto Nacional Indigenista se vieron sujetos a una lógica distinta, específicamente después de 1997 cuando las pugnas en el gabinete terminaron. Sedesol, con un enfoque neoliberal buscó focalizar el presupuesto, priorizando la atención hacia ciertas áreas que denominó regiones prioritarias, con un fuerte componente asistencialista. La responsabilidad del Estado como promotor del desarrollo se diluyó. La descentralización de funciones hacia las áreas prioritarias, entre ellas las regiones indígenas, con una clara intención de transferir

los programas a las entidades mostraba en forma clara la nueva relación que se quería establecer con los indígenas.¹³

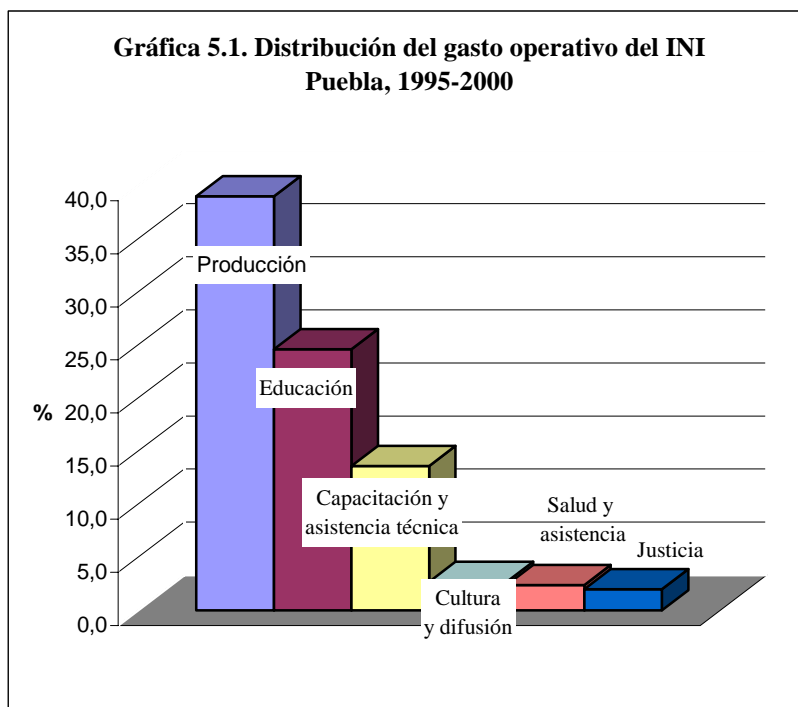
En los primeros años del gobierno de Zedillo adquirió prioridad la discusión de los Acuerdos de San Andrés y las negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En este contexto, el INI pasó a un segundo plano. Al principio todo parecía que las negociaciones iban por buen camino, pero poco a poco el proceso se fue desgastando. El Foro Nacional de Consulta sobre Derechos y Participación Indígena, llevado a cabo por Sedesol, INI, gobiernos locales y la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos indígenas (CNDIJSPI) a principios del año 2000 constituyó un pequeño espacio para la discusión de los temas indígenas; que para algunos sectores del movimiento indígena fue más bien otro de los espacios de participación controlados por el Estado (Bastida: 2001:107).

En contraposición a este panorama, la Delegación del INI en Puebla, se vio favorecida por la concurrencia interinstitucional que le permitió complementar el financiamiento requerido para su funcionamiento en la segunda mitad de la década de los noventa. El Programa Mundial de Alimentos de la ONU y la Fundación Kellogs contribuyeron con el equivalente al 0.7% de los recursos que ejerció durante 1995-2000, además de los provenientes del FIRA.

Durante el periodo 1995-2000 la Delegación estatal del INI contó con un total de 439.4 millones de pesos para la operación de los programas, de los cuales, 332.4 millones de pesos se ejercieron como gasto operativo a partir de 1995 (véase gráfica 5.1). Con este financiamiento, en Puebla se siguió una tendencia diferente a otros estados, durante la segunda mitad de la década.

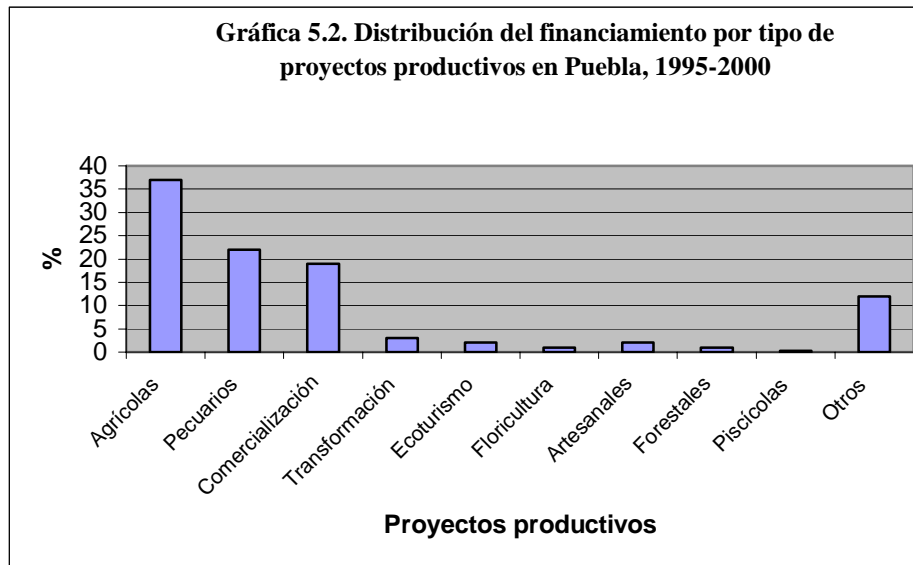
Los recursos destinados a la producción (129.6 millones de pesos) costearon proyectos productivos agrícolas, pecuarios, piscícolas, apícolas, forestales, acuícolas, artesanales, de transformación. Dicha inversión representó el 39.0% del gasto operativo de la Delegación en Puebla.

¹³ Los criterios productivistas que guiaban el desempeño de los Fondos Regionales no fueron abandonados, por el contrario sirvieron para evaluar su desempeño.



Fuente: INI, Sedesol, *La política indigenista en el estado de Puebla. Informe de actividades 1995-2000*, México, 2000: 11

Y al igual de lo que sucedió a nivel nacional, en Puebla se apoyaron fundamentalmente los proyectos productivos agrícolas, seguidos de los pecuarios y de comercialización, aunque con un porcentaje menor a las tendencias nacionales. No hubo como en Oaxaca una gran diversificación de los mismos, aunque en regiones como la Sierra Norte de Puebla se apoyó además del maíz, el cultivo del café, la comercialización de la pimienta, la vainilla, el café, el chile y la ganadería (Gráfica 5.2).



Fuente: INI, Sedesol, *La política indigenista en el estado de Puebla. Informe de actividades 1995-2000*, México, 2000:11.

Desde 1998 se impulsaron proyectos de comercialización, a los que se destinaron 24.2 millones de pesos, para la cosecha, postcosecha, comercialización e infraestructura, adicionalmente reforzados con información de mercados, capacitación y asistencia técnica (INI, Sedesol, 2000:12). De estos proyectos los que tuvieron un alcance regional fueron los de comercialización de la pimienta y los de cítricos, aunque al término de la década la mayoría de los productores comercializaban sus productos por su cuenta (INI, 2000: 119).

En el último año los recursos se orientaron hacia proyectos de ecoturismo, como alternativa para el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas en la Sierra Norte, en la Mixteca y en la Sierra Negra, a los que se destinaron 2.8 millones de pesos (INI, Sedesol, 2000:11).

El PID-Puebla ocupó un lugar estratégico en la operación de los Fondos Regionales; la enorme supervisión y el fuerte apoyo técnico y administrativo los encaminó a su fortalecimiento, concibiéndolos ya no como un instrumento para el reforzamiento y autonomía de las organizaciones indígenas como originalmente se habían diseñado, sino como instrumentos de intermediación financiera de las organizaciones indígenas, por lo que

se empezaron a implementar actividades de apoyo organizativo, técnico, administrativo-contable, investigación y financiero para reforzarlos en esta dirección.

Este cambio en la concepción de los Fondos fue muy importante, aunque su implementación fue siempre contradictoria, un tanto porque no existían las bases organizativas, ni técnicas para que esto se realizara. Pero, también porque las condiciones productivas y sociales de la región fueron determinantes para limitar la autosostenibilidad de los Fondos. En esos años las organizaciones que conformaban los Fondos Regionales de Puebla trataron de construir un modelo que se adecuara a la cambiante situación del campo, con productos agrícolas cultivados en tierras de temporal, que se caracterizan por su escasa productividad, muy fragmentadas y lejanas a los centros de comercialización más importantes, sometidos a varios riesgos, desde los ambientales (abundancia de lluvias, heladas, plagas) hasta los del mercado, especulación y caída de los precios de los principales productos, como el café y la pimienta.

En esos años el PID-Puebla inyectó recursos para la investigación diagnóstica en la Mixteca Poblana, la Sierra Oriente, la Sierra Negra y la Sierra Norte; para la capacitación y la asistencia técnica mediante la contratación de extensionistas para apoyar a los FRS, a los CCI y promotoras que trabajaron en proyectos productivos para mujeres indígenas de Zacapoaxtla, Tehuacán, González Ortega y Tepexi de Rodríguez; para la construcción y reparación de infraestructura vial e hidroagrícola (como pozos profundos, desazolve de presas y canales de riego profundo, construcción de galerías filtrantes y de bordos para abrevaderos y riego).

El FIDA canalizó 102 millones de pesos al estado durante el periodo 1995-2000, en una constante reestructuración para adecuarse a las condiciones económicas y políticas. Los recursos fluyeron a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto, que era la instancia de coordinación operativa del proyecto, y de ésta hacia los componentes del programa: Servicios de Apoyo a la Producción, Apoyo a la Mujer Rural, Crédito, Comercialización, Infraestructura Hidroagrícola, Infraestructura Vial, Programación y Seguimiento y Evaluación.

La mayor parte de éstos fueron encauzados hacia la producción como puede verse en el cuadro 5.3,¹⁴ seguidos de los proyectos de infraestructura vial y del apoyo a la conservación de los recursos naturales. La totalidad de ellos significaron un poco más del 23% de los recursos totales que la Delegación del INI ejerció durante el periodo 1995-2000, y sirvieron entre otras cosas, para la contratación de 102 técnicos para apoyar las labores de los Fondos Regionales (de los cuales solo fueron recontratados ocho al finalizar el programa); la construcción y reparación de 80 kilómetros de caminos rurales; la incorporación de 543 hectáreas al riego en la zona semidesértica de Tepexi de Rodríguez; la construcción de 25 pozos, 10 pozos noria y 2 plantas de bombeo y la asesoría y capacitación de 529 grupos de mujeres con 132 proyectos productivos (INI, Sedesol, 2000:13; INI, 2000: 116).

De esta manera el PID-Puebla contribuyó a financiar el trabajo indigenista en el estado, durante el sexenio de Zedillo, compensando la falta de recursos que tuvo la institución después de la crisis financiera de 1994-95. Los apoyos fueron utilizados para capacitar a los dirigentes de las organizaciones indígenas en las tareas que se requerían; la adquisición de equipo de cómputo para dar seguimiento; el financiamiento para la adquisición de infraestructura como edificios y vehículos en los FRS; la asistencia técnica, investigación y seguimiento en los aspectos agrícola, pecuario, de organización y comercialización de los proyectos; la construcción de terrazas para la conservación de suelos; el establecimiento de parcelas demostrativas; la elaboración de paquetes tecnológicos agrícolas y ganaderos; así como facilitar apoyos durante las sequías, heladas atípicas, un movimiento telúrico y las lluvias.¹⁵

¹⁴ El componente de servicios de apoyo a la producción comprendía la asistencia técnica a los productores, con el objetivo de incrementar la productividad de sus sistemas de producción, la investigación y la capacitación en varias áreas.

¹⁵ La depresión tropical de 1999 tuvo un efecto devastador en 94 municipios de las sierras Norte, Nororiental y Negra donde se registraron 256 personas fallecidas y 55 desaparecidas; 43 mil 611 personas damnificadas. Junto con los daños a la vivienda, las consecuencias más graves en la Sierra Norte, fueron los daños a los caminos y carreteras de esta región y las penurias que la población más pobre sufrió por la pérdida de cosechas.

Durante estos años, la supervisión del programa fue más severa y exigió un respaldo administrativo para avalar el trabajo institucional, sujeto a auditorías externas y evaluaciones. Sin embargo, los resultados de estas evaluaciones no sirvieron como una herramienta para mejorar el trabajo interno, ya que, ni el personal del programa, ni mucho menos los consejos técnicos de los Fondos llegaron a conocerlas.

Cuadro 5.2. Distribución de los recursos del PID- Puebla, 1995-2000		
Destino	Monto en pesos	%
Apoyo a la producción	40.109.694	39,29
Apoyo a la mujer rural	5.363.058	5,25
Conservación de recursos naturales	11.634.769	11,39
Pequeña infraestructura de riego	8.985.057	8,80
Infraestructura vial	17.528.747	17,17
Comercialización	3.964.082	3,88
Unidad Ejecutora del Proyecto	14.523.801	14,22
Total	102.109.208	100,00

Fuente: INI, Sedesol, *La política indigenista en el estado de Puebla. Informe de actividades 1995-2000*, México, 2000.

Durante 1998 varias tareas, se plantearon como sustanciales para el fortalecimiento de los Fondos, sin embargo fue propiamente hasta 1998 cuando se pusieron en marcha medidas estratégicas:

1. Reforzamiento administrativo para profesionalizar la administración mediante instrumentos, capacitación a instancias responsables, difusión del estado y manejo de los recursos.
2. Formación de cuadros: orientada a la transferencia de funciones, mediante la formación de promotores comunitarios, dirigentas de grupos de mujeres y gestores comunitarios.¹⁶

¹⁶ Cabe hacer aquí una precisión: “Las promotoras correspondían al Componente de Apoyo a la Mujer Rural y se ubicaron en las ocho zonas donde operaban los Centros Coordinadores: Tehuacan, Tepexi de Rodríguez, González Ortega, Teziutlán, Tetela de Ocampo, Huehuetla, y Zacapoaxtla, en total eran ocho promotoras, una por Centro Coordinador y no solamente se orientaban a la operación de proyectos productivos con grupos de mujeres, ya que en la mayoría de los casos al no existir o ser pocas las organizaciones de mujeres en los Fondos Regionales, debieron partir desde la promoción,

3. Seguimiento al proceso organizativo, orientado bajo el principio de participación comunitaria.
4. Asistencia técnica utilizando la parcela demostrativa y la validación de tecnología en parcelas de investigación.
5. Integralidad de las acciones, mediante programas de conservación de recursos naturales, apoyo a la mujer rural y comercialización.
6. Concurrencia institucional bajo tres modalidades: apoyo especializado para cumplimiento de acciones institucionales; acompañamiento a las organizaciones en proceso de gestión y asesoría técnica y participación en instancias de coordinación estatal y federal para encauzar las acciones en localidades indígenas en programas macro de desarrollo (FIDA, 1998: 3).

Pese a todas las críticas que pudieran ser verdaderas, durante los años del PID-Puebla, los Fondos mejoraron su actuación financiera. En la siguiente sección entraré en las particularidades del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla y del Fondo Zahuaxi, en la búsqueda de elementos comparativos que permitan explicar las diferencias que subyacen en un programa que ha venido operando de manera distinta, ante circunstancias históricas, condiciones productivas y formas de trabajo particulares. Los resultados nos permiten entender las dificultades por las que atraviesan productores y Fondos Regionales.

conformación y organización de los grupos para derivar en propuestas de proyectos sociales o productivos. Desde mi punto de vista, ello dio un sello o diferencia particular al trabajo de las promotoras y sus resultados, pues su ámbito no estaba limitado por las organizaciones del Fondo Regional y su trabajo tampoco se veía limitado, restringido o supeditado por normas y lineamientos de un programa gubernamental en marcha, a diferencia de lo que sucedió con el personal del componente de servicios de apoyo a la producción: capacitación, investigación, asistencia técnica” (Ing. Leonel Becerra, Comunicación escrita, mayo 2005).

El Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin

En el norte de Puebla Zacapoaxtla, sede del primer centro coordinador se formó en 1990 el Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin (denominación que es la conjunción de dos vocablos uno náhuatl y otro totonaco, que significan Pueblo Unido).

Este Fondo abarcó en un principio 17 de los 25 municipios del Centro Coordinador de Zacapoaxtla, situado en la parte nororiental de la Sierra Norte de Puebla, en una región en donde cerca del 53% de la población era hablante de lengua indígena (101 796 personas), en una región fundamentalmente dedicada en un 73% a las actividades primarias (véase cuadro 5.3).¹⁷

Casa del Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin en Zacapoaxtla



¹⁷ Los municipios incluidos en la cobertura del CCI de Zacapoaxtla en 1970 eran Camocuautla, Caxhuacan, Coatepec, Cuetzalan, Cuyoaco, Hermenegildo Galeana, Huehuetla, Hueytlalpan, Huitzilán, Ignacio Allende, Ixtepec, Jonotla, Libres, Nauzontla, Ocotepc, Olintla, Tuzamapan de Galeana, Xochiapulco, Xochitlán (no está especificado si es de Vicente Suárez o Xochitlán Todos Santos), Zaragoza, Zautla, Zacapoaxtla, Zapotitlán de Méndez, Zongozotla, Zoquiapan.

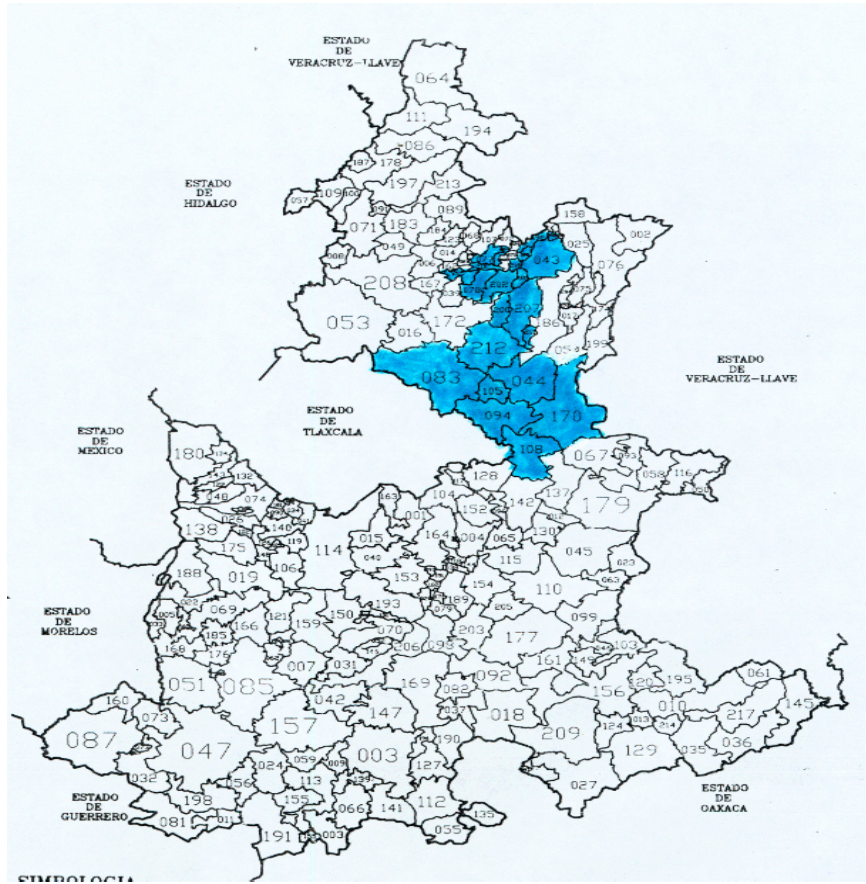
En el transcurso de los casi quince años que tiene este Fondo su cobertura ha variando para atender las solicitudes de productores de otros municipios, por lo que hasta el 2005, se habían atendido 80 localidades de 22 municipios.

La población indígena en su mayoría de origen nahua y totonaca varía, en algunos municipios llegaba a constituir más de 90% de la población de 5 años y más, en Ixtepec representa un 98% o en Zongozotla, 94.4; mientras que en otros como Cuyoaco era del 1% según cifras del último Censo de Población. La población náhuatl (87 619 hablantes) se concentra en los municipios de Cuetzalan, Zacapoaxtla, Xochitlán de Suárez, Zautla, Huitzilán de Serdán y Hueytlalpan. Mientras que la totonaca (17 621) se localizaba fundamentalmente en los municipios de Ixtepec, Zongozotla, Zapotitlán de Méndez, Ignacio Allende y Tuzamapan de Galeana.

En la región prevalece, desde los años cuarenta, la propiedad privada dividida en pequeños terrenos que en promedio es inferior a dos hectáreas: “La excesiva parcelación del suelo da lugar a un minifundio muy marcado que añadido a la falta de tecnificación repercute en una baja productividad (1.5 toneladas de maíz y 15 quintales de café por hectárea)” (Aguilar, 1986: 59).

A finales de la década de los ochenta en municipios como Xochitlán, el 92.2% de los propietarios poseían en promedio de 1.2 hectárea; en Zautla el 87.4 % de los campesinos disponían únicamente de 24.7% de la superficie cultivable en parcelas de una hectárea. Mientras que las grandes propiedades llegaban a tener de 300 a 1 000 has. En Xochitlán por ejemplo, el 7.7% de los propietarios controlaban el 50% de la superficie cultivable; en Zacapoaxtla el 4.3% de los propietarios, el 59.3% de la superficie cultivable y en Zautla el 12 % acaparaban el 75% de la superficie (León y Steffen, 1987:25).

Cobertura del Centro Coordinador Indigenista de Zacapoaxtla



Claves y municipios				
043 Cuetzalan del Progreso	084 Ixtepec	108 Oriental	207 Zacapoaxtla	216 Zoquiapan
077 Hueytlalpan	088 Jonotla	170 Tepayahualco	209 Zapotitlán de Méndez	
078 Huitzililán de Serdán	094 Libres	192 Tuzamapan de Galeana	211 Zaragoza	
080 Ignacio Allende	101 Nautzontla	200 Xochiapulco	212 Zautla	
083 Ixtacamaxtitlán	105 Ocotepéc	202 Xochitlán de V. Suárez	215 Zongozotla	

Estos contrastes explican porqué el movimiento campesino se extendió en la zona en los años setentas y la radicalidad que tomó, en lugares como Huitzilán. Estos motivos justificaron la puesta en marcha de programas federales como el Plan Zacapoaxtla. Durante los cerca de diez años de funcionamiento de este programa se construyeron numerosas obras, se abrieron caminos en los municipios de Xochiapulco, Nauzontla, Xochitlán, Huitzilán, Zoquiapan, Cuetzalan y Zacapoaxtla. La fuerte represión por el ejército y los latifundistas, también dejó claro a las organizaciones que la lucha por la tierra no era una alternativa.

La existencia de un minifundismo tan exacerbado restringe las posibilidades de producción y reproducción de las unidades familiares. En extensiones tan pequeñas sólo es posible el uso de herramientas sencillas como los azadones, las palas, los picos e incluso la coa en lugares escarpados y de animales para la tracción.

En la parte norte de la región el café es un cultivo generalizado. Los huertos de traspatio y la recolección de diferentes productos son mucho mayores que en el sur de la Sierra Norte. Los campesinos diversifican sus actividades productivas en áreas como la producción de pimienta y de ganado de traspatio, como una forma de complementar su economía ante los bajos rendimientos, cambios climáticos, plagas y sobre todo, por los bajos precios de los productos agrícolas.

Hasta antes de la década de los noventa del siglo XX, la carencia de capitales provocaba que los minifundistas se vieran continuamente obligados a utilizar los servicios de los prestamistas locales, a quienes entregaban parte de su cosecha a precios muy por debajo de los que regían el mercado regional. Actualmente, la presencia de organizaciones como la SCAR Tosepan y de diversas instituciones, entre ellas, el INI, Sedesol, Sagarpa, el gobierno del estado han contribuido a paliar la situación de algunos de los productores organizados.

El minifundismo y la baja productividad agrícola de los terrenos de cultivo originaron desde hace ya varias décadas que pequeños propietarios vendan su fuerza de trabajo como asalariados en las grandes fincas ganaderas o cafetaleras de la región durante cierta época del año para alcanzar a sostener la familia. En la Sierra Norte a finales de los años ochenta se

calculaba que un 40% de la población no contaba con terrenos para cultivar (véase León y Guzmán, s.f.). Sin embargo desde los años noventa la movilización de personas ya no sólo es hacia al interior del estado y la Ciudad de México, se está extendiendo hacia Estados Unidos, aunque no con la fuerza que se muestra en otras zonas del estado.

En el área de cobertura de este Fondo Regional se producen fundamentalmente café y maíz, en menor escala frijol, naranja, mamey y pimienta, en las zonas altas tomate. En la Sierra Norte de Puebla el café se cultiva en alturas que varían entre los 500 y los 1 200 metros sobre el nivel del mar, la floración y cosecha del café se realiza en épocas distintas según la altura en que se localizan los cafetos, el primero es el de las zonas más bajas.

El maíz es el producto que más se consume y al que le dedican extensiones considerables de tierras, aunque, los campesinos tienen clara su escasa rentabilidad. En Cuetzalan, el presidente de la Tosepan reconocía en el año 2000, que: “Casi no sembramos maíz porque no nos resulta. Si usted invierte cien pesos para sembrar maíz, va a cosechar con toda seguridad 60 por ciento: 60 de 100 pesos” (Molina, 2000: 64). Cuetzalan y Zacapoaxtla constituyen dos de los centros comerciales más importantes de esta región y también los más importantes en cuanto a concentración de población indígena. La infraestructura en comunicaciones propició, que estas ciudades cuenten con algunos beneficios de café.

En cuanto a la organización de los productores, desde 1980 se constituyeron formalmente varias cooperativas agropecuarias regionales, en la cooperativa Tosepan Titataniske (Unidos Venceremos), tuvieron una importante participación los técnicos del Plan Zacapoaxtla quienes se convirtieron en sus asesores. Actualmente se ha constituido en la región en un verdadero ejemplo. Los cooperativistas son campesinos pobres, jornaleros, artesanos, amas de casa, albañiles o carpinteros que han luchado desde los años setenta del siglo XX, por mejorar sus condiciones de vida en forma organizada.

Esta lucha los ha conducido por la búsqueda de nuevas formas de comercialización, primero a través de tiendas de consumo, luego mediante la venta de productos como la pimienta y el café. Después en nuevas formas de relación con el Estado, a través de su participación en el

programa Conasupo, al cual fueron invitados casi al mismo tiempo en que se constituyeron en cooperativa, aportando su experiencia para la creación del primer almacén que se establecería en el país. Sus tiendas solo cambiaron de nombre para incorporarse al programa piloto Conasupo-Coplamar.

En 1983 se construyeron en la región varias obras gracias a la presión que ejercieron los cooperativistas frente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: “Fue así como por primera ocasión en México, los gobiernos estatal y federal le entregaron a una organización campesinas fondos públicos para que ella misma los administrara y fuera la ejecutora de las obras” (Aguilar, 1986:149).¹⁸ Esto en clara respuesta a que en esta región las organizaciones productivas tenían claros vínculos con la CNPA y la UNORCA.

En algunos de los municipios de esta región, Antorcha Campesina está presente y compite por obtener los recursos fiscales para sus agremiados. Tuzamapan de Galeana, es un ejemplo de esta situación, en donde una de las tiendas Conasupo estaba concesionada a Antorcha Campesina y otra a la SCAR Tosepan Titataniske.

La Tosepan también participó en contienda política por los cargos de representación durante la década de los ochenta, por lo que en la región la mayor parte de los presidentes municipales y auxiliares de los pueblos organizados en la cooperativa eran socios o fueron promovidos por los cooperativistas para estos cargos de representación (Aguilar, 1986: 112).

Es por ello que no resulta extraño que en 1990 cuando se constituyó el Fondo Regional, entre las organizaciones convocadas estuviera la Sociedad Cooperativa Agropecuaria Regional “Tosepan Titataniske” de Cuetzalan, junto con organizaciones como la SPR “Cautapanaloyan” de Cuetzalan; la Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada “Tuzamapan de Galeana” del municipio de Tuzamapan de Galeana; la Sociedad

¹⁸ Como resultado de esto se revistieron caminos, se capacitó a los socios, se construyó un centro de acopio de fruta, se obtuvieron fondos para la comercialización y para cultivos anuales, bodegas comunitarias, asoleaderos, granjas pecuarias, viveros de especias. Los cooperativistas recibieron a través del Plan Zacapoaxtla un total de 223 091 000 pesos que beneficiaron a 150 000 habitantes de 70 pueblos de 15 municipios.

Cooperativa de Producción Huehuetla de la localidad de Huehuetla, ambas de segundo nivel, constituidas en 1977 y 1987 respectivamente; dos Cocoplas, el Tonalapa de la comunidad de Tonalaza y “El Mirador” de la comunidad del mismo nombre, del municipio de Ixtacamaxtitlán; la Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada Xanat- Quihuin de Zongozotla; el CLS Rural Raúl Isidro Burgos, de la comunidad de Totutla;¹⁹ la SPR “Taxcat” de la comunidad de Reyes de Vallarta y la SCA Xochitl Xanat de Zaragoza.

Pese a la experiencia que tenían estas organizaciones, entre 1990 y 1991 cuando el INI emprende una de las primeras evaluaciones de los Fondos Regionales encontró que el Consejo Directivo contaba con poco conocimiento del proyecto, por lo que recomendaba la intervención del Secretariado Técnico para regularizar su situación, ante la amenaza de la descapitalización y falta de movilización de los representantes de las organizaciones en las asambleas del Fondo. A pesar de esto el Fondo se constituyó en una alternativa de financiamiento en la región.

”El Fondo llega con mucho entusiasmo al campo y empieza a funcionar con un esquema alternativo, para que no tuviéramos tanto embrollo administrativo para sacar un crédito, el Banco de Crédito Rural lo hacía. Nosotros como sociedad trabajamos con Banrural como ocho años, nunca quedamos a deber nada. El Fondo llega con esa mentalidad de proponer proyectos, de ver a la gente, empezamos con algunos proyectos de cítricos”.²⁰

Durante los primeros años, la falta de experiencia junto con la carencia de asesoría llevaron al fracaso a algunos de estos proyectos como sucedió en Totutla, en donde se autorizó la

¹⁹ La SPR Raúl Isidro Burgos es –a juicio del coordinador del Fondo de Zacapoaxtla- de las mejores organizaciones del Fondo, aunque esté en cartera vencida. Es de las organizaciones que mejor ha trabajado con el Fondo. “Es una de las mejores porque de entrada en la comunidad buscó trabajar con la mayoría de los jefes de familia, porque sus directivos siempre se han caracterizado por ser buenos dirigentes. Está en Huitzilán, en Jojutla, en un área de influencia y de conflicto. Porque aquí la zona más conflictiva fue la de Huitzilán (debido a la presencia de Antorcha Campesina), pero esa organización no se mantuvo dentro de esa dinámica y se reincorpora al Fondo Regional y hasta la fecha es de los grupos que mejor se desarrollan a nivel de organización, aunque tenga cartera vencida. La organización llegó a tener 60 miembros. Llegó a agrupar a la mayor parte de los jefes de familia de la comunidad. Los proyectos eran ovinos, cítricos, café, cooperativa de transporte (2 microbuses), una tortillería” (Entrevista con coordinador del Fondo Tisenyetokey Kachiquinin, Ing. Leonel Becerra Lemus, 24 de febrero del 2005, CCI Zacapoaxtla, Puebla).

²⁰ Entrevista con Ángel García dirigente de la SPR Tuzamapan de Galeana, Cuetzalan, Puebla, abril 2005.

compra de borregos y la plantación de cítricos simultáneamente. Los árboles fueron plantados, sin embargo, no se pensó que los animales se comerían las matitas recién sembradas.

La búsqueda de autonomía con respecto al INI fue una tarea muy pronto retomada por el Consejo Directivo del Fondo, aunque con avances contradictorios. En 1992 adquirieron un terreno con el objeto de construir su sede, la “Casa indígena”,²¹ a diferencia de la mayor parte de los Fondos Regionales -y tal vez por la influencia de las organizaciones que lo formaron. En 1994, la escrituración del terreno y la compra de un vehículo, los condujo a la adopción de la sociedad civil, como figura legal a la que asignar los bienes adquiridos. La sociedad civil se constituyó en un principio con la participación de 18 organizaciones. Esto mismo les permitió manejar los recursos financieros, sin la firma mancomunada del director del Centro Coordinador y con ello desligarse en cierta medida de la relación contradictoria que mantuvieron en los primeros años con la institución debido al financiamiento que han recibido año con año.²²

Esta separación física auspiciada por la falta de una estructura organizativa real en el Fondo confirmada por uno de sus dirigentes: “Es de reconocer, no había una organización ni para nuestras reuniones, nos pasábamos hasta las dos de la mañana discutiendo un mismo punto. No sabíamos hacer la orden del día”.²³

²¹ Al respecto el director del Centro Coordinador de Zacapoaxtla decía: “Están fuera de la institución a partir del 96. Esa dinámica nos ayuda a tomar una situación propia, distinta, no soy el papá que está cuidándolos, orientándolos” (Entrevista realizada el 24 de febrero del 2005 en Zacapoaxtla).

²² Las esperanzas cifradas en la constitución como sociedad fueron expuestas por uno de los miembros del Consejo Directivo del Fondo Regional. Sus palabras también reflejan el cansancio de los líderes que han seguido luchando por mejoras de sus comunidades: “Estuvimos trabajando sin figura legal, en el 94 se constituyó la sociedad. El permiso de Relaciones Exteriores, era el que no sabíamos ni como. Fuimos a las oficinas a registrar el nombre. Con la cooperación de todos para pagar los gastos. Es difícil, va uno descubriendo cosas. Últimamente digo: fue en vano, porque hay tantos obstáculos, yo creí que teniendo eso, el RFC y poder facturar, íbamos a poder seguir creciendo y no. Se topa uno con Hacienda, se topa con deficiencias administrativas, un control, no teníamos un sueldo” (Entrevista con Demetrio Ronquillo, ex-miembro del Fondo Regional, Zacapoaxtla, abril del 2005).

²³ Ibid.

Las nuevas condiciones no condujeron automáticamente a su separación del INI, ya que a partir de 1995 y hasta el 2000 los técnicos del PID-Puebla eran los encargados de dar la asesoría y capacitación a productores y directivos del Fondo, así como apoyar las labores de investigación productiva, compensando la ausencia de módulo de apoyo.

La legalización del Fondo los llevó a una dinámica más compleja, en virtud de que la institución siguió negociando con el Consejo Directivo del Fondo y no con el Consejo de Administración de la Sociedad Civil durante muchos años, por falta de mecanismos internos que permitieran a ésta última la recepción de los recursos fiscales. La adopción de una figura legal fue un factor de presión más para que las organizaciones que forman el Fondo, adoptaran también una figura legal -generalmente la de Sociedad de Solidaridad Social-²⁴, como requisito para formar parte de la sociedad civil. Sin que por ello se negara el financiamiento e incorporación a las organizaciones sin una figura legal, lo que ahora se percibe como un obstáculo para su funcionamiento, por lo que actualmente están buscando que este requisito se cumpla.

La separación de los socios, de los que no los son a través del establecimiento de dos tipos de asambleas, las de socios que son resolutivas y las informativas para las organizaciones que no forman parte de la sociedad civil, es una de las complicaciones que acarrea, hoy en día, el incumplimiento de los requisitos que estableció el Fondo para el ingreso de las organizaciones y que a la larga lo debilitará.

Por otra parte, el Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin se ha visto involucrado en otras actividades en las que fueron y siguen siendo apoyados por esta institución. La primera fue la decisión adoptada en 1990 por el INI de impulsar la comercialización de la pimienta, contraviniendo los intereses de intermediarios de la región, algunos de ellos también

²⁴ “La triple S requiere menores trámites porque la Comisión apoya para que se constituyan. La triple S se ha adoptado más porque tiene menos requisitos fiscales....es una figura para una organización sin fines de lucro. Para constituirse el grupo decide la figura a adoptar. El Presidente Municipal firma la convocatoria para llevar a cabo la asamblea constitutiva” (Entrevista con Consejo Directivo del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin, Zacapoaxtla, 24 de febrero del 2005).

intermediarios del café y buscando eliminar la excesiva normatividad que afectaba su venta, por considerársele un producto forestal y no agrícola.

A solicitud de las sociedades cooperativas Tuzamapan de Galeana²⁵ y Huehuetla se les apoyó financiera y organizativamente, a través del FR. En 1993, después de varias reuniones nacionales de pimienteros se constituyó la Unión Nacional de Organizaciones Productoras de Pimienta (UNOPP) en Cuetzalan, Puebla, con la participación de 32 organizaciones de Tabasco, Veracruz, Puebla, Chiapas, Oaxaca y Campeche.²⁶

La UNOPP logró canalizar recursos de los FR y de otras fuentes y agrupar a más de 13 379 mil productores de pimienta en 1994 (Oehmichen, 1994: 124). En sus primeros años, la organización exportaba la pimienta, apoyada por el INI. En Puebla, la Unión Regional funcionó hasta 1997. Entre los problemas que enfrentaron las organizaciones pimienteras estuvieron los fraudes cometidos por intermediarios, quienes se quedaron con las cosechas que pagaron sólo parcialmente, en algunos casos y la falta de cumplimiento de contratos de exportación por conflictos internos entre las organizaciones, que los minaron y con ello también arrastraron al Fondo. Estos créditos adquiridos en los primeros años de funcionamiento, originaron que varias organizaciones estén en imposibilidad de contratar nuevos créditos con el Fondo por incumplimiento.

La UNOPP obtuvo varios logros durante estos años de trabajo conjunto, la experiencia obtenida para la exportación es uno de ellos, así como los logros materiales: “Se logra infraestructura, bodegas, patios de secado, secadoras, camionetas. Para los seis estados. Aquí

²⁵ La SPR Tuzamapan de Galeana es una organización pimientera, cuenta con un beneficio de café, bodega, oficina, sin embargo actualmente no puede operar por falta de financiamiento. Es una de las organizaciones que obtuvo varios financiamientos del Fondo y actualmente es una de las deudoras.

²⁶ “El Fondo fue como una escuela, para los productores, comentaba uno de sus ex –dirigentes, a mi me ayudó para alcanzar algunas metas que me había trazado en la comercialización: Sacar la pimienta. Entonces llegaban todos los apoyos ahí, en ese tiempo había un personal del INI que le interesaba mucho expandir el mercado de la pimienta, porque se dio cuenta que estábamos organizados, que teníamos grupos. El INI hizo una unión de todos los estados que éramos productores. Se hicieron las reuniones, en el 93 se conforma la Unión en Cuetzalan” (Entrevista con Ángel Galicia, representante de la SPR Tuzamapan de Galeana, Cuetzalan, abril del 2005).

fueron muchas bodegas, yo tengo todavía la de nosotros, como sociedad tengo una camioneta”.²⁷

La organización regional de los productores permitió obtener ganancias a través del fortalecimiento de su capacidad negociadora durante la comercialización, sin embargo, la falta de control administrativo en el sector obstaculizó su desempeño y la claridad en el manejo financiero de los recursos. Esto fue uno de los motivos por los que fracasó la sectorización de la pimienta, ya que los recursos para su comercialización provinieron de los Fondos Regionales, sin embargo, la UNOPP no obligó a las organizaciones a pagar los créditos contratados, por lo que actualmente las organizaciones pimenteras tienen adeudos importantes con el Fondo Regional. Esto también sucedió, aunque en menor proporción con los productores de vainilla y miel de la región.

Otra de las experiencias de comercialización regional en la que se vio involucrado este Fondo fue la realizada a través del Fondo Indígena de Comercialización Agropecuaria y Artesanal (FINCA), en donde sucedió una cosa parecida. Este Fondo creado en 1995 a nivel estatal con la intención de apoyar la comercialización de los Fondos Regionales, transfirió recursos fiscales para la cosecha, postcosecha y venta de productos como pimienta, hortalizas, frutales, básicos, café, vainilla o para la venta de productos pecuarios y artesanías, fundamentalmente. La manera en que se diseñó esta figura hacía que los Fondos Regionales funcionaran como avales de las organizaciones, de tal manera que si no pagaba el grupo el crédito al FINCA, lo hacía el Fondo Regional. En 1997, la situación del Fondo Tizenyetokej Kachiquinin se complicó aún más,²⁸ por el hecho de que su presidente y secretario eran miembros de las agrupaciones que recibieron apoyo financiero y pagaron su deuda no con sus propios recursos sino con los del Fondo Regional. Al final, la deuda fue asimilada por el

²⁷ Entrevista con Ángel García dirigente de la SPR Tuzamapan de Galeana, Abril del 2005.

²⁸ Hasta 1997, el FINCA había apoyado en primer lugar al Fondo de Teziutlán (39%) y en segundo lugar al Fondo de Zacapoaxtla (20.15%), seguido de Tetela de Ocampo 11.04% y Huauchinango 10.08%. En cuanto a la cartera vencida, el FR Tizenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla estaba en primer lugar adeudando un 45.54% de este financiamiento, el Zahuaxi de Huauchinango un 33.74%, el Fondo Unión Serrana de Tetela con 12.65% y el Fondo Sierra Negra (8.07%) (PID-Puebla, 1998: 173-174).

Fondo. Eso ocasionó que la Asamblea destituyera al presidente y que renunciara al poco tiempo el secretario ante las presiones de los socios.²⁹

Por otro lado, el apoyo que recibieron aquéllos que se acercaron al FINCA se concretó en rentarles el espacio para que vendieran directamente sus mercancías en la Central de Abastos de Puebla, sin que hubiera realmente una política de comercialización que justificara su permanencia.

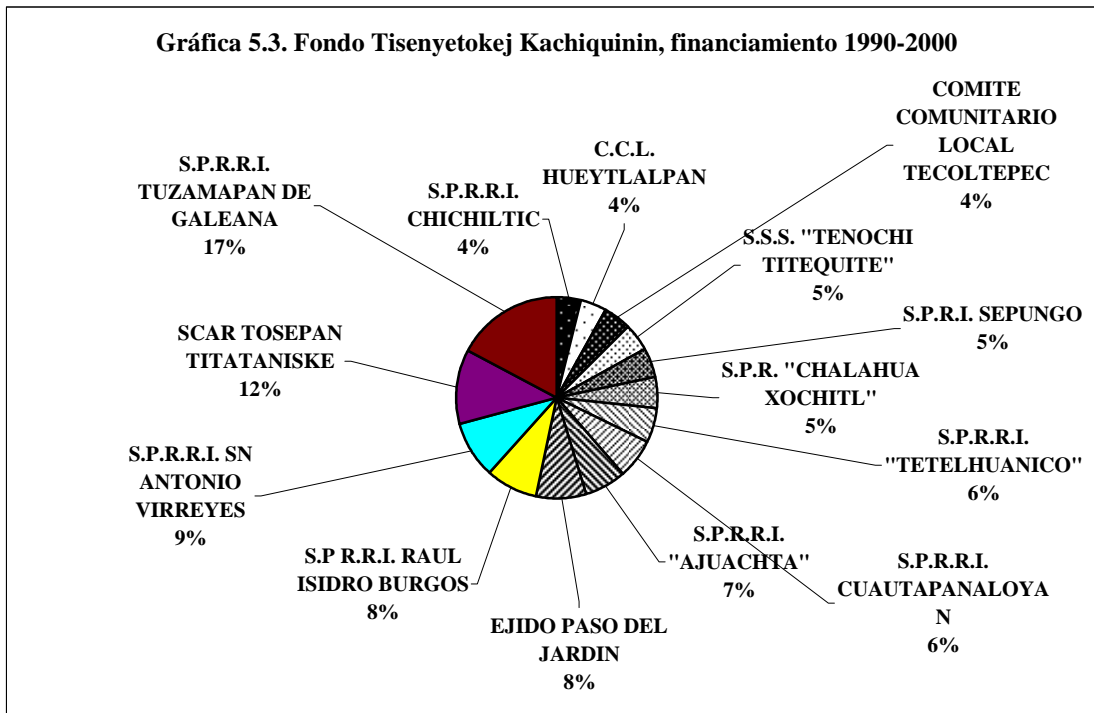
Los directivos de los Fondos Regionales cuestionan el trabajo actual del FINCA –otros ni siquiera quieren hablar sobre el asunto- que ha funcionado con una lógica distinta a la que le dio origen. La opinión de los productores es que un grupo se apropió de él y sirve sólo a sus intereses, al grado que constituyeron una sociedad excluyendo a la mayoría de los consejeros que participaban en los otros Fondos Regionales:

“Después se empezó a capitalizar el FINCA, el mismo se empezó a considerar como un fondo más. A través de los asesores se fueron apropiando (del FR) y empezó a funcionar como si fuera un fondo más y empezaron a pensar en lo más fácil, dejar los fondos que estaban trabajando y se olvidaron de que tenían que buscar mercados, que tenían que buscar los precios regionales, la calidad... 10 fondos somos los que hemos señalado lo que prácticamente no estuvo bien hecho”.³⁰

Entre 1990 y el 2000 el FR Tisenyetokej Kachiquinin financió a 85 organizaciones, desde grupos de trabajo de mujeres, ejidos, comités locales, comités de solidaridad, sociedades de producción rural, sociedades de solidaridad social, Cocoplas, asociaciones civiles, uniones (gráfica 5.3)

²⁹Entrevista con el Ing. Leonel Becerra Lemus, coordinador del Fondo de Zacapoaxtla, 25 de febrero del 2005, CCI Zacapoaxtla, Puebla.

³⁰ Entrevista con el Consejo de Administración del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin, Zacapoaxtla, mayo 2 del 2005.



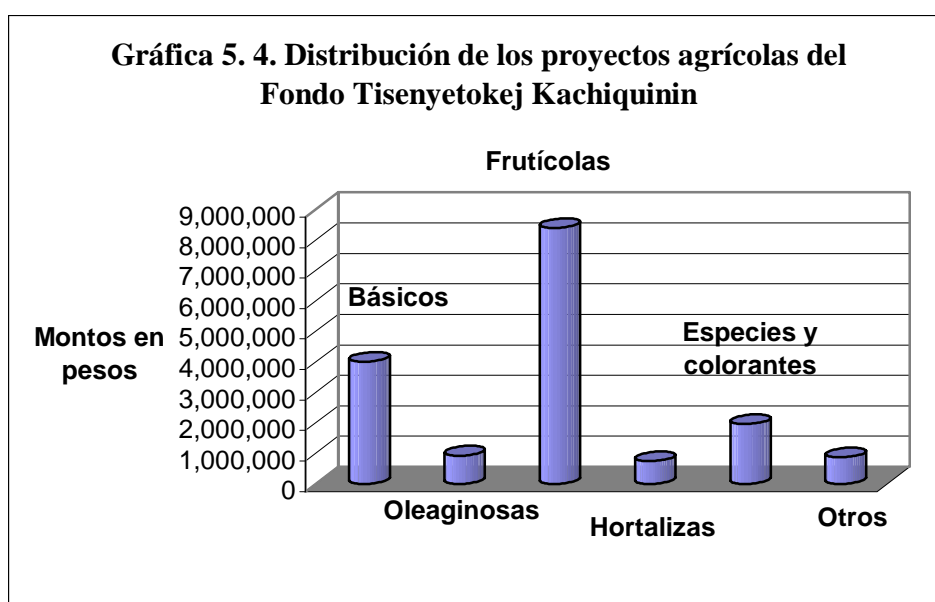
Fuente: SIF-INI, CD. Base de datos, México, 2002.

En lo que respecta a los municipios atendidos se puede observar que a lo largo de estos años, este Fondo ha concentrado sus recursos en algunos municipios, fundamentalmente en Cuetzalan del Progreso y Tuzamapan de Galeana. Esto tiene relación con la presencia de la SCAR Tosepan Titataniske,³¹ y la SPR Tuzamapan de Galeana en estos municipios, las que junto con la SPR Raúl Isidro Burgos que ingresaron en 1990 al Fondo y las que más han sabido obtener provecho de los más de 22 millones de pesos que se canalizaron a este Fondo durante la última década del siglo XX (Gráfica 5. 3).

³¹ En el año 2005 la Sociedad Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepan Titataniske, con una organización distribuida en 66 comunidades poseía dos beneficios húmedos de café y uno seco, con tecnología colombiana y costarricense, que les permite ahorrar agua y evita la contaminación ambiental. El café que producen los socios se acopia y comercializa en su mayor parte en el mercado internacional y solo una pequeña parte se vende molido en el mercado nacional. Otras fuentes de recursos de la organización son la producción de hongos utilizando los desechos del café y la elaboración de abono orgánico; su centro de capacitación, su programa de vivienda, tiendas, panaderías y su financiera que crearon en 1998.

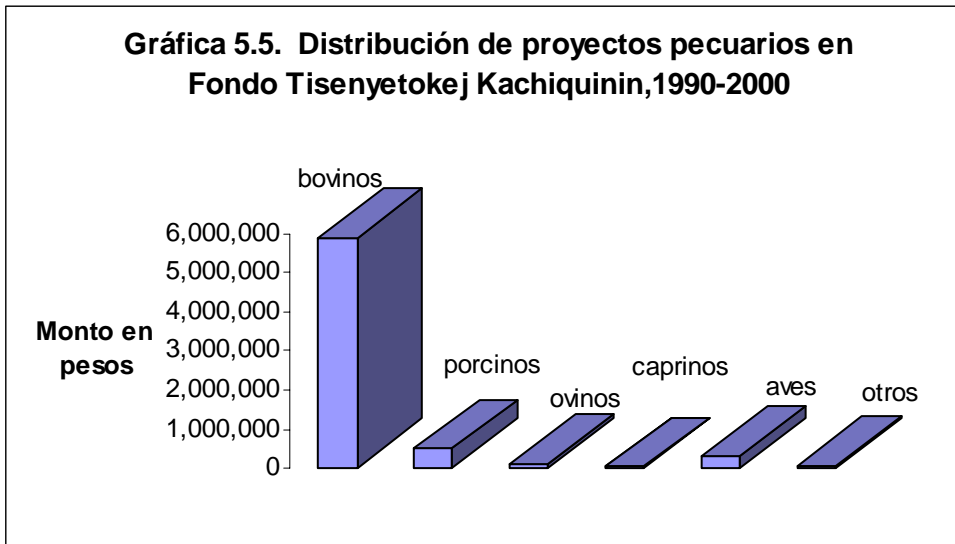
Reproduciendo las tendencias nacionales este Fondo ha utilizado sus recursos para financiar en primer lugar proyectos agrícolas y pecuarios. Entre los agrícolas, se han financiado principalmente proyectos frutícolas, seguidos de los de producción de básicos, esto último se explica por la importancia alimenticia y cultural que reviste para los nahuas el maíz y la extrema atención que prestan a su cultivo (gráfica 5.4).

Entre los pecuarios, los de ganado bovino, en la zona alta, a diferencia de lo que parece ser la tendencia en la región cercana a Cuetzalan, que se ha caracterizado por ser una zona productora de ganado porcino.³² Esto también obedece a que los terrenos en la región son excesivamente pequeños, por lo que casi todos los indígenas cuentan con animales de corral en el traspatio de sus casas (gráfica 5.5).



Fuente: SIF-INI. CD. Base de datos, México, 2002

³² Al respecto nos dicen las autoridades del Fondo: “Menos de la mitad son proyectos ganaderos, la zona alta es de ganado lechero, allá pedimos para pie de cría o engorda. Si el grupo responde por esa persona el Fondo no tiene inconveniente en autorizar un crédito. El Fondo no dice tú si y tú no, es el grupo el que responde por la gente, si es una persona que responde, son pagadores no importa” (Entrevista realizada con el Consejo de Administración del Fondo Regional de Zacapoaxtla, 25 de febrero 2005).



Fuente: SIF-INI, CD. Base de datos, México, 2002.

A pesar de que este Fondo está constituido por organizaciones con una trayectoria de trabajo en la zona, en casi la mitad de sus proyectos no se recuperó la inversión realizada por lo que encuentran vencidos:

“Mucha de la cartera vencida que hay es por el café. Hubo un tiempo que el café estuvo a buen precio, nada más de repente bajo (1997-1998) dio un bajón bárbaro, en el 90 no querían cortar el cafecito ni a medias, no valía y eso hizo que las organizaciones que pidieron para la comercialización del café perdieran. Con la pimienta sucedió lo mismo hubo una temporada que la pimienta valía bastante, al inicio de compra estos grupos compraron al precio que estaba vigente y nada más de repente se desplomó el precio. La pimienta está más o menos. El café también acaba de repuntar, el año pasado valía 500 pesos el quintal ahorita ya vale 1 000 pesos. Si conviene ahorita trabajar con el café.³³

Los productores de café y pimienta atribuyen la cartera vencida, a los fraudes que han vivido. La SPR Tuzamapan de Galeana, por ejemplo, ha sido defraudada en dos ocasiones por los intermediarios. En 1997 vendieron una parte de la cosecha de café a un particular, a través de un intermediario y como no les pagaron, las organizaciones involucradas demandaron al particular, pero este se defendió alegando que le pagó al intermediario. Desde ese año están corriendo los intereses por ese crédito que finalmente no fue cubierto. En este fraude estuvo involucrado personal del INI y comprometió a varias organizaciones de

³³Entrevista con el Consejo de Administración del Fondo, Zacapoaxtla, febrero del 2005.)

productores de la región. La SPR Totula fue afectada también; hoy ambas organizaciones se encuentran semiparalizadas.

La forma como se comercializan tanto el café como la pimienta, compromete a los socios de las sociedades de producción, más que a los productores, ya que los créditos otorgados a la organización, sirven como adelantos para el acopio de la pimienta o café. Después de la comercialización del producto, las ganancias se distribuyen entre productores y la organización acopiadora. En caso de pérdida son los socios de la organización quienes asumen las pérdidas, esperando recuperarse al final del ciclo productivo.

La falta de seguros para proteger tanto a productores, como a las organizaciones provoca, que en última instancia sean éstas quienes tengan que asumir las pérdidas en caso de caída de los precios, cambios climáticos o de fraudes. El Consejo de Administración apela a este mecanismo, señalando que tanto las ganancias como las pérdidas se reparten, por lo que no se justifica que las organizaciones no paguen sus adeudos. Las autoridades del Fondo consideran que estas pérdidas deben ser asimiladas por los socios, ya que cuando hay un fraude, este afecta una parte de la cosecha, de tal manera que se prorratan al final del ciclo las pérdidas, junto con las ganancias obtenidas de la venta del producto, lo que puede significar que queden a mano con los socios. Los miembros del Consejo de Administración del Fondo señalan que los fraudes ponen más bien al descubierto una débil estructura organizativa, con un fuerte liderazgo y los socios poco informados dejan en manos de su líder las decisiones que deberían tomar en conjunto. Junto a esto también se evidenció la falta de experiencias de sus dirigentes en la realización de las operaciones, ya que en algunos casos los contratos que firmaron no tenían el clausulado para protegerse en caso de incumplimiento del comprador.

Esto no sucede en organizaciones cuyo propósito es la producción, ya que los créditos se ejercen de manera individual y los socios se responsabilizan del pago del mismo. Al final si alguno de los socios no paga, se tiene bien identificado al deudor, el cual es sometido a la presión del grupo para que pague. Esta es la diferencia sustancial entre las organizaciones dedicadas a la producción, de las que acopian y comercializan. Es por ello, también que los

montos con los que operan unas y otras sea diferente, en primer lugar porque las acopiadoras necesitan un capital más grande para lograr sus fines, en el 2005 se hablaba de cerca de 500 mil pesos para manejar 30 toneladas de pimienta.

Sin embargo, no se debe dejar de considerar que la región no es homogénea y la que parece ser una zona productiva debido a su exuberante vegetación, no lo es, debido a la prologada explotación a la que han estado sometidos los terrenos de cultivo y la falta de inversión en los cafetos con el fin de mantener su productividad. Pero además, son poquísimos los que poseen extensiones de tierra y capital suficiente para poder tener el volumen de cualquier producto que haga posible su comercialización ventajosa.

Las deudas de los socios más influyentes e importantes del Fondo (la SCAR Tosepan Titataniske, la SPRRI. Tuzamapan de Galeana, la SPR Raúl Isidro Burgos, y la SPR Totula), algunas provocadas por los fraudes de que han sido objeto, con la desmoralización que conlleva para los productores han sido un fuerte freno para el crecimiento del Fondo. A esto se sumaron los problemas de corrupción interna en el 2004 en que se destituyó al Consejo de Administración por malos manejos financieros, que menguaron el número de organizaciones socias que participan, su número se redujo a 12 organizaciones, junto a las 20 no constituidas que reciben o buscan apoyo del Fondo, además de los siniestros ocasionados por las heladas o las lluvias que en esta región se presentaron en 1989 y 1999.

En el 2005, el módulo de apoyo se encontraba constituido –como en un principio– por: una secretaria, un administrador y un técnico, que junto con el Consejo de Administración del Fondo se encargaban de administrar y dar seguimiento a los proyectos productivos. Con ello, la importante labor de investigación agropecuaria en la que se debería involucrar el personal técnico del módulo de apoyo ha quedado en el olvido. En Tetela de Ocampo esta labor esta siendo reemplazada por la contratación de asesorías especializadas, que según la Dirección de este Centro Coordinador vendrán a constituir la alternativa a los nuevos proyectos que están surgiendo, como la instalación de una gasolinera.



La necesidad de capitalizar al Fondo, los ha conducido desde principios del año 2000 en la búsqueda de nuevas áreas de inversión, por lo que construyeron un proyecto ecoturístico, apoyados por el INI y Fonatur, que gira alrededor de un hotel “La Entrada a la Sierra” que hasta el 2005 empezó a operar, y en donde se podía observar la falta de promoción del lugar.

Hotel Entrada en la Sierra, propiedad del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin.

La disyuntiva que acompaña la toma de decisiones gira sobre un dilema: funcionar o no como banco. El Consejo de Administración actual está consciente de que deben operar como un banco de los productores indígenas. Pero para no caer en situaciones que califican de “agiotismo”, necesitan dar seguimiento a los proyectos y negociar los plazos de los créditos cuando hay dificultades para la recuperación, ya que el mercado presenta varios riesgos. Esta postura, de sensibilidad hacia los propios productores, es un elemento que se verá seriamente afectado en el momento en que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas decida concluir el subsidio que aún les concede. En ese momento, tendrán que cambiar su forma de operar, ya que los Consejos de Administración de los Fondos tienen en algunos casos hasta 9 miembros, los cuales reciben una ayuda económica, viáticos, gastos médicos y otros beneficios que deberán mantener relación estrecha con los ingresos financieros que perciban o suspenderse para evitar la descapitalización de la Sociedad.

El Fondo Agrupación Zahuaxi S.C. de R.L.



La Agrupación Zahuaxi es uno de los Fondos Regionales más exitosos no sólo de Puebla, sino en el país y al mismo tiempo el que más revolvencia le ha dado a sus recursos para financiar con recuperaciones otros proyectos, lo que le permitió a su vez obtener mayores recursos de la institución.³⁴ Hasta el año 2000 había recibido del INI un financiamiento por cerca de 20 millones de pesos. Con una cartera vencida del 13.25% del total de proyectos, la más baja en Puebla para 1998.

Este Fondo fue constituido en 1991 bajo la cobertura del Centro Coordinador de Huauchinango, con la concurrencia de 105 comunidades de 17 municipios. En el 2004 la cobertura abarcaba 14 municipios. Hasta ese año se habían financiado 1 200 proyectos, en

³⁴ Hasta el 2002 en Puebla la aprobación de proyectos se hacía utilizando 14 indicadores entre ellos, la rentabilidad, el número de beneficiarios, las organizaciones, el número de municipios beneficiados, etc. Los proyectos que no cubrían todos los requisitos se les daba lo mínimo de recursos fiscales, mientras que los elegibles de acuerdo a su tasa de recuperación, a su revolvencia, se les apoyaba con más recursos, esto posibilitó que el FR Zahuaxi, obtuviera más recursos fiscales.

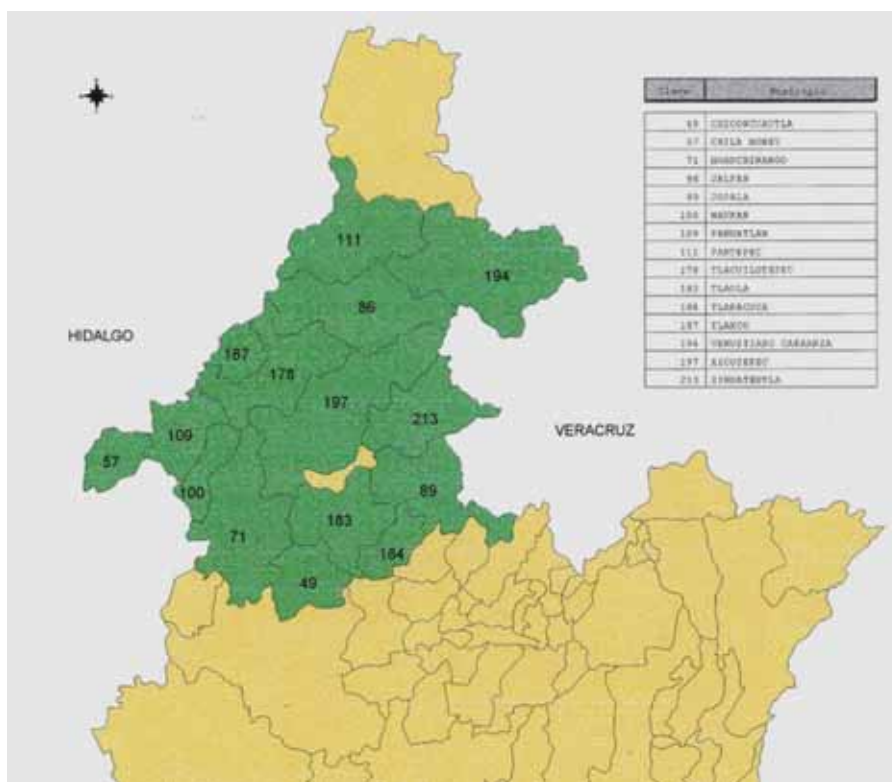
una región ganadera, en donde menos del 5% de la superficie sembrada se dedica al maíz, existe una importante producción de chile verde, café, manzana, cacahuete, tomate, lima y de plantas de ornato.³⁵

Zahuaxi empezó a trabajar mediante un convenio de concertación y transferencia de recursos por un monto de un millón de nuevos pesos en 1991, dentro de las instalaciones del Centro Coordinador de Huauchinango, en la región occidental de la Sierra Norte habitada por nahuas, totonacos, otomíes, tepehuas. Los nahuas se distribuyen en toda la región; en Huauchinango, Tlaola, Chiconcuautla y Naupan se concentran los núcleos de población más importantes. Los totonacos habitan fundamentalmente en Jopala, Tlacuilotepec y Pantepec. Los otomíes en Pahuatlán, Pantepec y Chila Honey y los 145 tepehuas registrados por el Censo del 2000 se localizan en Pantepec.

En la región de Huauchinango la situación de los pequeños productores, con predios de una a cinco hectáreas, era crítica a finales de la década sobre todo porque los costos de producción rebasan el precio de mercado. Muchos de ellos dejaron sus cultivos parcialmente abandonados después de la caída del precio del café en 1989 y posteriormente en 1999, con lo que también se incrementó la presencia de plagas como la broca. Es claro que en la región no se han encontrado alternativas y los productores siguen produciendo café, ya que se les hace difícil entrar en otros ámbitos productivos (Galindo, 2000: 25).

³⁵ Esta área comprendida por el Fondo cuenta con 162 000 hectáreas de uso pecuario, 87 000 agrícolas y 60 000 forestales.

Mapa de cobertura del CCI de Huauchinango, 1994



Fuente: INI. Mapoteca.

La explotación del café ha generado una cultura que durante varias generaciones proporcionó a los productores los ingresos monetarios que les permitieron incorporarse al consumo. A nivel local, tanto en el Fondo Zahuaxi como en el Fondo *Cachiquinin Limaxtum*, en Ahuacatlán se impulsaron la construcción de laboratorios para la producción del hongo *beauberia bassiana*, utilizado para combatir la broca, plaga que afecta la producción del café en esta región. La producción de este hongo hubiera dado un apoyo a los productores de la región. Sin embargo, en ambos casos los laboratorios no funcionan, en el primer caso cuando realicé el trabajo de campo se encontraba suspendido temporalmente y en el segundo, la comercialización fracasó, la competencia de otros productores que vendían el plaguicida a un precio más bajo, aunque en una menor concentración les impidió hacer frente a sus compromisos crediticios con el Fondo, por lo que, uno de los proyectos innovadores financiados no obtuvo los resultados esperados.

Cuadro 5.5. Fondo Agrupación Zahuaxi,

Número de organizaciones

Año	Número de organizaciones que ingresaron al FRS
1990-1994	191
1995-2000	47
Sin espec.	5
Total	243

Fuente: SIF-INI, Base de datos, México, 2002

A este FRS en un principio ingresaron una gran cantidad de organizaciones que poco a poco han ido disminuyendo; en los últimos años de la década de los noventa pocas organizaciones se integraron ante la falta de financiamiento (cuadro 5.5).

Desde su creación ha contado con la participación casi exclusiva de organizaciones de primer nivel, constituidas para recibir apoyo de la institución, aunque la región contaba con 60 Sociedades de Producción Rural, 38 Asociaciones Agrícolas Locales, dos Uniones de Sociedades de Producción Rural, dos Uniones de Ejidos ninguna de ellas se recibió financiamiento.

La mayor parte de los recursos de la Agrupación Zahuaxi se canalizaron para reactivar la producción de café, afectada por las crisis cafetaleras que se vivieron durante el inicio y final de la década de los 90 y por las fuertes lluvias que cayeron en 1999. Los pequeños productores en su mayoría cuentan con predios de una y hasta cuatro hectáreas en donde combinan la siembra de maíz, con la de café y chile. En la zona no se produce café orgánico, ni se exporta como en la región de Zacapoaxtla donde se produce un café de mejor calidad. En el caso del chile serrano, su producción se comercializa mediante intermediarios en la Ciudad de México, aunque se ha intentado envasar para vender, las tentativas realizadas hasta el momento por compañías trasnacionales han fracasado.³⁶ El Fondo Zahuaxi ha financiado las labores culturales, cosecha, maquila, acopio y comercialización del café. Así

³⁶ Entrevista con el químico Saúl Aguilar, coordinador del FR Zahuaxi Huauchinango Puebla, octubre de 2004.

como la comercialización de fertilizante y abono orgánico a través de una Sociedad de Producción Rural creada con ese fin.

Huauchinango, el municipio con mayor proporción de población hablante de lengua indígena de esta región, con cerca de 18 000 hablantes en 1990, es también el municipio que durante la década de los noventa recibió el mayor número de créditos transferidos a través del FRS Zahuaxi. Lo siguen los municipios de Xicotepec, Tlaola y Pahuatlán a los que en transcurso de diez años se les financiaron 28, 25 y 24 proyectos respectivamente. Jopala, Naupan y Pantepec, cada uno con 8% de los HLI de la región, recibieron financiamiento para un proyecto por año, mientras que municipios como Venustiano Carranza, Naupan, Tlaxco y Honey entre uno y siete proyectos autorizados de los 244 proyectos que apoyó el FRS Zahuaxi durante la década.

Los créditos autorizados en esta región durante el periodo muestran cuando se mira desde esta perspectiva que no sólo no fueron distribuidos equitativamente, sino que hubo un escaso financiamiento del Estado en esta región. Dos decisiones influyeron también en su distribución: la primera se refiere a la manera como se promovió el programa, a través de las asambleas en las comunidades y no de las organizaciones productivas, de tal suerte que fueron los productores en reuniones colectivas los que decidían a quien se otorgaba el crédito y la segunda fue la determinación de que la capacidad de pago sería el filtro para conceder o negar los préstamos siguientes, es decir, si el productor pagaba se le autorizaba un nuevo crédito. En el caso del café, el financiamiento se dirigió hacia la comercialización, con un marcado sesgo hacia algunas organizaciones, “en donde se tenía trabajo organizativo y productivo de relevancia... pero el seguimiento y los programas de trabajo se realizaban sin una planeación de conjunto” (Meza, 1999: 5-13).

No sólo Zahuaxi sino la mayoría de los Fondos del país funcionaban con una estrategia similar, el pago de la deuda como condición para seguir otorgándoles préstamos:

“Los Fondos Popocatepetl y Matlatcueytl que cobran un interés del 15% anual, han tenido buenos resultados ¿por qué? porque les dicen a los socios: me pagas en tu fecha de vencimiento y a la semana que viene tienes otro proyecto, la gente paga y ya sabe que a los 8,

15 días a más tardar ya están recibiendo otro financiamiento. Ya saben que mientras no acaben de pagar no reciben".³⁷

Funcionarios y productores asumieron el riesgo de contravenir la reglamentación oficial. Este tipo de disposiciones son las que dejan ver el grado de versatilidad que tuvo el programa. Cada estado implementó el programa muy a su manera, por lo que se cometieron errores, que dificultan la reorientación del programa.

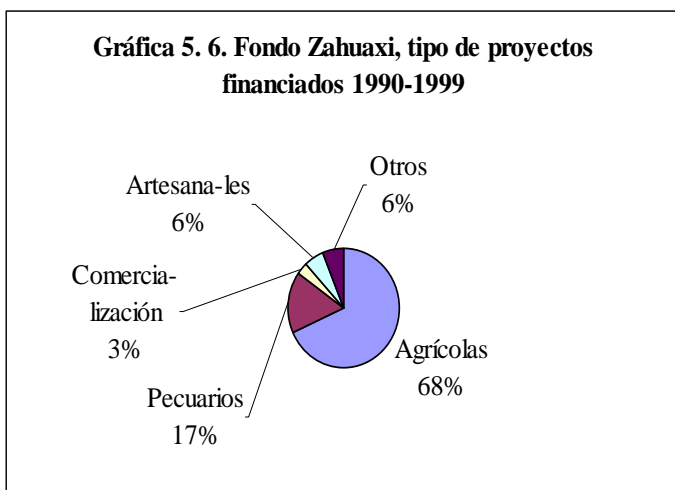
Esta estrategia finalmente puede constituirse en una trampa para los productores quienes sometidos a una lógica capitalista intentaron seguir cultivando principalmente el maíz, a pesar de las difíciles condiciones que atraviesa su producción: bajos rendimientos por hectárea, incremento de costos de producción principalmente del fertilizante. Puebla ocupaba para el año 2000 el octavo lugar a nivel nacional en cuanto a producción de este grano, y aún cuando ha disminuido el valor de la producción, se continúa cultivando, lo mismo sucedió con el café, otro de los productos que enfrenta recurrentemente crisis que parecen irreversibles.

³⁷ Entrevista con MVZ Rafael Juárez Carro Coordinador de los Fondos Regionales de Puebla, Coordinación Estatal, Puebla, 15 de abril de 2004.

**Cuadro 5.6. Cobertura del Centro Coordinador de
Huauchinango, Puebla, 1990**

Municipio	Población de 5 años y más	Población hablante de lengua indígena	% con respecto al total estatal
Honey	5,813	611	1%
Chiconcuautla	9,102	6,714	7%
Huauchinango	60,241	17,971	20%
Francisco Z. Mena	14,325	1,906	2%
Jalpan	9,681	1,634	2%
Jopala	10,518	7,210	8%
Naupan	7,535	7,308	8%
Pahuatlán	13,976	6,397	7%
Pantepec	15,023	7,488	8%
Tlacuilotepec	13,623	3,395	4%
Tlaola	12,725	9,658	11%
Tlapacoya	4,902	2,933	3%
Tlaxco	5,120	364	0%
Venustiano Carranza	20,154	1,698	2%
Xicotepec	49,160	3,932	4%
Zacatlán	49,934	8,170	9%
Zihuateutla	9,797	3,733	4%
Total en región	296,729	91,122	18%
Estado		503,277	100%

Fuente: INEGI, *XI Censo de Población, 1990. Resultados definitivos, México, Tabulados básicos*, Tomo I. Estados Unidos Mexicanos, México, 1991: 380-400



Fuente: Meza, “Experiencia del programa de comercialización del Proyecto Indígena...Puebla”, Tesis, Economía, UNAM, 1999.

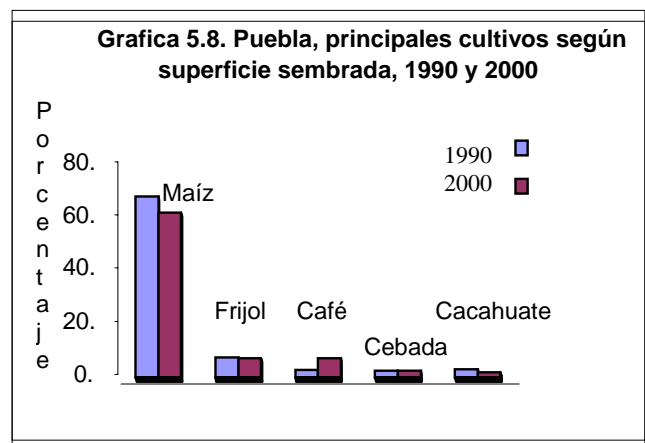
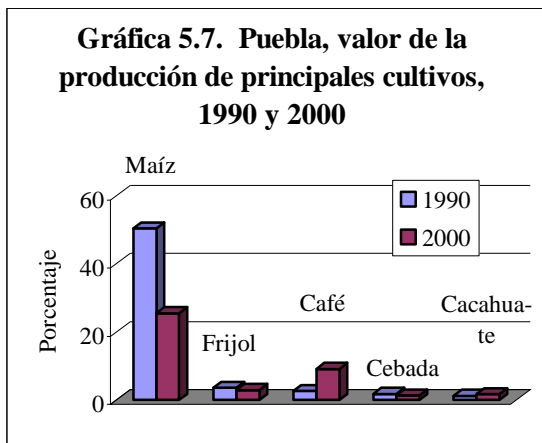
La financiación de la producción tradicional está fuertemente ligada con el interés de garantizar por lo menos la sobrevivencia de la población indígena, conociendo los riesgos que tiene la producción de maíz. Sólo esto puede explicar como es que un 60% de la superficie del Estado se dedicara a la producción maicera (véase gráficas 5.7 y 5. 8).

Décadas atrás, Marie-Noëlle Chamoux documentó los cambios que provocó la revolución agrícola en la región nahua de Teopixca en la Sierra Norte. La siembra de nuevos cultivos (col, rábanos, etc.) llevaron al desmonte de tierras del pueblo, la intensificación del uso de las unidades agrícolas, la disminución del tiempo de descanso de las tierras, la introducción de semillas, abonos químicos y la ruptura del ciclo de producción del maíz de tonamil y el de xopamil. La falta de cultivo del maíz de tierra caliente provocó su compra en el mercado para cubrir la brecha entre las cosechas de xopamil y por tanto sufrir hambre en los meses de abril a junio, por lo que era frecuente oír a la gente decir. “el hambre entra en las casas”, como producto de la escasez y el incremento del precio de este grano en el mercado local. En este periodo los indígenas más pobres se endeudaban para comprar el maíz que necesitaban, de tal suerte que año con año, los nahuas enfrentaban el dilema de sembrar maíz y frijol para el autoconsumo o productos comerciales (Chamoux, 1987: 185). Esta situación la pude observar en la Sierra, los productores buscan rentar espacios para sembrar maíz, pero

también lo hacen para tener algunos productos comerciales como el chile. Sin embargo, si no llueve o llueve en exceso en este último caso las pérdidas son mucho más altas.

Actualmente la región continua produciendo maíz, pese a la disminución del valor de la producción, con rendimientos variables, en las partes bajas llega a producirse hasta tres toneladas por hectárea, y en dos y hasta tres periodos del año, mientras que en Huauchinango los rendimientos son bajos (800 kilos por hectárea). El Fondo no sólo apoyó la producción de maíz para consumo humano también ha financiado en Pahuatlán la producción y venta de la hoja que se utiliza para la elaboración de tamales.

De los años setenta a la fecha, las condiciones han cambiado, han mejorado las comunicaciones, el trabajo migratorio ha compensado la falta de ingresos, aún así la gente busca garantizar su alimentación. Como bien señalara Warman, los campesinos no dejan de producir en esas condiciones. Sin embargo, disminuye la proporción retenida de su valor, por lo que parece inevitable la pauperización de los productores y la dependencia alimentaria del país (Warman, 1988).



Fuentes: INEGI, *Anuario estadístico Puebla*, Vol. II. Gob. del estado de Puebla, México, 2001a: 581
 INEGI, *Anuario estadístico Puebla*. México, 1993a: 245-246

El hecho de que los productores no retengan parte del valor producido no ha sido un problema para el Fondo Regional porque pagan sus deudas y esto está relacionado con la forma en que se financian a los grupos de trabajo:

“El objetivo del fondo es beneficiar a las familias, no perjudicarlas. Vamos paso a paso, un grupo nuevo no se le sueltan 10, 15 mil pesos, no se le sueltan todos los recursos, hay un tope mínimo que se les puede prestar. Por ejemplo a los productores agrícolas en la zona baja se les están prestando hasta 4 mil pesos por una hectárea de maíz o de naranja. Maíz, pero con dos cosechas, allá abajo son dos o hasta tres cosechas, seguras son dos, o sea un plazo máximo de un año. Con la primera, de diciembre, la sacan en junio pagan el 50%; la de julio a diciembre, pagan el otro 50%. Como grupos, vamos a ver como van caminando, no se les da ese dinero así nomás lo que ellos pidan”.³⁸

Hay otra razón fundamental que justifica el cultivo de esta planta y se relaciona con la cosmovisión indígena. El ciclo del maíz está asociado al ciclo ritual y festivo que rige la vida cultural de los pueblos mesoamericanos, la Sierra de Puebla no es la excepción. Para esta región Lourdes Báez ha documentado como las prácticas agrícolas, y dentro de ella, la ligada a la producción del maíz, sigue normando los principios fundamentales de su cosmovisión (Báez, 2004: 85). Alessandro Lupo profundiza un poco más al dar cuenta de la importancia simbólica del maíz, como “alimento dador de vida, que se convierte en carne y sangre de quien lo come”. Su siembra es una “entrega solemne”, “donación-restitución” del maíz por la divinidad terrestre (Lupo, 1995: 220). Esta importancia es la que justifica su producción en la Sierra, pese a las condiciones adversas en las que se siembra actualmente.

Además del maíz, en esta región se siembran plantas de ornato: Camedores, plantas de hoja, cactus; Pequeños productores las producen en invernaderos en pequeñas superficies. Las plantas hasta la fecha tienen un mercado local en Tenango, al que llegan compradores de diversas partes del país. Una de las razones de que las plantas –al igual que el chile serrano que también se produce en la zona- no compitan en el mercado nacional se debe al escaso control que tienen sobre las plagas y enfermedades que las afectan. Frijol, cacahuete, chilacayote, lo mismo que las plantas de ornato y el chile serrano fueron financiados por Zahuaxi.

³⁸ Entrevista con Consejo de Administración y técnicos del Fondo Regional Zahuaxi, Huauchinango Puebla, octubre 2004.

Este Fondo financió la ganadería de traspatio, principalmente la cría y engorda de porcinos, en segundo lugar de bovinos y en menor medida de ovinos. Dentro del rubro artesanal se otorgaron créditos para la producción de papel amate, la joyería de chaquira, artesanías en madera y carrizo y el textil bordado.

La trayectoria de Zahuaxi apunta a que se convertirá en algunos años en una financiera rural, sobre todo si consideramos que está conformado por grupos de trabajo pequeños, de 10 personas y en que no han podido constituir alternativas comerciales para los productores, ni empresas de ningún tipo. En esta dirección se inscribe su registro en el 2003 como sociedad cooperativa de producción limitada, basándose en el interés que tenían de evitar pagar impuestos en forma desmedida y ampliar el número de socios de la organización.

El estudio de las particularidades de estos dos Fondos nos permite entrever las diferencias tanto en los productores apoyados, así como la situación financiera de cada uno. Para profundizar en la situación que viven actualmente analizaré las particularidades organizativas de ambos, los tipos de préstamos que realizan según la situación de los productores asociados, así como en tres aspectos que a mi juicio están estrechamente relacionados la política indigenista, la democracia al interior de los Fondos y la sostenibilidad de los mismos.

Conclusiones

En Puebla la labor indigenista comienza tardíamente en relación con otros estados del país y es motivada por el estado de pobreza y marginación en que se encontraban las regiones indígenas, así como por la fuerte movilización de organizaciones campesinas que en los años setenta buscaban un reparto más equilibrado de las tierras.

La represión en la región encamina la movilización campesina e indígena hacia la demanda por financiamiento para la producción. En la Sierra Norte de Puebla y particularmente en la región de Zacapoaxtla y Cuetzalan, algunas de las organizaciones productivas se incorporaron al movimiento campesino que buscaba una mejor distribución de los recursos

del Estado, participando dentro la UNORCA. En la región de Huauchinango, aunque existen también organizaciones de productores, su participación política se dio dentro de los cauces controlados por el Estado.

La década perdida dejó a la región sin alternativas de financiamiento y la crisis del café de 1989, empobreció de manera alarmante a la población. Pronasol, se convirtió en una alternativa de financiamiento de los pequeños productores cafetaleros, ante el abandono de Inmecafé y Banrural que dejaron de financiar a los productores. El financiamiento del Estado evitó una catástrofe económica y social en esos años.

Los Fondos Regionales Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla y Agrupación Zahuaxi de Huauchinango durante el gobierno de Salinas vivieron la misma dinámica que todos los demás: una cartera elevada de créditos vencidos. No podemos señalar que la falta de experiencia de las organizaciones que integraban estos fondos fuera el origen de esta situación, en cuanto a que el primero, el Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin se formó con organizaciones constituidas, algunas de las cuales habían participado en el movimiento político que buscaba una mejor distribución de los recursos del Estado, durante la década de los ochenta. La búsqueda por mejorar los canales de comercialización de la pimienta los acercó a principios de los años 90, al INI. La ingerencia del INI ayudó a que las organizaciones pimienteras pudieran incursionar en la comercialización regional, aunque con un costo económico, debido a la falta de conocimiento de los mercados y de los compradores, que endeudó a algunas de estas organizaciones y ocasionó que la sustentabilidad del Fondo estuviera en riesgo en los primeros años. Los compromisos no fueron enfrentados, al parecer por la falta de claridad de las comercializadoras en que tenía que finiquitar sus adeudos y dejaron a las organizaciones que no tenían capacidad financiera en malas condiciones, razón por la que al concluir 1994 el Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin afrontaba una fuerte cartera de créditos vencida. El Fondo Zahuaxi tuvo una historia diferente en cuanto a que se formó con productores convocados a través de las asambleas realizadas en las comunidades, que en pequeños grupos no mayores de 10 productores constituyeron la organización. Esto no los libró de estar durante los primeros años con problemas en el pago de los créditos. La caída de los precios del café afectó

profundamente la producción y comercialización del café en la zona e impidió una renovación de sus cafetales con lo que muchos de ellos abandonaron sus cafetos.

Esta experiencia se revirtió paulatinamente con la puesta en acción del PID-Puebla, fundamentalmente debido a la contratación de técnicos dedicados a la supervisión y seguimiento de los proyectos productivos, a la investigación y a la capacitación de productores y del Consejo Directivo de los Fondos. Sin embargo, al analizar los reportes institucionales se puede observar que, hasta 1998 hubo un cambio radical en la concepción de los Fondos Regionales como organismos de intermediación, lo que llevó al INI a tratar de impulsar un programa de capacitación que abarcara no solo a productores, sino también a directivos de estos Fondos. A partir de ese momento se intentó capacitar a productores para inducir mejoras en los sistemas productivos de la región, así como también a dirigentes de los Fondos para mejorar su administración y profundizar en la formación de promotores que tuvieran a su cargo la relación entre los socios y los Consejos Directivos de los Fondos.

Al analizar la situación de los Fondos en Puebla se pueden observar las múltiples variables que inciden en su desempeño. Una de ellas es el enorme peso que tiene el Consejo Directivo en su consolidación. Durante los primeros años en el Fondo Tisenyetokej Kachiquinin imperaba la desorganización y el desconocimiento de cómo hacer las cosas, lo que les impedía llegar a acuerdos mínimos para su funcionamiento. La necesidad de constituirse como sociedad surgió como una consecuencia de la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Aunque esto no les dio autonomía, ya que la institución financiadora siguió teniendo ingerencia de una u otra forma en la dirección del proceso: a través de la supervisión, de la asesoría técnica del PIDER, de la toma de decisiones en otras instancias que involucraban a los Fondos, de la capacitación. Esta ingerencia se debe fundamentalmente a que el INI fue y sigue siendo en la mayoría de los casos su única fuente de financiamiento. Sin embargo, no todo es negativo en este sentido, ya que la supervisión institucional favoreció que los administradores de los Fondos aprendieran a gestionar y a relacionarse con otras instancias para la realización de sus proyectos. Y de la alguna manera limitó el poder del Consejo Directivo, cuando no hubo contrapeso de la Asamblea. La ingerencia de la institución financiadora se dio a través del apoyo a ciertos proyectos que de alguna manera

no se hubieran realizado si no era por la conjunción de muchas voluntades convocadas a través del INI., tales como los programas de infraestructura para mejorar la producción.

El análisis del Fondo de Zacapoaxtla nos permite ver como influyeron las situaciones particulares bajo las cuales se autorizaron los créditos en la falta de capitalización de las organizaciones. La mayor parte de las organizaciones se encuentran en crisis ya que a través del Fondo no pudieron recibir un flujo constante de recursos y porque la región se ha visto afectada por las fluctuaciones que en las últimas dos décadas a sufrido la producción y venta del café, uno de los principales productos comerciales. La Tosepan Titataniske, es un ejemplo de sobrevivencia a través del financiamiento múltiple y de contar con una dirección compleja, constituida por varias comisiones y promotores comunitarios, asesorados por técnicos capaces que no han cejado en su interés de mejorar la comarca.

En las regiones analizadas los FRS no son autosustentables, pero tampoco las organizaciones lo son. Aún la Tosepan para mantener su crecimiento ha solicitado créditos o recibido donaciones de diversas instituciones. Ambas instancias (organizaciones y Fondos Regionales) se encuentran en un frágil equilibrio. Una confianza excesiva en los intermediarios han llevado a algunas de las organizaciones al receso, mientras no paguen sus adeudos.

La concepción de los Fondos Regionales en los primeros años como instancias para el fortalecimiento de las organizaciones, no permitió finalmente la autonomía de estas últimas, ni la consolidación de los FRS. En primer lugar los hechos apuntan a que la consolidación de las organizaciones requería en primer lugar de fortalecer a los organismos financieros. Para lograrlo, era necesario mejorar la administración de los FRS, en cosas tan sencillas como identificar a los socios y conocer el estado de sus préstamos.

El cambio de estrategia por parte del INI, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa mediante el fortalecimiento de los FRS, requería de una política consecuente con esta decisión, en la que se priorizara, en primer lugar, la toma de decisiones, para ajustar las

finanzas de estos organismos a su realidad. Es decir, se saneara la cartera vencida de los fondos.

Aunque se veía como una necesidad desde el interior de los Fondos, los lineamientos dictados por Sedesol para los FRS como organismos de intermediación, en cierta medida facilitaron la distribución ampliada de los escasos recursos, pero también obstaculizó la conformación de un organismo autónomo, ya que no se había procedido a la identificación de los socios o no se habían individualizado sus cuentas; en otros casos, aunque se conocía la situación del productor, no se tenían los mecanismos, ni los documentos para cobrar los adeudos.

Toda esta serie de inconveniencias fueron apareciendo en el transcurso de los más de diecisiete años de funcionamiento del programa e hicieron difícil

CAPITULO 6

LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS REGIONALES EN LA SIERRA NORTE DE PUEBLA

Los FRS en Puebla estaban constituidos en el año 2000, por más de 940 organizaciones, con más de 50 mil socios, con una administración relativamente más eficiente de los créditos concedidos y de las capitalizaciones, producto de las recuperaciones de los créditos otorgados.

Al final de este periodo la institución evaluaba exitosamente el hecho de que los fondos contaran con un capital social que ascendía a 162.8 millones de pesos; que hubiesen abatido la cartera vencida, que pasó en promedio del 52% en 1994 al 25% en el 2000, y el mejoramiento de la tasa de recuperación de sus créditos, que pasaron del 44% en 1994 al 56%; la tasa de revolvencia, que pasó de 1.09 al 1.86 en el mismo periodo; así como por el incremento promedio de los recursos por proyecto que pasó de 50 mil pesos en 1994 a más de 66 mil pesos, y el monto promedio por beneficiario pasó de 640 pesos a 1 165 pesos (INI, Sedesol, 2000: 12-13).

En el capítulo anterior hemos realizado una recopilación de la historia de los Fondos Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla y de la Agrupación Zahuaxi, con el objetivo de observar como desde un inicio la forma de operación de los Fondos se vio determinada por la promoción que se realizó en las regiones donde se constituyeron y esto tuvo un peso decisivo en su forma de operación.

En este capítulo analizaremos el funcionamiento y organización interna de los Fondos, siguiendo algunas de las pautas dadas por Parkaj S. Jain y Westley y Branch quienes han estudiado el desempeño del Banco Grameen, y las uniones de crédito. Con esto pretendemos

acercarnos a los problemas que presentan y entender como han respondido a la compleja situación que los aqueja, como organismos de intermediación financiera especializados en la promoción del desarrollo, en regiones marginales. Adentrarnos en su funcionamiento interno nos dará una visión diferente de la política indigenista y de los programas de participación que ensayan fórmulas para que el sujeto de atención tome en sus manos la dirección del organismo creado.

Requisitos y tiempo para la obtención de préstamos

Parkaj S. Jain (1997) al estudiar el desempeño del Banco Grameen sostenía que su éxito se debía a la combinación de diversas políticas de organización formuladas con el objetivo de que funcionarios y prestatarios tuvieran una conducta sensible y responsable, combinada con estrategias crediticias y una organización planeada para inducir una cultura que él define como “propicia y favorable al crédito” entre sus empleados y clientes.

Algunos de los elementos que Parkaj S. Jain señala para analizar el Banco, nos sirven como guía para la reflexión en torno a la sostenibilidad de los Fondos Regionales de Puebla -sin pretender utilizarlos como modelo para nuestro estudio de los Fondos- sobre todo porque existen algunas diferencias sustanciales entre un banco y un fondo de desarrollo. Un primer acercamiento nos permite reconocer que el Fondo Regional Zahuaxi es el que más se acerca a la forma de trabajo del Banco Grameen, el cual ha reemplazado las garantías financieras por las sociales, responsabilizando a un grupo de cinco personas del pago de los préstamos productivos que se le otorga a cada uno de los miembros.

En el caso de este Fondo Regional Zahuaxi, el grupo de trabajo se forma con diez productores, quienes solicitan el préstamo y figuran como responsables del pago del mismo. Es decir, trabajan con pequeños grupos por lo que le es más fácil a los técnicos del Fondo, como a los propios productores, dar seguimiento al proyecto y al pago del crédito. Mientras otros como el de Zacapoaxtla y el de Teziutlán han trabajado con sociedades con diversas

razones sociales (sociedades de producción rural, de solidaridad social, comités locales) con un número variable de miembros.

El hecho de que se pida como requisito estar constituido como sociedad para ingresar como miembro del Fondo ocasiona que los créditos se otorguen a grupos dentro de estas organizaciones, generalmente a las sociedades de producción rural, por lo que no necesariamente trabaja con grupos pequeños.

La selección de los miembros que se incorporan a los Fondos, es tan estricta como la realizada por Banco Grameen, la que antes de aceptar a un nuevo grupo, envía a un trabajador a supervisar que los solicitantes cumplan con los requisitos establecidos: situación de pobreza, ausencia de parentesco entre los miembros del grupo, capacitación al grupo de solicitantes por siete días sobre normas, estatutos y disciplina, supervisión desde la misma gerencia de la sucursal para confirmar que la selección ha sido la apropiada, corroborada después por otro funcionario del área.

En el caso de los FR, los requisitos que tienen que cumplir los solicitantes de créditos son: que la comunidad a la que pertenece el grupo esté en el área de influencia del Centro Coordinador; según la normatividad, los Fondos de nueva creación deberán estar localizados dentro de una región con alto índice de marginación y pertenecer a un grupo étnico. Consideración que sabemos que no se cumple ya que, tanto el personal del Fondo, como el Coordinador del mismo, creen que si se hiciera una selección que respondiera a esta condición, el padrón sería mínimo. Otro de los requisitos que se exige a los productores es tener experiencia en la actividad a realizar e invertir el recurso en el proyecto solicitado, de lo contrario reintegrará el préstamo al Fondo. Solo podrá participar un productor por familia en cada organización. No conseguirán financiamientos ni profesionistas, ni asalariados. Tampoco aquéllos que tengan adeudos o créditos con alguna institución, incluyendo el Fondo y el productor deberá vivir en la comunidad.

Para los préstamos personales, entre los requisitos que solicitan están: ser socio de la figura legal, no tener adeudos, ni proyectos vencidos, una garantía líquida y una garantía prendaria. Lo que entre otras cosas va a significar un aumento de la carga administrativa del Fondo y por ende el requerimiento de personal más calificado en esta área. María Otero señalaba que el manejo de un organismo de intermediación financiera es todo un reto en donde la mezcla de tecnología, experiencia y recursos se debe conjuntar para equilibrar el desarrollo social frente al dilema de la rentabilidad (Otero, 1998: 141).

Además, en el caso de solicitar un préstamo, el grupo debe formar un comité, con un delegado propietario y un suplente, un tesorero y un vocal de contaduría; los que a su vez hacen una solicitud dirigida al Consejo de Administración, avalada por la autoridad local, el presidente municipal. Su solicitud debe ser aprobada por el Consejo de Administración del Fondo, quien después de analizar la viabilidad del proyecto productivo que se pretende realizar, lo someterá a la consideración de la Asamblea General, quien aceptará o rechazará la petición.

La elaboración del proyecto productivo la realizan los productores generalmente en colaboración con los técnicos del módulo de apoyo del Fondo, quienes en una visita informal además, asesoran a los productores sobre los procedimientos que tienen que realizar para que les otorguen el préstamo. Los técnicos del Fondo Zahuaxi describían su labor en los siguientes términos:

“Se lleva a cabo un análisis de inversión que va desde la estructuración del padrón de productores, el nombramiento o ratificación de representantes, se toman los datos de los recursos de producción y ahí es donde se define el porcentaje que va a aportar el FR y el que va a aportar el productor. El FR aporta el 75% y el 25% los productores. Entonces desde ahí nos empezamos a dar cuenta si la actividad es rentable... Se proyecta la venta del producto al final del proyecto; si no hay rentabilidad les pedimos que se metan en otro proyecto o se hagan cambios en las labores que hay que hacer... Después se elabora un resumen del proyecto en un formato, se llenan por la parte técnica, y por la parte ejecutiva y son presentados al interior del Consejo Directivo para su análisis; si hay viabilidad, no hay que hacer arreglos, y hay recursos en bancos, se programa su ministración”¹

¹ Entrevista a Consejo Directivo y técnicos del Fondo Regional Zahuaxi. Huauchinango Puebla, octubre 2004.

Esta situación compleja hace que el tiempo de aprobación del financiamiento sea variable. Los técnicos y autoridades comentaron que cuando el Fondo tiene capacidad de financiamiento, debido a la recuperación exitosa de los préstamos concedidos podía otorgar el préstamo en un lapso corto, un mes o algo más. En caso contrario, después de aprobado por la Asamblea era programado en el paquete que año con año se presentaba al INI para financiamiento.

De esta manera los préstamos estaban sujetos a la normatividad que el INI junto con Sedesol pactaban para la autorización de recursos: Las solicitudes eran analizadas en las oficinas regionales, estatales y por último en las oficinas centrales, después de aprobadas esperaban que la institución recibiera recursos y los asignaba a los proyectos. Esto representó y aun representa un cuello de botella que se ha tratado de resolver, ante la autorización tardía del financiamiento y la forma de comprobación de los gastos que tienen que realizar los productores. Por el contrario, en el Banco Grameen bajo la metodología de grupos solidarios el tiempo que transcurre entre la solicitud del préstamo y su otorgamiento es de alrededor de dos semanas. La rapidez con que se otorga el financiamiento, tiene un costo, ya que las organizaciones que reciben un crédito, simultáneamente deben realizar un ahorro forzoso, con el que el Banco financia nuevos proyectos.

Los préstamos y su orientación

Hemos señalado como a partir de 1995 el INI fue perdiendo interlocución con la Presidencia de la República quedando sujeto a la Secretaría de Desarrollo Social, que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, determinaban la normatividad que debía seguir.

En 1999 los recursos federales asignados a los programas del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social, del Presupuesto de Egresos de la Federación a cargo del INI, se

consideraron un subsidio federal y, quedaron sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, por lo que el INI debería identificar claramente a la población beneficiada, para evitar la duplicidad de subsidios, así como incorporar procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitieran ajustar las modalidades de su operación y, de esta manera, garantizar la obtención de información y evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y ampliación.

El acuerdo suscrito con la Sedesol sujetó a los Fondos Regionales a una evaluación constante de los sujetos, los beneficios obtenidos y además la ampliación de los mismos. Esto validó lo que en los hechos se venía haciendo y una de esas prácticas era que los recursos fiscales se orientarían en “70% como mínimo para la atención de productores y organizaciones que a la fecha no hayan sido atendidos; 30% como máximo para los productores atendidos en ejercicios anteriores, siempre y cuando hayan cumplido sus compromisos de pago” (Diario Oficial de la Federación, 1999).

Esta disposición se modificó hasta el 2003 e indudablemente tenía como fin evitar que estas instancias se volvieran un coto cerrado al que sólo tuvieran acceso las organizaciones que ingresaron desde un principio, pero como un efecto derivado, provocó el crecimiento artificial de los FR al presionar para que ingresaran nuevas organizaciones o grupos de trabajo, lo que significó un freno a la consolidación de los mismos.

Desde que se crearon, la Secretaría de Hacienda, impuso otros límites a la política de los FRS. De una u otra manera, las disposiciones administrativas repercutieron en su funcionamiento y consolidación, como lo hizo la fijación de los montos específicos para cada sector de actividad y beneficiario, establecidas entre 1999 y el 2001 en las Reglas de Operación. Tal vez lo más importante es que esos montos autorizados por proyecto, no correspondían a la realidad agrícola y ganadera de las diferentes entidades del país, con lo que se bloqueaba la producción, ya que estaban muy por debajo de los costos de los insumos y productos requeridos, por lo que los FRS solicitaron su modificación. Petición autorizada hasta el 2003.

A diferencia de algunas parafinancieras, que otorgan préstamos sin importar cual será su destino, en los Fondos los recursos son para financiar proyectos productivos y son a la palabra del productor, ya que en ningún momento se verifica si este tiene capacidad de pago, al contrario de los bancos, donde un funcionario verifica que el prestatario tenga los ingresos suficientes para sostener el pago del crédito y en el caso del Banco Grameen, se verifica que tenga además capacidad para el ahorro forzoso que se le piden como requisito para contar con el crédito (véase Jain, 1997:51).

La política de préstamos es muy diferente en los Fondos, Zahuaxi por ejemplo, autoriza montos pequeños. En el 2004 autorizaba 4 mil pesos por socio, por hectárea:

“Nada más se les presta para una hectárea para grupos nuevos, como primer crédito. Si el productor tiene menos de una hectárea se le presta para esa media hectárea. Si siembra más de una, se le puede prestar para una, después de que recupera el recurso del proyecto, puede solicitar otro y eso se llama revolvencia, para poder acceder a otro préstamo tienen que pagar el recurso, capital e intereses...Hay grupos que ya le han dado un cierto número de revolvencia, cinco o hasta ocho veces de revolvencia”.²

En el Fondo Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla los créditos son variables, dependiendo del proyecto. Los proyectos ganaderos por ejemplo, tienen diferentes plazos: bovino de engorda dos años, a los socios se les prestan 10 mil pesos que le alcanzan para comprar dos animales. En los agrícolas (haba, maíz, tomate que es un proyecto caro) solicitan entre 10 y 15 mil pesos por persona, una hectárea necesita 50 mil pesos para su cultivo. Los proyectos más caros son los de acopio y comercialización de productos como la pimienta³.

El Fondo Zahuaxi ha mantenido una política de préstamos pequeños a diferencia de otros, sin embargo, esto ha facilitado que los productores puedan pagarlos, así como ha determinado el tipo de proyectos que puede financiar, con una repartición más equitativa de los recursos, lo que mostraba en 1999 una tendencia menos favorecedora de los grupos

² Entrevista a Consejo Directivo y técnicos del Fondo Regional Zahuaxi. Huauchinango Puebla, octubre 2004.

³ Entrevista con el Consejo de Administración del Fondo Regional de Tisenyetokej Kachiquinin, Zacapoaxtla, Puebla, 25 de febrero del 2005.

cupulares (Meza, 1999). Esta situación y el hecho de contar con grupos solidarios están en la base de su relativo mayor éxito en su desempeño financiero.

A partir del 2003, los Fondos Zahuaxi y Tisenyetokej Kachiquinin empezaron a otorgar préstamos personales. Como bien lo apuntaba el coordinador del Fondo Zahuaxi, esto los encamina más claramente a constituirse en un organismo parafinanciero:

“Lo que pasa es que determinado momento tienes que tener tu cartera de clientes, es que esto es un negocio.... Están empezando a dar créditos personales. Y a escoger las comunidades, a seleccionar las comunidades indígenas. Es que tú no le puedes dar a una persona que no te va a pagar. Se acabó el paternalismo”.⁴

Para este tipo de préstamos, el FR Zahuaxi está pidiendo una garantía (un bien inmueble, terreno o casa), con el propósito de asegurar la recuperación del crédito. Es un préstamo de libre disponibilidad del productor. Con plazos y tasas de interés diferentes a los préstamos productivos (la tasa de interés es del 2.5% mensual o 30% anual y la recuperación es en pagos parciales, cada 6 meses, incluido el pago del capital, por un plazo máximo de dos años).

En el caso del Fondo Regional Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla los créditos empezaron teniendo como límite inferior 30 mil pesos, y con posibilidades de prestar hasta 50 mil pesos. Sin embargo, el incumplimiento del pago ha ocasionado una moderación en los montos: de mil y hasta 15 mil pesos. Los requisitos que han establecido para la autorización del crédito son: que el solicitante sea miembro del FR, sin créditos vencidos, que demuestre solvencia frente al Fondo y que la asamblea de la organización autorice el préstamo.

⁴ Entrevista con Saúl Aguilar, coordinador del FR Zahuaxi, Huauchinango Puebla, octubre 2004.

La adopción de una figura legal y sus límites

Los Fondos Regionales enfrentaron dificultades para constituirse legalmente. En la Sierra Norte esa decisión se pospuso durante la primera década, solo el Fondo de Zacapoaxtla emprendió esa tarea en 1994; a partir del 2003, los demás ya no pudieron soslayar este requisito establecido por la institución financiadora. Varias situaciones influyeron en el aplazamiento de esta decisión. Una de ellas fue la falta de orientación sobre las posibilidades de crecimiento que tendrían según la elección que hicieran. Otra fue la falta de medios para cubrir los gastos que implicaba formar las asociaciones o sociedades; o bien se les dificultaba la tramitación frente a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Hacienda.⁵

Esta situación con el tiempo representó un obstáculo para las propias organizaciones que buscaban ampliar su campo de acción, en virtud de que para poder obtener otros financiamientos tanto nacionales como internacionales, necesitaban cumplir este requisito. Sin embargo, después de tomada esta decisión, tuvieron que asumir nuevos retos, de orden administrativo que derivaron en complicaciones para la organización:

"Al constituirse se forman como figura legal y tienen que conformarse con un Consejo de Administración, ... entonces lo que teníamos como Consejo Directivo del FR automáticamente puede decirse que desaparece, porque existe el Consejo de Administración. Sin embargo, teníamos Fondos que contaban con dos consejos uno directivo y otro de administración. El Consejo Directivo era nada más para poder gestionar o recibir los recursos fiscales y poder aplicarlos y el Consejo de Administración marcaba el curso de recuperación, ya que se avocaba a trabajar con todas las organizaciones que estaban afiliadas a su figura legal. Hubo momento en que los dos consejos tenían muchos problemas."⁶

La adopción de la figura legal también llevó aparejadas decisiones en cuanto a la forma como se incorporan los productores al Fondo, por ejemplo, el Fondo Zahuaxi, adoptó la figura de sociedad cooperativa de responsabilidad limitada, por tanto los socios que se

⁵ "Hay unos notarios, porque creo que finalmente es el notario que quiere cobrar \$1500 por organización. Tenemos Fondos que tienen más de 20 organizaciones, entonces ¿cuánto sale?" (Entrevista con MVZ Rafael Juárez Carro Coordinador de Fondos Regionales de Puebla, 15 de abril de 2004)

⁶ Entrevista con MVZ Rafael Juárez Carro Coordinador de Fondos Regionales de Puebla, Coordinación Estatal, Puebla, 15 de abril de 2004.

incorporen a ella, lo hacen como personas físicas y no morales, es decir, a título personal y sin limitaciones para realizar actividades rentables. En el caso del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoaxtla como sociedad civil de responsabilidad limitada, requiere que los integrantes se agrupen en una figura moral, generalmente, lo han hecho en la de Sociedades de Solidaridad Social. Previamente ingresan al Fondo como Comité Local Comunitario, y sólo después si les interesa integrarse a la Sociedad Civil protocolizan su acta frente al notario, generalmente adoptando como figura la de Sociedad de Solidaridad Social. Esto conduce a que la responsabilidad del pago del crédito recaiga en las organizaciones fundamentalmente y no en los individuos, aunque depende de ellos. Otra de las consecuencias de esta elección es que sólo pueden ser receptores de donaciones y no deben realizar actividades lucrativas. Esto en algún momento podría significar un freno, pero la manera en que están salvando las limitaciones que ofrece la figura que adoptaron es creando otras para proyectos nuevos.

La legalización de los Fondos finalmente les permite establecer otras estrategias para garantizar el pago de créditos, al solicitar como garantías, terrenos y casas. Sin embargo, demandar a las organizaciones, como lo ha hecho el Consejo de Administración del Fondo, hasta el momento no ha sido la solución, porque finalmente no han conseguido que les paguen y si ha incrementado sus gastos. La falta de una reglamentación en este sentido hace que las autoridades de los Fondos procedan con criterios variables, al final de cuentas no han obtenido resultado satisfactorios.

Hay otra consecuencia práctica que se deriva de la elección de la figura jurídica para el Fondo Zahuaxi, la dificultad que tienen en reunir a los socios del Fondo para sesionar en Asamblea General, ya que implica la movilización de los delegados que representan a los más 660 socios que lo constituyen, con un gasto considerable en alimentos cada tres meses. Por el contrario el Tisenyetokej Kachiquinin moviliza a menos representantes, ya que cuenta con alrededor de 60 organizaciones socias y no socias, con reuniones mensuales.

La legalización de los Fondos establecida para impedir la corrupción que se había dado a lo largo de estos años de funcionamiento, tuvo por objetivo también facilitar la fiscalización de Hacienda, ya que si no pagan impuestos, por lo menos declaran su situación patrimonial. Pero además les permite buscar nuevas formas de financiamiento, independientes del INI a las que no habían podido acceder por esta circunstancia.

El seguimiento de los proyectos y la cultura de pago

Durante todos estos años ha sido muy criticado el papel del módulo de apoyo de los FR, sobre todo porque los técnicos, en muchos de los casos, han mantenido el control de los mismos. Al analizar su desempeño, los técnicos consideran que es indispensable el seguimiento y supervisión de los proyectos, ante todo los agropecuarios y de comercialización.⁷ Su intervención no sería importante si los Fondos Regionales no hubiesen sido diseñados para apoyar proyectos en los que existen varios riesgos, que deben ser minimizados para evitar que los productores pierdan la cosecha o mueran sus animales, con lo que se declararían en imposibilidad de cumplir con sus compromisos: “Es un proyecto en el que no sabemos que puede suceder en el trayecto”. Pero también su papel es importante para la solución de problemas cotidianos que requieren una constante capacitación e investigación de alternativas productivas.

Recientemente las dificultades que enfrentan los Fondos los han llevado a disminuir el número de técnicos que supervisan las labores agrícolas y ganaderas. Pero además el incremento de las labores de promoción en detrimento de la asesoría técnica, los está conduciendo a su vez a desempeñar más bien labores organizativas y administrativas que

⁷ En opinión del coordinador del Fondo Zahuaxi el seguimiento es fundamental entre otras cosas porque evita el desvío de los recursos hacia otras actividades: “Mucha gente te miente, por eso fracasan los proyectos, el dinero lo ocupan para otra cosa para la fiesta, para otras cosas. Pero él que está produciendo, ese te paga. Él que ya le encontró la manera de producir ese llega y te paga, ese no hay que andarlo correteando. El problema es que tanto dejas suelto el crédito, hay comunidades que han llegado a tener siete u ocho créditos y los han pagado”.

técnicas, con ello, las presiones que enfrentan también han aumentado, al grado que los Consejos Directivos cuestionan su trabajo:

“Yo he visto que –nos comenta un miembro del Consejo Directivo del Fondo Zahuaxi- los productores que están en cartera vencida no es porque carezcan de asesoría. Usted lo dijo y lo dijo bien creo que son gentes que conocen de ganando, saben que es lo que requiere el ganado. También hay veterinarias, atendidas por médicos veterinarios, por lo que pueden recurrir a una veterinaria y explicarle lo que necesitan. Los médicos de las veterinarias nos dan algunos medicamentos adecuados, pero es responsabilidad de nosotros los productores, si yo quiero atender mis animalitos y no quiero que se mueran, voy buscar el modo de sacarlos adelante. No es tanto que sea por falta de atención” (Huauchinango, Puebla, octubre 2004).

Las limitaciones económicas que enfrentan los Fondos Regionales de Puebla, ante la cancelación del financiamiento del PID, las dificultades financieras del INI para continuar apoyándolos y su imposibilidad de autosustentabilidad, los presionan para disminuir su personal, de los diez-once técnicos que tenía cada uno cuando gozaban de financiamiento internacional ahora sólo tienen dos o tres, lo que hace suponer que los que funcionan con grupos de trabajo pequeños como el Fondo Zahuaxi tiene un futuro más alentador, porque tiene más posibilidades de generar una cultura de responsabilidad entre los socios como la denomina Pankaj S. Jain, para lograr convencer a las personas de que paguen sus adeudos a tiempo (1997: 55). En otros proyectos, como los de comercialización o los de servicios (restaurantes, papelerías, gasolineras, tortillerías) los Fondos se ven rebasados, por la carencia de personal calificado que los asesores.

Lourdes Arizpe al estudiar la comunidad de Zacatipan, en la Sierra Norte, observaba que el crédito desempeñaba un papel vital en el sistema económico local. La red de relaciones sociales y económicas que se construía era trascendental para el sostenimiento de la economía y la vida ceremonial: los dueños de beneficios pedían adelantos de capital a los de beneficios más grandes generalmente en Mazatepec para poder comprar café, lo que los comprometía además a venderles el grano que beneficiaban; por su parte los indígenas solicitaban préstamos a los agiotistas para iniciar la plantación del café, para cumplir con un cargo ceremonial o para sobrevivir en caso de una mala cosecha: “Toda la complicada red de deudas en el pueblo llega muy frecuentemente a arreglos por cantidades de café o por cosechas” [1989, 1973 (c): 109 y 110].

Estos arreglos propiciaban la acumulación de tierras y la especulación, a costa de los más pobres, generalmente indígenas. Y en muchos casos hizo insostenible el pago de los préstamos, por lo que los agiotistas acumulaban una larga lista de deudores. La autora sostenía que la venta del café proveía a los indígenas del dinero necesario para absorber las pérdidas que generaba el cultivo del maíz y sostener la vida ceremonial y política del pueblo.

Hoy investigaciones en otras localidades asignan este papel clave a las remesas que envían los migrantes desde Estados Unidos. En este caso, se combina la venta del café, con la de la pimienta, el chile y la migración regional, para sostener la unidad doméstica y el ciclo ceremonial y político de los pueblos. El empobrecimiento de la población es una realidad, aunque la situación es ahora más compleja, si consideramos que en esta región funcionan otros programas sociales como Progresá y Procampo que otorgan subsidios a la población más pobre.

La intención de introducir este punto es para resaltar el papel que juega el crédito en una economía local y cómo el endeudamiento ha sido una práctica constante, para sostener la economía local, sustentada en la producción de maíz. Es pues claro, que si su producción no genera los excedentes necesarios, los productores requieren un alto sentido de responsabilidad para cumplir con los adeudos que adquieren, lo que los lleva a hipotecar sus bienes o buscar un trabajo asalariado para liquidar su deuda.

Esta es la cultura a la que se apela para garantizar la sobrevivencia de las organizaciones financieras, cuando alguna causa natural o social, hace imposible la recuperación. Hay atenuantes: la prórroga en caso de siniestro o la renegociación de los intereses. Sin embargo, la falta de pago implica la generación de intereses moratorios del 5% mensual en el caso del Fondo Zahuaxi, lo que estrangula al que no pudo pagar, a tiempo. La renegociación de las deudas que realiza el Consejo de Administración con los deudores son difíciles, ya que los productores o ganaderos no tienen ningún tipo de seguro que les proporcione un margen para sortear sequías, abundancia de lluvias u otros contratiempos. La presión del Consejo para que liquiden sus adeudos de varios años atrás, los conduce a solicitar préstamos de

emergencia con familiares, amigos o en última instancia prestamistas. En ocasiones esta situación se presta a las amenazas, hacia los miembros del Consejo.

La elevada tasa de recuperación de los créditos obtenida por el Banco Grameen, de alrededor del 98%, está basada en una serie de controles establecidos en las reuniones semanales que efectúan para verificar el estado de sus préstamos, una constante capacitación para orientar el pago del grupo en la serie de sucursales que se encuentran diseminados en el área de atención. Esta red muy amplia de sucursales y promotores no la tienen los Fondos Regionales; la Tosepan, por ejemplo, en siete años de funcionamiento de su Caja de Ahorro y Préstamo ha fundado tres sucursales, aparte de la función de cobro que cumplen sus promotores.

Viendo el otro lado de la moneda, Pankaj S. Jain al estudiar la organización del Banco Grameen señala que existe en este organismo una cultura de pago en los miembros prestatarios, aunque también los funcionarios del banco deben contar con una que evite un desempeño incorrecto.⁸ El fomento de esta cultura gerencial está respaldada por los salarios que perciben estos funcionarios, equiparables a los que la banca comercial otorga a sus empleados.

En los Fondos, tanto el personal contratado (secretaria, contador, intendente, médicos veterinarios e ingeniero agrícola) como el Consejo de Administración enfrentan limitaciones económicas: los primeros no gozan de ninguna prestación y los segundos, desempeñan sus funciones con pequeñas ayudas que les permiten desplazarse y atender sus responsabilidades. El Consejo de Administración del Fondo Zacapoaxtla recibe una compensación de 100 pesos diarios y el pago de gastos médicos en caso de enfermedad, en otros casos, reciben viáticos por sus visitas a las comunidades.

⁸ Al respecto Pankaj S. Jain dice: “La rutina de las funciones, la inducción y el entrenamiento, el mantenimiento de las fronteras, el alza de la moral, los vínculos entre las oficinas de campo y la sede, el papel del gerente de zona en la comunicación organizacional y el ejemplo de los líderes, fueron elementos determinantes para impulsar una cultura organizativa adecuada.” (1997: 67).

El motivo que aducen para el desempeño de sus funciones nos remite invariablemente a una visión diferente que aún impregna la vida de las regiones indígenas y que otorga importancia a su organización y a la búsqueda de adquirir experiencia personal, en el afán de mejorar económicamente: “No vas por el dinero, sino por la necesidad de poder organizarse o colectar los recursos para la misma organización o el grupo” (Entrevista con representantes del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin en Zacapoaxtla, 25 de febrero 2005). Sin embargo, esta visión aunque subsiste, se ve empañada en otras muchas regiones por un mal uso de los recursos de los Fondos.

La capacitación y promoción

A través del componente de servicios de apoyo a la producción del PID-Puebla se financió la capacitación de los actores que intervinieron a lo largo de la década en los Fondos Regionales. La importancia dada a la capacitación para el desarrollo de las regiones indígenas quedó expresada desde 1989 cuando se reorganiza la institución y se crea la Dirección de Organización y Capacitación Social. Los más de 40 millones de pesos utilizados para atender este tema en Puebla dejan en claro que así lo fue.

Durante el PID-Puebla se utilizaron varios modelos de capacitación para resolver las necesidades del programa de Fondos Regionales. El primero de ellos se desarrolló el primer año de actividades (1993); en el que se privilegió la capacitación técnica realizada por especialistas del Colegio de Posgraduados de Chapingo y fue dirigida tanto al personal técnico con cursos introductorios para el conocimiento del programa, como a los productores, con quienes mediante talleres, cursos y cursillos se inició el diagnóstico de necesidades. En 1994 se incorporan a estos cursos directivos y productores de los Fondos Regionales, sin embargo, la dificultad de articular lo teórico con la realidad en sus lugares de origen, el tiempo destinado a la capacitación (entre 7 y 15 días), la falta de participación de los productores en la planeación de su capacitación, el lenguaje utilizado y el hecho de que en algunos casos los capacitados no sabían leer, ni escribir o tenían dificultades en la comprensión del español, condujo a una fuerte crítica de los productores y por ende a la

descentralización del proceso de capacitación hacia los nueve Fondos Regionales que existían hasta ese momento y la ruptura con el personal especializado encargado de otorgarla. El coordinador de los Fondos en Zacapoaxtla, describía esta etapa de la siguiente forma:

“Si voy a capacitar en plagas de café me traigo a dos, tres productores cooperantes, que así se les decía, que les interese saber sobre plagas de café, que en un momento dado vayan hacer el control sobre su parcela. Esa fue la primera versión de la capacitación”.⁹

El nuevo modelo utilizado requirió la formación de Equipos Operativos Regionales (EOR)¹⁰ encargados de la asistencia técnica y la capacitación de los Consejos Directivos de los FR y de los productores. Con esta modificación los cursos y talleres se empezaron a realizar en las comunidades y no en la ciudad de Puebla como se había hecho anteriormente:

“Se trabaja una propuesta de capacitación con las organizaciones, por lo menos llegamos a nivel de dirigentes, en un taller de manera participativa, aunque todavía no se le llamaba planeación participativa, pero lo hicimos de esa manera y con ellos hicimos una propuesta de capacitación, pero también fue técnica. Pero ahí lo veíamos de manera diferente, como que el productor era el que requería la capacitación y la necesitaba en la comunidad. Los recursos eran mínimos y se daba la capacitación. Era una necesidad sin seguimiento y objetivo claro. ¿Qué quiere el productor? Que se le habilite en empaque y embalaje de café. Se le capacitaba. ¿Pero cual era la utilidad que tenía esa capacitación?”¹¹

La crítica a este modelo que no respondía a las necesidades de fortalecer el trabajo interno de los Fondos Regionales nuevamente transformó el modelo de capacitación concibiéndosele ahora para atender las necesidades específicas de los diferentes actores: los asesores del programa (los EOR), los comités directivos de los Fondos y los productores.

En este tercer modelo, la capacitación se subdividió en tres ejes: el técnico, el metodológico y el social. El *técnico* se dividió a su vez, teniendo en cuenta las problemáticas particulares

⁹ Entrevista con el Ing. Leonel Becerra Lemus, coordinador del Fondo Regional de Zacapoaxtla, CCI Zacapoaxtla, Puebla, febrero 24 del 2005, CDI Zacapoaxtla.

¹⁰ Los Equipos Operativos Regionales (EOR) estaban constituidos por un subdirector operativo, extensionistas, investigadores, promotoras de la mujer y técnicos de los CCI.

¹¹ Entrevista con el Ing. Leonel Becerra Lemus, coordinador del Fondo Regional de Zacapoaxtla CCI Zacapoaxtla, Puebla.

de las actividades productivas más importantes: café, frutales, ganadería, artesanales, etc. El eje *metodológico* comprendía la capacitación para la organización de los productores y la adopción de una metodología de trabajo para el consejo directivo de los FR. A través de este componente se brindó capacitación en temas como: figuras asociativas, planeación, presupuestación, ejecución, evaluación y control de proyectos, control de gasto, diagnóstico de necesidades, etc. El aspecto *social* incluyó el tratamiento de temas como derechos humanos, albergues, medicina tradicional.

Entre 1993 y 1997 se dieron 1 553 cursos de capacitación, teniendo como beneficiarios 33 633 personas (técnicos, consejos directivos y productores). En los años de 1996 y 1997 se consolidó la capacitación de los Consejos Directivos de los FR, tanto por el número de participantes como por la cantidad de eventos en los que se ven involucrados. Al analizarlas por regiones el número de eventos de capacitación, por ejemplo, los dos centros coordinadores con mayor número de cursos durante este lustro Huauchinango y Zacapoaxtla, otorgaron a los Consejos Directivos de sus respectivos Fondos durante el año de 1997, 5 y 18 cursos respectivamente (PID-Puebla, 1998: 69 y 71).

Independientemente de que a simple vista parecería excesivo el número de cursos, particularmente en el segundo caso, lo cierto es que a lo largo del tiempo el problema fue más bien que no se continuó realizando esta labor fundamental para consolidar a los Fondos:

“Me dieron capacitación –me expresaba uno de los ex–dirigentes de los Fondos– para armar un expediente, un proyecto. En un proyecto nos piden los antecedentes, los objetivos, las metas. Justificar bien el presupuesto que se solicita, desglosar la cotización. Ver si va ser rentable, hacer cálculos para ver si va a ser rentable. Es ahí donde nos atorábamos, porque a veces no sabíamos como sacar un porcentaje. Muchas cosas... como productores tenemos muchas desventajas.”¹²

La capacitación contribuyó en cierta medida al fortalecimiento del nuevo grupo de dirigentes que demanda la región. La trayectoria de algunos de los miembros del Consejo Directivo de los Fondos no inició, ni concluyó con este ejercicio de poder que, aunque limitado, les permite cierta injerencia en el destino del financiamiento. Dependiendo de su desempeño en

¹² Entrevista con Demetrio Ronquillo, Zacapoaxtla, abril 2005

los Fondos y sus capacidades de liderazgo han continuado en otros puestos de representación: como dirigentes de las Cajas Solidarias que se formaron con las recuperaciones del café; como directivos de organizaciones, presidentes de las juntas auxiliares de sus localidades, etc. Esta labor de representación política se combina en aquellas comunidades donde existe el sistema de cargos con la participación en las mayordomías, ya que estas últimas son vistas como un escalón en el ejercicio político de un dirigente:

“La experiencia es importante, primero en la comunidad tener cargos para llegar aquí y conocer que es una responsabilidad, aunque no es del mismo tamaño, pero ya traes la experiencia, ya conoces. Salir de la comunidad y llegar aquí, luego no sabes ni qué hacer, es una organización grande que requiere de experiencia porque se manejan muchos grupos, los proyectos, los dineros y todo eso. Se requiere de experiencia, porque vemos la cartera vencida, como dar seguimiento a los grupos, como organizarnos”¹³

La conclusión del PID-Puebla dejó en los Fondos un vacío en este sentido, provocado un tanto por la propia normatividad de los FR, ya que no se han establecido los mecanismos para que cada vez que se sustituya el Consejo de Administración de los FR (cada dos o en algunos casos tres años sucede esto), se puedan establecer formas para que la nueva dirección no parta de cero en el desempeño de sus funciones.

En cuanto a la capacitación a los productores, las diversas evaluaciones realizadas al programa invariablemente mostraron su insuficiencia. En primer lugar porque debe ser dirigida para resolver las necesidades sentidas de los actores, eso implica un acercamiento hacia ellos y en segundo lugar, porque debe ser una práctica permanente en las regiones indígenas, sobre todo cuando cuenta con un número pequeño de técnicos adscritos al programa.

Actualmente, una de las consecuencias de la separación de los Fondos del INI ha sido la falta de fortalecimiento de este aspecto, ya que los productores han recibido una menor capacitación, en tanto, el personal técnico del Fondo ha concentrado más sus energías en dar seguimiento a los proyectos de cada Fondo. En muchos casos, aunque saben de su

¹³ Entrevista conjunta con el Consejo de Administración del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin, Zacapoaxtla, febrero 25 de 2005.

importancia en el éxito de los proyectos, no se ha podido generar un programa de trabajo para los técnicos, quienes desempeñan cada vez más funciones administrativas en los Fondos.

En 1998 se volvió a modificar el programa de capacitación para enfatizar la formación de *promotores comunitarios*, con el objetivo de establecer un contacto más estrecho con las comunidades y de que los capacitados fungieran posteriormente también como paratécnicos, es decir, que los capacitados adquieran ciertos conocimientos técnicos y organizativos que sirvieran a los productores para apuntalar la labor del Fondo. De esta forma se pensaba que a través de esta figura se podía realizar el traslado de funciones a los indígenas. Ya desde 1995 se capacitaban promotores comunitarios en Huauchinango. Se había planteado esta alternativa de trabajo para resolver la insuficiencia de asistencia técnica, sin un motivo claro la propuesta no se generalizó hacia otros Fondos. Finalmente en la última etapa del PID-Puebla se volvió a retomar, un tanto como medida emergente, sabiendo que al concluir el programa no habría posibilidades de contratar personal técnico para dar la asistencia técnica a productores agrícolas y ganaderos.

En 1998 en Teziutlán se retoma la capacitación de promotores; en Zacapoaxtla se inició un año después. La razón de este retraso tenía una justificación: se pensaba que los promotores se convertirían en estructuras paralelas a los comités comunitarios que este Fondo ha impulsado con las organizaciones que quieren ingresar al mismo.

En 1995 el primer año de experimentación en Huauchinango, bajo este nuevo esquema hubo un nivel muy elevado de deserción: de los 31 promotores que iniciaron sólo concluyeron 19. Al año siguiente 32 personas concluyen la capacitación (Meza, 1999: 5-10). En 1999, las intensas lluvias dejaron en situación de emergencia la Sierra Norte y provocaron la deserción de los participantes, mientras se restablecían de la catástrofe.

Al final de cuentas la capacitación no derivó en los resultados esperados, debido al relativamente escaso tiempo que hubo para dar seguimiento a este esfuerzo institucional, así

como la inestabilidad institucional y de programas que siguió con el relevo de funcionarios indigenistas a nivel nacional al concluir la presidencia del Dr. Ernesto Zedillo.

En los dos centros coordinadores en donde se realizó con mayor intensidad esta labor, la conclusión es la misma: “La gente no entendió o no fuimos capaces de hacerla entender.”¹⁴ En Huauchinango, por ejemplo, los promotores comunitarios fueron seleccionados por las propias organizaciones, quienes en algunos casos pagaban el transporte de las personas elegidas para recibir la capacitación. El objetivo era que éstos posteriormente capacitaran al grupo, visitaran y plantearan a los productores la manera de lograr la apropiación de sus actividades y las fueran mejorando. Mientras el PID-Puebla estuvo vigente, los promotores participaron, aunque posteriormente su intervención se fue diluyendo.¹⁵ De esta manera uno de los puntos centrales del PID-Puebla tuvo escasos resultados concretos.

Para la asistencia a los cursos de formación de promotores, cada organización pagaba los gastos de manutención y de traslado de sus miembros. A juicio del coordinador del Fondo, lo que pasó con los promotores fue que esto, “lejos de fortalecer el compromiso, lo diluyó, ya que se empezaron a sentir algunos de ellos, con esa formación, por arriba de sus semejantes y ese fue uno de sus errores”.¹⁶

¹⁴ Entrevista con el coordinador del Fondo Zacapoaxtla, Ing. Leonel Becerra Lemus, 24 de febrero del 2005, CCI Zacapoaxtla.

¹⁵ “Había recursos para que se apoyaran a los promotores -nos dice uno de los técnicos del FR Zahuaxi- para que se pagaran los pasajes y tomaran sus cursos. Y después ellos los llevaran a cabo. Llegaron a dar sus eventos, preparar sus materiales y darlos en campo. Podemos decir que por lo menos ellos si aprendieron, pero probablemente en la transmisión del conocimiento a las demás gentes es donde hubo fallas. A veces porque la gente si no eres un técnico no te cree. Posteriormente cuando se terminó el PID en Huauchinango se trató de integrarlos al quehacer, al equipo del Fondo y hubo por ahí algunas fallas. El objetivo central de estos promotores era que suplieran a los técnicos cuando se terminara el proyecto, que estuvieran como promotores haciendo el trabajo que nosotros hacemos.. A lo mejor tal vez no tanto en el aspecto técnico, sino en la parte organizativa del quehacer del Fondo Regional. El avance que se tuvo fue que algunos de ellos ocuparon cargos al interior del Consejo Directivo y cuando menos ellos aprendieron y echaron andar algunos paquetes con los productores” (Entrevista con técnicos y consejo de administración del Fondo Zahuaxi, octubre del 2004, Huauchinango, Puebla).

¹⁶ Entrevista con Leonel Becerra, coordinador del Fondo de Zacapoaxtla, febrero del 2005.

Esta aseveración coincide con las observaciones de Jonathan Fox, quien al analizar el papel de los promotores de Boruconsa señalaba que el hecho de que se capacitara a estudiantes, que pronto recibirían un título y que cambiarían de empleo, negaba el compromiso constante y los años de experiencia que requiere el trabajo de promoción del desarrollo rural. A su juicio, los promotores deberían ser gente de origen campesino ya que éstos mostraban ser mucho más consistentes y se veía menos afectados por las bajas remuneraciones que recibían (Fox, 1990: 245). Lo cierto es que no sólo en el programa de Fondos, también en otros ámbitos donde se han utilizado promotores, como el de la educación emprendida por Conafe en las regiones indígena o el de salud de la Secretaría de Salubridad tuvieron un éxito relativo. La experiencia que requiere cualquier ámbito de la vida humana, dificulta a los jóvenes que están en proceso de formación el manejo de situaciones complejas por un lado y por otro, también se generan conflictos de intereses con los propios responsables de los programas institucionales de capacitación.

Organizaciones como la SCAR Tosepan Titataniske ha dado enorme importancia a la formación de promotores. Con una escolaridad de secundaria o bachillerato, estos jóvenes hablantes de náhuatl, atienden entre cinco o seis comunidades, entre 400 y 700 gentes a las que en primer lugar elaboran el diagnóstico comunitario para concentrarse después en dar asistencia a los que quieren financiamiento productivo. Estos promotores, además se encargan de realizar talleres de capacitación, con el apoyo de los asesores y sirven de enlace entre los productores, los directivos, asesores y responsables en las comunidades de cada proyecto. El éxito en este caso parece vinculado a que los promotores están insertos en la estructura organizativa colaborando en varias de las actividades de la organización, en la que laboran de manera diversa y en las que ven opciones de crecimiento personal.

La gobernabilidad y reglamentación

Westley y Branch al analizar la situación de las uniones de crédito señalan que los problemas de gobernabilidad en las uniones de crédito, se pueden englobar en dos grupos, aquellos relacionados entre el *agente* (miembros del consejo de administración elegidos y los

gerentes contratados) y los *principales* o socios de la unión. La solución a esos problemas, entre los agentes y socios, deben ser resueltos a través del establecimientos de reglas claras dentro de los estatutos para evitar conflictos de intereses, criterios para asumir un cargo, para definir las funciones del comité de supervisión, establecer los criterios técnicos de análisis de riesgo, delimitar la responsabilidad del Consejo de Administración y las multas por no cumplir los acuerdos, el establecimiento de códigos de ética y controles



Centro de Capacitación en Cuetzalan de la SCAR
Tosepan Titataniske, 2004

sobre préstamos vinculados para evitar conflictos de intereses y rotación de los miembros del Consejo de Administración (Westley y Branch, 2000: 29).

El establecimiento de reglas claras en los reglamentos internos de los Fondos es un proceso al que lentamente se han tenido que incorporar los socios. Ambos Fondos cuentan con reglamentos, en donde se establecen sanciones por la ausencia de las organizaciones socias a

las Asambleas de Representantes. Por ejemplo en el Fondo Tisenyetokej Kachiquinin estés eran en el 2005 de 100 pesos por inasistencia a las Asambleas en caso de ser una organización del Fondo y de 50 pesos cuando no lo era.

En aspectos como el cambio de directivos, en el Fondo Tisenyetokej Kachiquinin los tiempos han sido respetados casi rigurosamente, no así en el Zahuaxi. En estos casos, las presiones del INI para el cambio de autoridades han generado conflictos que remiten a la falta de autonomía real de las organizaciones en su manejo interno. En algunas de las entrevistas sostenidas con dirigentes o ex-funcionarios del INI se señalaba que no sólo en estos casos la institución ejerció presión para destituir a los Consejos, también en aquéllos en que el Consejo y los módulos de apoyo trataron de desligarse del INI.

Por otro lado existen lagunas en sus reglamentos internos que no han sido abordadas, como por ejemplo, los criterios para decidir la demanda a organizaciones deudoras.¹⁷ En el 2005 esta situación estaba generando polémica por los elevados costos que generan los juicios y la falta de resultados efectivos.

Otro grupo de problemas relacionados con la gobernabilidad tiene que ver con el predominio de los intereses de los prestatarios, que generalmente contraviene el propósito de crear una organización autosostenible, lo cual sólo puede ser contrarrestado con un servicio equilibrado. En aquellos Fondos donde se han privilegiado los intereses de las organizaciones socias es donde hemos visto que se genera un desequilibrio que amenaza la sobrevivencia de los mismos. Y aunque el INI establece en sus propias reglas de operación que el monto máximo de financiamiento a una organización no podrá exceder el 10% del capital disponible, eso no impide que haya un desequilibrio en las sumas aprobadas, dadas las necesidades productivas y de comercialización de cada una de las organizaciones, la concentración del financiamiento por algunas organizaciones y en algunos municipios.

¹⁷ Como lo señala el Maestro Manuel Hernández, para que esto suceda, es decir, para que los Fondos Regionales exijan el pago de las deudas a los productores por la vía judicial, se requiere que tanto el que demanda como el demandado, demuestren su personalidad jurídica, junto con la documentación que acredite claramente, la naturaleza de la deuda, las condiciones del pago y los comprobantes de adeudo, o el reconocimiento del deudor.

Organizaciones consolidadas como la Tosepan Titataniske optaron por abandonar al Fondo, porque en última instancia no perciben ningún beneficio inmediato o los beneficios que pudiesen recibir no son suficientes para las necesidades que tienen. Con el transcurso de los años ellos mismos crearon su propia caja de ahorro y préstamo, utilizando financiamiento, la Tosepantomin (Dinero de Todos), ahora Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (2004).



**Instalaciones de la Tosepantomin (Dinero de Todos)
hoy Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo,
Cuetzalan (2004)**

La organización tiene dos tipos de crédito: para mejoramiento de la vivienda (con un interés del 1.5 mensual) y para proyectos productivos (intereses al 2.5% mensual). Los créditos son sin garantías prendarias y hasta este año no tenían cartera vencida. La Tosepantomin cuenta con dos sucursales una en Ayotoxco y otra en Hueytamalco. La sociedad cooperativa tiene 9

promotores, un gerente, un auxiliar del gerente y un consejo de administración con 6 miembros. La importancia que le dan a la autosostenibilidad los está conduciendo a ampliar sus servicios financieros, recientemente empezaron a captar el ahorro infantil, así como el ahorro para eventos especiales (fiestas o enfermedad). En contrapartida otras organizaciones la falta de financiamiento ha significado el declive de las mismas como se señaló al referirnos al Fondo Tisenyetokej Kachiquinin.

Las diferencias lingüísticas y la escolaridad

En el aspecto cultural, el proyecto de Fondos Regionales no planteó nunca atender las diferencias culturales entre las etnias del país, aunque los propios funcionarios institucionales perciben las cosmovisiones diferentes al relacionarse cotidianamente con los miembros de las organizaciones, refiriéndose a ellas:

“Cada región tiene su manera de pensar. Los totonacos son muy diferentes. Muy difíciles de tratar. En el Zahuaxi una gran parte es ya mestiza, muchos hablan algunas lenguas, pero es más mestizo. Vas con un totonaco y entre ellos se ponen hablar totonaco.... Si no les preguntas no lo dicen en castellano. Por el contrario, los nahuas aunque hablan en su dialecto te traducen lo que la persona está diciendo”.¹⁸

En Huauchinango, a los totonacos se les considera como una etnia más pagadora, al contrario de los nahuas quienes tienen fuertes adeudos con el Fondo Zahuaxi. Se les percibe como “más abiertos”, más aculturados, a diferencia de otras regiones como Huehuetla, entre otras cosas porque en la región de Huauchinango, el bilingüismo es una práctica común que abarca al 80% de los hablantes.

Las diferencias también son percibidas por los propios indígenas y tienen un origen histórico. Por ejemplo, los totonacos de la región de Zacapoaxtla señalan la discriminación de que son objeto por la población nahua. Esta actitud refleja también una postura política diferente frente a la institución, con la que han tenido enfrentamientos que los han llevado incluso al secuestro del director de uno de los Centros Coordinadores Indigenistas, en 1995.

¹⁸ Entrevista con el MVZ Rafael Juárez Carro, Coordinador de Fondos Regionales de Puebla, Coordinación estatal, Puebla, 15 de abril de 2004.

En la práctica las diferencias lingüísticas se han resuelto tratando de ajustarse a la condición multilingüe de algunos fondos, como en el caso de los FR de Tepexi de Rodríguez donde conviven nahuas, mixtecos y popolocas. En ellos los Comités Directivos cuentan con dos o tres personas de cada lengua, para tener un conocimiento más preciso de las diferencias internas. En el caso de Tepexi, las asambleas se realizan en español. En Huehuetla, se llevan a cabo en totonaco, aunque designan una persona que levanta el acta en castellano. Uno de los ex-dirigentes del Fondo Tizenyetokej Kachiquinin me comentaba que cuando se le acercaba un totonaca vestido en forma tradicional (pantalón y camisa de manta) se dirigía a él en totonaca para facilitar el diálogo.

Sin embargo, las diferencias en la comprensión del español, en escolaridad, aún dentro de la dirigencia del Fondo,¹⁹ que difícilmente supera la secundaria, plantea retos a los capacitadores para lograr que los representantes de los FRS entiendan el manejo de un programa que exige el seguimiento financiero cotidiano y para evitar, a través del control del mismo, la corrupción. Un caso extremo, que ejemplifica esta situación ocurrió en Huehuetla, donde la comisión financiera firmó algunos oficios y cheques, sin saber de que se trataban, justamente porque no sabían leer, ni escribir, pensando que era suficiente con lo que la contadora o el técnico les dijeran, con lo que se generó un problema que tuvo que ser llevado a la Asamblea General de Delegados, pese a que la normatividad de los Fondos señala como requisito para que ser delegado, saber leer y escribir. Sin embargo, a veces los socios piensan que es suficiente con que la persona sea un líder nato, honrado, para que pueda asumir un cargo de esta naturaleza.

¹⁹ Por ejemplo en Huehuetla, los informes del INI reportaban las dificultades para entender este programa: “Se encontró, que para poder fijar la tasa de recuperación existe una falta de comprensión por parte de las comunidades (manifestada también por el Consejo Directivo) ya que el programa emergente de café no tiene una normatividad clara confundiendo con el programa de FRS, si bien el Consejo Directivo tiene claro que los proyectos deben ser recuperables, y que permitan capitalizar al Fondo, existe inconformidad por parte de alguna gente para `pagar el interés” (CIIDPIM, Fondo Regional Huehuetla. Investigación básica para la acción indigenista, FD 21/145.

La carencia de líderes con una educación media superior es un problema importante si consideramos la complejidad financiera que paulatinamente ha ido adquiriendo el programa y que tendrá que adquirir conforme busque sostenerse financieramente y la elemental educación que tiene la población en el estado, que enfrenta uno de los índices más bajos de escolaridad, 5.6 años en promedio en la década de los noventa, y en el año 2000, apenas superaba el 6 año de primaria.

Al comentar esto con los miembros de los Consejos de Administración señalaban que estas deficiencias pueden ser suprimidas con la debida asesoría técnica y capacitación. Esto es factible siempre y cuando estén concientes de ello y puedan pagarla.

La nueva visión que plantea el BM busca que los organismos financieros estén dirigidos por profesionales. En algunos casos se hace énfasis en la necesidad de combinar personal proveniente de disciplinas sociales con profesionales en finanzas para atender la evolución de las ONG a organismos de intermediación (Otero, 1998: 133). En el caso del Banco Grameen, se menciona que los funcionarios eran egresados del College o la universidad (Jain, 1997: 64). Una decisión de este tipo terminaría con la serie de objetivos que se plantearon al crear los Fondos, pero eso obligaría a buscar que los Consejos Directivos reciban una fuerte capacitación y una asesoría constante para responder a los nuevos retos.

Autosostenibilidad vs. dependencia financiera

Es interesante observar cómo el relativo éxito de los Fondos está fundamentado en varias estrategias que siguieron, una de ellas es la mezcla de recursos provenientes de varias instituciones: del financiamiento internacional del FIDA en primera instancia, pero también a través del financiamiento a otras instituciones como el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (Fonaes), que proporcionó préstamos a organizaciones productivas con proyectos rentables; FIRCO y la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Puebla, por mencionar algunas de las más importantes, lo que les ha permitido realizar acciones de mayor amplitud, refinanciar e impulsar nuevos proyectos. Los proyectos de mujeres recibieron financiamiento del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, (PMA), del Fonaes, de Musol y del PACMYC.

En México esta estrategia está sustentada en la experiencia de varias organizaciones productivas que han crecido en función de la solicitud de préstamos internacionales y nacionales. Dos ejemplos de ello son: La Tosepan Titataniske y la UCIRI en Oaxaca.

La tan buscada sostenibilidad que se establece como meta para el desarrollo de los organismos financieros en la práctica es discutible. Organismos como el Banco Grameen hasta el año de 1992 tenía un alto índice de dependencia de los subsidios (Jain 1997: 69). Los Fondos utilizaron la mezcla de recursos procedentes de fuentes alternas al INI para financiar proyectos que requerían grandes montos:

“En el caso de maquinaria se trabaja mucho con Alianza con el Campo. Los Fondos Regionales financian con recursos la compra de implementos de maquinaria agrícola y ante Finanzas o el programa Alianza para el Campo, gestionan recursos para el tractor. O en ocasiones solicitan lo que es el tractor, pero como hay que dar un porcentaje en efectivo, solicitan el efectivo al Fondo Regional, para dar esa parte al programa... Ese es un proyecto integral ya que gestionan recursos ante varias dependencias...El número de personas que pueden gestionar un crédito son ocho...Pero para que sea efectivo el trabajo de un tractor se requiere 116 hectáreas laborables, así lo dictaminan”.²⁰

Los consultores internacionales en instituciones financieras aconsejan más que la mezcla de recursos, la diversificación de sus servicios para compensar el deterioro de su capital y los gastos que incluyen pago de servicios públicos, jurídicos (para apoyar el cobro de préstamos vencidos), salarios de técnicos, administrador y Consejo de Administración, mantenimiento de inmueble y vehículos, impuestos y viáticos del personal. Esta diversificación implica la fijación de tasas de crédito reales, entre otras cosas.

Hasta ahora la fijación de las tasas de interés en los Fondos se ha hecho de manera arbitraria. El criterio que se ha seguido ha sido el de mantenerse en los rangos que tienen los préstamos comerciales, buscando estar por debajo de las tasas impuestas por los prestamistas locales. Sin embargo, se han establecido de manera indistinta, para un manejo más eficaz, y en

²⁰ Entrevista con MVZ Rafael Juárez Carro Coordinador de Fondos Regionales de Puebla, 15 de abril de 2004.

algunos casos las tasas preferenciales que anteriormente se otorgaban, como en las artesanías o en los préstamos a organizaciones de mujeres se han eliminado. Sin embargo, esto es insuficiente para una organización con un frágil equilibrio financiero y sería necesario analizar en forma más específica la situación de los Fondos para evitar en un momento determinado la desaparición de estos organismos.

Las experiencias de algunos programas exitosos de intermediación financiera muestran que la captación de ahorros se convierte en una parte esencial de los mismos. Por ejemplo, el Banco Grameen, Prodem, algunas organizaciones de Colombia y la Sociedad Cooperativa Tosepantomin solicitan a sus prestatarios ahorren un porcentaje del préstamo que les conceden (Otero, 1998: 143).

Esto daría cierto margen en la administración a los Fondos para contar con recursos en el momento en que concluya el financiamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, esto también los colocaría ante nuevos retos. Por el momento buscar la autosuficiencia significa para la dirección del Fondo de Zacapoaxtla trabajar con responsabilidad, con el grupo:

Aquí no es “agiotismo”, para nada, es trabajar con el grupo. Hay candados y hay apertura, donde hacer excepciones, sin perder el objetivo de trabajar con indígenas, pero ya con indígenas más responsables, porque nosotros aprendimos que hay de pobres a pobres, de escasos recursos, trabajadores y que no les alcanza el recurso para desempeñar su trabajo. Pero hay flojos o hermanos indígenas que toman el dinero y no saben o no lo quieren trabajar. Ya llegamos a eso, concretamos eso. Se pretende hacer una cartera de clientes preferenciales, porque les damos luego a muchos y luego para la recuperación es difícil. .. Lo cierto es que cada quien esta creando su propio sistema. Nosotros no podemos copiar a ninguno y ninguno nos puede copiar tan fácil”.²¹

La falta de rendimientos de los Fondos fue uno de los factores, entre otros que limitaron su financiamiento. Hasta el año 2000 se empezaron a reestructurar los créditos en Puebla para poder sanear la cartera y actualizar el padrón de socios de los Fondos, ello condujo a dar de

²¹ Entrevista con el Consejo de Administración del Fondo Tisenyetokej Kachiquinin, Zacapoaxtla, mayo 2 de 2005.

baja a las organizaciones que ya no estaban vigentes, que ya no asistían a las asambleas generales o que habían quedado a deber. Esta decisión saneó los Fondos, en Puebla y facilitó la reestructuración de los créditos:

“Desde el 2000 se empezó a trabajar pero fue hasta el año pasado, 2003, cuando ya autorizó la Dirección General de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que definitivamente se reestructurara de acuerdo a lo programado. Se cancelaron proyectos de difícil cobro, principalmente los de café, los de desastre, o que ya no eran recuperables porque la gente ya no estaba aquí. Los reestructurados son los que todavía se logró contactar a las organizaciones y se hizo una prórroga, por ejemplo tu proyecto acabó en el 98 y me debes tantos miles de pesos, te extendo el plazo hasta el 2005 para que me pagues. Mediante un convenio que se hizo entre el FR y la organización, se fueron reestructurando todos los créditos”.²²

Consideraciones de este tipo, han conducido a los consultores en microfinanzas del Banco Mundial a recomendar en otros países que los Fondos Sociales no presten servicios financieros directamente, sino que lo hagan a través de instituciones microfinancieras asociadas (Gross y de Silva, s.f.).²³

Responsabilidad social y vigilancia

La falta de recuperación de los proyectos tiene varias causas tanto técnicas (seguimiento, planeación) como naturales (sequía, exceso de lluvias, plagas) o sociales (fraudes, etc.) pero también existen otras razones que están relacionadas con la lógica con que opera el programa y que la gente debe asimilar después de años de una política asistencialista: “Nuestra gente aprendió a recibir dinero y a devolverlo. [A pagar] el crédito con interés”. Esta afirmación que hoy sostienen algunos de los funcionarios indigenistas y miembros de los Consejos de Administración de los Fondos forma parte del aprendizaje que han tenido

²² Entrevista con el MVZ Rafael Juárez Carro, Coordinador de Fondos Regionales de Puebla, Coordinación Estatal, Puebla, 15 de abril de 2004.

²³ Al respecto los asesores del Banco Mundial dicen: “Puesto que las microfinanzas eficaces requieren la existencia de una relación comercial entre las Instituciones Microfinancieras Asociadas (IMF) y el cliente, no se ha demostrado que los fondos sociales sean un vehículo apropiado para hacer préstamos directos. Más bien habría que dejar las decisiones relativas a los préstamos en manos de las IMF cuyo funcionamiento se evalúa en base al tamaño y calidad específicos de la cartera y otros indicadores apreciables de rendimiento” (Gross y de Silva, s.f: 3).

los socios, aunque no es válida para todos los productores que ingresan año con año al Fondo. La falta de claridad política, conocimiento de su historia y de los derechos y obligaciones que tienen que asumir productores y organizaciones al afiliarse debe de revertirse para evitar la descapitalización de los mismos. Las diferencias de género también se expresan al momento de liquidar sus adeudos. En Ahuacatlán por mencionar uno, las mujeres pagan puntualmente. Esta conciencia es una expresión de la situación diferente que viven y que debe ser investigada a profundidad.

Hasta este momento los Fondos no pueden vivir con las utilidades que perciben. Sus consejos están compuestos por seis, nueve y hasta doce gentes. Todos reciben una compensación, en algunos casos acompañada de viáticos por las salidas a comunidad. Esto significa una erogación superior a las ganancias que perciben, lo que hace imposible sostener la estructura.

En este punto es donde se requiere la formación de cuadros comunitarios que día con día recuerden a los socios la importancia que tiene tanto el conocimiento de la mecánica del programa (elaboración de un proyecto, gestión de recursos, seguimiento), como la vigilancia que deben ejercer sobre sus representantes. Mediante su labor se evitaría en un momento la aprobación en la Asamblea de los Fondos de medidas que perjudiquen la sostenibilidad financiera de su asociación o sociedad.

La función de los promotores en la formación de una conciencia sobre la obligación social de pagar que asumen al incorporarse a la organización, es un punto sustancial, lo cual favorecería que los productores se apropiaran del Fondo, en el sentido de que dado que les pertenece, si pagan puntualmente pueden ampliar los beneficios *a posteriori*, ya que podrán recibir otro crédito. Por otro lado su actuación contrarrestaría el hecho de que sean los técnicos de los módulos de apoyo sobre quienes se sostenga la continuidad del mismo, al contar por un lado con la experiencia técnica que requiere la conducción de los proyectos y por otro, gozar de una permanencia que no tiene el Comité Directivo.

Autonomía y democracia

Hasta que punto los Fondos Regionales pueden lograr un equilibrio financiero desligados del financiamiento institucional. Es una pregunta que me hice a lo largo de la investigación. Numerosos factores están en su contra. Tanto el Fondo Tisenyetokej Kachiquinin, como Zahuaxi y el Fondo Unión Serrana, sobre el que no me había referido hasta este momento, mantuvieron una estrecha relación con la dirección de los Centros Coordinadores durante la primera década de su funcionamiento. La dependencia económica y política fue significativa. En algunos momentos esta relación permitió el crecimiento de los Fondos; en otros, por el contrario, la ingerencia ha sido conflictiva. Lo cierto es que ambas partes y por motivos diferentes, en los últimos años han estado haciendo un esfuerzo para liberarse de esta estrecha relación.

Algunas de las personas entrevistadas me dejaron ver hasta que grado los Fondos son un claro reflejo de la institución: La delimitación del área de cobertura del Fondo, el control sobre el financiamiento a través de las reglas de operación, el diseño del sistema de administración creado para responder al control del INI. Sin embargo, poco se habló de un aspecto central que se puede observar al acercarse al funcionamiento de los fondos y que mucho se discute en el medio académico, el problema de la representación.

Dentro de la estructura de los Fondos, la figura del Secretariado Técnico, tenía un peso decisorio. ¿Por qué? Porque a través de ésta se vigila el funcionamiento de los Fondos. Como lo comentó uno de los ex-funcionarios institucionales esto sigue pesando sobre las decisiones que toma el Consejo de Administración de los Fondos. La estructura del Fondo mantiene como máximo órgano de decisión a la Asamblea General de Representantes, a pesar de ello, existen diversas formas para influir sobre ella y facilitar la aprobación de medidas que no necesariamente sean benéficas para el conjunto:

“La institución no es democrática para tomar las decisiones, toma sus decisiones de manera muy vertical. Y entonces no puede operar de manera democrática y horizontal, porque sencillamente los tiempos, las formas no lo permiten. Supón que hay un asunto que se tenga que decidir a la voz de ya, no los puedes reunir, aquí a lo mejor los puedes reunir, porque los señores consejeros tienen teléfono, se les puede ir avisar, viven cerca y los reúnes, para tomar el acuerdo, ¿y dónde no? Sencillamente le hablas al que está más cerca, al que es el más

“chicho”, con él platicas, incluso se llega a tomar la decisión y en los oficios puede firmar por el Fondo Regional, el representante del Consejo Directivo y aparece el nombre, la firma, el sello, porque así se toman las decisiones. El fondo es un reflejo de la institución. Se llega a que una sola gente decida en muchos de los casos por los que tendría que decidir primero, revisar el Consejo y avalar la Asamblea General de Delegados. ¿Por que se vicia? por un asunto tan natural: los vicios de la institución los pasamos”²⁴

Pero no sólo eso, cuando el módulo de apoyo y el Consejo Directivo buscaban alcanzar un objetivo y el Director del CCI sentía la presión del grupo, llegó a desarticular al módulo de apoyo. O al contrario, cuando el Consejo Directivo del Fondo perduraba más de lo estatuido. La institución presionaba para modificar esta situación. A veces incluso, sin otra justificación que la antes señalada:

“Yo estuve en dos periodos, porque la propia Asamblea nos volvió a nombrar, o sea nos reeligió, nos quedamos tres años. Cuando un Consejo Directivo trabaja o lleva bien las cosas, a veces también el propio instituto piensa que ya se le subieron encima, aquí hay que aplicar la normativa, eso pasa, cuando las cosas se van haciendo bien, no falta por ahí alguna traba y hay que cambiar. Muchas veces, y eso es cierto, no nos extraña decirlo, cuando ya uno maneja como líder a la Asamblea, se toma a menos a la dependencia o al instituto, y dicen aquí ya no va, aunque se sigan haciendo bien las cosas, pero por normativa”.²⁵

Es un hecho que cuando las direcciones llevan mucho tiempo se pervierten y empiezan los problemas de comunicación y los acuerdos se tornan cupulares. El Delegado acuerda con el Consejo, y entonces la información deja de fluir hacia la Asamblea. Se relaja el cumplimiento de las normas y esto afecta hasta el control sobre los créditos.²⁶

Esto nos deja muy claro que los Fondos no tienen en muchos casos una base social informada y crítica, que les permita cuestionar a las direcciones. Las organizaciones y los

²⁴ Entrevista realizada con ex –funcionario del CCI, Tetela de Ocampo, Puebla, en agosto del 2005.

²⁵ Entrevista con ex–Directivo del Fondo Unión Serrana, Tetela de Ocampo, agosto del 2005.

²⁶ “Ahorita que hubo cambio de Consejo empezaron a recuperar, porque que en el momento en que el Consejo se empieza a viciar, lo único que le interesa es permanecer porque la gente lo ve como un trabajo, escuchas en las comunidades que dicen: todavía sigue trabajando ahí don Felipe, lo ven como un empleo, porque en términos reales hay gente con todo y el gasto saca mensualmente como 10 mil pesos. Para una gente de la comunidad es una forma de vida. Empieza a ver una serie de negociaciones no muy sanas, empieza un proceso de que para que no presiones, no me saques, lo acuerdan, porque yo lo he visto, yo lo he escuchado, porque yo he estado. Entonces disminuye la cartera de recuperación, porque se relaja el asunto. Aunque vayan a las comunidades, se levanta un acta, se hace un acuerdo que recuperen para diciembre, en diciembre no pueden recuperar, se hace otro acuerdo. No hay la capacidad moral para recuperar, porque hay una serie de acuerdos, si me cobras, si me estás forzando, nos la vemos en la Asamblea General y empieza haber una serie de acuerdos internos y por debajo, de no recuperación y ahí se va quedando todo, por eso el interés de que se den los cambios (Entrevista con ex–funcionario del CCI, Tetela de Ocampo agosto del 2005).

individuos que las componen en muchas ocasiones funcionan con una visión muy individualista y poco politizada que les impide ver más allá de su beneficio personal: “Hay un momento en que la gente decide que el Fondo ya los ayudó, ya los mejoró y le pagan con no pagarle, sabedores de que deben... Ahora los encuentras a todos en mejores condiciones”. En otros casos, el apoyo institucional a ciertos liderazgos terminó como un negocio que benefició a unos cuantos: “No hay una lucha real por alcanzar eso para beneficio de todos”.

Hay un punto que hace endeble la democracia interna al interior de los Fondos y se relaciona con el delegado que es el canal que mantiene la relación entre el Fondo y los socios del mismo. Hasta el momento, el delegado es el encargado de llevar los acuerdos de Asamblea a las organizaciones y de mantener la relación entre el Consejo de Administración de los Fondos y las organizaciones. Como señala Roberto Diego, los delegados no tienen un buen dominio del español y al igual que la mayoría de los productores, tienen dificultades para tomar nota de los acuerdos de reuniones que duran entre tres y cuatro horas, esto limita la calidad de la información que fluye hacia los productores y en última instancia obstaculiza la toma de decisiones en las organizaciones, con respecto a los Fondos y viceversa. Si bien esto ha sido compensado con las visitas que realizan los Consejos de Administración y técnicos a las organizaciones, en última instancia es un punto más que hace frágil la relación entre las organizaciones y los Fondos y limita el carácter protagónico de las organizaciones (véase Diego, 1996: 99-100).

Para algunos el punto central a resolver es la urgente necesidad de darles autonomía política, lo que lleva al cambio en las reglas de operación, con el fin de evitar la supervisión de la institución. En este punto la pregunta es: ¿quién debe ejercer el control sobre los Fondos? La institución financiadora o los propios miembros del Fondo. O es necesaria la supervisión de otra instancia externa que pueda ser de alguna manera neutral.

Sin embargo, mientras haya desigualdad social, hasta los mejores proyectos de autonomía regional fortalecerán las diferencias existentes. En este sentido va la crítica realizada por el antropólogo Luis Vázquez, aludiendo a una de las empresas sociales que mayor reconocimiento ha recibido a nivel nacional e internacional: la empresa forestal comunal de

San Juan Nuevo Parangaricutiro, cuestionada por el hecho de que la “cultura gerencial democrática” promovida desde Banco Mundial ha propiciado el enriquecimiento de unos pocos líderes que la controlan. Luis Vázquez textualmente nos dice refiriéndose a esta organización:

“Internamente, sin embargo, impera un régimen de control social en extremo centralizado en la toma de decisiones, que políticamente se traduce en la clasificación ordinal y excluyente de comuneros según fidelidad a las metas empresariales adoptadas por la capa más beneficiada, que es también la más involucrada con el poder financiero, político y económico. Por supuesto, los opositores locales han terminado por perder tanto su membresía comunal como su condición de indios, y algunos hasta la vida. Estas expresiones poco democráticas son un defecto menor a ojos de los agentes bancarios, mucho más preocupados por mantener las condiciones generales del negocio que la justicia para la gente común.” (Vázquez, 2003).

El programa de Fondos no hace sino reproducir esta misma situación señalada por Luis Vázquez para la empresa San Juan Nuevo en Michoacán. Los mecanismos que permiten que los Fondos sean exitosos, son los mismos que impiden que los más pobres puedan saltar un escaño en su situación de pobreza. Los más pobres, piden el apoyo principalmente para cultivos de subsistencia como el de maíz, en cambio los medios piden apoyo para maquinaria, para comercios o para proyectos más redituables. Esto se debe a que los indígenas empobrecidos no pueden sembrar productos como el chile, porque es necesario contar con más capital para plantar una hectárea de chile, para la que necesitan un mínimo de 14 mil pesos que un indígena pauperizado no tiene y para el que la institución contribuye con una quinta parte de su costo. Mucho menos puede pedir un crédito cuando se le piden garantías para incluirlo en un proyecto y cuando solicitan aportar una parte, aunque no sea en efectivo, sino en mano de obra o materiales.

Al principio, se habla que en algunas regiones de Puebla el programa dio cabida a jornaleros que rentaban tierras para sembrar o de mujeres, que pedían un crédito para ganado porcino que mantenían en el traspatio de su casa. La dinámica con la que se están moviendo los Fondos está cerrando puertas a este tipo de productores.

Es por eso que se tiene que observar muy de cerca los nuevos proyectos que están emprendiendo los FRS, que van en el sentido de autorizar préstamos personales a los socios,

como se señaló con anterioridad, con lo que buscan contrarrestar la falta de créditos personales y evitar el abuso de los prestamistas de la región, quienes proporcionan créditos a tasas por arriba del 7% mensual, así como también darle más revolvencia al capital que tiene el Fondo. En esta tarea están ya varios Fondos: el Tepetl Ixtlahuat, en la Sierra Negra; el Tisenyetokej Kachiquinin de Zacapoxtla; en la Sierra Norte, el de González Ortega.

Comentarios finales

Hasta el 2003, los Fondos Regionales estuvieron sujetos a supervisión por el INI, lo que motivó su constante injerencia en los asuntos financieros. Este problema ocasionó conflictos entre la institución financiadora y los Fondos. A mi juicio, la supervisión en el uso de los recursos debió acompañarse de una mayor capacitación de los miembros de los Fondos sobre el sistema de administración y el perfeccionamiento de los instrumentos de vigilancia, como el reglamento interno. Esto hubiese ayudado a que los propios involucrados ejercieran una mayor vigilancia sobre sus autoridades.

En los Fondos Regionales persisten las diferencias entre los productores, y en algunos, incluso, éstas se acentúan. En parte porque el programa apoya fundamentalmente organizaciones, en la que predominan los productores medios. El programa ha tenido importancia en la capitalización de algunas organizaciones, que empezaron como un grupo de trabajo, como un comité y ahora tienen figura legal, infraestructura, un capital social. Contrario a lo que podría pensarse, el modelo aunque promueve la participación, entra en contradicción con los intereses de las organizaciones que se incorporan, en cuanto que el fortalecimiento económico de éstas no necesariamente implica lo mismo para el Fondo. Por ejemplo, para las organizaciones productivas es importante contar con bajas tasas de interés para sus proyectos, mientras no necesariamente es lo mismo para los Fondos.

El hecho de que existan organizaciones productivas con experiencia no garantiza el éxito de los Fondos. La capacidad de pago de los productores individuales es más importante para la sobrevivencia de estas financieras, como lo ejemplifica el Fondo Zahuaxi. Si las organizaciones cumplen con el pago de los créditos, no necesariamente es producto del éxito del proyecto, hay ejemplos de que los individuos asumen el costo en forma personal, independientemente de esto. Aunque también hay innumerables ejemplos de lo contrario, de individuos que a través de los Fondos vieron la capacidad de financiar sus propios negocios y no liquidaron sus deudas.

Desde un principio el INI solicitó para el financiamiento de los proyectos un mínimo de 25% de aportación comunitaria. Pero existen proyectos productivos donde el Fondo no les financia ni el 25%, por lo que tienen que contribuir con más recursos que los que solicitan. Esto ocasiona que los que se arriesgan a pedir un préstamo son aquéllos que tienen un mayor equilibrio financiero que les permita enfrentar imprevistos de todo tipo.¹

El programa enfrentó varias paradojas como la de financiar proyectos rentables, aunque varios de los productos producidos en las regiones indígenas como el maíz, el frijol y aún el café, son cultivados en pequeñas parcelas de temporal, poco productivas y poco rentables.

Los Fondos están compuestos en su mayoría con organizaciones pequeñas, de escasa experiencia, esto explica un poco el por qué han financiado cultivos tradicionales de la región: maíz, café, ganado de engorda. En aquellos casos en que han intentado experimentar en el área de comercialización o de producción el costo económico de los fracasos tiende a ser repartido entre los productores.

La participación es colectiva en la tramitación del crédito, pero individual en su ejercicio, lo que llega a provocar fracturas al interior de los grupos, debido a que algunos de estos productores adeudan al Fondo. Actualmente están buscando controles más estrictos sobre los productores a través de cuentas individuales, sin embargo anteriormente solo distinguían entre las organizaciones que debían y las que no o entre comunidades deudoras o no. Junto a esto están perfeccionando su cartera de clientes, ya que no tienen una buena base para su selección. En algún momento los incentivos para el pago llegaron a estar ligados a la promoción de otro crédito, lo que hacía más confusa la situación financiera de los productores.

¹ En este caso se encuentran proyectos como los de papa, los de acopio y comercialización de cualquier tipo de fruta u hortaliza, granos, los de engorda de becerros, los de comercialización de bovinos. Por ejemplo para los proyectos ganaderos se busca que el productor tenga un terreno, zacate, grano. Con estos requerimientos no pueden pedir para un rebaño, cuando más para un animal.

Las tasas de interés no son inferiores a las de la competencia, es más enfrentan problemas con varios programas que otorgan subsidios. En el caso de la producción agropecuaria, las precarias condiciones en que realizan su actividad, la atomización geográfica y sectorial desalientan la organización, a ello se agrega el incumplimiento de pago que divide a las organizaciones. En los casos de proyectos comerciales, no han podido encontrar la forma de abaratar costos que les permitan la rentabilidad de sus productos, los ensayos que hicieron no fueron suficientes para contar con compradores confiables que les paguen a tiempo. Tampoco han podido organizarse regionalmente para acopiar los productos y conseguir entrar al mercado regional directamente.

El control de los Fondos a través del Secretariado Técnico (puesto que recaía sobre el director del Centro Coordinador) se dio de manera estrecha en casi todos los Fondos a través de las cuentas bancarias mancomunadas con el INI. Su independencia en este sentido, solo se hizo efectiva hasta hace dos o tres años cuando se constituyeron en asociaciones civiles o cooperativas. Además de la autorización por parte de la Dirección del CCI para ejercer el financiamiento, el Director del CCI hacía uso de la facultad que tenía para emitir su opinión en las asambleas, con ellos incidía en la toma de decisiones, en los asuntos sobre los que se quería dejar clara la posición de la institución.

La institución indigenista financiadora, en algunos momentos controlaba y dirigía por cauces diferentes a los que los Consejos de Administración proponían. En este sentido jugó un papel importante la experiencia que tienen los Directores y técnicos del programa frente a los Consejos de Administración de los Fondos. El grado de continuidad que puede mantener los Consejos de Administración (de dos y tres años), es inferior al que tienen los funcionarios de los Centros Coordinadores, sobre todo si se considera que algunos vienen trabajando desde hace más de diez años en la institución indigenista. Por lo que quieran o no la experiencia en el manejo del programa y en la historia de los proyectos se conservó fundamentalmente en estos últimos, lo que favorece un mayor control sobre los mismos, tal como un padre que quiere evitar que sus hijos cometan los mismos errores que cometió.

Entre los líderes más claros, la dependencia económica es vista también como sujeción política por cuanto les impide tomar sus propias decisiones, equivocadas o acertadas. Esta falta de independencia se refleja en que salvo el Fondo de Zacapoaxtla, los otros (el Zahuaxi, el Fondo Unión Serrana) tiene sus instalaciones dentro del Centro Coordinador. El Fondo de Ahuacatlán se encuentra en una situación más inestable en cuanto arrienda el local donde prestan este servicio. Ese es uno de tantos indicios de hasta que punto han podido mantenerse independientes de la institución financiadora.

Por otra parte, el programa no ha podido luchar consistentemente contra la cultura de no pago, que ha sido frecuente en la región, dado que en los Fondos Regionales el conocimiento de los individuos que forman los grupos de trabajo no es tan estrecho. Los riesgos que enfrenta la agricultura de temporal han favorecido esta situación, a la que se puede agregar una falta de perfeccionamiento de los lineamientos internos de estos organismos para sancionar a los socios en caso de incumplimiento del pago de los préstamos. Sin embargo, la mejor manera de evitar esto es la persuasión y el diálogo constante con los involucrados, para que asuman la importancia estratégica que tiene contar con un organismo que los apoye en momentos de escasez.

Las formas de control que se ejercen sobre los socios es diferente en cada uno de ellos, por ejemplo, Agrupación Zahuaxi, trabaja utilizando varias estrategias, una de ellas es el apoyo a los productores que no cuentan con adeudos. Otra es no incorporar a miembros de la familia en un mismo grupo (la mamá, el papá, el primo, etc.). En otros casos los Fondos trabajan con varios grupos en las comunidades. Los conflictos se desatan cuando los productores no pagan sus deudas, ya que los otros miembros tienen que liquidarlas si quieren continuar siendo apoyados.

En un principio los cargos del Consejo Directivo eran honoríficos, sobre todo porque contaban con un limitado capital que les impedía excederse en sus gastos a riesgo de perder el control de las finanzas; con el tiempo ha sido imposible mantener esta postura ante los requerimientos del programa, que exigen la participación de tiempo completo de los directivos, esto en cierta medida ha ocasionado, el interés de algunos de los miembros de los

Consejos de Administración por permanecer en los puestos más allá del tiempo estipulado, olvidándose de que sus funciones son de representación.

La normatividad del programa no permite al Consejo gastar más del 50% del gasto de operación. En algunos casos, los derivados del seguimiento de proyectos son excesivos. Mantener el equilibrio financiero sin debilitar el seguimiento y organización de los Fondos es un desafío para los Consejos de Administración y la Asamblea General que debe tener una estrecha supervisión.

La participación en la dirección del Fondo exige un conocimiento administrativo del programa, tanto por los Consejos Directivos hoy Consejos de Administración, como por sus socios, quienes tienen que responsabilizarse de su propio proyecto, pagando puntualmente sus créditos. Los consejeros proceden de las regiones indígenas, aunque, no son en muchos casos indígenas, son líderes en sus comunidades o de organizaciones. Su experiencia en la gestión de proyectos es variable, aunque en la mayoría de los casos es escasa, por lo que no todos coinciden en la importancia que tendría para el Fondo la búsqueda de alternativas financieras distintas a las del INI.

Para los funcionarios del INI, en algunas regiones la acción indigenista de la institución es insustituible, ante la ausencia de otras dependencias, con programas productivos para atender regiones marginales. En general, las instituciones bancarias oficiales dejaron de operar a principios de los noventa, pero aún cuando esto no hubiese sucedido, la difícil situación por la que atraviesa la agricultura rápidamente hubiese cancelado esta opción. En la actualidad los Fondos perviven en competencia con otros programas que otorgan subsidios a los productores y otros que operan con créditos subsidiados, así como la formación de cajas de ahorro y bancos comunitarios.

El hecho de que FIDA financiara la asesoría técnica, infraestructura, investigación y capacitación del programa colocó a los Fondos de Puebla como entre los mejores a finales de la década de los noventa del siglo XX, sustituyó la falta de organizaciones con experiencia, lo que no sucedió en otros estados.

La impresión que hasta el momento se tiene del programa, es que no ha podido constituirse en regional, como producto de intentar dar algún beneficio a un gran número de personas. Este tipo de observaciones se han hecho a lo largo de la historia de los programas productivos, PIDER es un ejemplo que tuvo las mismas limitaciones. Las restricciones que no se quisieron atender en su momento son las que hoy se argumentan para cerrar, no sin dificultades, este capítulo de la historia de los FRS.

El análisis integral de las políticas del Estado nos permite entrever como el indigenismo constituye uno de los pilares en la construcción de la hegemonía hacia uno de los sectores subalternos, los indígenas. Contribuye no sólo a mantener la dirección del desarrollo, sino también la dominación, entendida como capacidad de un determinado grupo para dirigir a sus aliados.

Por mucho tiempo el indigenismo se configuró como un quehacer estatal unilateral, unidireccional, hacia los indígenas, con el propósito de incorporarlos a la nación. El indigenismo como movimiento ideológico y acción tuvo una visión de lo indígena estática, impregnada de utopías nacionalistas y políticas y de un culto al pasado. Sus propuestas de operación fueron criticadas por paternalistas, clientelares y verticales.

En Puebla y otras regiones del país, el análisis de este periodo nos lleva a observar la constante tensión que existe entre las demandas indígenas y la política indigenista. También se perciben en los años setenta los efectos de la financiación internacional en particular sobre las regiones indígenas marginadas, cuando los préstamos internacionales fluyeron a estas regiones para incorporarlas al mercado, disminuir el rezago social y evitar los estallidos sociales tan comunes en esos tiempos en la región.

Estos programas evidencian la función que cumple el Estado como regulador de los procesos de cambio y la sobredeterminación de los organismos internacionales que a través del financiamiento buscan aminorar los conflictos desencadenados por el capitalismo en las regiones marginadas. Ilustran además como el Estado logra un amplio consenso y construye

formas estables de hegemonía, al cooptar a líderes y organizaciones con los que puede dialogar y como la sociedad civil es parte –siguiendo a Gramsci- de la esfera de la hegemonía del Estado.

Los elementos planteados nos permiten entender como se fueron creando senderos para ampliar las vías de participación y de democratización del país. En México, la fuerte crisis económica de 1982 demandó un mayor control del gasto público y por tanto del gasto social. Esta reducción acarrió la disminución de los subsidios que caracterizaron al Estado benefactor. La llamada “década perdida” significó para el indigenismo, la instrumentación de la propuesta de participación a partir de 1986, la que formó parte de un proceso para abrir cauces controlados ante el descontento ocasionado por los programas impuestos por la burocracia indigenista a la población indígena sin su consentimiento y la reducción del gasto dirigido a las regiones indígenas del país.

Actuaba en contra de esta propuesta la pérdida de poder que el Instituto Nacional Indigenista enfrentaba desde principios del gobierno de Miguel de la Madrid, con el inicio de la descentralización administrativa que significó que los directores de esta institución perdieran su doble status que les permitía coordinar los programas educacionales y de salud desde la federación. A fines de la década de los ochenta la educación bilingüe era descentralizada dentro de la SEP y mantenía pocas relaciones con el INI; los vínculos entre ambas instancias quedaron reducidos a la cooperación en el abastecimiento y asistencia de los albergues escolares. La educación bilingüe estaba a cargo del Instituto Nacional de Educación para Adultos y de la Dirección General de Educación Indígena de la SEP. Lo mismo estaba pasando con el programa IMSS-Coplamar cuyas clínicas y hospitales dejaron de estar bajo la supervisión del INI y el trabajo integral fue sustituido por las acciones especializadas. El grado de desinterés que hubo en el gobierno de Miguel de la Madrid, sobre el tema indígena se reflejó en la ausencia de información sobre el cumplimiento de las tareas encomendadas al INI, en los informes presidenciales.

Pese a ello, la propuesta que se empezó a implementar a mediados de la década de los ochenta sobre participación colocó al INI junto con otros países dentro del proyecto del

indigenismo latinoamericano de vanguardia, que daba cuenta de los cambios en las tendencias integracionistas y en las políticas que introducían reformas a los regímenes jurídicos. El indigenismo de participación apuntaba a constituirse a corto plazo en una forma de concertación e interlocución entre los pueblos indios y los gobiernos nacionales.

En varios países de América a finales de la década de los ochenta los cambios se dirigían a reactivar la acción indigenista o a profundizarla: en Nicaragua venían funcionando los gobiernos autónomos de las regiones de la Costa Atlántica; en Brasil, la Asamblea Constituyente había aprobado un capítulo especial sobre los indios y varias normas correlativas, que implican una innovación en el régimen jurídico sobre territorios y aprovechamiento de recursos naturales. En Ecuador se reformó de modo integral la reglamentación de la ley de educación para introducir la enseñanza bilingüe y bicultural a partir de la lengua nativa. En Bolivia, Honduras y Perú se pusieron en marcha procesos de discusión de nuevas leyes sobre grupos étnicos y comunidades nativas; en Colombia y Argentina se reactivó la acción indigenista.

Esta propuesta también tuvo eco, en los planteamientos que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo venían impulsando en América Latina y África a partir de 1986 con la creación de los Fondos Sociales (FIS) para compensar los severos ajustes económicos. De esta manera, en las políticas del Banco Mundial y el BID se incluyeron tanto aspectos económicos y financieros como la venta de empresas estratégicas, el rescate bancario; como de orden socio-político: la democratización y limpieza en los procesos electores; el diseño de las políticas sociales y de las políticas hacia la población indígena, con el fin de aminorar las consecuencias del drástico ajuste económico.

Con esto se convertían en rectores de las políticas sociales en países de América Latina, y aunque, el financiamiento particularmente hacia los pueblos indígenas era escaso, como señalan algunos consultores, sus lineamientos marcaron la dirección del indigenismo en nuestro país. Algunos de los programas de Pronasol reprodujeron los principios que sostenían los FIS, como la participación de la población en el diseño de los programas, su

corresponsabilidad en la implementación, la autonomía administrativa, la participación de las ONG y la descentralización administrativa.

El INI como parte de la estructura de Pronasol incorporó las demandas de autogestión productiva reclamadas por las organizaciones productivas campesinas e indígenas con objeto de recobrar la hegemonía en algunas regiones indígenas de los estados de Puebla, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas. El impulso a estos programas movilizó a funcionarios reformistas, campesinos e indígenas y logró un amplio consenso social. El apoyo que recibió Pronasol desde la Presidencia de la República también se vio reflejado en el proporcionado al INI.

Esta situación colocó al Programa de Fondos Regionales de Solidaridad y al propio instituto en una situación contradictoria, ya que siendo éste un programa que buscaba fundamentalmente la rentabilidad y la productividad de los proyectos propuestos por las organizaciones productivas indígenas, estaba enmarcado en una Secretaría que a través de subsidios, otorgaba servicios asistenciales a la población marginada. Por lo que desde un principio esto ocasionó conflictos con los productores que se negaban a pagar los préstamos.

A través del Programa de Fondos Regionales se financiaron en el transcurso de estos años proyectos productivos (fundamentalmente agrícolas y ganaderos), comerciales y en menor medida de servicios. Su radio de acción estuvo determinado por los Centros Coordinadores Indigenistas, por lo que su cobertura comprendió zonas con variables grados de marginación. En el transcurso de más de quince años, el financiamiento en varios casos se fue centrando hacia las zonas más desarrolladas, las que tienen mayores rendimientos y mejores tierras, lo que les permite cumplir con las exigencias de rentabilidad del programa. La forma de implementación no fue fruto de una planeación regional, más bien fue una respuesta a las necesidades inmediatas de los productores.

Con el surgimiento de los Fondos Regionales aparecieron nuevos problemas derivados de la cogestión, de la división de responsabilidades que pasaron a ser compartidos con los funcionarios de los Fondos Regionales, los relativos a la administración y operación del programa. Uno de ellos se relaciona con el sentido que debe tener todo programa social de

participación, en el cual se busca el interés general, que permita la construcción del consenso y por tanto de la hegemonía sobre la población indígena.

Bajo este modelo, los Fondos Regionales han establecido una forma de intermediación con el INI, que los mantiene sujetos por un lado al subsidio estatal y por otro, requiere del pago de los créditos otorgados a las organizaciones en forma puntual para continuar funcionando. No pueden apoyar todos los productores que lo solicitan. Tienen que seleccionar entre aquéllos, que cumplan ciertos requisitos, que puedan ser financiados, que tengan probabilidad de ser recuperados y que estén en las regiones consideradas como prioritarias según los lineamientos de Sedesol, con lo que la búsqueda del interés general que debe tener todo programa social se ve restringida. No es a los muy pobres a los que se apoya.

Por lo que en su carácter de intermediarios financieros, los Fondos Regionales, experimentan las contradicciones entre el interés de servir a los productores y lograr la sobrevivencia de los mismos, y la lógica empresarial que requiere el manejo de un organismo financiero para poder sostenerse y solventar los costos que genera la prestación de servicios que realizan (entre ellos la supervisión, el control, la administración y la asesoría técnica), lo que puede encarecerlos en determinado momento, si no hay un estricto control. Por si fuera poco, la acción colectiva genera también gastos, como los de traslado y alimentación de los representantes de los Fondos, que son asumidos por las organizaciones o los Fondos. Otros, como el tiempo que invierten los productores en su desplazamiento y en las asambleas, no son contabilizados, aunque influyen a largo plazo en la organización del grupo.

En este sentido el resultado obtenido nos acerca más la visión que Gramsci tenía de la sociedad civil como una esfera, no de libertad, sino de hegemonía del Estado, fabricada con medios extremadamente complejos, instituciones diversas y procesos que cambian constantemente.

Los costos que requiere la supervisión, el seguimiento técnico y administrativo de los proyectos productivos se elevan, sobre todo en las regiones con escasas comunicaciones, con un gran número de socios, distribuidos en un amplio territorio. A ellos se agregan los riesgos

a que están sujetos por apoyar una agricultura de temporal, o proyectos ganaderos o comerciales que tienen que remontar varias situaciones desfavorables. Estas condiciones en suma influyeron en la consolidación de los Fondos Regionales y en el logro de su independencia financiera.

Por otro lado, las condiciones bajo las cuales operaban, producían constantes fricciones con la institución financiadora, al buscar esta última, la reducción de gastos para mantenerlas en condiciones financieras saludables y/o mantener las prácticas clientelares en su operación. Es por ello que la ampliación del espacio público mediante la expansión de la oferta de servicios que planteaba el INI y en última instancia los Fondos Regionales debió estar acorde con la capacidad financiera y a la vez tener un sentido estratégico, para que no sólo de un pequeño grupo de productores sino la región se hubiera visto favorecida. Pasó un poco como sucedió con el IMSS.

Creado con la intención de otorgar servicios y prestaciones a los trabajadores y que posteriormente con su ampliación a las áreas rurales a través del programa IMSS-Coplamar, entre otras cosas, la capacidad financiera de la institución se debilitó con las consabidas consecuencias que estamos viviendo (su privatización y pérdida de calidad en el otorgamiento de sus servicios).

El empoderamiento visto como el punto clave en los programas participativos no es suficiente para sostener a los organismos de intermediación financiera. El logro de la sustentabilidad es también prioritario a corto plazo. Y para ello, los funcionarios de los Fondos deben contar con la debida asesoría y capacitación para una toma de decisiones informada y acertada.

El Programa de Fondos Regionales fue producto de una política que aglutinó a los beneficiarios en torno a un proyecto ambicioso: regional, autogestivo, interesado en romper los lazos caciquiles tradicionales, sin embargo, la coexistencia de complejos intereses en juego, la falta de conocimiento, capacitación, de financiamiento entre otros aspectos, impiden que cumplan con los objetivos que originalmente se plantearon.

Bajo la relación planteada por el INI, los Fondos Regionales no pudieron generar organismos autónomos dirigidos por líderes indígenas. Si bien se perseguía empoderar a las organizaciones, la política contradictoria que ha seguido el Estado y la institución indigenista, condujo tanto a la desarticulación de las políticas sociales, como a la generación de nuevas prácticas clientelares entre los involucrados.

No podemos dejar de aceptar que las políticas sociales coparticipativas han generado ambientes más democráticos, aunque no necesariamente apoyan la formación de sujetos con una visión crítica y social de los procesos en los que participan. Las dificultades que enfrentan los Fondos Regionales, hoy cooperativas o asociaciones civiles, para conciliar la visión social y la empresarial, se reflejan en las escasas posibilidades de sobrevivencia que tienen sin el subsidio estatal. Pese a ello, constituyen una vía para conducir el financiamiento a las regiones indígenas y apoyar, mediante su perfeccionamiento, a los productores.

La existencia de programas como éste, sostenidos por casi diecisiete años confirma que mientras más se articule la estructura de la sociedad civil, más fuertes serán las instituciones de legitimación. En este proceso los participantes no han tenido el control total del programa, ya que las decisiones se tomaron centralmente en la institución. Los funcionarios indigenistas del INI consideraban que los participantes contaban con la libertad requerida para elegir lo que más conviniese a sus intereses, aunque debemos acotar que esta libertad estuvo restringida desde un inicio, ya que las organizaciones sólo se ajustaron a la reglamentación sobre la distribución de los recursos y las reglas de operación del programa, sin poder modificarla para adecuarla a los problemas que enfrentaban.

La autosustentabilidad de los organismos financieros para el campo, requiere no solo financiamiento, a éste se deben agregar una serie de factores externos e internos para un buen funcionamiento. Entre los factores externos se pueden mencionar: asistencia técnica integral, infraestructura acorde con los proyectos a desarrollar, conocimientos sobre el medio ambiente, conciencia y respeto por la naturaleza; creación y alianza con empresas entre ellas, las comercializadoras.

Entre los factores internos deben considerarse: la motivación de los participantes, la capacitación con base en las necesidades internas, la coordinación de actividades y funciones de los integrantes; la vinculación de socios y directivos; el conocimiento de la organización; la comunicación entre los integrantes, la información y la transparencia en el manejo de los recursos, además la organización debe llenar un conjunto de requisitos necesarios para su constitución (objetivos, metas, recursos materiales y humanos, una normatividad interna, una conciencia de pertenencia y lineamientos).

La complejidad de la tarea de mantener un equilibrio entre el interés general que en sentido abstracto buscaría toda política social hacia la población indígena y el interés de cada una de las organizaciones de productores, es una de las labores a las que se avocó el programa de Fondos Regionales al crear organismos de intermediación financiera (cooperativas y asociaciones). En contraposición a este fin, durante estos años el funcionamiento del programa ha generado costos, que deben ser asumidos por el conjunto de las organizaciones que los integran y que exige un estricto control administrativo y financiero de los mismos.

Es un hecho que la participación ciudadana debe apelar a la promoción y la defensa del interés público, y que el carácter bajo el cual los sujetos sociales intervengan es decisivo, sobre todo para ejercer un contrapeso al control de un grupo o un individuo sobre el financiamiento. Las políticas públicas que promueven la participación son procesos contradictorios, en donde el conflicto es inherente, aunque constituyen un avance democrático, al ofrecer procedimientos y espacios para su legitimación. Estos espacios deben ser vistos como una de las múltiples arenas donde se desarrolla la disputa hegemónica.

Al considerar un poco más de cerca la política indigenista, veremos como la participación de la población indígena ha sido justificada desde la óptica institucional, como producto de la aceptación de las diferencias culturales de la población indígena y las especificidades de cada grupo indígena, ante los fracasos que experimentó el indigenismo integracionista. La participación indígena en los procesos de diseño y adopción de las políticas indigenistas permite suponer que esto permitirá avanzar en la atención diferenciada de las etnias que

radican en el país. Sin embargo, esto no ha sucedido, el conocimiento de las diferencias culturales en nuestro país aún es muy limitado. El cambio acelerado al que se han visto sujetas las poblaciones indígenas en los últimos años, hace más difícil este acercamiento y por si fuera poco la escasa flexibilidad que adquirió el programa de Fondos Regionales no facilita esta tarea. El personal de los Fondos (técnicos y Consejo de Administración) no puede adecuarse a las necesidades culturales de la población mientras tenga que cumplir con los requerimientos institucionales (reglas de operación, tiempos institucionales, rendimiento y pago puntual de créditos, etc.)

Los líderes sociales, aunque sensibles en algunos casos, a estas diferencias, son vehículos que consciente o inconscientemente conducen a los productores por los senderos del pragmatismo. Por otra parte, la modernidad atrae a estos dirigentes que, sin una reflexión y crítica a la situación actual, se frustran, cansados de luchar por mejorar la situación en sus regiones indígenas con poco o escaso “éxito”, y se retraen ante la pauperización que conduce un liderazgo honesto y comprometido con la comunidad, prefiriendo mejorar sus condiciones familiares, antes de seguir en un constante enfrentamiento con autoridades y caciques.

Esta situación afecta también a técnicos y funcionarios indigenistas que bajo una visión reformista vieron en el programa una forma de ayudar a los productores. Las constantes fricciones ocasionadas por brindar su apoyo a productores y sus condiciones laborales poco aceptables, los expulsan del programa y los conducen por nuevos rumbos ligados a su desarrollo personal, a la creación de sus propios negocios, y en el mejor caso hacia ONG, ayudados por el conocimiento que han adquirido sobre el funcionamiento de los programas sociales.

La adopción de políticas de coparticipación por parte del indigenismo de Estado estuvo ligada a la crisis del mismo, y al hecho de que sigue siendo el principal vehículo para la redistribución de bienes y servicios que mitiguen las desigualdades económicas propias de las sociedades capitalistas. Este hecho obliga a productores y organizaciones a someterse a las reglas que imponen los programas sociales con pocas posibilidades de incidir sobre ellas.

Sin embargo, es en estos espacios donde la participación es importante y donde están los gérmenes para la formación de nuevos escenarios.

Estas políticas que impulsaron la participación social y la organización de la sociedad civil en todo el planeta tuvieron una clara promoción desde la corriente neoliberal, que busca con ello crear organismos autónomos del Estado, que mitiguen las polaridades sociales y abatan costos –considerando fundamentalmente la dimensión operativa de los programas. Las decisiones sobre el financiamiento y asignación hasta ahora han sido centralizadas y corresponden a los funcionarios de las instituciones financiadoras.

Si el indigenismo en realidad desea transitar hacia nuevas tareas es necesario que impulse formas de colaboración de la sociedad en las políticas sociales desde el gobierno, que cristalicen a nivel regional y local, formas que mejoren además la eficiencia en la asignación de recursos y reduzcan la asistencia social. También deben definir el espacio de participación y atribuciones de los funcionarios, la responsabilidad que tienen en el manejo de los fondos públicos, entre otras cosas.

Las organizaciones que se planteen transitar hacia mejores perspectivas tienen que hacerlo tomando en consideración que requieren de capacitación, controles sociales, financiamiento diversificado, asesoría técnica especializada, rigurosidad administrativa, honestidad en el desempeño de funciones, creatividad.

La experiencia obtenida a través de este programa no ha sido explorada en todos sus niveles, ni en las diferentes regiones indígenas. Pero desde mi perspectiva abrió posibilidades para impulsar el desarrollo de pequeños productores que luchan por hacer rentables sus parcelas, o de aquéllos que buscan comercializar sus productos o servicios. No así para los indígenas depauperados, que cuentan exclusivamente con su fuerza de trabajo.

Las experiencias de autogestión exitosas nos permiten vislumbrarlas como una opción para un sector de la población indígena. Los ejemplos señalados a lo largo del trabajo y en otros países –como las aseguradoras indígenas de Colombia- demuestran que se requiere un gran

esfuerzo organizativo, para alcanzar cierto grado de autonomía aprovechando las políticas neoliberales descentralizadoras del gasto. Bajo el neoindigenismo se abrió la posibilidad en México de financiar organizaciones sociales, por lo que éstas deben continuar manteniendo estos espacios, con el objetivo de generar alternativas en otras esferas de la vida social. Si bien es imposible evitar las políticas asistencialistas dada la marginación de la población indígena, deben ser combinadas con otras que generen la participación social.

El papel del Estado va más allá de apoyar estas iniciativas con financiamiento para la producción, debe extenderse hacia otras áreas como la creación de infraestructura para la producción, la investigación agrícola, la formación de profesionales que asesoren estos proyectos, la regulación de las financieras rurales, la capacitación, etc. Con ello queda claro que el neoindigenismo de Estado debe preocuparse no sólo por transferir a las organizaciones productivas financiamiento y cierto control sobre el proceso, también deben incidir en otros espacios para lograr un apoyo integral al campo.

Por su parte, en las condiciones actuales, les corresponde a las organizaciones indígenas buscar financiamiento múltiple para generar proyectos alternativos y no quedar cautivos de una institución y una forma de financiamiento; mantener una actitud crítica que les permita aprovechar las ventajas que ofrecen los financiamientos nacionales e internacionales, que también los conduzca a rechazar aquéllos que no tengan factibilidad en sus regiones.

En esta misma dirección las organizaciones indígenas deben luchar por evitar que sólo se les considere como ejecutoras de las políticas sociales de bajo costo, por lo que les corresponden estimular la redefinición de las reglas de juego, ampliando el espacio de las decisiones de lo público. Su experiencia puede contribuir en abatir la corrupción y el clientelismo mediante el control social y generar nuevos modelos de desarrollo para superar los problemas estructurales. De igual forma deben apoyar la participación de los individuos, su cooperación, concientización y organización. Es claro que, además de líderes carismáticos se requieren técnicos y profesionales en diferentes áreas del conocimiento para acceder al financiamiento, manejarlo, distribuirlo, evitar pérdidas en los diferentes procesos

(productivos, comerciales y de servicios) y apoyar a las organizaciones campesinas e indígenas.

En el año 2003 el Instituto Nacional Indigenista fue desintegrado y sustituido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La pérdida de apoyo durante el sexenio de Ernesto Zedillo se vio acompañada del debilitamiento y desmovilización del movimiento indígena durante esos últimos años. La llegada al poder de Vicente Fox profundizó esa tendencia que se vio acompañado por la incorporación a la institución de varios líderes del movimiento indígena. Seis años después el movimiento indígena en México se encuentra sumamente debilitado, no puede decirse esto de lo que sucede en otros países como Ecuador, Brasil y Colombia donde ha criticado las reformas neoliberales y construido su propio programa alternativo.

El Estado, a través de estos programas, busca la participación de un sector específico dentro de la sociedad, la de los productores indígenas organizados en torno a ellos. Aunque es indudable que por este medio, las organizaciones han tenido posibilidades de ejercer cierta presión para que la esfera pública sea efectivamente pública, siempre lo hicieron dentro de los límites planteados por el Instituto Nacional Indigenista. La capacidad de estas organizaciones de financiamiento se limitó a buscar el beneficio de los productores organizados en torno a ellos, con lo que su poder de convocatoria y de presión estuvo restringido.

Porque efectivamente como los propios integrantes y funcionarios de los Fondos Regionales reconocen, en estos espacios algunas de las actividades realizadas por el Estado pasan a ser responsabilidad de estos organismos con la finalidad de hacerlos competitivos, flexibles y democráticos, y con ello romper con las prácticas autoritarias que imponían los técnicos y funcionarios indigenistas. Pero la participación –entendida como la búsqueda del interés general- queda reducida cuando se habla de organismos financieros.

En las regiones indígenas como la Sierra Norte de Puebla no ha cristalizado una cultura política alternativa en los socios, que responda a este tipo de programas participativos. Esta

cultura política exige que los involucrados tenga una conciencia solidaria y responsable que modere su visión individualista y que los haga solidarios de finiquitar sus compromisos crediticios con los Fondos, y además los haga conscientes de la necesidad de seguir participando para vigilar y controlar a las autoridades que los dirigen, aún cuando no sean beneficiados por los préstamos que concede la institución. De esta manera los Fondos ayudarían a aquéllos que por alguna situación (sequía, helada, fraude, etc.) estén imposibilitados en ese momento de saldar sus cuentas.

En síntesis, para los autores mencionados los organismos públicos no estatales tienen que cumplir funciones sociales expresadas en la ampliación del espacio público, lo cual hace imposible su autosustentabilidad. Esto conduce a la necesidad de empoderar a estos sectores vulnerables para que puedan conciliar las funciones de promoción de la autoorganización social y las empresariales. Para ellos los organismos públicos no estatales tienen como prioridad lograr que los beneficios sean generalizados y dan por sentado su falta de sustentabilidad.

La ampliación del espacio público realizada a través de la expansión de la oferta de servicios debe estar acorde con su capacidad financiera, pero también deben tener un sentido estratégico para que realmente la región se desarrolle y el Fondo subsista.

El empoderamiento visto como el punto clave para la ampliación del espacio público no es suficiente en los programas que buscan crear organismos de intermediación financiera. El logro de la sustentabilidad es también prioritario a corto plazo. Sin embargo, en un ambiente de restricción del gasto social, de crisis agrícola, de escasa coordinación intergubernamental, de fuertes presiones debidas a la exclusión y desintegración social, conciliar el interés general que debe perseguir la política social y los intereses de las organizaciones rurales que buscan traspasar los incontables riesgos que hoy enfrentan es una tarea compleja y en algunos momentos parece imposible. En los Fondos Regionales se puede observar una constante tensión entre la necesidad de ampliar el financiamiento para apoyar a un mayor número de productores y el reducido financiamiento que las políticas neoliberales han asignado a estas tareas. También existen conflictos derivados de las diferentes concepciones

o de la forma en que los productores quieren ser apoyados y que afectan la relación entre la dirección de los fondos y la institución financiadora, o al interior de los fondos frente aquéllos productores que se niegan a pagar sus adeudos y que con ello propician la descapitalización del mismo.

Existen varios ámbitos de conflicto para el desarrollo de la corresponsabilidad como hemos señalado. A ellos había que agregar el que proviene de la adscripción de la política indigenista a las políticas sociales de atención de la pobreza, lo que ocasionó que conforme transcurría la década de los noventa, se aplicaran sobre los Fondos Regionales las directrices operacionales impuestas para este tipo de programas que exigían la focalización territorial de los subsidios, su generalización hacia zonas con una escasísima productividad, el establecimiento de límites al financiamiento que no permitían apoyar ni siquiera la producción básica en las regiones indígenas.

La dificultad de la tarea de mantener un equilibrio entre el interés general que en sentido abstracto buscaría toda política social hacia la población indígena y el interés de cada una de las organizaciones de productores, es una de las tareas a la que deben avocarse los Fondos Regionales como organismos de intermediación financiera. A este conflicto de intereses que resulta central, se agrega el hecho de que el funcionamiento de los Fondos Regionales, genera costos, que deben ser asumidos por el conjunto de las organizaciones que buscan financiamiento y que ello exige un estricto control administrativo y financiero de los mismos.

Otro de los problemas –que afecta no solo a las organizaciones públicas no estatales sino a la sociedad civil, es el desplazamiento de la representatividad. Este desplazamiento de la representatividad ocurre fundamentalmente por una coincidencia de intereses del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil. El Estado ve a las organizaciones como interlocutoras representativas en la medida que tienen un conocimiento específico, lo que provoca que muchas de estas organizaciones quieran verse como representantes de ese sector de la sociedad civil. Este desplazamiento es reforzado por los gobiernos y por los

organismos internacionales, que evitan de esta manera la politización del diálogo con los movimientos sociales y con las organizaciones (Dagnino, 2002: 383).

En el caso de los Fondos Regionales desde un principio las organizaciones aglutinadas alrededor de ellos no fueron, ni se detentaron como representantes de la población indígena, aunque en la práctica han funcionado como representantes del sector indígena organizado, ya que su forma de trabajo, mediante la realización de asambleas de socios, les facilita cierta capacidad de convocatoria y respuesta frente a los proyectos del Estado, que ha sido aprovechada por las autoridades estatales y federales.

El planteamiento hecho por Bresser y Cunill en el sentido de que los organismos públicos no estatales presionan para que la esfera pública estatal sea efectivamente pública, no se sostiene al hablar de los Fondos Regionales, porque aunque han tratado de financiar al mayor número posible de productores, el sólo hecho de estar sujetos a la dinámica que exige por lo menos la recuperación de los préstamos que conceden a los productores conduce a una selección para futuros proyectos de aquéllos que si lograron pagar sus adeudos. De tal forma, que la finalidad de una política de cogestión, como la realizada por el INI a través este programa durante la década de los noventa y después por la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, de financiar con créditos baratos al mayor número posible de productores indígenas, se ve alterada por los diversos riesgos que la producción agropecuaria o cualquier negocio enfrenta y que pueden ocasionar tanto la quiebra de la organización, como la del propio fondo. Todo ello conduce a resaltar la importancia de que estos organismos busquen la manera de ser sustentables a un mediano plazo. El planteamiento de utilizar el ahorro de los socios sería la alternativa.

Bibliografía

- Abrahamson, Peter, 1995, “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales, ¿Convergencia de solidaridades?”, en *El Estado del bienestar en la Europa del Sur* (Sarasa y Moreno, coords.), Consejo Sociales Avanzados, Madrid, pp. 113-153.
- Accorinti, Stella, 2002, “Neoliberalismo y políticas sociales. El ingreso ciudadano”, en *Maringá-PR. Cuadrimestra*, año I, núm. 4, mayo, <http://www.izar.net/fpn-argentina>.
- Agüero Rodríguez, José, 1997, “Los Fondos Regionales de Solidaridad en el marco de la Federalización”, en *Boletini*, núm. 10, enero, pp. 27-29.
- Aguilar Ayón, Álvaro, 1986, “La comercialización de la pimienta gorda a través de la Cooperativa Agropecuaria Regional Tosepan Titataniske en la Sierra Norte”, Escuela Superior de Agricultura, Universidad Autónoma de Nayarit, México. [Tesis de Ingeniero Agrónomo.]
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1990, “Derrumbe de paradigmas”, en *Seminario Permanente sobre Indigenismo, 1990-1994, Memoria*, INI, Subdirección de Investigación, México. [Inédito.]
- _____, 1994, *El pensar y el quehacer antropológico en México*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, México.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo y Pozas Arciniega, Ricardo, 1973, *La política indigenista en México. Métodos y resultados. t. II.*, SEP-INI, México.
- Alcina Franch, José, 1988, “El indigenismo en la actualidad”, en *Gazeta de Antropología* 6, España, http://www.ugr.es/~pwlac/G06_01Jose_Alcina_Franch.html.
- Alonso Salmerón, Pedro, 1993, “El proceso de organización de las comunidades indígenas en Michoacán”, en *Movimiento indígena contemporáneo en México* (Warman y Argueta, coords.), CIIH, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-34
- Araujo Monroy, 2001, *Antología de proyectos exitosos de los Fondos Regionales*, Dirección de Operación y Desarrollo, INI, México.
- Arellano, Gault David y Rivera S. Liliana, 1999, “Gobiernos locales, innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre, México, pp. 89-119.
- Ariel de Vidas, Anath, 1993, “Una piedrita en los zapatos de caciques. Ecos y repercusiones de las políticas de desarrollo en la Huasteca Veracruzana”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XI, núm. 33, septiembre-diciembre, pp. 741-768.
- Ariel de Vidas, Anath y Barthas, Brigitte, 1996, “El Fondo Regional de Solidaridad para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Dos respuestas subregionales en la Huasteca” en *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. II, *La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural* (Grammont y Tejera, coords.), Plaza y Valdés, UNAM, UAM-A, INAH, México, pp. 267-295.

Arizpe, Lourdes, 1989, [1973 (c)], *Parentesco y economía en una sociedad nahua*, CONACULTA, INI, México.

Arze Quintanilla, Oscar, 1990, “Del indigenismo a la indianidad. 50 años de indigenismo continental”, en *Indianismo e indigenismo en América* (Alcina Franch José, coord.), Nueva Imagen.

Báez, Lourdes, 2004, “Ciclo estacional y ritualidad entre los nahuas de la Sierra Norte de Puebla”, *Historia y vida ceremonial en las comunidades mesoamericanas, los ritos agrícolas* (Broda, Johanna y Good, coord.), CONACULTA-INAH-UNAM-IIIH, México, pp. 83-103.

Ballinas, V., 2000, “La SHCP definió términos de combate a la pobreza. Durante este sexenio, la política económica subordinó a la social” en *La Jornada*, 17 de octubre, www.jornada.unam.mx/2000/10/17/012n1po1.html.

Barre Marie Chantal, 1982, “Políticas indigenistas y reivindicaciones indias en América Latina, 1940-1980”, en *América Latina. Etnodesarrollo y etnocidio* (Bonfil et al.), FLACSO, San José, Costa Rica, pp.39-81.

Barrón, María Antonieta, 1995, “Fondos Regionales de Solidaridad. Un balance”, *Cuadernos Agrarios* nueva época, año 5, núms. 11-12. enero-diciembre, pp. 219-234.

Bartlett, D. Manuel, 1998, *Desarrollo económico y social 1993-1998. Principales resultados*, Gobierno del Estado de Puebla, México.

Bartolomé, Miguel A. y Barabas, Alicia, 1990, *La presa Cerro de Oro y el ingeniero el gran Dios. Relocalización y etnocidio chinanteco en México*. Tomo II, Dirección General de Publicaciones del Conaculta- INI, México.

Bartra, Armando, 1985, *Los herederos de Zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México: 1920-1980*, Era, México.

_____, 1996, *Federalismo y democracia, el papel de los municipios en el desarrollo social*, Instituto Maya A.C. (IMAC), México.

_____, 2000, “Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable. Participación social y gestión en los programas regionales”, en *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas* (Toledo, C. y Bartra, A., coords.), PNUD, Plaza y Valdés Editores y Semarnap, México, pp. 57-116.

_____, 2004, “Los apocalípticos y los integrados. Indios y campesinos en la encrucijada.

México”, en *Memoria. Revista Mensual de Política y Cultura*, núm.190, CEMOS, México.

Bascones, Luis Miguel, 1995, “La exclusión participativa, El Banco Mundial y el gobierno de los Pobres en América Latina”, en *Cuadernos Agrarios*, núms. 11-12, enero-diciembre, México, pp. 277- 285.

Bastida Muñoz, Mindähi, 2001, *500 años de resistencia, los pueblos indios de México en la actualidad. Hacia la creación de un cuarto piso de gobierno*, UAEM, III, México.

Bataillon, C., 1988, “Notas sobre el indigenismo mexicano”, *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*, CEMCA-Instituto Indigenista Interamericano, México, pp. 129-145.

Beck, 1998, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo respuesta a la globalización*, Paidós, España.

BIC, Bank Information Center, USA., 2000, *Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo* en www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad Asesora sobre Pobreza y Desarrollo, 1998, *La Utilización de Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza*, Washington, D.C.

_____, 2002, *La participación ciudadana en la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D. C., en www.iadb.org/sds/doc/sgc-06-s.pdf.

_____, 2003, *Los indígenas y la ley*, Washington, D. C., en www-iadb.org/news.

_____, 2004, *Estrategias para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*, Washington, en ID.www.dnet.iadb.org.iadbdocwebservices/iadbocsinternet/IADBpublicDocasp_x?docnum-482648.

BID, Departamento de Desarrollo Sostenible & Unidad de *Pueblos Indígenas* y Desarrollo Comunitario, 2005, *Política Operativa sobre pueblos indígenas. Borrador autorizado para información pública* en www.iadb.org.

BM, Banco Mundial, 1991, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, La tarea acuciante de desarrollo*, en www.worldbsnk.org., Banco Mundial.

_____, 1994, *The World Bank and participation*, en www.worldbank, World Bank.

_____, 1994a, *Análisis de variables y resumen ejecutivo del proyecto de Evaluación INI-*

- Boege, Eckart *et al.*, 1984, “El indigenismo y los indígenas”, Cuicuilco, núm. 11, marzo, pp. 56-57.
- Boffil Gómez, L. A., 1996, Periódico Reforma, Mérida, Yucatán, 20 de junio, México.
- Boltvinik, Julio, 2001, “Economía moral. Fox, sin voluntad para el cambio ¿Alianza para la continuidad?”, en La Jornada virtual, 30 de noviembre.
- Bonefeld Werner y John Holloway, 1994, “Posfordismo y forma social”, en *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital* (Bonefeld y Holloway, compiladores), Cambio XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fontamara, México, pp. 11-16.
- Bonfil Batalla, Guillermo, s.f., “Del indigenismo de la revolución a la Antropología Crítica”, en *De eso que llaman Antropología Mexicana* (Bonfil *et al.*), Comité de Publicaciones de los alumnos, ENAH, México, pp. 38-65.
- _____, 1978, “Admitamos que los indios no nacieron equivocados”, en *México Indígena. INI 30 años después. Revisión crítica*, INI, México pp. 149-151.
- _____, 1982, “El etnodesarrollo, sus premisas jurídicas, políticas y de organización”, en *América Latina, Etnodesarrollo y Etnocidio* (Rojas, Francisco, ed.), FLACSO, San José, Costa Rica, pp. 133-159.
- _____, 1994, *México Profundo. Una civilización negada*, Grijalbo, México.
- _____, 1995, “El indio y la situación colonial, contexto de la política indigenista en América Latina”, en *Obras escogidas de Guillermo Bonfil*, Tomo I (Selección y recopilación de Lina Odena Güemes), INI-INAH- Dirección de Culturas Populares-CONACULTA, México, pp. 359-368.
- Bresser Pereira, Luiz y Cunill G. Nuria, 1998, “Entre el Estado y el mercado, lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Bresser Pereira, Luiz y Cunill G. Nuria, coords.), Paidós, CLAD, Argentina, pp. 25-56.
- Cabrero, Enrique, 2004, “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I* (Ziccardi, Alicia), UNAM, IIS, Instituto Nacional del Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, pp. 115-132.
- Calva, José Luis, 1988, *Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, Ed. Fontamara, México.
- Campbell, Federico, 1978, “El indigenismo necesita una nueva teoría y, sobre ella, reelaborara

una nueva praxis” Entrevista a Andrés Fábregas en *México Indígena. INI, 30 años después*. Revisión Crítica, INI, México, pp. 131-138.

- Carderelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica, 1998, *Las participaciones sociales de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós. Argentina.
- Castellanos Guerrero, Alicia y López y Rivas, Gilberto, 1997, “Autonomías y movimiento indígena en México, debates y desafíos”, *Alteridades* 7(13), UAM-I, pp. 145-159.
- Castillo Hernández, Mario Alberto, 2004, “Mismo mexicano pero diferente idioma, Identidades y actitudes lingüísticas en los maseualmej de Cuetzalan”, Instituto de Investigaciones Antropológicas, FFyL, UNAM. [Tesis de doctorado en Antropología.]
- Castillo Palma, Jaime, 1991, “Puebla” en *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, vol. II*, (González Casanova Pablo y Cadena, Jorge coords.) La Jornada Edic, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, pp. 309-329.
- Castro Neira, Yerko, 2001, *La resistencia de los oprimidos, aproximación a un contraste translocal de territorio y de identidades entre las organizaciones de los nahuas de la Sierra Norte y mixtecos del Sur, en el Estado de Puebla*, CIESAS, México. [Tesis de maestría en Antropología Social.]
- CEICADAR, 1993, *Diagnóstico General Agropecuario*. CCI Nahua-totonaco, Zacapoaxtla, Puebla, México, ms.
- Ceja Martínez, 1997, *Andar haciendo política*, CUSCH, Universidad de Guadalajara, el Colegio de Jalisco, México.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile.
- _____, 2001, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile.
- Cernea, Michael, 1979, *La cuantificación de los efectos de los proyectos, La vigilancia y la evaluación en el proyecto de desarrollo rural PIDER-México*, Banco Mundial, Washington.
- Clali, Consejo Latinoamericano de Apoyo a las Luchas Indígenas, 1985, “Declaración de México (sobre la cuestión étnico-nacional en América Latina)”, en *La cuestión étnico-nacional* (Díaz-Polanco, Héctor), Editorial Línea, México, pp. 125-136.
- Conapo, Consejo Nacional de Población, 1998, *La situación demográfica en México*, Conapo, México.

- Cordera, Rolando, 1992, "La reforma del Estado como necesidad", en *El nuevo Estado mexicano I. Estado y economía* (Alonso, Aziz y Tamayo, coords.), Nueva Imagen, Universidad de Guadalajara, CIESAS, México, pp. 281-301.
- _____, 1998, "Mercado y Equidad: de la crisis del Estado a la política social", en *Las políticas sociales de México en los años noventa* (Lerner et al.), UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés, México. pp. 45-60.
- Cornelius, W. A., 1996, "Diseño de política social para la economía liberalizada de México, de servicios sociales e infraestructura a creación de empleos, en *El desafío de la reforma institucional en México* (Roett, Riordan, comp.), Siglo XXI Edit., México, pp. 3- 28.
- Cortes Ruiz, Carlos y Penso Cristina. ,1998) Política social del neoliberalismo, ¿contra la pobreza o contra los pobres?, en *Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro* (Concheiro, Luciano y Tarrío María, coords.), UAM- X, México, pp. 351-374.
- Costa, Nuria, 1989, *UNORCA. Documentos para la historia*, Costa-Amic Editores, México.
- Cunill Grau, Nuria, 1996, La participación ciudadana, *Participación ciudadana*. Antologías, CESEM, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C., Fundación Friedrich Ebert, México, pp. 69-76.
- _____, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAA. Nueva Sociedad, Venezuela.
- Chamoux, Marie-Noëlle, 1987, *Nahuas de Huauchinango. Transformaciones sociales en una comunidad campesina*. INI, México.
- Dagnino, Evelina, 2002, "Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil, Límites y posibilidades", en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Brasil* (Dagnino, coord.), FCE, Unicamp, Brasil, pp. 369-395.
- De la Madrid, Miguel, 1983, "El Presidente De la Madrid definió la política indigenista. Palabras pronunciadas por el Presidente Miguel de la Madrid en ocasión de la Audiencia que concedió a los integrantes el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas en el salón Carranza de los Pinos", 14 de diciembre, México, ms.
- Delgado, Orlando, 1999, "El Banco Mundial y los pobres", en *La Jornada virtual*, www.jornada.unam.mx.
- Deruyttere, Anne, 1997, *Pueblos indígenas y Desarrollo sostenible. El papel del Banco Interamericano de Desarrollo. Foro de las Américas, 8 de abril*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Diario Oficial de la Federación, 1999, "Acuerdo por el que la Secretaría de Desarrollo Social

Pública las Reglas de Operación de los Programas Financiados con Recursos Federales considerados como subsidio federal del Ramo Administrativo 20. Desarrollo Social, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, a cargo del Instituto Nacional Indigenista”, INI, México, 29 de marzo.

Díaz-Polanco Héctor, 1978, “La cuestión étnica”, en *Nueva Antropología* 9, año II, octubre, México, pp. 7-33.

_____, 1985, *La cuestión étnico-nacional*, Editorial Línea, México.

_____, 1991, “Cuestión étnico-nacional y autonomía”, en *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México* (Warman y Argüeta, coords.), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, pp. 193-234.

_____, 1992, “El Estado y los indígenas”, en *El nuevo estado mexicano III, Estado, actores y movimientos sociales*, (Alonso, Jorge, Alberto Asís y Jaime Tamayo coords.), Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, Ciesas, México, pp. 145-170.

_____, 1997, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo veintiuno editores, México.

Diego Quintana, Roberto, 1996, “Los Fondos Regionales de Solidaridad, paradoja de la participación y autonomía indígena”, en *México, modernización ante la apertura*, (Pérez y Roza, coords.) UAM-X. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Producción Económica. México, pp. 93-108.

_____, 2002, “Desarrollo rural *versus* política asistencial. Estrategias empresariales foxistas o alternativas participativas de financiamiento para el campo mexicano”, UAM-X, en. www.uam-x/publicaciones.

Dietz, Gunter, 1995, *Teoría y práctica del Indigenismo, el caso del fomento a la alfarería en Michoacán, México*, Biblioteca Abya-Yala, vol. 22, Abya-Yala, Instituto Indigenista Interamericano, Ecuador, México.

_____, 1999, *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza. Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en México*, Abya-yala, Ecuador.

Dresser, Denise, 1992, “Pronasol, los dilemas de la gobernabilidad”, en *El Cotidiano* 49, UAM-I, México, pp. 49-57.

_____, 1994, Bringing the Poor Back In, National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation. *Transforming state-society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, (Cornelius, Craing and Fox eds.), U.S.A.-Mexico Contemporary Perspectives Series, 6 Center for US-Mexican Studies University of California, San Diego, California, pp.143-165.

_____, 1996, “Aturdida y confusa, la política social en México desde el levantamiento de

- Chiapas", en *El Cotidiano* 76, mayo-junio, UAM-I, México, pp. 93-104.
- Echeverría, Luis, 1974, *Cuarto informe de gobierno 1974*, Presidencia de la República, México.
- Encinas, Alejandro *et al.*, 1995, "Movimiento campesino y reforma liberal", en *El campo mexicano en el umbral del siglo XXI* (Encinas, Alejandro coord.), Espasa Calpe, México, pp. 11-65.
- Espinosa, Guillermo, 1994, "Pueblos indígenas", *La política social en México, 1989-1994. Una visión de la modernidad*, FCE, México, pp. 329-369.
- Favre, Henri, 1999, *El indigenismo*, FCE, México.
- Fernández Menéndez, J., 2002, Razones, En Periódico *Milenio*, 25 de enero, México, p.8
- FIDA, 1998, "Proyecto de desarrollo rural de las comunidades indígenas del estado de Puebla. Préstamo FIDA-303ME, Informe de actividades", INI, FIDA, PID Puebla, enero-octubre, INI, Fondo Documental, FD 21/187, ms.
- Figueroa Adolfo, 1995, "Políticas sociales, pobreza y distribución de ingresos en América Latina", en *Políticas de ajuste y pobreza, falsos dilemas, verdaderos problemas* (Núñez del Arco, coord.), BID, Washington D.C., pp. 202-215.
- Flores, Graciela, Paré, Luisa y Sarmiento, Sergio, 1988, *Las voces del campo, movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, Siglo XXI, IIS, México.
- Fox, Jonahtan, 1990, "La dinámica del cambio en el Sistema Alimentario Mexicano. 1980-1982", en *Historia de la cuestión agraria. Los tiempos de crisis. Primera parte 1970-1982* (Moguel Julio, coord.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 197-291.
- _____, 1994, Targeting the Poorest, The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program. *Transforming state-society relations in Mexico: the Nacional Solidarity Strategy, US.-Mexico Contemporary Perspectives Series*, 6 (Cornelius, Craig and Fox, Jonathan, coords.), Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, California, pp. 179-216.
- Fox, Vicente, 2002, *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, en www.presidencia.gob.mx/Informes/2002fox2/website.
- Fuentes-Berain, 1994, "Dan más Pronasol a los estados más ricos", en Periódico *Reforma*, México, 29 de agosto.
- Galindo Conde, Apolinar, 2000, "Problemática del café en la zona de atención del FR Agrupación Zahuaxi de Huauchinango, Puebla". Mesa 2. Comercialización y mercados. *Encuentro Nacional Cafetalero*, Consejo Poblano del Café, INCA-Rural, en [www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/endr/cafe/Mesa2%2520\(ponencia\)](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/endr/cafe/Mesa2%2520(ponencia)).

- García de León, Antonio, 1989, "Encrucijada rural, el movimiento campesino ante las modernidades", *La modernidad sin democracia en México*, *Cuadernos Políticos* 58, Era, México, pp. 29-40
- Garretón, Manuel Antonio, 2000, *Políticas y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Edic. Homo Sapiens, Argentina.
- George, Susana y Sabelli, Fabricio, 1996, *La religión del crédito. El Banco Mundial y su imperio secular*, Intermon, Barcelona.
- Ghai, Dharam, 1989, *Desarrollo con participación, algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular*, Naciones Unidas, Estados Unidos, pp. 219-250.
- Gil, O. y Henríquez. E., 1996, "Bienvenida en Oventic", Periódico *La Jornada*, México, 24 de julio, en www.lajornada.
- Gill, Gisell y Miranda Muñoz, 1997, "Primer Encuentro de los Fondos Regionales para la Formación de Redes Comerciales y Productivas", en *Boletini* 10, INI, pp. 13-15.
- González Solano, J., 1997, "Situación de la producción y comercialización de maíz y frijol, frente al Tratado de Libre Comercio en la comunidad de Concepción Oviedo, Puebla", UNAM-Aragón, México. [Tesis de licenciatura en planificación para el desarrollo agropecuario.]
- Gordillo, Gustavo, 1988, *Estado, mercados y movimiento campesino*, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- Gordillo, Gustavo y Block, Sergio, 1988, "El camino hacia la autonomía campesina", en *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis* (Labra, A., coord.), CIIH-UNAM y Siglo XXI, México, pp. 117-155.
- Gordon, Sara, 1993, La política social y el Programa Nacional de Solidaridad, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, pp. 351-366.
- _____, 1994, Nuevas desigualdades y política social, en *La política social en México, 1989-1994*, Una visión de la modernidad (Warman, Arturo comp.), FCE, México, pp. 57-70.
- _____, 1997, "Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- _____, 1998, "Entre la eficacia y la legitimidad, el Pronasol como política social. México", en *Las políticas sociales de México en los años noventa* (Warman, coord.), UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, pp. 247-261

- Gross, Alexandra y de Silva, Samantha, s.f, *Las microfinanzas y los fondos sociales, Directrices para las microfinanzas en proyectos multisectoriales centrados en la pobreza* (Borrador), Banco Mundial, Washington, D. C.
- Habermas, Jürgen, s.f, “Nuestro breve siglo”, en *Nexos virtual*, http://www.nexos.com.mx/internos/saladelectura/habermas_c.asp .
- Harvey, 2004, “Rebelión en Chiapas, reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo”, en *Chiapas los rumbos de otra historia* (Viqueira et al.), Ciesas, UNAM, México, pp. 447-480.
- Hawkins, 1970, *Los principios de la ayuda al desarrollo*, Alianza Universitaria, Madrid, España.
- Hernández Castillo, R. Aída, 2001, *La otra frontera. Identidades múltiples en el Chiapas poscolonial*, Ciesas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Hernández -Díaz, Jorge, 1998, “La formación de la economía cafetalera y la organización de los productores de café en la Región Chatina”, en *El café, crisis y organización*. Instituto de Investigaciones Sociológicas (Piñón y Hernández-Díaz, coords.), Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, México, pp. 61-119.
- Hernández López, Julio, 1998, Astillero, Periódico *La Jornada*, 29 de junio.
- Hernández, Natalio, 1988, “Las organizaciones indígenas, ¿autonomía o dependencia?” en INI, *México Indígena. El INI hoy. 40 Aniversario. Número extraordinario*, INI, México.
- Hernández Navarro, Luis, 1992, “Las convulsiones rurales”, en *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (Moguel, Botey y Hernández coords.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 235-260.
- _____, 1992a, “La Unorca, doce tesis sobre el nuevo liderazgo campesino en México”, en *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (Moguel, Botey y Hernández coords.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 55-77.
- _____, 1992b, “Cafetaleros: del adelgazamiento estatal a la guerra del mercado”, en *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (Moguel, Botey y Hernández coords.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 79-97.
- Hernández Navarro, Luis y Celis, C. Fernando, 1992, “El Pronasol y la cafeticultura”, en *El Cotidiano* 49, UAM-Iztapalapa, México, pp. 78-87.
- Hernández Trujillo, José Manuel y Barrón P. Antonieta, 2003, “Financiamiento rural en las comunidades indígenas de Chiapas”, en *Crédito, seguro y ahorro rural, las vías de la autonomía* (Mestries et al.), División de Ciencias Sociales y Humanidades. UNAM-A. México, pp. 131-180.

- Hernández Trujillo, José Manuel y Enríquez, Ángel, C., (coords.), 2001, *CD, Evaluación del programa de desarrollo económico productivo de los proyectos, Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Agroecología productiva 2000-2001*, INI, Secretaría de Desarrollo Social, UAM-Azcapotzalco, México.
- Hirales, Hugo, 1982, “La guerra secreta, 1970-1978”, en *Nexos* 54, junio, México, pp. 34-42.
- Hirsch, J., 1994, “Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias”, en *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el Capital* (Bonefeld-Holloway comps.), Editorial Cambio XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fontamara, México, pp. 17-39.
- Incháustegui, Carlos, 1990, “Acerca de la práctica indigenista” en *Seminario Permanente sobre indigenismo 1990-1994, Memoria*, México. [Inédito.]
- Inchaústegui, T. y Martínez, A, 1998, “Política Social y los cambios de finales de siglo, Contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, en *Las Políticas Sociales de México en los años noventa* (varios autores), FLACSO, UNAM, Plaza y Valdés, México, pp. 61-74.
- INEGI, Instituto Nacional de Geografía e Informática, 1991, *XI Censo de Población, 1990. Resultados definitivos, México, Tabulados básicos*, Tomo I. Estados Unidos Mexicanos, México.
- _____, 1993, *Hablantes de Lengua Indígena. XI Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, México.
- _____, 1993a, *Anuario estadístico Puebla*, INEGI, México.
- _____, 2000, *Censo de Población del estado de Puebla*, INEGI, México en www.inegi.gob.
- _____, 2001, *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, INEGI, Aguascalientes, México.
- _____, 2001a, *Anuario estadístico Puebla*, vol. II. Gobierno del Estado de Puebla, México.
- INI, Instituto Nacional Indigenista, 1978, *México indígena, INI, 30 Años después, Revisión crítica*, INI, México.
- _____, 1982, *INI, Memoria de actividades 1976-1982*, INI, México.
- _____, 1983, Archivo histórico, Fondo Documental, FD/09/1170, INI, México, ms.
- _____, 1989, Fondo Documental. FRS. FD 9/1425121 ms.
- _____, Dirección de desarrollo, 1990, FRS. Documento de Trabajo. FD. 9/12/1990/660,

ms.

- _____, FRS, 1990, Informe de trabajo. México, FD. 9/1990/672, ms.
- _____, FRS, 1990, Informe de trabajo. México, FD. 9/1990/67; ms.
- _____, FRS, 1991a, Segunda Semana de Solidaridad. Reunión regional de evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, estados de Puebla, Morelos y Guerrero, agosto 9 y 10. Archivo Histórico, INI, FD 21/086, ms.
- _____, FRS, 1992, Reporte Nacional, FD 55/057; ms.
- _____, FRS, 1992a, Tercera Semana de Solidaridad. Reunión Regional de Evaluación de Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas, 9-10 agosto, Puebla, México, FD 26/083 ms.
- _____, FRS, 1992b, Fondo Regional Huehuetla, Investigación básica para la acción indigenista, en Archivo Documental. FD21/145, ms.
- _____, 1993, *BoletINI*, núm. 1, septiembre-octubre, INI, México, pp. 8-11.
- _____, 1993a, “Reunión Nacional de Organización y Capacitación”, *BoletINI* Año 1, número 2, noviembre-diciembre.
- _____, 1994, “Proyecto INI-PMA, siembra en tierras fértiles”, *BoletIN INI*, Año 1, número 4, junio, Edición especial, INI, México.
- _____, 1998, *Evaluación de los Fondos Regionales Indígenas en el Estado de Chiapas*, 25 de marzo, México [Inédito.]
- _____, 2000, *Instituto Nacional Indigenista. Memoria 1995-2000*, INI, México.
- INI, FIDA, PID Puebla, 1998, “Proyecto de desarrollo rural de las comunidades indígenas del estado de Puebla. Préstamo FIDA-303ME. Informe de actividades”, enero-octubre, INI, Fondo Documental, FD 21/187.
- INI, Sedesol, 2000, *La política indigenista en el Estado de Puebla. Informe de actividades 1995-2000*, INI; México [Inédito.]
- Iturralde, Diego, 1988, “Indigenismo, movimiento indio y usos de la antropología en el área andina”, *Jornadas de Homenaje a Aguirre Beltrán*, Instituto Veracruzano de la Cultura, Veracruz (Duran Solís *et al.*), México.
- _____, 1991, “Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales en los Estados latinoamericanos”, en *Nueva Antropología* vol. XI, núm. 39, México, pp. 29-40.
- Jain Pankaj, S., 1997, El manejo del crédito para la población rural pobre, lecciones del Banco

- Grameen, *Estudios Agrarios* 7, abril-junio, Procuraduría Agraria. México, pp. 43-71, en www.pa.gob.mx.
- Jarquín, E., 1998, División Estado y Sociedad Civil, en reunión informal en OEA, Octubre Washington DC.
- Jenkins, J., 1989, "Los miskitos y la autonomía regional", *Boletín de Antropología Americana*. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp.119-130.
- Jessop, B, 1999, *Crisis del Estado de Bienestar, Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Siglo del Hombre Editores. Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Kliksberg, Bernard, 1997, "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismo" *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 8, mayo, Caracas.
- Knochenhauer, G, 1990, *Organizaciones campesinas. Hablan diez dirigentes*, PRI-IEPES; Publicaciones Mexicanas, S.C.L., México.
- La Jornada, 1996, ¿Donde está la independencia de la ONU?, *La Jornada*, www.jornada.unam.mx/1996/jul96/960702/EDITO002-PG.html
- Lameiras, J., 1978, "Antropología, Política e indigenismo, a propósito de '7 ensayos sobre indigenismo'", en *Nueva Antropología* 9, año II, octubre, México, pp. 67-78.
- Larios Tolentino, J., 1988, "El INI a cuarenta años de su fundación" en *México Indígena. El INI hoy. 40 Aniversario*, núm. extraordinario, otoño, INI, México, pp. 7-9.
- Lautier, Bruno, 2002, "¿Por qué es preciso ayudar a los pobres? Un estudio crítico del discurso del Banco Mundial acerca de la pobreza", en *El futuro del Estado social* (Alonso, Jorge *et al.* coords.); Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Goethe Institut-Guadalajara, México, pp.47-112.
- León López, A. y Guzmán, G. Elsa, s/f., *Extrema pobreza y recursos naturales en la Sierra Norte de Puebla*, en <http://www.raj.org.mx/fdocumet/extremap.doc>.
- León López, A. y Steffen, C., 1987, *Ganadería y Granos Básicos en la Sierra Norte de Puebla. Una lucha desigual*, Breviario de investigación 4. UAM-X, México.
- Lerner Sigal, Berta, 1996, *América Latina, Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa, México.
- _____, 1998, "Globalización, neoliberalismo y política social", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, México, pp. 13-36

- Limón Rojas, Miguel, 1983, "Palabras pronunciadas por el Lic. Miguel Limón Rojas, Director del INI, en la clausura del IV Congreso Nacional de Pueblos Indígenas, en Cuetzalan, Puebla, el 8 de noviembre de 1983", en Archivo histórico, INI. México. F.D. 9/1567
- _____, 1988, "El indigenismo, un imperativo nacional", *INI, 40 años*, INI, México, pp. 81-101.
- López Monjardín, Adriana, 1988, "1982-88, un proyecto anticampesino y antinacional", en *Cuadernos Políticos* 53, enero-abril, ERA, México, pp. 19-33.
- López Portillo, José, 1982, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo 1. Histórico-estadístico*, Presidencia de la República, México.
- Lupo, Alejandro, 1995, *La tierra nos escucha, La cosmología de los nahuas a través de las súplicas rituales*. CONACULTA, INI, México.
- Lusting, Nora, 1994, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation" *Transforming state-society Relations in Mexico*, U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series, 6 (Cornelius, Craig and Fox, coords.), Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego, California, pp. 79-96.
- Márquez, B. F. et al., 2001, *Participación ciudadana en la Gestión Pública*. Primera parte. Santiago de Chile
- Marroquín, Alejandro, 1977, *Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América*. México, III.
- Martínez Borrego, Estela, 1991, *Organización de productores y movimiento campesino*, Siglo XXI Ed., México.
- Martínez Uriarte, Jacqueline, 2000, "Descentralización de la política social, en que nivel de gobierno?", en *Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión* (Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi, coords.), Coordinación de Humanidades, Fac. de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 767-784.
- Masferrer-Kan, Elio y Báez Cubero, Lourdes, 1995, "Los nahuas de la Sierra Norte de Puebla", en *Etnografía contemporánea de los pueblos indígenas de México. Región Oriental*, INI, Sedesol, México, pp. 167-201.
- Medina, Andrés, 1987, "El etnopopulismo y la cuestión nacional en México, el espacio político de los grupos étnicos", en *Anales de Antropología*. México, IIA, UNAM, México, 171-198.
- _____, 2000, "Los ciclos del indigenismo, La política indigenista del siglo XX", en *Indigenismos. Reflexiones críticas*, (Gutiérrez Chong, Romero y Sarmiento coords.), INI, México, pp. 63-80.

- Mejía Piña, M. C. y. Sarmiento, Sergio, 1987, *La lucha indígena, un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI Edit, México.
- Melucci, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, Colmex, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Méndez, Romero y Bolívar, 1992, “Solidaridad se institucionaliza”, en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto UAM-Iztapalapa, México, pp. 60-66.
- Meza Velarde, Alejandra, 1999, “Experiencia del programa de comercialización del Proyecto Indígena de Desarrollo en las organizaciones indígenas del FR Zahuaxi de Huauchinango, Puebla” Facultad de Economía, UNAM, México. [Tesis de Licenciatura.]
- Moguel, Julio, 1992, “Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno”, en *El Cotidiano* 49, UAM-Iztapalapa, México, pp. 41-47.
- Moguel y Aranda, 1992, “Los nuevos caminos en la construcción de la autonomía, La experiencia de la coordinadora estatal de productores de café en Oaxaca”, en *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (Moguel, Botey y Hernández coords.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 167-193.
- Molina, Silvia, 2000, *Pimienta, Un capulín frente a un tigre*, Sedesol, Fonaes, México.
- Moreno Derbez, Carlos, 1990, “Apuntes para la historia de la práctica indigenista” *Seminario Permanente sobre el indigenismo 1990-1994. Memoria*, [Inédito.]
- Moreno, K. y. Gandarilla. S. J. G., 2000, “El Estado y la política social ante el embate neoliberal en México y América Latina”, en *Quórum*, año IX, núm. 71, marzo-abril, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, pp. 55-69.
- Muñoz de Bustillo Llorente, R., 2000, "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo" en *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo. Una perspectiva comparada*, (Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael ed.), Alianza Editorial, Madrid, pp. 17-108.
- Muñoz, Manrubio, 2005?, *Las organizaciones económicas del sector rural -Principios y bases jurídicas-* en <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs/pdf/basesjuridicas.pdf>, Sagarpa, INCA Rural.
- Nafinsa, 1978, *La Economía Mexicana en Cifras*, Nafinsa, México.
- Nahmad Sitton, Salomón, 1990, “Reivindicaciones étnicas y política indigenista en México” en *Indianismo e indigenismo en América* (Alcina Franch coord.), Alianza Editorial, Madrid, pp. 251-270.
- Noria, José Luis, 1996, “Los pames, algunas consideraciones sobre su situación actual”, en *XI*

'*OI. Coloquio Pame. Los pames de San Luis Potosí y Querétaro*, Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, Centro de Investigaciones Históricas de San Luis Potosí, A.C., México, pp.113-124.

Notimex, 1998, "Anuncia el Banco Mundial red de apoyo contra la pobreza", en *La jornada*, Febrero 2, www.jornada.unam.mx.

Núñez Loyo, Verónica, 2000, *Crisis y redefinición del indigenismo en México*, Instituto Mora. México.

Oehmichen, Ma. Cristina (coord.), 1994, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, INI, México.

_____, 2000, "Desarrollo económico y social", *El Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997, t. 1*, (Zolla y Rubio (coords.)), INI-PNUD, México, pp. 215-288.

Ohmae, K., 1997, *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*, Andrés Bello, Barcelona, México.

Olvera, Alberto, 2003, "Introducción", en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, México* (Olvera, A. J., FCE, Universidad Veracruzana, México, pp. 13-41.

_____, 2003a, "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México. A. J. Olvera", *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, México*, FCE, Universidad Veracruzana, México, pp.42-70.

Olvera Rivera, A., 1997, "Transformaciones económicas, cambios políticos y movimientos sociales en el campo. Los obstáculos a la democracia en el mundo rural", en *La democracia de los de abajo* (Alonso, Jorge y Ramírez Sáiz, Juan Manuel coords.), CIIH-UNAM, La Jornada, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, México, pp. 65-89.

Organización de Naciones Unidas, 1995, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, versión preliminar 11654 (S) 020695 050695, A/CONF.166/9. Naciones Unidas Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo.

Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Comisión de Desarrollo Social 40 Periodo de Sesiones, 2002, "Integración de las políticas sociales y económicas. Informe del Secretario General", en Documento E/CN.5/2002/1, Nueva York, 11-21 de febrero.

Ortega Hegg, Manuel, 1997, "El régimen de autonomía en Nicaragua, contradicciones históricas y debates recientes", en *Alteridades* 7 (14), UAM-I, México, pp. 99-105.

- Otero, Gerardo, 1990, "El nuevo movimiento agrario: autogestión y producción democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 93-124.
- Otero, María, 1998, "La evolución de organizaciones no gubernamentales hacia la intermediación financiera", en *El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Estructuración de instituciones financieras sanas para los pobres* (Otero María y Rhyne Elisabeth coords.), Plaza y Valdés, México, pp. 133-144.
- Ovalle Fernández, Ignacio, 1978, Bases programáticas de la política indigenista (un esquema participativo). *México Indígena, INI, 30 años después. Revisión crítica*, INI, México.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena, 2000, "Pueblos indígenas, movimientos sociales y lucha por la democracia", en *El Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997*, t. 1, (Rubio y Zolla, coords.), INI-PNUD, México, pp. 355-418.
- _____, 2003, "El estudio de las relaciones interétnicas en la antropología mexicana" en *Los estudios culturales en México* (Valenzuela Arce, José Manuel, coord.), Conaculta, FCE, México, pp. 116-207.
- Petras, James, 2001, "El Estado sigue siendo el factor decisivo de la economía contemporánea", en www.rebellion.org/petras/petrascentralidad.htm .
- PID-Puebla, 1998, *Acciones realizadas por el PID-Puebla en el Estado, 1994-1997*, México, ms.
- Pilloti y Torres, 2001, *Red Social de América Latina y el Caribe, Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los Fondos de Inversión Social*, OEA, Washington, D.C.
- Piña Olaya, Mariano, 1993, *Sexto informe de gobierno, 1993*. Gobierno del Estado de Puebla. México.
- Piñero, José Luis, 1992, "El Pronasol, ¿nueva hegemonía política?", en *El Cotidiano* 49, UAM-Iztapalapa, México, pp. 58-59; 67-71.
- Piñón Jiménez, G., 1998, "Organizaciones productivas de base y desarrollo local, el caso de los pequeños productores de café del Istmo Oaxaqueño", en *El café, crisis y organización*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, México, pp. 1-60.
- Plant, Roger, 1998, *Pobreza y desarrollo indígena, algunas reflexiones IND No. 105*, diciembre, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Poder Ejecutivo Federal, s.f., *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios 1995-2000*,

Poder Ejecutivo Federal, México.

Preciado Coronado, Jaime, 1997, "Combate a la pobreza en México, Una geografía de la explosión" en *El debate nacional V. La política social* (Barba Solano, C., y Valencia, Enrique coords.), Diana, México, pp. 288-311.

Quintana S., Víctor, 2005, El círculo vicioso del Tratado de Libre Comercio de América de Norte, *América Latina en movimiento*, junio, en www.alainet.org.

Rabotnikof, Nora, Riggirozzi, María Pía y Tussie, 2002, "Sociedad civil y organismos internacionales, Dilemas y desafíos de una nueva relación", en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Andes y Cono Sur* (Panfichi, Aldo coord.), FCE, Pontificia Universidad Católica del Perú, México, pp. 47-77.

Ramos García, Héctor y Magnon Basnier, Catherine, 1984, El movimiento campesino en la Sierra Norte de Puebla y Sierra Central de Veracruz, en *El movimiento campesino en Veracruz, Puebla y Tlaxcala* (Ramos García et al.), Ediciones Nueva Sociología, México, pp. 11-158.

Riggirozzi, María y Tuozzo, María Fernanda, 1998, "La sociedad civil frente a la reforma de los organismos financieros internacionales", en *Nexos*, diciembre. México.

Rodríguez Araujo Octavio, 1998, "Influencia de Amartya Sen", en *La Jornada*, octubre www.jornada.unam.mx/1998/oct98/98/022/rodriguez.html.

Rojas Carlos, 1994, "Solidaridad", en *La política social en México, 1989-1994. Una visión de la modernidad*, (Warman, Arturo, coord.), FCE, México, pp. 371-427.

Ruvalcaba Jesús y Alcalá Graciela coords., 1993, *Huasteca III. Movilizaciones campesinas*, Ciesas, México.

Saldívar Tanaka, Emiko, 2002, "Everyday Practices of Indigenismo, An ethnography of Mexico's Instituto Nacional Indigenista", Faculty of Political and Social Science of the New School University. [Tesis de doctorado.]

Salinas de Gortari, Carlos, 1988, "Versión estenográfica del mensaje a la nación después de rendir su protesta como Presidente Constitucional de los EUM", dic. 1º, CIIDPIM, Fondo Documental, FD 45/177, México.

_____, 1990, "Versión estenográfica del discurso de creación del Programa Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", 19 de marzo, Xochiapa, Ver., México. ms.

_____, 1992, *Producción y participación política en el campo*, FCE, México.

_____, 1994, *6o. Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.

- Sámano Rentería, Miguel Ángel, s.f., “El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000). Un análisis”, México, en www.bibliotecajuridica.com.
- Sampedro Blanco, Víctor, 2001, “Comunicación y democracia, Redefiniendo la sociedad civil y la esfera pública”, en *Democracia y ciudadanía en la sociedad global. Textos de Ciencia Política núm. 10* (Camacho Ramos, María Cristina *et al.*), UNAM. Aragón, México, pp. 70-114.
- Sánchez Albarrán, Armando, 1997, “Cultura Política y Política Social, El Pronasol en la Sierra Norte de Puebla” en *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales* (Castillo, Jaime y Patiño Elsa coords.), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, La Jornada Edic., México, pp. 141-172.
- Sánchez Albarrán, Armando y Mestries Blanquet, Francis, 1992, El impacto de Pronasol ante la helada de 1989 en la Sierra Norte de Puebla (1989-1991), en *El Cotidiano* 49, UAM-Iztapalapa México, pp. 88-93.
- Sariego Rodríguez, Juan Luis, 2002, *El indigenismo en la Tarahumara. Identidad, comunidad, relaciones interétnicas y desarrollo en la Sierra de Chihuahua*, INI-INAH, México.
- Sarmiento, Sergio, 2000, “Movimiento indígena en México y reforma de Estado, Hacia una política indigenista de Estado”, en *Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión* (Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi coords.), Coordinación de Humanidades, Fac. de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 521-532.
- Sedesol, INI, 1997, *Evaluación de los Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en los Estado de Campeche, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán*, México.
- Semarnat, Dirección General de Informática y Telecomunicaciones, 2004, “El modelo de San Juan, es reproducible?”, en web@semarnat.gob.mx.
- Shelton Davis y William Partridge, 1996, “La promoción de las poblaciones indígenas en América Latina”, en *Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América y el Caribe*, Serie Documentos, núm. 12 (Iturralde, Diego y Krotz, Esteban comps.), Banco Mundial, Washington, D.C., pp. 65-69.
- SIF-INI, 2002, CD. *Base de datos*, México.
- Siri, Gabriel, 1996, "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL* núm. 59, agosto, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 71-81.
- Sobrino Jaime y Garrocho, 1995, *Pobreza, política social y participación ciudadana, evaluación del Programa Nacional de Solidaridad en el Estado de México*. México, Secretaria de Desarrollo Social, Colegio Mexiquense.

- Soria, Víctor Manuel, 2002, "Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México" en *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. (Martinelli, coord.), Plaza y Valdés y UAM-I, México, pp. 61-89.
- Sottoli, Susana, 2000, La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia, *Revista Mexicana de Sociología* vol. 62. núm. 4, octubre-diciembre, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 43-65.
- Stiglitz, Joseph, 2005, "Las razones de la importancia de Wolfensohn", *Project Syndicate 2005*, en www.globalizate.org/stiglitz220505.html.
- Tello, Carlos, 1996, "Una nueva política indigenista" en *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México* (Benítez, coord.), AGN, FCE, México, pp. 309-318.
- Toledo, Víctor Manuel, 1992, "Toda la utopía, el nuevo movimiento ecológico de los indígenas (y campesinos) de México", en *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural* (Moguel, Botey y Hernández coords.), Siglo XXI, CEHAM, México, pp. 33-54.
- Torres Rodríguez, José Jaime, 2000, "*Las luchas indias por el poder local, los casos de Huehuetla y Rancho Nuevo de la Democracia, Guerrero*", CIESAS, México. [Tesis de maestría en Antropología Social.]
- Trejo, C y Jones, 1993, *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*, México, Cal y Arena, México.
- Valdés Ugalde, Francisco, 1993, "Concepto y estrategia de la `reforma del Estado`", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, pp. 315-338.
- Valencia, Enrique, 1983, "Indigenismo y etnodesarrollo", México, ms.
- Vargas-Hernández, J. (2000). "La transición económica y política del Estado mexicano en el umbral del siglo XXI: del Estado empresario al Estado de empresarios", *Revista Probidad*, noviembre-diciembre, Edic. Once.
- Vázquez de León, L., 2003, "Construcción y deconstrucción de los pueblos indígenas bajo el nuevo espíritu del capitalismo" en *Etnicidad*, núm. 170.
- Villafuerte Solís, D. y. G. A. M. d. C., 2002, "Política Social y Fondos Regionales de Solidaridad en Chiapas", en *La política social en Chiapas*, (Reyes Ramos, María Eugenia, et al. coords.), Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México.
- Villegas Ortega, Raúl y Molinet Malpica Jonathan, 1988, "El Instituto Nacional Indigenista", en *INI, 40 años*, INI, México, pp. 519-539.
- Waridel, L. et al., 2001, *Un café por la causa. Hacia un comercio justo*, Acción Cultural Madre

Tierra, A.C., México.

Warman, Arturo, 1970, "Todos santos y todos difuntos, Crítica histórica de la antropología mexicana", en *Eso que llaman Antropología Mexicana*, CP. ENAH, México, pp. 9-38.

_____, 1978, "El pensamiento indigenista" en *Campesinado e indigenismo en América Latina*. Celats, Perú, pp. 89-114.

_____, 1978a, "Indios y naciones del indigenismo", *Nexos* número 2, México, en http://www.nexos.com.mx/internos/foros/cuestionindigena/indios_y_naciones_d_el_indigenismo3.asp

_____, 1984, "Perspectivas actuales del indigenismo", *Cuicuilco* 11, INAH, México, pp. 54-55.

_____, 1988, "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio", en *Revista Mexicana de Sociología*, año L, vol. L, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. pp. 3-12.

_____, 1989, "Políticas y tareas indigenistas (1989-1994)", *Boletín Indigenista*, Año 1, número 1, nueva época, INI, México, pp. 2-4.

_____, 1991, "Amerindia hacia el Tercer Milenio", San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 14-16 de junio, Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, Programa Amerindia Unesco y Gobierno del Estado de Chiapas, pp.15-20.

Weigand, Phil C., 1992, *Ensayos sobre el Gran Nayar entre coras, huicholes y tepehuanos*, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos de la Embajada de Francia en México, el Colegio de Michoacán, México.

Westley Glenn y Branch Brian, 2000, "Consideraciones y recomendaciones para las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina", en *Dinero seguro. Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina* (Westley Glenn y Branch Brian coords.), BID, Consejo Mundial de cooperativas de Ahorro y Crédito, Washington, D.C., pp. 1-38.

World Bank, 1999, *Operational Directives on Poverty Alleviation, 4.15*, World Bank, Washington, D.C.

Zedillo, 1995, Diálogo con Representantes Indígenas, feb 14, en www.zedillo.gob.mx

Zedillo Ponce de León, Ernesto, 2000, *6o Informe de gobierno*, en <http://zedilloworld.presidencia.gob.mx/Informes/6toInforme/>.

Ziccardi, Alicia, 1999, "Pobreza, territorio y políticas sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp.

109-126.

_____, 2004, “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local” en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias 1* (Ziccardi, Alicia, coord.), UNAM, IIS, Instituto Nacional del Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, pp. 9-19.

_____, 2004a, “Espacios e instrumentos de la participación ciudadana para las políticas sociales”, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias 1* (Ziccardi, Alicia, coord.), UNAM, IIS Instituto Nacional del Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, pp. 245-270.