

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIAL

SEDE ACADÉMICA MÉXICO

T 361.6097253 G215p Ej.1
FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



69993

La participación indígena en políticas públ...

***LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN POLÍTICAS PÚBLICAS:
EL CASO DE LOS FONDOS REGIONALES INDÍGENAS
EN EL DISTRITO FEDERAL***

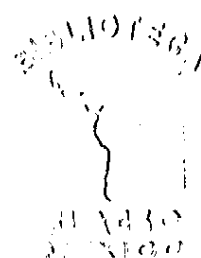
Julissa García Contreras

DIRECTORA: DRA. MARÍA LUISA TORREGROSA

Tesis para optar al grado de Maestra en Ciencias Sociales
XV Promoción 2004 - 2006

Seminario de tesis: procesos productivos

MÉXICO DF, 14 DE JULIO DE 2006



Esta Tesis fue realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y

Tecnología (CONACYT)

69993

69993

ÍNDICE

Tema	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPÍTULO I

LA NATURALEZA DEL PROBLEMA

1.1 El problema.....	3
1.2 Relevancia práctica del tema.....	6
1.3 El objetivo de investigación.....	10
1.4 Pregunta de investigación.....	10
1.5 La hipótesis del estudio.....	11
1.6 Metodología: exploración analítica del Programa Fondos Regionales Indígenas en el Distrito Federal.....	13
1.6.1 Disponibilidad de los datos.....	15
1.6.2 Universo del estudio.....	16
1.6.3 Diseño muestral.....	19
1.6.4 Diseño para la exploración del programa FRI.....	20
a) El efecto del programa FRI.....	21
b) Análisis de los beneficiarios.....	22
c) Análisis de la participación ciudadana.....	23
1.7 Aportaciones del capítulo.....	24

CAPÍTULO II

CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA: UNA PROPUESTA TEÓRICA

2.1 La política social.....	26
2.1.1 La construcción de un concepto: la política social.....	26
2.1.2 Modelos de análisis de la política social.....	28
2.2 Institucionalismo: un acercamiento al análisis gubernamental.....	32
2.2.1 Instituciones: una definición conceptual.....	32

2.2.2 El entramado de las organizaciones gubernamentales.....	33
2.2.3 Los procesos de aprendizaje en las organizaciones gubernamentales.....	36
2.2.4 Los procesos de cambio en las organizaciones gubernamentales.....	38
2.3 La apertura de la administración gubernamental a través de las políticas públicas.....	40
2.3.1 Innovación: democratizando a la administración pública.....	41
2.3.2 Un acercamiento al concepto de política pública.....	43
2.3.3 Génesis de las políticas públicas y su campo de acción.....	44
2.4 Aspectos generales de la participación ciudadana.....	48
2.4.1 Conceptualización: participación ciudadana.....	48
2.4.2 Los ejes de la participación ciudadana.....	51
a) El eje democrático.....	51
b) El eje del desarrollo.....	53
c) El eje de toma de decisiones.....	58
2.4.3 Condiciones para un diseño participativo.....	61
2.4.4 La Participación en la definición de las políticas públicas.....	62
2.5 De la organización a la acción colectiva.....	64
2.5.1 Conceptualización y tipos de organizaciones.....	65
2.5.2 La estabilidad en las organizaciones: cooperación y cohesión.....	67
2.5.3 El poder en las organizaciones.....	68
2.5.4 La dependencia de recursos en las organizaciones.....	71
2.5.5 Aprendizaje en las organizaciones.....	73
2.6 Aportaciones del capítulo	74

CAPÍTULO III

ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

3.1 Contexto internacional: las políticas sociales en América Latina.....	76
3.1.1 Del racionalismo al pluralismo integrativo.....	76
3.1.2 La participación como acción del Estado.....	80

3.1.3 El balance de la estrategia participativa.....	82
3.2 La política indigenista mexicana: una configuración que emerge entre dos visiones.....	83
3.2.1 El movimiento indígena y su crítica a la política indigenista.....	83
3.2.2 La Política indigenista mexicana: las acciones gubernamentales.....	93
3.4 aportaciones del capítulo.....	107

CAPÍTULO IV

EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA FONDOS REGIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Una visión gubernamental del modelo administrativo en la CDI-DF: ¿cambio o permanencia?.....	110
4.2 Un acercamiento a los casos en estudio: el surgimiento de los Fondos Regionales Indígenas del DF.....	123
4.2.1 Antecedentes de los integrantes del Fondo Regional Quiaubchiuhqueh “Hacedores de lluvia”A. C.	
4.2.1.1 Pertenencia comunitaria a través de vínculos de reciprocidad.....	124
4.2.1.2 Origen laboral.....	125
4.2.1.3 Primer acercamiento de las Organizaciones Indígenas al Fondo Regional.....	126
4.2.1.4 Origen del FRQ.....	127
4.2.2 Antecedentes de los integrantes del Fondo Regional Cualli Otli “buen camino”A. C.	
4.2.2.1 Motivos de la migración.....	129
4.2.2.2 Vínculos de reciprocidad con la comunidad de origen.....	130
4.2.2.3 Origen laboral.....	132
4.2.2.4 Proceso y consolidación de un colectivo indígena en Valle de Chalco Solidaridad.....	132

4.2.2.5 Primer acercamiento de las Organizaciones Indígenas al Fondo Regional.....	135
4.2.2.6 Origen Fondo Regional Cualli Otli A. C. (FRCO).....	138
4.3 Dinámica organizacional: interrelación entre los miembros para la consolidación del Fondo Regional	
4.3.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh (FRQ).....	139
4.3.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli (FRCO).....	142
4.4 Estructuras de participación: elección de los integrantes para el Consejo directivo, las Comisiones y los Delegados	
4.4.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh (FRQ).....	147
4.4.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	153
4.5 Actuación de la estructura del FRI: Asambleas Generales	
4.5.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh.....	158
4.5.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	165
4.6 El papel de los seguimientos a las organizaciones indígenas del Fondo	
4.6.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh.....	168
4.6.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	170
4.7 Normas grupales implícitas y explícitas en el Fondo Regional	
4.7.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh.....	172
4.7.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	173
4.8 Distribución de recursos	
4.8.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh	
4.8.1.1 Elaboración de los proyectos.....	175
4.8.1.2 Requisitos para la aprobación de los proyectos.....	176
4.8.1.3 Proceso de dictaminación de los proyectos.....	178
4.8.1.4 Distribución de recursos a las organizaciones.....	181
4.8.1.5 Revolvencia de los recursos: capacidad de pago de las organizaciones del FRQ.....	183
4.8.1.6 Posibilidades de otro tipo de financiamiento entre los miembros del FRI.....	185

4.8.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli	
4.8.2.1 Elaboración de los proyectos.....	186
4.8.2.2 Requisitos para la aprobación de los proyectos.....	188
4.8.2.3 Dictaminación de los recursos.....	189
4.8.2.4 Distribución de recursos a las organizaciones.....	190
4.8.2.5 Revolvencia de los recursos.....	191
4.8.2.6 Estrategias para el cumplimiento del financiamiento.....	194
4.8.2.7 Utilidad de los recursos.....	195
4.8.2.8 Posibilidades de otro tipo de financiamiento en los miembros del FRI.....	196
4.9 Efecto del FRI sobre el desarrollo productivo de las organizaciones	
4.9.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh	
4.9.1.1 Tipo de proyectos productivos implementados en el FRI.....	197
4.9.1.2 Grado de especialización de los integrantes.....	197
4.9.1.3 Capacitaciones de los integrantes del FRI.....	198
4.9.1.4 Conformación de la estructura de trabajo en las organizaciones del FRI.....	201
4.9.1.5 El desarrollo de los proyectos productivos.....	202
4.9.1.6 Influencia de los proyectos productivos para mejorar el nivel de vida en los actores participantes.....	204
4.9.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli	
4.9.2.1 Tipo de proyectos productivos implementados en el FRI.....	205
4.9.2.2 Grado de especialización de los integrantes.....	206
4.9.2.3 Fortalecimiento a los proyectos por medio de capacitaciones a los integrantes del FRI.....	207
4.9.2.4 Conformación de la estructura de trabajo en cada organización.....	209
4.9.2.5 El desarrollo de los proyectos productivos.....	210
4.9.2.6 Influencia de los proyectos productivos para mejorar el nivel de vida en los actores participantes.....	210
4.10 Medida en que se alcanzan los objetivos del FRI	
4.10.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh.....	211

4.10.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	213
4.11 Percepción de las organizaciones: ¿qué es el FRI?	
4.11.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchiuhqueh.....	214
4.11.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	216
4.12 Recomendaciones al Fondo	
4.12.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchiuhqueh.....	217
4.12.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli.....	218
4.13 Aportaciones del capítulo.....	219

CAPITULO V

REFLEXIONES FINALES

5.1 Balance del Programa FRI.....	220
5.2 Confrontación de la Hipótesis.....	222

BIBLIOGRAFÍA.....	225
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La política indigenista mexicana ha experimentado grandes cambios, desde la creación del Estado de bienestar hasta la conformación del Estado descentralizador, hechos que implicaron una transformación en la redefinición del tamaño, del quehacer, de sus alcances y límites, modificando la orientación y magnitud de las acciones de éste hacia la sociedad. Esta metamorfosis del Estado se sostuvo, porque durante el desarrollo de la política indigenista, se planteó la falta de resultados relevantes de la acción pública dirigida hacia los grupos indígenas.

De esto se desprende ¿qué la inexistente vinculación entre las necesidades planteadas por las organizaciones indígenas y las acciones gubernamentales? pudo haber sido el elemento que desembocó en los pobres resultados, instrumentados a través de los diversos programas vinculados hacia este sector. Esto quedó reflejado en la respuesta que diversos gobiernos dieron al problema indígena, pues, la acción indigenista fue delimitada a un instrumento de combate a la pobreza, que no fomentó la participación de este sector social para la consolidación de su desarrollo. La redefinición de las políticas gubernamentales, fue necesaria en gran medida porque los programas y/o proyectos construidos afuera de las comunidades e impuestos desde arriba, habían sido abandonados por la población beneficiaria, ya que no aliviaban los problemas de su localidad y poco tenían que ver con sus necesidades. Esto provocó que el Estado, aunque aún mantiene el papel rector, comienza la transferencia de recursos y poderes hacia la sociedad, es decir, cambia el modo de su intervención. La sociedad comienza a fortalecerse y con gradualidad comienza a asumir las funciones sociales que le son transferidas, este proceso es estructural no automático y aún esta en marcha.

En este contexto, el debate acerca de la *participación ciudadana* ha cobrado mayor importancia, pues se encuentra en el contexto de la reivindicación de los valores de la democracia y el pluralismo, así como en el cuestionamiento de las políticas del Estado de bienestar. En esa medida, la discusión sobre la plausibilidad de la participación como instrumento de la gestión pública exitosa se inscribe dentro de las posibilidades de rediseñar la política social (Arellano, 1999:92). En este sentido, se han diseñado, impulsado

e implementado diversos programas de desarrollo social que parten del supuesto de que la participación organizada es sustantiva para el verdadero éxito de estos programas sociales, escapando de las lógicas estrictamente asistenciales. Esto, ha establecido un cambio tanto en los enfoques de aplicación de programas y proyectos gubernamentales de diversas secretarías, como en el campo académico; se han avocado a definir a la *participación*, como un componente fundamental para el éxito de los programas, pues permite inscribir fluidamente los objetivos de los programas en la especificidad de la realidad local; viabiliza que los proyectos operen adaptándose a la misma y no a la inversa.

El programa de Fondos Regionales Indígenas (FRI) no escapa a esta tendencia y formalmente incorpora a la *participación* como uno de sus componentes fundamentales, tanto en el diseño como en su implementación, puesto que desde sus bases programáticas, define la inclusión de las organizaciones al programa FRI, a través de un esquema de participación democrático, mediante un modelo organizativo para su operación. La participación de la población en la definición y ejecución de los programas gubernamentales es parte esencial de la nueva forma de relación entre la sociedad y el gobierno, para así precisar acciones que respondan a las necesidades de aquella, y para garantizar la realización oportuna de lo programado.

En la perspectiva de favorecer la propensión a participar se hace necesario no sólo la existencia de instrumentos e instituciones que la favorezcan, sino de procesos flexibles que permitan el acomodo de diversas circunstancias y contextos del colectivo social. El análisis de un programa de este tipo, nos permitirá conocer el verdadero impacto que tiene un esquema participativo en el mejoramiento de las condiciones de vida de las organizaciones participantes y en el nivel de co-administración alcanzado entre autoridades y organizaciones.

En el primer capítulo, se presenta el problema de investigación, explicando el objetivo del estudio y el supuesto en el cual se sustenta. En el segundo capítulo, se hace un recorrido entre los principales componentes teóricos que contribuyen a explicar las principales relaciones analíticas en que se sustenta la investigación. El tercer capítulo, muestra los

principales estudios que se han emprendido en América Latina para comprender la nueva visión desde la que se implementan los programas públicos, para comprender cómo se dieron estos cambios en México, a partir del recorrido realizado a través de la política indigenista; en el cuarto capítulo se presenta la metodología utilizada para abordar el estudio de caso y en el quinto capítulo, se realiza el análisis de dos Fondos Regionales Indígenas que trabajan en el Distrito Federal. En el sexto y último capítulo, se presentan las conclusiones y recomendaciones que permitan coadyuvar a la consolidación del programa Fondos Regionales Indígenas.

CAPÍTULO I

LA NATURALEZA DEL PROBLEMA

La finalidad del presente capítulo, es dar un panorama general del problema de estudio que se plantea en la investigación del programa Fondos Regionales. De tales implicancias analíticas, se permite el surgimiento de los objetivos de la investigación, como un eje que contribuyen a la comprensión de los mecanismos participativos; para dar luces acerca de la interrelación de los integrantes en la resolución de las problemáticas que enfrentan. En este sentido, se articula la hipótesis, a partir de la cual, se busca ante todo dirigir el análisis del programa en diversos niveles, es decir, desde la cúpula gubernamental a través de la actuación de los agentes gubernamentales encargados de la instrumentación del programa, para llegar a la interrelación de las organizaciones incorporadas al FRI con la CDI-Área Metropolitana, y concluir en los efectos reales que tiene el programa en las condiciones de vida de los miembros de las organizaciones.

De tal manera, que la estrategia metodológica busca sentar las bases para aportar explicaciones respecto a los principales factores que inciden sobre la hipótesis, para conocer y valorar el nivel de logros alcanzados en el programa FRI, se delimita el campo de estudio a los integrantes de las organización, pues a partir de su percepción se articularán los logros o retrocesos que se han encontrado durante su instrumentación.

1.1 El problema

Si partimos de que la presencia estatal en México, ha centralizado sus acciones, y ha mantenido un excesivo protagonismo institucional en la conducción de los programas

destinados a mejorar las condiciones de vida de la población indígena del país. Encontraremos –de hecho, lo haremos si damos un vistazo a la historia del Instituto Nacional Indigenista (INI)–, que la dinámica institucional procreó mecanismos que se traducían en el desarrollo de metas fijadas centralmente, y que respondían –y en algunos casos continúan respondiendo– a objetivos generales; de esta forma las instituciones generaron intereses propios en cuanto al desarrollo, que pasan por encima de las necesidades y demandas específicas de los grupos indígenas.

Basta recordar el esquema operativo del crédito supervisado que otorgaba BANRURAL y la rigidez en su oferta crediticia regional, que obedecía a metas institucionales de habilitación y producción, sin considerar las decisiones del productor sobre qué y cómo cultivar, ni los requerimientos crediticios y las posibilidades de su organización (Gordillo,1995:330).

Establecer una nueva relación entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones indígenas implica necesariamente una descentralización que redistribuya los poderes de decisión, al incorporar esquemas que permitan la “participación real” de los productores indígenas en la estructura organizacional de las instituciones estatales. Se trata de un salto en la capacidad autogestionaria de sus procesos productivos, sustentada en una maduración y diversificación de sus formas organizativas. El desarrollo y consolidación de las organizaciones indígenas como agentes de cambio, requiere tanto de su participación en la definición y conducción de los distintos programas sociales que les son destinados, como de un ambiente propicio para que atendiendo a sus condiciones regionales y a sus intereses, encuentren la mejor forma de incorporarse a un nuevo modelo de desarrollo.

Tal es el caso del programa de *Fondos Regionales Indígenas* (FRI), que constituye una de las estrategias que buscan consolidar el desarrollo de las organizaciones indígenas con un modelo de co-administración, enmarcado en un proceso participativo que busca ante todo posibilitar a las organizaciones indígenas de poder de decisión en cuanto al tipo de proyectos a realizar y la cantidad de recursos a distribuir en cada uno. Los objetivos de los FRI son:

- Promover que las comunidades u organizaciones conduzcan su propio desarrollo; fortaleciendo o promoviendo procesos organizativos que propicien la participación social, y
- Promover proyectos productivos que capitalicen a las organizaciones y/o comunidades indígenas: financiando proyectos rentables y sustentables, que impulsen la diversificación productiva, eleven la productividad; generando empleos; evitando la concentración de recursos del Fondo Regional en organizaciones que tengan acceso a otras fuentes de financiamiento; y beneficiar al mayor número posible de indígenas.

Los FRI, inician un proceso tendiente a transferir a las organizaciones desde la administración de los recursos, hasta la determinación del tipo de proyectos que se deben apoyar, los plazos de recuperación de las inversiones, la tasa de interés de los créditos otorgados, y la evaluación de los proyectos. Se trata de transferirles el diseño, la planeación, y la programación de su desarrollo (Espinosa, 1997:347-354).

Para la selección de los proyectos productivos, las comunidades u organizaciones que forman parte de los FRI nombran un delegado cada una, y éstos constituyen una Asamblea, que nombra un Consejo Directivo, y comisiones de finanzas, técnica, de evaluación y los vocales de contraloría social; además el Consejo cuenta con un secretario técnico. Las comunidades u organizaciones presentan al Consejo Directivo, propuestas de proyectos, el cual luego de analizarlos presenta su opinión a la Asamblea, y ésta decide cuáles de las propuestas habrán de recibir financiamiento del FRI, y después las propuestas son llevadas a la Delegación correspondiente de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para ser dictaminadas para su aprobación o rechazo. En este contexto, la rentabilidad de un proyecto es una parte esencial para los propósitos de los FRI, para propiciar la capitalización, donde las formas, plazos e intereses asociados a la recuperación, y la distribución del recurso, son definidos por el FRI correspondiente.

Durante su desarrollo, el Programa FRI ha tenido un seguimiento exhaustivo, por parte del INI -ahora CDI-, en el año de 1991, se tenía el primer concentrado nacional de la

Evaluación del Programa Fondos Regionales de Solidaridad (actualmente FRI). Además, la Subdirección de Operación y Desarrollo desde el año 1992, arrojo los primeros resultados alcanzados por los Fondos Regionales de Solidaridad (actualmente FRI). Para 1997, el INI y SEDESOL realizaron otra evaluación y en el año 2000, Barrón Pérez llevo a cabo el seguimiento del programa FRI en el estado de Chiapas¹. Como bien señala Araujo Monroy (2001:33), los dos últimos documentos de evaluación mencionados coinciden en recomendar “un replanteamiento total del programa FRI, desde su revisión filosófica, definición de objetivos, metas y propósitos, hasta las formas de *participación* de las organizaciones y comunidades indígenas y del INI”. Además, en las evaluaciones realizadas sólo se consideraba el número de proyectos de cada FRI o de integrantes tanto en las Asambleas como en cada una de las Comisiones, sin tomar en cuenta los procesos de integración creados entre los integrantes que podían contribuir a fortalecer el programa.

Ante este panorama, es fundamental centrarse en el proceso de “inclusión” de las organizaciones indígenas incorporadas en el programa FRI, pues a partir de su nivel de participación se puede delimitar el modelo de organización creado, y en consecuencia será posible analizar los avances y las problemáticas, de cada FRI. En este proceso, queda claro que el programa FRI constituye un acercamiento a la nueva administración estatal que es co-administrada entre los agentes gubernamentales y los beneficiarios de los programas públicos, su estudio permitirá, por un lado, encontrar los alcances y límites de la participación, y por el otro, conocer el efecto en las condiciones de vida de los grupos implicados.

1.2 Relevancia práctica del tema

Uno de los principales méritos de los estudios hasta ahora realizados en cuanto a la *participación ciudadana* es el haber delimitado las principales condiciones y limitaciones que le permiten su cabal implementación. Cunill (1997) estableció un mapa de experiencias de participación ciudadana, donde enmarca los principales resultados que se han encontrado en América Latina, y uno de sus descubrimientos más importantes fue la descripción del

¹ Los resultados encontrados en cada una de las evaluaciones, será desarrollado en el capítulo III de éste trabajo.

marco legal y las nuevas modalidades que surgen entre los individuos y el Estado cuando se busca la institucionalización de nuevas prácticas administrativas que permitan la incorporación de la ciudadanía en actividades que tradicionalmente realizaban los agentes gubernamentales.

Cunill, a partir del análisis de la participación ciudadana, investiga la forma en que ciertos sectores de la vida social son impactados por nuevos ámbitos que permiten la inclusión de la ciudadanía en asuntos que tradicionalmente se trataban desde la esfera gubernamental. El método que utilizó le permite encontrar diferencias en el grado de incorporación de la ciudadanía, determinándolo principalmente por la apertura de esquemas participativos en las actividades que tradicionalmente desempeñaba el gobierno unilateralmente. Sin embargo, no logra enmarcar cabalmente las interrelaciones entre la esfera gubernamental y la esfera social, pues únicamente se centró en la institucionalización que en diversos marcos legales y en diferentes ámbitos (nacional, regional y municipal), se le ha dado a la participación ciudadana en América Latina. Con todo, nos otorga luces para evaluarla e impulsarla.

Ziccardi (1997) y Mejía² (2003), delinean una metodología para evaluar el desempeño de las acciones gubernamentales, y toman a la participación de la ciudadanía como un eje para enmarcar el buen funcionamiento de los programas sociales. Sin embargo, no llevaron a la práctica la aplicación de su propuesta, y por tanto, no pudo ser contrastada con la realidad social.

De los estudios, donde se han analizado casos empíricos que han explorado los procesos participativos, encontramos a Bichmann, Rifkin y Shrestha (1989), quienes a partir de un estudio en Nepal, cuyo objetivo era evaluar la participación de la comunidad en los sistemas de salud, desarrollan una metodología muy útil para que los administradores en salud, tuvieran una descripción de la participación en su programa y se sentarán las bases

² Mejía se basa totalmente en las aportaciones de Bichmann, Rifkin y Shrestha (1989), para la construcción de la propuesta que desarrolla para evaluar la participación.

para su consolidación, centrando el método en el proceso de cambio más que en el logro o análisis de un nivel determinado de participación en el programa.

Hay estudios que muestran metodologías en “seguimientos y evaluación participativos” que consideran a la participación de las personas fundamental para el análisis e interpretación de los cambios en los procesos de desarrollo, esto puede observarse en el trabajo de Estrella (2000), donde se analizan diversas experiencias que atraviesan distintas áreas, incluyendo agricultura, silvicultura, manejo de los recursos naturales, desarrollo comunitario. Sin embargo, a pesar de considerar en las experiencias analizadas la interrelación entre las comunidades u organizaciones con las autoridades gubernamentales que le dan sustento a los programas, las estructuras utilizadas para el seguimiento y la evaluación se basan en lo fundamental, en un enfoque que satisface las necesidades administrativas y que hace poco, en realidad, para promover enfoques que favorezcan el análisis del nivel de participación de los miembros. Con todo, proporciona marcos que pueden servir para flexibilizarse y utilizar esta metodología en cada caso concreto.

Los trabajos desarrollados por Font (2001), Ziccardi (2004), CESEM (2000), CAM (2001), Ramírez (2001), plantean los aspectos positivos de la inclusión de la ciudadanía, los límites y la forma de incentivarla, a partir de diversas metodologías; coincidiendo en que a pesar de que las autoridades públicas tengan un fuerte compromiso con la participación, las propias debilidades de la sociedad influyen en la pobreza de las experiencias participativas³. A partir de los estudios empíricos que realizaron en América Latina y en algunas partes de Europa, encontramos que se insta a los administradores locales adoptar estrategias de desarrollo sostenible que cuenten con la participación de las comunidades locales, pero

³ Además, la participación no siempre es algo deseable; en algunas ocasiones, puede encubrir formas de explotación. Según Schübeler, “la participación es una carga injusta. Para los habitantes de bajos ingresos, con servicios deficientes, puede no ser claro por qué deberían participar en procesos de desarrollo auspiciados por el gobierno. Los habitantes de zonas de bajos ingresos trabajan largas horas en diversos empleos para intentar hacerse un camino. ¿Por qué, entonces, deberían contribuir con tiempo, esfuerzo, trabajo y dinero adicional para el desarrollo de sistemas de infraestructura local que el gobierno ha sido incapaz de proporcionarles? ¿Puede esto justificarse considerando que la provisión de servicios de infraestructura adecuados para áreas de ingresos medios y altos no requieren esfuerzos participativos adicionales o aportes de los residentes?”. Tanaka, Martín (2001), *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*, Instituto de Estudios Peruanos, Perú, p.12-22.

cuando detallan los contenidos que deben incluir dichas iniciativas, no explicitan los modos para articular los procesos participativos; por tanto, no extraña que las respuestas de las instituciones gubernamentales a dicha iniciativa presenten una notable variación en cuanto a formas, contenidos e intensidades.

En suma, la *relevancia práctica del tema* justifica su elección por las siguientes razones:

- Múltiples autores (Cunill, 1997; Ziccardi, 1997; Aguilar Villanueva, 1992; CESEM, 2000) han señalado la importancia acrecentada de los procesos participativos, pues permiten direccionar los programas y proyectos hacia el logro de su misión, objetivos y metas, a partir de la comprensión de sus resultados.
- En el campo académico (Caruso, 2004; Ziccardi, 2004), también se ha enfatizado que aún faltan evaluaciones más amplias insertas situacionalmente y con la capacidad de reconocer limitaciones y aciertos de la participación de la ciudadanía en programas públicos. Por consiguiente, será de indudable valor el realizar el análisis y evaluaciones de participación.
- El analizar el programa FRI, en un contexto como el de México, donde su disciplina fiscal le impone presupuestos particularmente restringidos de recursos para la atención de los problemas vinculados a la pobreza y el desarrollo social, es pertinente, debido al riesgo que implica no emplearlos en forma totalmente satisfactoria por la falta de información que retroalimente el proceso de gestión.
- En el estudio de la distribución de recursos otorgada a los programas sociales, se ha demostrado que se puede gastar mucho y mal, pues el incremento del gasto social no se traduce automáticamente en un decremento de la magnitud de la pobreza o mejoras en el bienestar de la población (Cohen, 2001:9).

La presente investigación, busca configurar un esquema analítico que permita encontrar *cómo es* la participación, más allá de *cómo debería ser*, con la finalidad de utilizar las aportaciones que han sido planteadas por diversos autores⁴, como un medio para estudiar al Programa FRI, realizando una *caracterización* que permita contribuir al análisis de las interrelaciones entre los agentes gubernamentales y las organizaciones indígenas.

⁴ Esto será desarrollado con mayor detenimiento en el capítulo II del presente trabajo.

1.3 El objetivo de investigación

El *objetivo general* de la investigación, quedó definido de la siguiente manera: ***realizar una exploración de la situación que guarda la implementación de los “Fondos Regionales Indígenas” en el Distrito Federal y proponer alternativas que coadyuven a su consolidación.***

Para el logro del objetivo general previo, se plantearon a su vez, los siguientes objetivos intermedios:

- Analizar las evaluaciones realizadas en otros estados de la República Mexicana a los FRI, los métodos empleados y los actores participantes, así como también identificar los problemas enfrentados.
- Analizar el marco institucional y de gestión del programa FRI, para identificar los procesos administrativos y organizacionales.
- Conocer el resultado alcanzado por el apoyo otorgado a través del micro-crédito a los proyectos productivos beneficiarios del programa FRI.
- Estimar el aprendizaje, alcanzado por los beneficiarios del programa, a través de las capacitaciones que ha otorgado la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Analizar el grado de inclusión de los beneficiarios al programa delimitando sus niveles de participación en el mismo.
- Conocer si existen cambios en el nivel de vida de los beneficiarios, ocasionados por el desarrollo de sus proyectos productivos que fueron apoyados por el FRI.

1.4 Pregunta de investigación

Si se acepta que la *participación ciudadana* debe gravitar en los procesos de democratización del Estado, entonces debe implicar la posibilidad de que aquel rectifique decisiones y desarrolle acciones que respondan a los intereses de los sujetos sociales implicados. Teniendo esto en mente, en esta investigación se pretende responder a los interrogantes referidos a: ¿existen en nuestra sociedad condiciones reales para que estos procesos tengan cabida?, ¿Constituyen una vía posible para el perfeccionamiento de los

programas sociales en todos sus ámbitos?, ¿qué es más importante asignar con eficacia los recursos de los FRI o se debe sacrificar la eficiencia buscando que los grupos beneficiarios participen directamente en la asignación de los recursos aún cuando esto conlleve ineficiencias en el trayecto?, es decir, ¿qué es prioritario, el logro de la eficiencia o generar una cultura de participación democrática?. Esto nos lleva a analizar ¿cuál ha sido el esquema de participación impulsado en los FRI?, y ¿si ha contribuido a que las organizaciones tengan un papel relevante en la toma de decisiones en materia de proyectos productivos?; o bien, si los ciudadanos continúan subordinados a las autoridades gubernamentales ¿vale la pena mantener programas que impulsen esquemas participativos?. Por tanto, la pregunta en la que se inserta la investigación, para responder en un terreno preciso es: *¿Cuál ha sido la influencia del diseño de participación ciudadana implementado con el programa FRI, en el nivel de vida de las organizaciones indígenas?*.

1.5 La hipótesis del estudio

En el marco de la políticas públicas, se mantiene el supuesto de que la participación es un elemento prioritario, destinado a contribuir al fortalecimiento y desarrollo de proyectos sociales con resultados eficaces para la superación de problemas durante su implementación. La participación de los beneficiarios de programas, se relaciona con la necesaria cooperación interorganizacional Estado-Sociedad civil y la generación del capital social, basado en la confianza interpersonal, la capacidad de asociación, la conciencia cívica y los valores éticos. A partir de la existencia de gobiernos tanto nacionales como regionales, que han innovado su estructura administrativa a una que fomenta la co-administración por medio de estructuras de tipo participativo, se puede dotar de mayor eficacia la implementación de las políticas sociales al canalizar las demandas priorizadas por la propia comunidad, de tal forma que se mejora la asignación de los recursos públicos.

Considerando la delimitación anterior, se propuso el desarrollo de una investigación que analice el siguiente supuesto: *El programa FRI contiene un modelo de acción institucional que fomenta la gestión participativo de los beneficiarios, esto provoca efectos diferenciados en el nivel de toma de decisiones de las organizaciones indígenas participantes y en el nivel de vida de los miembros.*

Dicha situación, se explica por supuestos de diversa índole, entre los que destacan:

- Los procesos participativos producen efectos tanto a las instituciones como en los grupos beneficiarios de los mismos produciendo nuevas dinámicas de interacción entre los grupos de ciudadanos y los servidores públicos.
- Las organizaciones indígenas tuvieron libertad para elegir si deseaban integrarse al modelo de acción institucional del INI (actualmente CDI) que fomentaba la creación del Fondo Regional Indígena. Aunque el modelo de gestión participativa, es decir, las funciones que debían desempeñar los miembros al interior del Fondo Regional, si fueron impuestas a las organizaciones.
- En las organizaciones indígenas que se encuentran en el Distrito Federal, encontramos dos tendencias: 1) las que se encontraban articuladas, funcionaban solamente como grupos de trabajo familiares, encaminados al proceso productivo; 2) las que se encontraban desarticuladas, se conforman por grupos que ni siquiera trabajaban algún proyecto productivo, porque se dedicaban a otras actividades laborales. Esto se explica porque el programa FRI tiene una influencia diferenciada, ya que cada uno de los miembros de las organizaciones indígenas tiene una forma de trabajo precedente y eso se manifiesta en el proceso de toma de decisiones.
- Las organizaciones que se encuentran en cada FRI pueden determinar su funcionamiento a través de su Reglamento Interno, en el que se delimitan las Comisiones, derechos y obligaciones de los miembros. Con todo, el proceso organizativo se puede encontrar dominado por: 1) los expertos, es decir, los asesores técnicos, que se encuentran trabajando en el Fondo Regional; 2) integrantes que por su posición estratégica mantienen el control del proceso de información, y la proporcionan a cuenta gotas al total de los integrantes.
- La aprobación de los proyectos al interior de cada FRI, se ha dejado en manos de las organizaciones, y no existe un excesivo control de la CDI- Delegación Área Metropolitana; sin embargo, en el proceso de "dictaminación" de las propuestas que el FRI tiene de proyectos productivos, poco pueden hacer las organizaciones indígenas cuando una de sus propuestas es rechazada por la Comisión de expertos y funcionarios de la CDI.
- El financiamiento que requiere cada organización indígena, es determinado por el FRI, dependiendo de las necesidades específicas que se delimitan en cada proyecto. Empero,

después del proceso de dictaminación pueden sufrir recortes presupuestales que ocasionan el fracaso de los proyectos.

- El Fondo, promueve la capacitación de dos formas: 1) a través de la CDI se incorporaban a cursos; 2) han desarrollado convenios con instituciones públicas para capacitar a los integrantes del FRI. Sin embargo, aún no cuentan con la capacidad económica y administrativa para dar capacitación específica para las necesidades que se presentan en cada proyecto productivo.

- La apropiación individual ha prevalecido sobre la propiedad común, lo que no ha impulsado el sentido social del programa, por tanto continua siendo un *Fondo de transferencia de recursos*, en vez de un mecanismo que fomente un mejor nivel de vida en los integrantes de las organizaciones indígenas.

Analizar la participación ciudadana en las políticas públicas, significa aproximarse a la dinámica que emerge entre las instituciones públicas y las organizaciones indígenas. Es decir, la esfera en la que se constituye el programa de FRI y el lugar donde se desenvuelve la acción pública. La cuestión que emerge para marcar la trayectoria de la discusión es en suma, las preocupaciones que motivan este estudio, las cuales giran en torno a dos ejes: a) la innovación institucional enmarcada por el impulso de la participación de las organizaciones indígenas en el programa FRI; b) los efectos de tales sistemas de gestión participativa en el nivel de vida de los participantes.

En todo caso, el análisis de la estructura del programa Fondos Regionales Indígenas nos permitirá encontrar una conceptualización operativa del papel de las instituciones gubernamentales en la consolidación de la participación ciudadana. Cuando a menudo se supone que los procesos de descentralización del Estado llevan necesariamente a que los programas de desarrollo sean más efectivos. Sin embargo, hay poca evidencia empírica acerca de la capacidad real del programa FRI para asegurar mejores y mayores beneficios sociales⁵. Estas circunstancias hacen urgente la labor de confrontar en la vida diaria, los modelos y formas de acción creados en la cúpula oficial, con la realidad. A partir de éste

⁵ Estos datos pueden encontrarse en los resultados de las evaluaciones realizadas al Programa FRI, y que serán desarrolladas en el capítulo III, del presente trabajo.

planteamiento trataremos de indagar cuáles fueron las condiciones que motivaron el proceso de generación y conformación de los FRI en el Distrito Federal.

1.6 Metodología: exploración analítica del Programa Fondos Regionales Indígenas en el Distrito Federal

Para entender, cuál ha sido la influencia del diseño de gestión implementado con el programa FRI, tanto en la participación ciudadana como en el nivel de vida de las organizaciones indígenas; la exploración que se propone es integral, considera tres dimensiones que se complementan y enriquecen, pero que es necesario separar metodológicamente: la *dinámica institucional* que se desarrolla con el programa y que se analizará a través de la perspectiva que tienen los beneficiarios de la relación construida con los agentes gubernamentales de la CDI; una descripción de la *dinámica organizacional* de cada FRI, donde encontraremos los niveles de participación de los beneficiarios en cada una de las actividades del programa, y el *efecto del programa*, en el nivel de vida de los beneficiarios, al rastrear los resultados que han tenido con su proyecto productivo.

Para conocer el *efecto del programa* sobre los beneficiarios, se considera si han existido cambios sobre los individuos, los hogares e instituciones y, si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa, mostrándose en las consecuencias positivas o negativas sobre los beneficiarios. Con todo, a menudo el impacto o efecto de un programa, no analiza la dinámica social y el proceso de aprendizaje entre y por las personas que hacen que el proceso se realice (Quintanar,2000:33). Para cubrir este vacío, se incluirá el estudio de la *dinámica organizacional*, donde utilizaremos la perspectiva de los beneficiarios para reconstruir el proceso organizativo. Así, se justifica el uso de la metodología cualitativa, pues corresponde a información selecta que nos permite profundizar en el estudio de las diversas interrelaciones que se producen durante la instrumentación del programa FRI (Baker,2001:2). El foco se instala en conocer los procesos, comportamientos y condiciones de los individuos estudiados, dentro de la organización que se desarrolla en cada FRI; porque un enfoque centrado en el proyecto o programa gubernamental nos alejará de la comprensión clara de las *interacciones* de los agentes ejecutores afectados por el mismo (Carden,2000:33). Por tanto, en este proceso, la unidad básica de análisis es constituida por

los *integrantes de las organizaciones*; puesto que éste elemento, es la base para el desarrollo de las acciones del FRI, ya que a partir de su visión será posible encontrar si se cumple el objetivo principal del programa, que parten del supuesto de que al fomentar proyectos productivos entre las organizaciones indígenas, se propicia –en teoría– el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Para entender la *dinámica institucional*, partiremos de las interacciones de los agentes con los miembros de cada FRI, y así llegaremos a comprender la naturaleza de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales, es decir, los servidores públicos vinculados y los FRI, donde los resultados de los proyectos productivos, serán el vehículo para encontrar el *efecto* que el programa tiene en las condiciones de vida de los beneficiarios. En suma, analizar una política social, nos lleva a la comprensión de los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. “Es un camino, un modo de razonamiento, que nos permite analíticamente determinar la eficacia y los efectos reales, previstos o no, de las políticas gubernamentales, que puede, además, ser útil para corregir rumbos y formas de trabajo, para mejorar acciones y para orientar de mejor forma la actuación gubernamental” (Mejía, 2003:22).

1.6.1 Disponibilidad de los datos

La información que se utilizará para reconstruir el marco institucional donde se encuentra el programa FRI:

- Los diversos reglamentos que fundamentan el programa: Reglas de Operación del programa FRI (diversos años), los Reglamentos Internos de cada uno de los Fondos.
- Plan Nacional de Desarrollo (diversos años), Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Para encontrar las interrelaciones de los agentes (CDI- FRI), en el desarrollo del programa, los datos se obtendrán de entrevistas semi-dirigidas, y de la observación participante a miembros del programa FRI, tanto en las asambleas generales como en los seguimientos realizados a las organizaciones incorporadas en cada Fondo Regional. A partir de este proceso de análisis, se podrán encontrar los principales obstáculos que han enfrentado cada

uno de los miembros en el FRI, las obligaciones y derechos que tienen las organizaciones que ya forman parte de los FRI; en suma, la dinámica de trabajo. Entre los principales datos de interés se considera necesario analizar:

- La trayectoria migratoria, en los casos en que los integrantes han manifestado no ser originarios del D. F.
- La trayectoria organizativa, es decir, la forma en la que se han organizado para el desarrollo de sus proyectos productivos o de comercialización y, por tanto, encontrar como fue su primer acercamiento al programa de FRI.
- La trayectoria productiva de los integrantes, a partir de su historia laboral, éstos elementos permiten encontrar si los integrantes de los Fondos siempre han desarrollado el mismo proyecto productivo, o cuáles otras han sido sus estrategias para mantener la producción de sus productos. Esto con la finalidad de conocer si el programa Fondos, se adecua a la estructura laboral de los integrantes de las organizaciones, o si éstas tienen que cambiar drásticamente para adecuarse al programa.

No es posible tener acceso a los costos globales del programa, esto limita la exploración, porque no es posible llevar a cabo un balance cuantitativo del programa, es decir, si la utilización de los recursos corresponde al beneficio obtenido en cada organización. Aún no existe un control de los ingresos y egresos en cada una de las organizaciones incorporadas al FRI; esto, nos lleva a indagar los beneficios económicos de los beneficiarios, por otro mecanismo alternativo constituido a través de la entrevista a los beneficiarios.

1.6.2 Universo del estudio

El programa de Fondos Regionales comenzó desde el año 2000 a implementarse en el Distrito Federal, donde existen tres Fondos: el de mujeres indígenas "Cihuatl A. C.", el constituido por indígenas migrantes "Cualli Otli A. C." y el de pueblos originarios del DF "Quiahchihueh A. C.". Este análisis se centrará en el estudio de las dos últimos Fondos, por el limitado tiempo que se tiene para la investigación. La multiplicidad de interrelaciones que conforman el contexto en el que se desenvuelven los participantes del FRI, nos lleva a considerar diversos niveles:

- Los participantes en el programa FRI: miembros de las diversas Comisiones, Delegados de cada una de las organizaciones.
- Funcionarios de la CDI, que se encargan de la ejecución del programa FRI.
- Académicos que han analizado el tema.

La distribución total de integrantes de los dos Fondos Regionales se muestra en los siguientes cuadros:

FONDO REGIONAL CUALLI OTLI "BUEN CAMINO" A. C.				
Año	Organización	Actividad	Beneficiarios	
			Hombres	Mujeres
2002	Núcleo de Promotores Étnicos	Comercialización de productos varios	11	2
2002	Artisanos y productores de Valle de Chalco	Elaboración y comercialización	6	3
2002	Grupos Étnicos de Valle de Chalco	Carpintería	10	8
2002	Grupo Tenoxotl	Carpintería	1	
2002	Mixe Xaam	Ropa típica	1	6
2003	Mujeres en Lucha	Fabricación textil	6	
2003	Grupo Tlapaneco Vicente Guerrero	Impulso de tortilla	5	3
2003	La magia del ángel	Artesanal en resina poliéster	2	
2003	Grupo Tlapaneco El Pino	Carpintería	1	
2003	Mazateco Mochilero	Fabricación de mochilas	6	2
2003	Manik	Tlapalería	2	1
2004	Zempoaltepetl	Venta de chiles secos y derivados	10	4
2004	Grupo Tigre de la Mixteca Baja	Costura	6	1
2004	Mujeres totonacas	Diseños y fabricación de ropa de dama	6	

Fuente: Carpeta Única del Fondo Regional Cualli Otli "Buen Camino". A. C.

FONDO REGIONAL QUIAUHCHIUHQUEH "HACEDORES DE LLUVIA" A. C.						
Año	Organización	Étnia	Actividad	Zona	Beneficiarios	
					Hombre	Mujer
2000	Productores Agropecuarios Yxtayopa S. S. S.	Náhuatl	Agropecuaria	Tláhua c	19	0
2000	Campesinos de Tetalpa	Náhuatl	Agropecuaria	Tláhua c	5	1
2000	Artisanos de San Pablo	Náhuatl	Artesanal	Milpa	5	7

	Oztotepec			Alta		
2000	Hueyetlahuilli	Náhuatl	Agro-industrial	Milpa Alta	0	25
2001	Cihuatl In Tlalticpac	Náhuatl	Artesanal	Tláhua c	0	11
2001	Asociación de Productores Agropecuarios de San Miguel Topilejo S. C.	Náhuatl	Agropecuaria	Tlalpan	11	0
2001	Pronomex S. P. R. De R. L.	Náhuatl	Agropecuaria	Milpa Alta	8	7
2002	Rancho Agropecuario Ajusco	Náhuatl	Agropecuario	Tlalpan	8	0
2002	Marraquesh S. C. de R. S.	Náhuatl	Porcicola	Tláhua c	0	3
2004					1	3
2002	Unión de Productores Yoyolzin	Náhuatl	Agropecuaria	Milpa Alta	0	9
2003	Modas Osmart	Náhuatl	Costura	Tláhua c	4	2
2003	Modas Xolotzin	Náhuatl	Costura	Tláhua c	1	5
2003	Techinantilac	Náhuatl	Porcicola	Milpa Alta	1	5
2003	Porcicola Ixtayopan	Náhuatl	Porcicola	Tláhua c	4	3
2003	Productos Lácteos Mixquic	Náhuatl	Productos Lácteos	Tláhua c	4	3
2003	Ganado porcino bonanza	Náhuatl	Porcicola	Milpa Alta	3	3
2004	El puente	Náhuatl	Agrícola	Tlalpan	5	3
2004	Girasol dorado	Náhuatl	Agrícola	Milpa Alta	4	2
2004	Mujeres de la tercera edad del telar de Guadalupe	Náhuatl	Costura	Tlalpan	0	24
2004	Tenexicalco	Náhuatl	Agrícola	Xochimilco	4	2
2004	Apicultores de Xocimilco	Náhuatl	Apicultores	Azcapotzalco	4	2
2004	Agropecuaria Xalpa	Náhuatl	Agrícola	Azcapotzalco	3	7
2004	Vecker Diseño Corte y Confección	Náhuatl	Costura	Tláhua c	1	5
2004	Grupo Chimalpain	Náhuatl	Agrícola	Cuajimalpa	1	5

Fuente: Carpeta Única del Fondo Regional Quiauhchihueh "Hacedores de lluvia" A. C.

1.6.3 Diseño muestral

Se realizará un *muestreo de caso típico*, con la finalidad de describir al programa FRI a través de sus participantes; los casos son seleccionados con la cooperación de informantes clave, es decir, los participantes más informados son los que pueden ayudar a identificar qué es lo típico. En este proceso, se incluirá a un integrante por organización de cada FRI, de preferencia aquellos que son Delegados, pues son los participantes que tienen voz y voto en las Asambleas Generales y en teoría, son los que tienen mayor incidencia y conocimiento del proceso participativo generado en los FRI. La selección será al azar, al visitar cada una de las organizaciones, y la entrevista se obtendrá del integrante que se encuentre en ese momento, esto con la finalidad de evitar el sesgar los datos. La muestra de este estudio se compone de los siguientes casos:

- FONDO REGIONAL QUIAUHCHIUHQUEH “HACEDORES DE LLUVIA” A. C., con las siguientes organizaciones: Pinturas y decorados a mano S. C. De R. L. De C. V.; Hueyetlahuilli; Porcicultores Marraquesh S. C. de R. S.; Productos Lácteos Mixquic; Techinantilac; Modas Osmart; Modas Xolotzin; Porcicola Olivos S. C. de R. L. De C. V.; Ganado Porcino Bonanza; Girasol Dorado; Vecker Diseño Corte y Confección.
- FONDO REGIONAL CUALLI OTLI “BUEN CAMINO” A. C., con las siguientes organizaciones: Grupos Étnicos de Valle de Chalco; Artesanos y Productores de Valle de Chalco; Grupo Tlapaneco El Pino; Grupo Tlapaneco Vicente Guerrero; Mujeres Totonacas; Grupo Tigre de la Mixteca Baja.

El tamaño de muestra fue determinado por las consideraciones de información que se han obtenido. Si el propósito es maximizar la información, la muestra es determinada cuando no hay nueva información; así la redundancia es el primer criterio. La entrevista será el instrumento que se utilice, para determinar cuando se alcance un “punto de saturación”, en el cual, el investigador considera que su continuación no agregaría información relevante. A partir de éste instrumento de análisis es posible dirigirse a informantes clave, para recoger la información que poseen debido al papel que juegan en el proceso que se analiza. El tamaño de muestra presentado, es adecuado para indagar todos los aspectos que se

consideran relevantes en esta investigación, por ende, consideramos que las organizaciones incluidas son relevantes para interpretar, explicar y describir nuestro objeto de estudio.

En esta investigación la *validez interna* consiste en la contrastación de la teoría con los datos empíricos. En cuanto a la *validez externa*, esta investigación se encuentra limitada, pues únicamente se efectúa el análisis de dos casos, en consecuencia, para saber que tan fiables son los datos que se han obtenido, en posteriores estudios del programa FRI, debe buscarse incorporar la metodología utilizada en esta investigación a otros casos y de esa manera, el análisis ganará verosimilitud. En el presente estudio no se realizará, por tanto, no es posible conocer su grado de generalidad.

1.6.4 Diseño para la exploración del programa FRI

La exploración que se realizará, analiza a un sólo grupo, es decir, la población objetivo del programa; para encontrar los resultados del programa sobre los beneficiarios. Para tal efecto, se debe reconstruir la situación económica, organizativa y de aprendizajes que existía antes de la implementación del programa FRI, con entrevistas abiertas a los miembros de cada Fondo Regional (Cohen y Franco, 1988:148). La comparación entre los datos recogidos con los que se obtuvieron por la reconstrucción hipotética de la situación inicial, permitirán emitir un juicio sobre el efecto producido.

Se llevarán a cabo tres tipos de análisis a lo largo del proceso de investigación, de tal manera que sea posible conocer y diagnosticar el estado inicial del grupo, describir su desarrollo a lo largo de su participación en el programa y describir el estado de las organizaciones actualmente. En primer lugar, se efectuará una exploración del *efecto*, para determinar la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados (CAM, 1999:10). En segundo lugar, se estudiará, la *perspectiva de los beneficiarios*, con la finalidad de conocer la percepción de los miembros en relación a su grado de satisfacción durante su intervención en el programa. Y en tercer lugar, se analizará la *participación de los beneficiarios* para conocer su verdadera inclusión en el programa y los principales mecanismos de toma de decisiones en cada Fondo Regional. El diseño de la exploración puede ser dividido en las siguientes etapas:

a) El efecto del programa FRI

El esquema de intervención del Programa FRI, permite utilizar una metodología de tipo *no experimental*⁶. Esto, tiene por objeto responder si los cambios en la gestión de recursos a través de este nuevo esquema de microfinanciamiento: *¿generó realmente un mejor desempeño de los proyectos desarrollados?* y *¿mejoró las condiciones de vida de los integrantes de los Fondos Regionales?*

Matriz de análisis del Marco institucional y de gestión del programa FRI

Aspectos centrales	Indicadores	Unidades de análisis	Fuentes de información	Instrumentos/ técnicas
Aspectos institucionales: problemas institucionales y operativos entre los distintos niveles de ejecución del programa FRI.	Número y tipo de debilidades de las organizaciones involucradas. Número y tipo de cuellos de botella en los flujos de procesos inter e intra institucionales	Organismos responsables de la ejecución del programa.	Documentación y legislación del programa. Informantes de las organizaciones y del Fondo Regional	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas.
Focalización y accesibilidad al programa FRI.	Tipología de los beneficiarios según edad, sexo, nivel educativo y experiencia laboral.	Organismos responsables de la ejecución del programa. Proyectos productivos. Beneficiarios.	Documentación del programa en el Fondo Regional.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas.
Mecanismos y tiempos de acceso al programa FRI.	Cantidad de solicitudes de proyectos rechazadas según motivos de rechazo.	Organismos responsables de la ejecución del programa.	Documentación del programa en el Fondo Regional.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas.
Resultados: balance de la ayuda económica que brinda el programa FRI.	Modificaciones en la economía familiar. Beneficios sociales de las obras realizadas a partir de los proyectos. Número de empleos generados en cada proyecto productivo.	Organismos responsables de la ejecución del programa. Proyectos productivos. Beneficiarios.	Documentación de proyectos en ejecución aprobados. Beneficiarios.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas.

Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos realizados por Irene Novacovski y Patricio Chávez (1999); Mejía Lira (2003) y Nuria Cunill (1991).

⁶ Como el programa FRI ya se encontraba en funcionamiento cuando comenzó el presente análisis, no es posible encontrar otro grupo con características similares para realizar un estudio comparativo. Por lo tanto, no se analizarán otro tipo de proyectos que trabajen con organizaciones indígenas, solamente el estudio se centrará en el efecto del programa FRI sobre los beneficiarios del mismo.

b) Análisis de los beneficiarios

En esta parte del análisis, el objetivo consiste en determinar si el proceso de gestión y financiamiento a los proyectos productivos se aplicó efectivamente de la manera que enmarca el programa FRI en cada Fondo Regional; así como sondear la opinión sobre la adecuación del programa a las necesidades de los beneficiarios. Conocer la percepción de los miembros del grupo en relación al grado de satisfacción que produce el programa FRI, durante el periodo de intervención, así como su evaluación del mismo. Se realizará a través de entrevistas semi-estructuradas á miembros del grupo; considerando la observación participante en las Asambleas Generales y demás actividades realizadas por los miembros, con la finalidad de encontrar las dinámicas de acción de los integrantes.

Incorporar la perspectiva de las poblaciones beneficiarias en el proceso de análisis de las fortalezas y debilidades de las diversas actividades del programa con el objetivo de coadyuvar a su consolidación.

Matriz de análisis desde la perspectiva de los beneficiarios

Aspectos a evaluar	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente de información	Instrumentos/ técnicas
Eficacia de las capacitaciones desde la perspectiva de los beneficiarios.	Número de personas de la población beneficiaria que afirman que las capacitaciones son adecuadas y pertinentes.	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas.
Calidad en la entrega del crédito desde la perspectiva de los beneficiarios.	Percepción con respecto al tiempo y la forma de la entrega.	Beneficiarios.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas.
Participación de los beneficiarios en la gestión del programa.	Número de beneficiarios que opinan y deciden acerca de la planificación y ejecución del programa. Tipos de participación en la ejecución del programa: gestión de su proyecto productivo, asambleas generales, seguimientos a los proyectos. Niveles de participación: información, consulta, delegación, asociación,	Beneficiarios.	Beneficiarios. Documental.	Análisis documental. Entrevistas semi estructuradas.

	control.			
--	----------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos realizados por Nuria Cunill (1991), Mejía Lira (2003), CAM (1999) y Bichmann (1989).

c) Análisis de la participación ciudadana

El análisis para conocer el impacto de la estrategia participativa impulsada en el FRI, será cualitativo, y nos permitirá delimitar el verdadero ámbito de acción de los beneficiarios del programa, es decir, si la instrumentación de los mecanismos de vinculación entre la sociedad y el gobierno atienden las necesidades que pretenden atender a través de este nuevo mecanismo de gestión. Esto nos llevará al estudio tanto de los procesos sociales como de las actividades que desempeña por cada uno de los miembros de las organizaciones como por funcionarios que interactúan en el esquema participativo.

Matriz para el análisis de la participación de los beneficiarios

Aspectos a evaluar	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente de información	Instrumentos/ técnicas
Eficacia de la toma de decisiones desde la perspectiva de los beneficiarios.	Número de personas de la población beneficiaria que afirman que las decisiones son determinadas: externamente, órganos externos dentro del grupo, dirigentes con intereses diferentes a los del grupo, intereses no del todo claros, se trabaja a favor de los objetivos del grupo.	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas.
Viabilidad de la representación del Consejo Directivo.	Número de personas de la población beneficiaria que afirman que el Consejo Directivo se encuentra: externa (ajena al Fondo), inducida (ajena, pero aceptada), derivada (de otros intereses), Decidida (con objetivos claros y favorables).	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas. Observación participante.
Operatividad del esquema de organización diseñado en el Fondo.	Número de beneficiarios del programa que afirman que la organización es: inexistente, impuesta, inducida, articulada por algunos grupos del Fondo, vinculada con todos los miembros.	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas. Observación participante.
Organización para la recuperación de los recursos.	Número de beneficiarios que afirman que el Fondo revolvente tiene: nula participación de los miembros, regular aportación, aportes periódicos sin control,	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas. Observación participante.

	volumen considerable de recursos con cierto descontrol, volumen alto de recursos y control sobre ellos.			
Mecanismos de gestión del Fondo Regional.	Número de beneficiarios que afirman que la gestión es realizada por medio de: decisiones externas, estructura centralizada, grupos de interés al interior del Fondo, grupos semi-integrados en el Fondo, grupos integrados en el Fondo.	Grupo de beneficiarios del programa.	Beneficiarios.	Entrevistas semi estructuradas. Observación participante.

Fuente: Elaboración propia con base en los trabajos realizados por Nuria Cunill (1991), Mejía Lira (2003) y Bichmann (1989).

A partir de los tres mecanismos de análisis, ya expuestos es posible reconstruir de forma más coherente la dinámica de trabajo desarrollada en cada Fondo, con la finalidad de conocer la dinámica institucional que permite el desarrollo del programa; la perspectiva que los miembros de las organizaciones tienen del programa FRI; y cuál es el alcance real de la participación de las organizaciones indígenas incorporadas al Fondo Regional.

1.7 APORTACIONES DEL CAPÍTULO

El programa de Fondos Regionales se encuentra inmerso en una complicada red de implicaciones analíticas; por tanto, el capítulo presentado tiene como finalidad plantear los mecanismos que serán utilizados para el análisis del programa FRI. Para alcanzar los objetivos que se han propuesto anteriormente, la delimitación metodológica se presenta como la herramienta idónea para dibujar los procesos de cambio y el estudio de los FRI en el Distrito Federal, para conocer las interacciones entre los agentes gubernamentales y las organizaciones sociales indígenas, para detectar los resultados de la estrategia instrumentada.

CAPÍTULO II

CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA: UNA PROPUESTA TEÓRICA

Estudiar los programas enmarcados en los procesos de co-gestión, en un espacio social y territorial específico como lo constituye el Distrito Federal y el Área Metropolitana de la Ciudad de México, presenta un reto metodológico nada despreciable. Se trata de entender como los procesos participativos que se incorporan a los programas sociales inciden en las

acciones de los diversos actores, donde se indaga la relación de dos universos, el de los actores gubernamentales y el de los actores sociales; todo ello, deberá abordarse bajo una perspectiva evolutiva en la que ninguno de los elementos antes mencionados permanece inmóvil; por el contrario, el entramado institucional cambia, y las expectativas de los actores se modifican.

En este capítulo, se presenta el modo en que los procesos participativos impactan, tanto a las instituciones gubernamentales como a los actores sociales que se incorporan a las mismas como beneficiarios directos; enmarcado a través de los procesos de cambio y resistencias que reflejan las nuevas dinámicas administrativas, que se van gestando en las instituciones públicas, donde se concibe la co-administración entre grupos de ciudadanos y servidores públicos con el objetivo de promover procesos de desarrollo.

En este capítulo se presentan las perspectivas que desde nuestra perspectiva son útiles para trabajar el tema. No siempre estos conceptos y enfoques teóricos son compatibles o parten de la misma perspectiva de análisis; por el contrario, frecuentemente se muestran difíciles de integrar y forzosamente se entremezclan. Sin embargo se trata de una elección del investigador; con todos los riesgos que esto conlleva, se intenta jugar con ingredientes diversos para dar cuenta de una realidad por demás compleja. Estas implicaciones analíticas nos permitirán comprender el modelo de gestión gubernamental en que se enmarca la instrumentación del programa de Fondos Regionales Indígenas, para dar luces de las redes conceptuales en las que se inserta y delimitar teóricamente el problema de investigación con la finalidad de encontrar las principales implicaciones que se pueden desprender en un programa de este tipo.

La construcción de argumentos en este capítulo será el siguiente. El campo de estudio teórico, se divide en tres etapas para tener una comprensión analítica total del programa FRI. En la primera etapa, el foco se instala sobre los elementos teóricos que permiten abordar el papel desempeñado por la CDI-Área Metropolitana, como la institución gubernamental encargada de la instrumentación del programa FRI, con tal motivo se articulan tres registros conceptuales: en primer lugar, se hará referencia a los modelos de

política social, para entender la configuración tanto de los programas públicos como de los objetivos perseguidos por las instituciones gubernamentales que los implementan; en segundo lugar, el *institucionalismo*, nos permite comprender las dinámicas organizativas que mantienen las instituciones gubernamentales; en tercer lugar, el aporte teórico de *políticas públicas*, dará luces para comprender los cambios en los procesos de instrumentación de los programas y proyectos, además sentará las bases para delimitar el campo de acción de la actividad gubernamental.

En la segunda etapa, se entremezcla la interacción entre la CDI-Área Metropolitana con los dos Fondos Regionales, debido a que cuando se instrumenta un programa se desarrollan nuevas formas de relación entre los agentes gubernamentales y los integrantes de los Fondos, un elemento que nos permite rescatar el proceso de vinculación entre ambos actores es la noción de *participación ciudadana*, que articula el debate en tres dimensiones o ejes: la democratización a través de la noción de gobernabilidad participativa; el desarrollo social, como un componente del crecimiento económico y social; y finalmente como un elemento que coadyuva en los procesos de descentralización de la toma de decisiones.

La tercera etapa, nos permitirá adentrarnos al funcionamiento interno de los Fondos a partir del análisis de las *organizaciones* como el sitio en el cual tienen lugar, las dinámicas de relación entre los integrantes y por tanto, pueden encontrarse en su justa dimensión los resultados de los programas y/o proyectos gubernamentales, al considerar los procesos de interacción entre los diversos actores que hacen que los resultados se produzcan. Lo que se propone para este estudio teórico es un enfoque multidimensional, en el sentido de observar los aspectos estructurales, relacionales e individuales, es decir, desde la estructura gubernamental, las interrelaciones entre los agentes públicos y los actores sociales, y finalmente el efecto del programa FRI, a nivel individual, es decir en cada organización, desde la perspectiva de sus integrantes. Se pretende así en este capítulo integrar nuestros referentes teóricos y el bagaje conceptual del análisis, el cual estará acotado en su intención, esto con objeto de proceder a la organización de un método de estudio que verse sobre las políticas sociales que incluyen del sesgo participativo en sus decisiones.

2.1 LA POLÍTICA SOCIAL

¿Las políticas sociales aún son viables? Partiendo de esta pregunta, nos enfrentamos al análisis de lo que constituye una política social, y encontramos que dicho referente conceptual hace alusión a los instrumentos que han sido utilizados por el Estado, en la búsqueda de equidad en el bienestar social, a través de la distribución de programas y proyectos dirigidos a los grupos rezagados del crecimiento. Se presenta como una estrategia que sustenta su viabilidad en el impacto social que puede traer a los grupos, a los que es dirigida. El programa FRI, representa una de las estrategias que se vinculan para fomentar el bienestar de los grupos indígenas del país, por lo que es imprescindible encontrar las nuevas tendencias e interacciones que llevan a cambios tanto internos como externos en la aplicación de políticas de éste tipo. El objetivo del apartado, es encontrar elementos que permitan caracterizar las acciones del programa FRI dentro de los modelos que se han utilizado para delimitar claramente sus alcances y limitaciones en la instrumentación de sus acciones.

2.1.1 La construcción de un concepto: la política social

Para Moreno (1994:112) la política social es la provisión de bienes y servicios, a través de mecanismos ajenos al mercado; se trata de una operación salvadora de familias que no tienen los medios suficientes para sobrevivir dentro de los límites del circuito económico. El Estado extrae recursos de este circuito y los asigna discrecionalmente.

La política social es el conjunto de decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. La función que se cumple es la de configurar a través de comportamientos económicos adecuados que contribuya a elevar el bienestar de la población.

Para Canto (1994:121), detrás de la expresión política social, se pueden encontrar distintos niveles, con implicaciones distintas: 1) la idea de asistencia, que hace referencia a la acción de proporcionar los mínimos medios y recursos de subsistencia a un conjunto de individuos

carentes de él; 2) la noción de bienestar, apela a una relación más comprensiva del conjunto de la sociedad, se trata del mejoramiento de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad; 3) la noción de equidad, en donde se buscaría que en los estratos o sectores de la sociedad las diferencias no rebasaran los límites que impongan un bajo nivel de vida y que no es considerado como racional.

Pero en conjunto, la política social tiene por objetivo generar el bienestar social a través de un conjunto de instituciones y acciones. Esto nos lleva a las diversas concepciones sobre cómo crear condiciones de vida dignas y modos distintos de alcanzarlas (Laurell,1996:15).

2.1.2 Modelos de análisis de la política social

A fin de comprender los principales rasgos de la política social, conviene recordar que es posible distinguir diferentes regímenes de política social que representan soluciones históricas diferentes a la satisfacción de las necesidades sociales, es decir, constituyen las diversas maneras de entender el desarrollo social.

El modelo de *Estado de Bienestar Social*, también llamado *social-demócrata o universalista*, se basa en una trilogía que comprende: la regulación económica, procuración del bienestar social y negociación política corporativa. El modelo se encuentra centrado en la idea del paso de la igualdad formal, entendida como igualdad de oportunidades a una igualdad real, en la que los individuos no sólo tienen los mismos derechos formales sino que deben tener los mismos derechos. Es el paso del Estado de Derecho al Estado formal de Derecho (Canto,1994:123). Este modelo ubica fundamentalmente a las instituciones gubernamentales como las encargadas de llevar a cabo los programas, y hay poco espacio para las iniciativas de las organizaciones sociales o comunitarias. La lógica que guía la toma de decisiones es el burocratismo; este centralismo conduce a la instrumentación de programas homogéneos para todo el país y por tanto, hay pocas condiciones que permitan su ajuste a las realidades locales. Para que este tipo de modelo pueda llevarse a la práctica es necesario que exista una economía en permanente crecimiento, de no ser así el modelo se encuentra condenado al fracaso, porque los objetivos que persigue son muy grandes, ya que

busca la socialización del bienestar, pretendiendo proporcionar a todos las condiciones básicas.

El modelo de *Sociedad de Bienestar o Neoliberal*, asume que el papel del gobierno en el manejo de la economía debe reducirse al mínimo, porque se atribuye a este último, la causa fundamental de los males económicos reflejados en los desajustes de la producción que generan costos e ineficiencias en el bienestar de la sociedad (Canto,1994:129). Frente a esta situación dilemática, resulta necesario hacer un ajuste para lograr un funcionamiento libre del mercado, es decir, se plantea la privatización como solución que implica la desregulación de la producción y la flexibilización de las relaciones laborales; y como efecto de tales acciones, se llegaría a proveer mejores resultados que los gastos asignados al desarrollo de políticas sociales. Su planteamiento básico es que el bienestar social es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito privado; así el modelo dominante de las políticas sociales es el de la focalización y el referente universalista es minimizado notablemente.

La focalización se realiza hacia los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de pobreza extrema, pero también se pretende desarrollar el capital humano, esto es, dotar de capacidades básicas a la población pobre para que pueda competir en el mercado. Se trata de apoyar la capacidad productiva autoorganizada de aquella población pobre que es viable económicamente o que puede garantizar su subsistencia en el mercado. Para comprobar tal subsistencia, los usuarios potenciales elaboran un proyecto y compiten por recursos públicos; los gobiernos por su parte, planifican su gasto utilizando como criterio fundamental de decisión el costo-beneficio, es decir, cuánto cuesta y a cuántos se beneficia. También se realizan procesos de concesión a los grupos autoorganizados –como por ejemplo, cooperativas de maestros que ahora se hacen cargo de las escuelas– para desarrollar el capital humano (CAM,1997:9-10).

El modelo *Alternativo o Emergente*, muestra la reorientación de la política social, que llevo a la modificación de la naturaleza institucional, con la adopción de criterios racionalizadores como lo es la focalización de las acciones gubernamentales. Se afirma que

las políticas tradicionales han fracasado en el intento de modificar el nivel de bienestar de la población a través de mecanismos universalistas de distribución de recursos en miras del bienestar; el supuesto que se encuentra inmerso es que cuando se cuenta con recursos limitados se atiende a quienes tienen menos necesidades, porque su educación les proporciona un acceso relativamente fácil. Los grupos que realmente necesitan de los programas de apoyo son aquellos individuos o grupos afectados por barreras culturales, por vivir en lugares apartados.

Esto justifica la instrumentación de las acciones a través de la focalización a los sectores más necesitados de la población, dada la escasez de recursos. De tal manera que realmente se pueda disminuir la pobreza al atender a los casos de mayor gravedad; además, se obtiene un mayor impacto al evitar la dispersión de los recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita. No se trata de asistencia social de corte caritativo, sino de una articulación definida en las instituciones públicas que le confiere un carácter de programas emergentes de compensación o de desarrollo social. En este modelo, no se contemplan destinatarios pasivos, es decir, los beneficiarios deben constituirse en agentes participantes, y deben actuar en un marco de complementariedad con los agentes gubernamentales, a partir de acuerdos específicos (CAM, 1997:11-12).

El modelo Emergente reconoce que la situación de miseria en la que se encuentran importantes segmentos de la población hace necesaria la atención asistencial, pero ésta debe realizarse con la participación de los destinatarios, tendiendo hacia la autonomización de sus decisiones. Plantea el establecimiento de políticas que potencien la capacidad productiva de los sectores pobres, pero con su incorporación al conjunto de decisiones públicas que los afectan. Si bien, los programas se destinan hacia los grupos pobres, se seleccionan aquellos que tienen mayor capacidad para organizarse.

Estos modelos de política social, se constituyen a partir de procesos sociales en los que difícilmente encontramos modelos en estado puro. Estos han sido soluciones inventadas a lo largo de procesos históricos, en el marco de problemáticas nacionales e internacionales, y de influencias ideológicas variadas. Entonces, al analizar las políticas sociales tenemos

que evitar caer en reduccionismos simplificadores que tratan de ajustar toda política a una u otra opción.

Con todo, una política social exitosa tenderá a hacer posible la concepción y valoración desde la libertad y no desde la necesidad, es decir, la mejor política es la que efectivamente ayuda a los individuos y grupos a adquirir capacidades básicas. La efectividad de las políticas aumenta con el papel específicamente activo que juegan los individuos y comunidades en su definición, generación y vigilancia. Sin embargo, el sistema institucional tiene que ser un verdadero garante de las acciones de la política social y volverse creciente e inevitablemente complementaria, por un lado; y por otro, consolidar el papel central de la participación ciudadana con miras al rompimiento de esquemas corporativos y clientelares.

Más allá del simple interés por describir los modelos, aprovecharemos el debate para dialogar la propuesta dominante de política social del programa FRI. Al tomar en cuenta el texto oficial donde se inserta el programa FRI, podríamos llegar a la conclusión de que se aplica sin más el modelo Neoliberal de política social, por los objetivos que se persiguen y la focalización de la población objetivo. Ciertamente, en los últimos años, ésta es la concepción que ha ido dominando la escena gubernamental; pero también surgieron reformas a las instituciones encargadas del bienestar social que enmarcaron la apertura de un modelo "híbrido", pero realmente la política social, ¿se dirige hacia el modelo Emergente?. Se ha puesto de relieve lo que puede constituir un punto de inflexión en la forma de hacer la política social, el análisis del programa FRI, nos permitirá dirigir el debate para enmarcar si dicho modelo tiene un rompimiento o si continua la estrategia neoliberal de combate a la pobreza. Para tratar de encontrar elementos que nos permitan responder ésta interrogante, tenemos que dar un viraje teórico hacia el rol que guardan las instituciones. Con el objetivo de comprender el proceso de instrumentación de los programas públicos en el interior del entramado institucional.

2.2 INSTITUCIONALISMO: UN ACERCAMIENTO AL ANÁLISIS GUBERNAMENTAL

Las instituciones, son los elementos que guían y mantienen diversos procesos sociales, en este contexto se delimita a las “reglas del juego” que mantienen las instituciones gubernamentales cuando sostienen programas participativos, que son enmarcados por la apertura de nuevos espacios de inclusión de la ciudadanía. El objetivo de éste apartado es mostrar como las instituciones se mantienen y cambian a través de los cambios en el ambiente, atribuidos a la modificación de los procesos administrativos, en la gestión de sus programas y proyectos sociales. Este tipo de acercamiento teórico nos permite encontrar las dinámicas internas y organizativas de las organizaciones gubernamentales que se reflejan en los procesos de cambio y aprendizaje.

2.2.1 Instituciones: una definición conceptual

Para North (1995), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, es decir, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y su función principal en la sociedad es reducir la incertidumbre. Formalmente son las obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana y en consecuencia, estructuran el intercambio entre los individuos o los grupos.

De igual manera, para March y Olsen (1997), básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores normativos que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. También, O'Donnell (1997:290), concibe a las instituciones como pautas regularizadas que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas que rigen esas pautas.

Entonces, las instituciones, pueden entenderse como un conjunto de reglas que limitan e influyen a los individuos, con la finalidad de realizar las acciones correctas para mantener la estabilidad social, y por otro, a las organizaciones como grupos de individuos enlazados

por alguna identidad común hacia ciertos objetivos⁷. Las instituciones, se presentan como las reglas que permiten el funcionamiento del sistemas gubernamental, de sus programas que son socialmente contruidos y reproducidos rutinariamente, funcionan como elementos relativos de ambientes restrictivos y están acompañados de explicaciones que se dan por hecho, es decir, se componen por estructuras de reglas donde se incluye la potencialidad de las acciones y las restricciones contextuales (Jepperson,1999:201).

Sin embargo, a pesar de que existen “reglas” establecidas sobre lo que es correcto hacer, éstas no se establecen sobre un ambiente libre de contingencias, se presentan ante un entorno cambiante y un conglomerado multifacético de actores, quienes desde la actividad que desempeñan al interior de las estructuras organizacionales, llegan a definir lo que es correcto e incorrecto dado el contexto al que le hacen frente. Dada ésta situación, cuando las instituciones gubernamentales tienen que instrumentar un programa, se enfrentan a los agentes gubernamentales que tienen modos predefinidos de instrumentar dichas acciones; por este hecho, es fundamental adentrarnos al entramado institucional para llegar a una comprensión más acabada que nos permita responder por qué ciertos programas no llegan a los objetivos que tenían planteados, o por qué cumplieron los objetivos con base a otros medios que no se consideran en sus reglas de operación. Esta discusión teórica, se retomará en el siguiente apartado.

2.2.2 El entramado de las organizaciones gubernamentales

Desde las teorías administrativas y de las organizaciones, se considera que las políticas públicas que se diseñan en las altas cúpulas gubernamentales, se llevan a cabo por medio de un conjunto de organizaciones, donde cada una de las cuales posee redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta, sus manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación.

⁷ North, March y Olsen, coinciden en el papel que se asigna a la agencia humana en el inicio de una institución y su diseño, ponen el acento en la manera en la que se comportan los miembros de una institución. Pero para los institucionalistas de la elección racional (North), no hay oportunidad alguna para la elección individual, sin embargo, con respecto a la agencia, el énfasis sobre la elección y el diseño para brindar una buena dosis de amplitud para la acción humana; en tanto que para el enfoque normativo (March y Olsen), las interpretaciones de las normas pueden variar, dando un amplio margen a los individuos para la innovación institucional. Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa, Barcelona, p.51-210.

Dicha estructura organizacional, se compone de subunidades organizacionales que desempeñan diversos procesos simultáneamente. Las instancias o unidades departamentales de la organización no pueden observar y decidir todos esos procesos, lo cual obliga a crear estrategias simplificadoras de tales procedimientos, éste es el origen de las *rutinas organizacionales*, es decir, cadenas de acciones que no requieren de la toma de decisiones en su interior, sino que ésta se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones.

Sin embargo, las rutinas de las organizaciones, se convierten en un lastre cuando la sociedad, le plantea desafíos constantes al Estado; pues las organizaciones no trabajan con flexibilidad, hecho que provoca una capacidad de respuesta muy limitada ante los problemas que se le plantean para resolver. Esto, vislumbra un atraso en el desarrollo de las instituciones, porque no responden a las demandas de la sociedad, a pesar de la existencia de incentivos internos o al ambiente de cambios económicos y sociales⁸ ocurridos en el país, que obligarían a su rediseño constante. Si bien, el proceso de institucionalización⁹, establece los mecanismos por medio de los cuales adquieren estructura y estabilidad las organizaciones y procedimientos administrativos al interior del Estado. Dicha institucionalización, enmarca los mecanismos que le permiten a las organizaciones responder ante las contingencias del entorno; emergiendo una diferencia notable en el ámbito de acción entre las organizaciones que tienen una estructura la rígida y entre las que tienen una flexible.

⁸ El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones y las fuerzas sociales que la integran. Cuando las fuerzas sociales se hicieron más heterogéneas, las instituciones políticas tuvieron que hacerse más complejas y autoritarias. Pero precisamente esto es lo que no llegó a producirse en muchas sociedades en proceso de modernización. Huntington, (1969), *El orden político de las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, p.18-20

⁹ En las instituciones políticas se contraponen dos visiones; por un lado, los viejos institucionalistas, le dan a la ley un papel central, es el elemento fundamental del ejercicio del poder, consideraban que ocuparse de las instituciones políticas era igual a ocuparse de la legislación. Así, la ley era una institución, y se tenía cierta capacidad para difundir una lógica de lo adecuado a los ciudadanos. Por otro lado, el institucionalismo normativo, asigna el papel central a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Sostiene que los actores políticos, son individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, p.20-46.

La rigidez o flexibilidad de la organización guarda una relación directa con el nivel de institucionalización de cualquier sistema, ya que éste se mide por su adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia, de sus organizaciones y procedimientos. Queda claro, que el *nivel institucional* de una organización, aumenta: cuanto más adaptables y menos rígidas son, mayor es el nivel y, viceversa. La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida, y en un sentido general, es una capacidad organizacional adquirida, es una función de la antigüedad y de los desafíos del medio ambiente (Huntington,1969:23).

La adaptabilidad de las organizaciones, para Culebro (1998), depende de las condiciones a las que se enfrentan, pues esto los obliga a desarrollar estructuras para resolver tales contingencias. Así, para un ambiente dinámico y complejo prevalece una estructura orgánica; y frente a un contexto estable, una estructura mecánica. Entonces, el tipo de estructuras organizacionales, emergen del tipo de contexto con el que tienen que interactuar; pero ésta situación rara vez existe, dada la alta volatilidad en la que surgen los cambios sociales que demandan nuevas estructuras de intermediación, hecho que ~~que~~ acarrear una serie de problemas, como el caso de una estructura mecánica con un contexto dinámico, donde nítidamente, no existen los medios adecuados para que ésta responda en un nivel óptimo.

Esto se debe a que en la estructura orgánica, existe una redefinición continua de tareas y la participación de cada uno de sus miembros se encuentra inmersa en una complicada red de autoridad y comunicación, por tanto, la localización del conocimiento aparece en todas partes. Permitiendo que cada una de sus subunidades tenga la capacidad para responder las demandas al entorno. En cambio, la estructura mecánica ha sido identificada con la burocracia, en ella existe una clara división de actividades entre los especialistas; las tareas son realizadas generalmente en forma aislada, y esto conduce a que la división del trabajo sea muy precisa. El control se establece por el superior jerárquico, los integrantes se preocupan por hacer su trabajo tal y como ha sido establecido. La concentración de conocimiento se localiza en los niveles más altos de la estructura, por tanto, la comunicación es vertical y la interacción sigue líneas jerárquicas; debido a esto los

problemas entre las áreas se solucionan refiriéndolos a los superiores. Sin embargo, esta clase de estructuras genera problemas ante el cambio, la innovación y la incertidumbre (Culebro:1998:5). Entonces, en las estructuras orgánicas es más factible llevar a cabo la instrumentación de los programas, gracias a sus mecanismos de comunicación, pues al ser mucho más flexibles pueden enfrentar las contingencias que se presentan en el entorno con mayor coherencia y rapidez.

El caso de las estructuras mecánicas muestra su rigidez, pues ante los procedimientos que se entablan internamente entre los diferentes niveles jerárquicos para distribuir la información y realizar los roles que le son establecidos, pierden toda posibilidad de aventurarse hacia cambios drásticos en las actividades. Este hecho, impacta el proceso de instrumentación de los programas sociales, porque las acciones que instrumentan las organizaciones gubernamentales, se presentan bajo un esquema rígido de actuación; mientras que los cambios en los diversos contextos sociales son dinámicos, esta contraposición promueve que se tengan problemas durante la implementación de los programas, pues no existe una capacidad de respuesta eficaz, por parte de las organizaciones gubernamentales, cuando tienen que interactuar con los actores sociales.

En las estructuras mecánicas, las rutinas, la jerarquía y la distribución de comunicación e información entre áreas tiene que atravesar una estructura vertical; elementos que se presentan como los causantes de que no exista flexibilidad en las organizaciones que presentan tal estructura, ya que limitan el comportamiento de los individuos a pautas establecidas. Con todo, tales organizaciones tienen que interactuar con el contexto, y para este proceso ¿cómo se ajustan?, es decir, que les permite seguir desempeñando sus actividades cuando tienen que relacionarse con un contexto dinámico. Para comprender éstos mecanismos organizaciones, es necesario acercarnos a la noción de aprendizaje organizacional.

2.2.3 Los procesos de aprendizaje en las organizaciones gubernamentales

A partir de las rutinas, las organizaciones evitan definir el comportamiento de sus miembros cada vez que deben elegir algún curso de acción; los procesos se desarrollan de

esa forma porque se plantea que el contexto permanece estático, es decir, lo dan por hecho, lo que les permite predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente les presenta, pues encuentran patrones pre-establecidos de comportamiento en los actores sociales, y solamente deben de hacer uso del Reglamento interno de la organización expresado en los Manuales de Procedimientos para superar las posibles eventualidades del entorno social.

En este proceso, la interpretación que hacen los miembros de las organizaciones de su entorno refleja su aprendizaje (Powell y DiMaggio,1999:18). Aprender haciendo, en las organizaciones significa, que una organización adquiere aptitudes de coordinación y crea rutinas que funcionan como consecuencia de la interacción repetida (North,1993:100).

Esto nos lleva a considerar, que aunque de hecho exista un entorno dinámico, que le exija a una organización cambiar sus pautas de acción, esto rara vez ocurrirá. Desde la perspectiva de North (1993:108-109), la inclinación de una organización para cambiar, adquirir nuevos conocimientos y aprender pautas de interacción más eficaces, depende en gran medida de los incentivos incrustados en el marco institucional. Los procesos de cambio en las organizaciones emergen únicamente cuando desde sus niveles superiores, se planteen procesos de renovación organizacional que conlleven a la creación de incentivos que promuevan una estructura eficaz de normas, para impedir la sobrevivencia de las partes mal adaptadas en la estructura, lo que significa que normas eficaces promoverán acciones exitosas, que se reflejan en las nuevas dinámicas establecidas entre la organización y el entorno social.

De tal manera que las organizaciones modifican sus pautas de acción, a partir de los cambios en su interior, donde sus miembros a entablar procesos de aprendizaje, que no requieren de la fuerza o la imposición porque provienen de incentivos, es decir, los cambios se basan en acuerdos y consensos. Se aprende en la medida que se reflexiona y se obtiene un conocimiento; con dichos cambios se busca que las organizaciones comprendan la realidad social y no la tomen como dada.

Esto permite convertir a las organizaciones en entes que evolucionan dependiendo de los cambios contextuales que se les presentan. Sin embargo, no hay que dejar de lado, que aunque los procesos de aprendizaje organizacional a través de incentivos se consideren altamente positivos, tenemos que considerar ciertos hechos, ¿cuánto tarda en cambiar una organización?, ¿los incentivos son suficientes para guiar la estructura organizacional hacia una mayor eficiencia?, ¿qué se puede hacer cuando se proporcionan incentivos y no se logran los resultados esperados?. Para comprender los retos que enfrenta la estructura organizacional cuando entabla procesos de cambio, se desarrolla el siguiente apartado.

2.2.4 Los procesos de cambio en las organizaciones gubernamentales

El nuevo institucionalismo, es una teoría que explica convincentemente los procesos de estabilidad y cambio en diversos ámbitos sociales, su interpretación descansa sobre dos ideas: primero, las instituciones sólo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos; segundo, las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. Este carácter incremental, puede entenderse a través de los cambios revolucionarios que representan un movimiento violento al orden social, y que sin embargo, mantienen procesos de continuidad, pues las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes, es decir, muchas de las viejas prácticas organizativas permanecen fomentando inercias en la estructura organizativa.

Esto nos lleva, a que la interrelación entre la institución y el ambiente es el origen de todo cambio institucional (March y Olsen;1997:19-20). En consecuencia, no es suficiente analizar la existencia de los cambios al interior de las organizaciones, es necesario también conocer el efecto de tales cambios, al analizar la interacción de las organizaciones con el contexto social (North;1995:13) Por tanto, que las organizaciones cobren vida y evolucionen, son hechos determinados tanto por el marco institucional como por la influencia del contexto, la interacción entre ambos determina la dirección del cambio institucional.

Dicha interacción se mantiene tanto por las limitaciones informales como por limitaciones formales¹⁰. Por lo tanto, el cambio institucional depende en buena medida de la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores de manera interna –con la organización– y externa –con el ambiente–. De manera interna, la dinámica de este proceso puede observarse en las conductas que desempeñan los actores, pues cuando ven que un resultado no les favorece y les acarrea costos, tenderán a construir nuevos cursos de acción, que en muchos casos serán diferentes a los planteados institucionalmente. De manera externa, se trata de impulsos del ambiente que tienen que ver con la presencia de cambios tanto en los grupos sociales como modificaciones específicas de gobierno.

Powell y DiMaggio (1999:109-113), plantean que se pueden identificar tres mecanismos por medio de los cuales ocurre el cambio institucional isomorfo: 1) *Coercitivos*, cuando las presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Estas presiones se pueden sentir como una fuerza, o una persuasión y en algunas circunstancias, el cambio es la respuesta directa de un mandato del gobierno; 2) *Miméticos*, cuando el ambiente crea incertidumbre, es decir, cuando hay problemas de causas ambiguas o soluciones poco claras, se produce una fuerza poderosa que propicia la imitación, pues las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones; 3) *Normativo*, se debe principalmente a la profesionalización.

Así, cuando se instrumentan programas públicos, éstos son impactados por la estructura organizativa que los acerca a la ciudadanía; pero también son modificados por los grupos sociales para los que son dirigidos. Si además, consideramos que se están entablando nuevos procesos de interacción entre las organizaciones gubernamentales y los ciudadanos, en la medida en que emerge un pluralismo orientador en las deliberaciones de política

¹⁰ Las limitaciones informales se pueden definir a través de la cultura, es decir, la enseñanza de valores y otros factores que influyen en la conducta y definen la acción apropiada en diversas circunstancias; en tanto que las limitaciones formales son las reglas formales, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales; definen la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas del control de su agenda. North, C. Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, p.54-75.

pública, esto nos lleva, a la necesidad de descubrir las nuevas formas de coordinación intersectorial y la diversificación de las dinámicas organizativas.

2.3 LA APERTURA DE LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evolución del capitalismo, se tradujo en la transformación de las relaciones sociales y de la acción del sistema político-administrativo, que se va sometiendo totalmente a las leyes de la racionalidad instrumental, es decir, la actividad gubernamental se ve limitada por cuestiones técnicas. Esto se explica en gran medida porque la decisión, sobre las políticas a implementar, se presenta como institucionalmente perfecta, porque ha sido adoptada legalmente por titulares técnicamente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. De tal suerte, que se mantenía un énfasis en el estudio de la decisión, con una perspectiva técnico-racional en su diseño e implementación.

Sin embargo, aunque las ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, eran respaldadas por los teoremas, modelos y tecnologías de los académicos; se encontró que las acciones gubernamentales fracasaban, hecho que quedaba reflejado en los resultados alcanzados, pues estaban muy alejados de los objetivos planteados en diversos planes nacionales. Esto obligó a la apertura de espacios para llevar a cabo bajo nuevos enfoques, las actividades del gobierno, incorporando nuevos elementos de complejidad. Esto implicó cambios drásticos en la estructura administrativa que fueron resentidos por los agentes gubernamentales (Blanco,2003:9-10). Se preparó el camino, para que la noción de “política” cediera su sitio a las “políticas públicas”, y de ésta última, se marcó el énfasis en el análisis de los momentos *posdecisionales*, como un mecanismo que permitiera resolver los problemas de gestión gubernamental de los programas sociales, a través del dialogo con los ciudadanos. Se comienzan a generar enfoques centrados en la pluralidad, el dinamismo y la incertidumbre que acompaña los procesos de transformación social.

El propósito de este apartado es incluir un análisis teórico de éste tipo, dentro del análisis de las organizaciones gubernamentales, se debe a que puede proporcionar elementos para entender muchas de las inercias y cambios que se tienen dentro del programa Fondos

Regionales, de tal manera que pueden encontrar posibles tendencias y mecanismos para coadyuvar a sus consolidación.

2.3.1 Innovación: democratizando a la administración pública

La tensión inherente entre dos conceptos, en principio tan alejados como participación ciudadana y administración pública, nos llevan a discutir el porqué de la posibilidad de democratizar la administración, para evitar la contradicción existente entre los mecanismos participativos y el entorno institucional en el que los políticos ostentan el monopolio del poder y donde no cuentan con incentivos importantes para redistribuirlo, por lo que los procesos participativos realizados terminan siendo afectados.

Para Brugué y Gallego (2001:40-52), los problemas sociales que enfrentamos tienen poco en común con las estructuras de decisión y los mecanismos de administración pensadas para otros tiempos y, para otro tipo y grosor de problemas. Así, en ciertos ámbitos técnicos, la solución para un problema, puede resultar de “sentido común” y sin embargo, chocar con incomprensiones de todo tipo, cuando se traslada al ámbito social; por tanto, no se debe confundir factibilidad técnica con factibilidad social, desde esta perspectiva, la eficiencia y la participación se presentan como complementarias y cada vez más inseparables. Hacer que la administración pública se abra a la participación ciudadana, implica convertirla en una arena de explicitación de problemas, de deliberación y de negociación para la consecución de acuerdos; su transformación en una institución “habilitadora” que implica no sólo crear espacios para la participación sino también para la rendición de cuentas.

Estos nuevos procesos administrativos no se encuentran libres de obstáculos, por tanto, es importante identificar los retos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales para impulsar mecanismos de participación ciudadana. Para Ziccardi (2004) es claro que legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales para la participación no significa lograr que funcione. Como sostiene Subirats (2001) los funcionarios son portadores de conocimientos y de un discurso técnico y suelen considerar que los ciudadanos no tienen capacidad para participar en una decisión, que hacerlo aumenta los costos de las decisiones. Las administraciones públicas, a partir de su inspiración

weberiana, se caracterizan por la especialización y la división de funciones, y esto impide el dialogo interorganizativo.

Además, si en la administración se crea un espacio participativo y los agentes gubernamentales no cambian de actitud, todo puede reducirse a un tratado de buenas intenciones. Por lo tanto, al diseñarse un programa gubernamental con la participación de los beneficiarios, con el objetivo de propiciar su desarrollo; se debe dedicar especial atención al estudio de la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que es ella la que determinará los alcances y límites del programa de acción a implementarse. La cultura de una organización burocrática, refleja su historia institucional, ideológica, valores, símbolos, prejuicios profesionales y patrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Para que la participación de la ciudadanía pueda incorporarse a los procesos administrativos de toma de decisiones debe cumplir una serie de condiciones, como son: 1) el gobierno asume su responsabilidad para garantizar el *acceso de información* sobre los diferentes problemas que afectan a la ciudadanía. Además, establece los mecanismos para determinar cuándo, cómo y hasta dónde debe participar la ciudadanía; 2) los agentes gubernamentales deben cambiar de actitud y pasar a convertirse en "*administradores ciudadanos*" dentro de sus responsabilidades está la de requerir y escuchar la opinión y aportación de los ciudadanos; 3) la ciudadanía debe conocer el *nivel de participación* con el que se espera que contribuya, esto para fijar el producto esperado de sus aportaciones; 4) los procesos de participación exigen una serie de conocimientos técnicos y teóricos que obligan a *especializar a los agentes gubernamentales* y; 5) *identificar a los ciudadanos* para dotar a la estrategia participativa de mecanismos eficientes para su inclusión (Zazueta, 2003:107-111). Al cumplirse tales elementos existen grandes posibilidades para llevar la estrategia participativa a buen termino.

2.3.2 Un acercamiento al concepto de política pública

La noción de *política pública* se encuentra inmersa dentro de una disputa por la fijación de sus contenidos¹¹, por tanto, para tener claridad en su significado, primero se debe explicar en primera instancia el concepto de *política*, que se puede entender como *el eslabón de una cadena de decisiones sucesivas que buscan realizar un objetivo o resolver un problema, sin lograrlo cabalmente* (Aguilar,1995:49); encontramos que se presentan bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas (formas de intervención, reglamentación, provisiones de prestaciones, etc.) que emanan de uno o de varios actores públicos¹² (Meny,1992:89).

En tanto que *público*, siguiendo a Rabotnikof, se constituye por un espacio social, que permite la argumentación, de las garantías de la esfera privada o de la activa participación ciudadana; aparece como un lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo (CAM,2000:9). Lo público, se constituye por los canales individuales o colectivos de opinión, acción, comunicación y debate, sobre asuntos de interés general (Aguilar, 1992).

Interrelacionando ambos conceptos (en esta investigación), se entenderá a las *políticas públicas*, como el conjunto de acciones emprendidas por las autoridades gubernamentales en co-gestión con la intervención de la ciudadanía en las diversas fases de los proyectos y/o programas sociales.

¹¹ Las políticas públicas se han confundido con las políticas estatales, para evitar este sesgo retomamos la visión desarrollada por Aguilar Villanueva cuando las define como un nuevo enfoque de gobierno que implica gobernar con y para la sociedad, en un contexto donde los problemas que se consideran como públicos deben ser ahora consensados por la ciudadanía. Alanís Boyzo, Javier (2001). "Evaluación ciudadana en un gobierno abierto", en: Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*, INAP, México, p.109

¹² Una *política pública*, es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental; se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, se le atribuyen las siguientes características: 1) *contenido*, se movilizan recursos para generar resultados, 2) un *programa*, el marco general donde se integran las actividades, se articulan en torno a un eje específico, 3) *orientación normativa*, 4) un *factor de coerción*, pues la autoridad gubernamental posee una legitimidad que le permite ejercer una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza y, 5) una *competencia social*, es decir, se identifica a los grupos o instituciones que componen el campo de acción gubernamental. La delimitación del programa de acción gubernamental permite encontrar los ejes generales que se insertan en las acciones gubernamentales cuando diseñan una programa de acción para un área específica de la sociedad, sin embargo, aún falta explicar que lleva a las autoridades gubernamentales a implementar una política pública. Meny Yves, Thoenig Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

2.3.3 Génesis de las políticas públicas y su campo de acción

Las autoridades gubernamentales, comienzan determinadas *acciones* cuando los problemas sociales se incluyen en su *agenda*, ésta se entiende como el conjunto de problemas objeto de controversias públicas, que requieren atención y exigen la intervención de las autoridades gubernamentales. Con todo, la *génesis de la política pública*, no se reduce a una casualidad, se basan en las necesidades de los habitantes o los problemas que se presentan en diversos sectores. Existen tres visiones que explican el proceso de su surgimiento: 1) el “*asenso democrático representativo*”, donde a partir de demandas aisladas de diversos grupos sociales, son a su vez reagrupadas por grupos de interés o por partidos políticos, que se convierten en sus intérpretes, interpelando ante las autoridades gubernamentales; 2) la “*tiranía de la oferta*”, cuando las autoridades gubernamentales, moldean las necesidades sociales; y 3) la “*ilusión natalista*”, una acción gubernamental puede aparecer porque una política ya existente, en el curso de su ejecución plantea dificultades que llevan a las autoridades a intervenir nuevamente, es decir, no hay necesidad de que la política se genere de manera espontánea, la política surge de sí misma (Meny, 1992:110-113).

Esto nos lleva a la rearticulación de los agentes gubernamentales con los diversos actores sociales, que Lindblom encuentra cuando reintroduce el análisis de la “*elaboración decisoria de las políticas*”, y encuentra que su eficacia depende de que en su elaboración y decisión participen e interactúen los ciudadanos interesados y los intereses organizados, mediante la presentación, refutación y depuración de sus análisis respectivos; es decir, la interacción a través del diálogo y de la negociación, permite cerrar la brecha entre el gobierno y el público, porque los ciudadanos encuentran un espacio abierto para intervenir en la definición del sentido, los alcances, los instrumentos y procesos de la política pública.

Las ideas de Lindblom, dieron pie a dos corrientes desarrolladas por Majone (1997) y Wildavsky; por un lado, la del análisis de políticas como *arte y artesanía*, a través del control de las restricciones y oposiciones, usando la argumentación con el fin de persuadir; y por el otro, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de especulación intelectual y darle mayor peso a la *interacción social*.

Este cambio de paradigma se articula en los diferentes “modelos” que explican el *campo de acción* de las políticas públicas, los cuales se pueden reunir en tres grupos principales:

- Enfoque *social*, privilegia al individuo y a la pluralidad de la sociedad, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, es decir, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.
- Enfoque *clientelar*, atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos; según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal.
- Enfoque *pluralista*, interpreta los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad, se mantiene entre el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría.

Queda claro que cuando la administración se abre a un proceso participativo, ésta se inserta dentro de un enfoque *pluralista*, donde se comienzan a desarrollar nuevos vínculos entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos. Sin embargo, dicho modelo puede no encontrarse en estado perfecto o ideal, es decir, podemos concebir combinaciones, o sea, un enfoque pluralista puede comenzar con un propósito de co-gestión administrativa y terminar desarrollando prácticas clientelares. Otro caso extremo lo representa la posibilidad de que se busque la implementación de un modelo pluralista y que el proceso sea dominado por una minoría ciudadana que limite totalmente el papel del Estado, como se presenta en el enfoque social.

Dentro de estos enfoques, encontramos que las políticas, modifican mediante instrumentos, diversos campos de la sociedad, pues a través de sus acciones se delimita la relación entre los individuos y el Estado. Por tanto, el impulso gubernamental se debe al *impacto* que tienen las necesidades expresadas por los grupos sociales que pueden llegar a determinar la agenda de gobierno, pero también, se explica por un *impulso externo* que Emilio Duhau (1995), ha delimitado cuando habla de la existencia de tres enfoques recientes en las políticas públicas orientadas a la atención de los pobres:

- La *liberal-individualista*, que percibe las actividades informales del sector popular como una potencial capacidad empresarial obstruida por el burocratismo, a lo que no habría de aplicar más que medidas desregulatorias que propicien la libre competencia;
- La *tecnocrático-progresista*, difundida por organismos internacionales como la CEPAL, el BID y el PNUD, que recalca el impacto de la pobreza sobre los objetivos del desarrollo, así como la necesidad de redistribuir el ingreso y dar satisfacción a las necesidades básicas de la población; y
- La *democrático-autonomista*, que se centra en los derechos ciudadanos y en la participación popular como recurso para la redistribución del ingreso y el logro del bienestar social, por lo que es sustentada principalmente por las Organizaciones no Gubernamentales.

Esta delimitación, nos permite encontrar y observar los cambios respecto a los que han sido *inducidos* los programas tradicionales de políticas públicas en materia de intervención social y en específico los que se encargan de la atención a grupos vulnerables. Antes, las acciones estaban encaminadas a contribuir a la solución de problemas específicos de los sectores pobres; ahora la tendencia sería priorizar promoción de procesos de “desarrollo” que se impulsan a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia del Estado en un papel “*estimulador*” que busca soluciones creativas, emanadas de abajo hacia arriba y puedan resultar, por tanto, más congruentes con las aspiraciones *reales* de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social (Guerra,1996:79).

Sin embargo, independientemente del enfoque en el que se encuentre inmersa la acción gubernamental; las políticas públicas, presentan impactos de costos y beneficios que los grupos o individuos esperan u obtienen de una política determinada, en: 1) *política distributiva*, es una arena que se caracteriza por la formación de acuerdos particulares entre los demandantes; 2) *política regulatoria*, se trata de una arena turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos del grupo, esto se debe a que existen afectados y beneficiados cuando se implementa una solución en un determinado campo de acción, por lo regular son

normas que afectan el comportamiento de grupos específicos; 3) *política redistributiva*, es la arena más conflictiva, puesto que el desenlace de las soluciones llevadas a cabo por los agentes gubernamentales, afectará irremediabilmente la existencia de numerosos sectores de la población en puntos cruciales de su existencia social al modificar el contexto económico y social, se asignan por lo regular a clases de sujetos determinados como población objetivo; 4) *políticas constituyentes*, en esta arena altamente conflictiva, se definen cuestiones relativas a modificaciones en el régimen político y/o administrativo (Aguilar, 1995; Meny, 1992).

Esta delimitación nos explica como el campo de acción de las autoridades gubernamentales se delimita dependiendo de los objetivos y el problema que se pretende solucionar con la inclusión gubernamental en las diversas arenas sociales. Con todo, la articulación de los términos de políticas públicas y la participación de varios grupos, apuntan hacia la comprensión, por un lado, de la gestión pública del gobierno y, por otro, a la actuación de los actores sociales en la discusión y determinación de los contenidos de las acciones gubernamentales. Esto se enmarca por un proceso de apertura de nuevos espacios que suponen una apuesta que busca la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Los programas de co-gestión administrativa con la ciudadanía, conducen al impacto de la estructura social, en diversos niveles; por eso, es fundamental tener en claro ¿qué busca la administración pública cuando comienza la apertura de espacios a la ciudadanía?, para considerar los objetivos planteados y comprender los mecanismos de inclusión desarrollados. Con todo, no se debe dejar de lado, la existencia de los efectos que tales programas permiten para el fortalecimiento o debilitamiento de las acciones ciudadanas, es decir, ¿qué resultados se esperan en el corto plazo de las estrategias participativas?, ¿qué impactos se esperan en el largo plazo?. Para articular de manera coherente éste debate teórico, es necesario remitirnos a la noción de participación ciudadana para responder a las interrogantes antes referidas, considerando las diversas posturas que defienden o limitan la inclusión ciudadana en las arenas públicas.

2.4 ASPECTOS GENERALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el ámbito de la academia, la participación es vista sólo desde el punto de vista del *deber ser*, al margen de consideraciones prácticas, con lo cual termina presentándose como un planteamiento idealista o ingenuo, que puede distorsionarla y desvirtuarla. En este ámbito, la participación no ha sido objeto de un análisis crítico en sentido estricto. Las propuestas participativas descansan sobre supuestos voluntaristas, que no toman en cuenta de manera suficiente, la evidencia empírica. Así, la participación aparece siempre como una práctica fundamental y positiva, pero siempre es vista de manera muy genérica, sin que se examinen con detenimiento sus problemas o limitaciones.

Desde una perspectiva crítica, hemos de considerar “¿qué es la participación?, ¿en qué ámbitos se da?, ¿a propósito de qué ocurre?, ¿en qué contextos sociales se produce?, ¿a quiénes involucra en cada caso?, y ¿qué implicancias tienen los cambios en esas variables?” (Tanaka, 2001:12-20). Esto nos permitirá contrastar entre el *deber ser* de la participación, y abordar la cuestión crucial de *cómo es*, que constituye la pregunta decisiva. El objetivo de éste apartado se enmarca en esta dinámica, para sustentar teóricamente ¿cómo es la participación?, el debate teórico nos da la posibilidad de encontrar las dinámicas internas y los procesos organizativos de los actores inmersos en cada Fondo Regional.

2.4.1 Conceptualización: participación ciudadana

Persisten ambigüedades en torno al concepto de participación ciudadana¹³, en el lenguaje común se consideran sinónimos, conceptos como participación comunitaria, movimiento social y otras formas de expresión social (Arzaluz, 2003:393; Borja, 1996:69). En un intento de clarificar y definir los diversos sentidos de la participación ciudadana, es necesario explicar el significado de tal vocablo; por un lado, participar consiste: 1) en *tomar parte*, convirtiéndose cada individuo en parte de una agrupación u organización que reúne a más

¹³ Habría que hacer notar que la participación ciudadana es una forma de acción y no tiene garantía respecto de la consideración ética, es decir, es una forma de acción que lo mismo puede corresponder a un comité de pobladores que participa para fomentar el desarrollo regional que a una organización de narcotráfico que gestiona acuerdos con la ciudadanía. La adopción que aquí se hará de participación ciudadana no tiene la pretensión de justificarse por su mayor proximidad a determinados valores de alta dignidad, sino por la mayor fuerza analítica que podrá tener. Baño A., Rodrigo (1998). “Participación ciudadana: elementos conceptuales” en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit.). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago, p.37.

de una persona; 2) los individuos se reúnen con la finalidad de llegar a obtener beneficios mutuos, esto nos lleva a la existencia de vínculos entre los individuos, es decir, se *comparte* algo en común con los otros (Merino,1997:9).

Por otro lado, la palabra ciudadana hace referencia a la ciudadanía, en su concepción moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. Sin embargo, la ciudadanía no se agota en el esqueleto de la ley; la ciudadanía de una persona es la posibilidad que ésta tiene de controlar su destino dentro de una comunidad. Por tanto, en la pobreza extrema, la ciudadanía no es más que un espejismo; el ejercicio pleno de la ciudadanía es posible sólo para los individuos que disfrutan de cierta seguridad material y que tienen acceso a educación e información, porque en la precariedad social, la ciudadanía se desbarata (Silva-Herzog,1996:19-20).

Con todo, cuando los individuos desarrollan una conciencia de pertenencia a una agrupación de la que se hacen corresponsables, esto en la práctica se traduce en una *ciudadanía participante*¹⁴ que está en posibilidad de *tomar decisiones*, para incidir en las políticas públicas (CAM,1999:33). Es un proceso que comienza cuando los individuos se organizan por medio de las instancias existentes, y se incorporan en agrupaciones, organizaciones sociales, asambleas comunitarias, etc., adquieren conciencia de sus necesidades y proponen alternativas de solución, referidas a mecanismos que les permitan llevar a cabo acciones que afecten su calidad de vida, por medio de instrumentos legales y normativos, para intervenir en los procesos de toma de decisiones, comprometiéndose con los acuerdos formulados.

Es un “proceso voluntario, asumido por un grupo que adquiere un desarrollo sistemático en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar objetivos de interés colectivo, y cuya

¹⁴ Para que la ciudadanía tenga posibilidades de participar es necesario que desarrollen una cultura política participativa, donde tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como operan, y consideran que pueden contribuir con el sistema y tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas. Sin embargo, las sociedades en muchos casos aún se encuentran bajo: 1) una cultura política parroquial, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida social; y 2) la cultura política de súbdito, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran subordinados del gobierno. Peschard, Jacqueline (1997). *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, p. 21.

estrategia debe tener como instrumento fundamental a la organización” (Durstón,2002:13)¹⁵. En este sentido, el papel de la participación es comunicar información sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchados (Arzaluz,2004:68). Dicho proceso involucra de una parte, la propia capacidad de acción en la resolución de las demandas planteadas, y de otra parte, la responsabilidad en la implementación de las políticas que desde el *Estado* se generen en tomo a ellas (MIDEPLAN,1996;13).

Diversos estudiosos del tema han coincidido en que la noción de participación ciudadana, puede entenderse como co-administración en un sentido democratizador, puesto que busca ampliar los campos de desenvolvimiento y afectación de la acción social, es decir, se compone por el grado de influencia formal que la población tiene en las decisiones y programas, por la capacidad de transmitir información, de decidir lo que se debe hacer y de controlar que esas decisiones se implementen adecuadamente¹⁶ (MIDEPLAN, 1996;16). Entonces, la participación ciudadana (Cunill,1991:56), es “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales. Así planteada implica la creación de nuevos cauces de relación entre la sociedad y la esfera pública”. En esta primera conceptualización, la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado; el concebir a la participación como intervención en una actividad pública, también permite en principio, deslindarla de los fenómenos de la participación social y comunitaria¹⁷ (CESEM,1996:72).

¹⁵ Para un ejemplo claro de esta postura, ver Carrasco (2000).

¹⁶ Es desde estas consideraciones que se concluye que el espacio de participación ciudadana corresponde a la administración pública, en el sentido de la apertura gubernamental hacia la ciudadanía. Baño A., Rodrigo (1998). “Participación ciudadana: elementos conceptuales” en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit.). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago, p.36.

¹⁷ La participación comunitaria corresponde a todas aquellas “acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana, con o sin presencia del Estado, pero siempre encaminadas al mejoramiento comunitario”. La participación social se enmarca el “proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses”. La participación política “es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos, para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. Es la relación entre el Estado y la sociedad civil y se inspira en intereses compartidos y no en intereses individuales”. Ramírez Gallegos, Franklin (2001), *La política de desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Centro de investigaciones Ciudad; FORUM, Escuela Superior Internacional Hábitat, Cuaderno de Trabajo no. 90, Quito.

Ahora bien, en este trabajo, específicamente retomaré la conceptualización de Cunill, que nos permite, observar que la participación ciudadana se presenta como una oportunidad de democratización, es decir, implica el ejercicio de nuevas formas de gestión, de mejoramiento de espacios de negociación y sobre todo de ciudadanización de las demandas y propuestas (Ramírez,2001:18). La participación ciudadana, comprende tres ejes fundamentales que son: la democratización, el desarrollo y la toma de decisiones, que nos son de utilidad, para comprender los verdaderos alcances de los programas participativos, es decir, ¿cuál es su contribución al fortalecimiento de la capacidad de gestión ciudadana?, ¿hasta dónde pueden impactar sobre las condiciones de vida de los grupos sociales?, ¿realmente existen procesos de inclusión en los programas participativos o solamente se trata de la construcción de nuevas instancias corporativas o clientelares?. La discusión teórica que se plantea a continuación intenta dar luces sobre los interrogantes antes referidos.

2.4.2 Los ejes de la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana ha sido articulado como eje fundamental para: 1) consolidar la práctica democrática, ya que brinda la oportunidad de hacer realidad derechos hasta ahora formales; 2) en su vinculación con las estrategias de desarrollo, la participación constituye un medio para lograr el reparto equitativo de los beneficios, y es el elemento indispensable para una transformación y modernización autosostenida de la sociedad; 3) forma de alcanzar el poder, un medio de transformación y acercamiento entre quienes deciden y ejecutan, representa la posibilidad de incrementar y redistribuir las oportunidades de formar parte del proceso de toma de decisiones, proporcionándole la palabra a aquella masa, tradicionalmente guiada por los notables, pero a la que ahora se le da la posibilidad de guiar su propio destino (Linares, *et al*; 1996:9).

a) El eje democrático

El concepto de *participación ciudadana*, se incorpora en la medida en que los ciudadanos disputan y ejercen sus derechos, y son capaces de hacer frente a una serie de responsabilidades para la satisfacción de sus necesidades colectivas (Ramírez,2001:14). En concreto se encuentra referida a la sustitución o complementación de la democracia

representativa (Baño,1998:28). La gobernabilidad y la participación se presentan como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática de políticas públicas. Ambos conceptos forman el término de *gobernabilidad participativa*, para entender tal concepto –en vista de que ya se explicó anteriormente el significado de la participación–, se debe partir de la noción de *gobernabilidad*¹⁸, ésta designa una situación en que las instituciones y organizaciones estatales son capaces de implementar de manera exitosa, planes, políticas y objetivos explícitos, y al mismo tiempo obtener el consentimiento de la ciudadanía, porque son capaces de incorporar a sus programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos.

En la medida, en que las políticas públicas se encuentren inmersas en la construcción de una *gobernabilidad participativa*, se supone necesariamente la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión administrativa y aquellos de organización participativa. Emerge un rescate del sentido de comunidad, no sólo requerido para el ejercicio de la democracia política, sino también para la propia cooperación voluntaria con fines públicos, tal como lo postulan March y Olsen (1995:38-39), no pueden basarse simplemente en la construcción de preferencias aceptables, sino que requiere la *construcción de entornos institucionales apropiados*. La comunidad es creada a través de reglas, no a través de meras intenciones (Cunill,2004:65). Esto implica, la transformación de las instituciones públicas y de los mecanismos de gestión de las demandas sociales, conlleva al rediseño de nuevos ordenamientos institucionales que fomenten su articulación con diversos actores sociales.

Tal como lo afirma el Banco Interamericano de Desarrollo (1998), cuando plantea que la participación puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno, así como el crecimiento económico. Cuando las personas pobres y marginadas participan en los proyectos de desarrollo adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les posibilita

¹⁸ La gobernabilidad es entendida por Juan Rial como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas; en cambio para Ángel Flisfich, la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, considerando la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones. Camou, Antonio (1997). *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de la Divulgación Democrática, núm. 6, IFE, México, p. 16.

una contribución más significativa a la sociedad en general. Es un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública para intervenir en su curso y beneficiarse de ella¹⁹ (CEPAL:1985:5).

No se trata sólo de producir gobernabilidad, sino de aumentar la capacidad de gobierno (*governance*), mediante la creación de redes de actores públicos y privados para el diseño y desarrollo de políticas públicas (Navarro,2001:98). Se aumentan las posibilidades de que el gobierno realmente ataque las principales necesidades de los ciudadanos, pues al hacerlos co-participes en las actividades del gobierno se puede tener un diagnóstico más fiable de la realidad social.

b) El eje del desarrollo

Para la UNESCO, el desarrollo debe apuntar a la promoción del ser humano total en su inserción social y en su pleno desarrollo individual [...] lejos de someter a los hombres a una disciplina exterior, alienarlo debido a la seducción de unos modelos de vida ajenos a ellos, ha de contribuir a emanciparles, ayudándoles a buscar ellos mismos su camino, y a darles su dignidad de seres libres y responsables. La participación se convierte en el prerrequisito que posibilita un verdadero proceso de desarrollo endógeno. Su presencia resulta crucial en todas las etapas del proceso, desde la identificación de las necesidades hasta la evaluación y el ajuste del programa, así como en sus etapas intermedias (Linares, *et al*;1996:50). Es impulsada como una forma de mejorar el funcionamiento tanto de la administración como de los programas públicos, pues permite consolidar habilidades, aprendizajes y recursos de forma individual y colectiva (Baño,1998:28,59).

Amartya Sen (1995:60-128) a partir del “*enfoque de capacidad*” respecto de la pobreza; afirma que “el fracaso básico de la pobreza, es el de tener capacidades claramente

¹⁹ Todo lo anterior implica reconocer que la participación impone importantes desafíos al proceso de formulación y ejecución de políticas y programas de desarrollo, entre los que destaca: 1) la descentralización de las estructuras y los mecanismos para la definición de objetivos y toma de decisiones, para lograr que las decisiones adoptadas reflejen las necesidades percibidas por la población; 2) el fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones comunitarias; 3) creación de amplios niveles de intervención para las organizaciones comunitarias como en el gobierno local; 4) la capacitación de los miembros de la comunidad. CEPAL (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, p. 14-15.

inadecuadas, porque la pobreza representa una cuestión de insuficiencia de los medios económicos de la persona, de los medios para evitar el fracaso de las capacidades. En la medida en que los funcionamientos son constitutivos del bien-estar, la capacidad representa la libertad de una persona para alcanzar el bien-estar. Este enfoque exige que se examine el valor de los funcionamientos y las capacidades en vez de atender sólo a los medios necesarios para tales realizaciones". "El *enfoque de capacidad*, con su énfasis en la libertad de lograr, coloca la atención en como una sociedad y las propias políticas públicas pueden favorecer el desarrollo de capacidades (aprendizajes) que permitan a cada cual hacer posible su propia concepción de buena vida" (Cunill,2004:64). La capacidad se entiende como el conjunto de habilidades de una persona o de una organización para alcanzar un mejor estado económico o un nivel de formación adecuada para desarrollarse.

Reygadas (2004:8-12), encuentra que la capacidad que tiene un agente para apropiarse de una porción de la riqueza que se produce en la sociedad depende de muchos factores. Entre los aspectos individuales externos, se refiere a la posesión de recursos que permiten producir o extraer más riquezas del entorno; entre los internos, la propia capacidad para el trabajo, los conocimientos, la creatividad y la inteligencia. Esto indica que las capacidades de apropiación de las personas depende cada vez más del contexto social. Sin embargo, el análisis de la dimensión individual aunque muestra que diferentes sujetos tienen diferentes capacidades, pero no explica cómo se construyeron esas diferencias, ni las relaciones entre los agentes y por tanto, tampoco da luces sobre el contexto social en donde operan.

El concepto de "campos" de Bourdieu (1988), nos ayuda a entender que las interacciones entre los agentes se producen en espacios sociales que siguen determinadas reglas, de acuerdo con las cuales los poseedores del "*capital cultural*", reciben los mayores beneficios, es decir, no son las capacidades en abstracto las que permiten a los individuos apropiarse de la riqueza, sino las capacidades que se ejercen a partir de las relaciones que construyen con otros.

Las interacciones con el contexto social, muestran que las capacidades individuales se entrelazan con las reglas y los entramados institucionales que organizan esos espacios; el

funcionamiento reiterado de los *campos de interacción* incide sobre los individuos, provoca que las capacidades de ciertos grupos se fortalezcan, mientras que las de otros se debilitan, con lo cual se consolidan las desigualdades persistentes, porque aparentan ser resultado de los méritos de las personas.

La política pública, a través de los entramados institucionales refuerza y expande estas capacidades²⁰, mejorando las condiciones de la persona y contribuyendo, por tanto, al aumento de su libertad (positiva)²¹. Esto significa que las personas que tienen acceso a mayores capacidades al mismo tiempo tienen acceso a mejores oportunidades, pues pueden razonar la mejor elección. Esto implica algo más que el apoyo funcional a los individuos u organizaciones, se tienen que articular en los procesos mismos de formulación y de gestión de políticas públicas; en este plano las organizaciones indígenas y los agentes gubernamentales se funden bajo una misma responsabilidad, estructurándose y reestructurándose en torno al desarrollo de mecanismos que fomenten la pertenencia, la integración y el desarrollo.

En el funcionamiento de estos mecanismos adquieren gran relevancia las *capacidades relacionales*, de las que dispone un actor y el grado de confianza y reciprocidad que existe entre ellas. El consolidar este proceso de cambio institucional con miras a conformar un proceso de integración de la ciudadanía en la gestión de sus necesidades, desde el enfoque de capacidad se ha enfocado la atención a la creación de *redes de solidaridad*, consolidando formas de organización social basadas en la cooperación y la responsabilidad social. Puesto que si tomamos a dos personas idénticas en cuanto a conocimientos por ejemplo, pero una de ellas tiene acceso a más y mejores redes que la otra, es probable que a la larga obtenga mayores beneficios y ventajas. Esto implica, retomar lo que algunos autores como Bourdieu y Putman han denominado *capital social*.

²⁰ La participación vista desde la óptica del crecimiento, del desarrollo personal y comunitario, a través del fortalecimiento de las capacidades propias es impulsada por la interrelación institucional. Baño A., Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit.). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago, p.64.

²¹ Recordemos que para Sen (1995) la posibilidad de elección (libertad negativa) no es suficiente, pues el contexto y las capacidades de las personas restringen de facto su libertad de elección. Por esta razón el problema no se encuentra limitado al acceso, es decir, a las oportunidades que ofrece el mercado sino también a las capacidades que tienen las personas.

Aunque el conocimiento disponible no ofrece explicaciones precisas respecto de cómo se fomentan la solidaridad y la responsabilidad social, y con ellos, el “*capital social*”, hay, al menos algunas lecciones significativas; entre éstas, merece ser destacada la correlación entre *solidaridad y auto-organización* a efectos de la satisfacción de las necesidades colectivas²². Los componentes estructurales de *capital social*, hacen referencia a las formas de organización social a través de roles, reglas, procedimientos o redes; mientras que los componentes cognitivos, remiten a los procesos mentales como las normas, valores, actitudes y creencias orientados a la confianza, solidaridad y cooperación. Ambos componentes crean expectativas que contribuyen a fomentar la cooperación de los individuos en la búsqueda del beneficio colectivo (Brugué y Gallego, 2001:52).

Esto nos hace reflexionar el papel que desarrollan las capacidades individuales y las interacciones en los espacios colectivos, pero desde una perspectiva más amplia al analizar el papel de las estructuras sociales, con la finalidad de explicar por qué algunos colectivos tienen más beneficios que otros. Se trata de considerar la capacidad de apropiación, capital, destreza y talentos que cada agregado posee. Para Reygadas (2004:20-23), los factores a considerar son: 1) *redes de conocimiento*, hay organizaciones que tienen un entorno propicio para el aprendizaje, es decir, logran convenir en patrimonio colectivo las experiencias de sus miembros, mientras que en otras los conocimientos no se recuperan ni se comparten, por lo que los activos cognoscitivos del grupo son menores; 2) la *escala*, considera la capacidad de apropiación de los grupos; 3) la *innovación*, entendida como la capacidad de adaptarse a los cambios y generar cosas nuevas, su constitución se presenta como un recurso valioso para incrementar la capacidad de apropiación del grupo y 5) la *calidad*, considera la densidad organizativa y la calidad institucional que se relacionan pero desde una perspectiva colectiva, es decir, la cantidad y calidad de las redes que funcionan dentro de una organización y que enlazan a esa organización con otras. Esto tiene que ver con la confianza, con el buen funcionamiento de las instituciones y con su transparencia y eficacia; en suma con la capacidad de gestión. Un colectivo con alta densidad organizativa y elevada capacidad institucional logra captar y retener muchos recursos; parece ser

²² Numerosas investigaciones muestran que la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, pueden contribuir a la creación de capital social.

decisiva la fluidez de la comunicación, la capacidad para lograr consensos y construir marcos normativos eficaces, claros y flexibles.

Como ya ha sido notado por Walzer, *aprendemos* a responsabilizarnos por los otros y asumimos como propios los intereses de otros en el mundo de la sociedad civil. Las *redes asociacionales* constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria (Cunill,2004:64).

Esto implica que el concepto de *participación ciudadana*, desde la perspectiva del desarrollo, encuentra soporte teórico, en la referencia que hace a los programas orientados a atender necesidades básicas y fundamentales, en el marco de la problemática del desarrollo social. Participación ciudadana y desarrollo social son así dos conceptos indisolubles; el *desarrollo social*, se remite a la necesidad de articular las propuestas de crecimiento económico con un marco de mayor igualdad y justicia para el conjunto de los habitantes de un país y de las naciones. Y la participación ciudadana se quiere remitir, en términos generales, a la necesidad de que las estrategias y programas orientados al desarrollo social involucren de manera fundamental a los destinatarios²³ (Carrasco,1996:440).

La participación ciudadana, de este modo, no sólo puede servir para alcanzar con mayor *eficacia* en el objetivo del desarrollo sino que, además, bajo ciertas circunstancias, también puede hacer más *eficientes* las políticas sociales, desde el punto de vista de los recursos²⁴ (Tanaka,2001:11). El Banco Mundial, define la *participación ciudadana* como el proceso a

²³ La participación comunitaria ha sido reconocida, en especial a partir de la Conferencia de naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en el año de 1976 en Vancouver, como una de las palancas centrales para lograr el desarrollo social de los países del llamado "tercer mundo". Carrasco Pliego, Fernando (1996), "Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista" en Casas, R. *et. al*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México, Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO.

²⁴ La participación de los interesados en la gestión de las políticas públicas, tendría la pretensión de obtener una acción más eficaz y eficiente rompiendo con el formalismo burocrático desinteresado con el impulso hacia la mejor y más directa solución impulsada por los interesados en ella. Esto implicaría una intervención que partiría desde la cuantificación y la calificación de las demandas hacia la intervención en la planificación, la ejecución y hasta la evaluación de las políticas públicas. Baño A., Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit.). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago, p.33.

través del cual los interesados influncian y controlan poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas (Zazueta,2003:12).

La aplicación práctica de esta perspectiva de desarrollo requiere de un conjunto de estructuras y canales que permitan acceder a la población a la *toma de decisiones*, así como estructurar acciones que estimulen estilos de vida participativos: la transformación de la personalidad participativa y el papel de los agentes como impulsores. El agente debe concebir a las comunidades, no como un conjunto homogéneo, sino como algo heterogéneo, donde existen subconjuntos económico-sociales y culturalmente diferenciados, con sistemas de valores, necesidades y percepciones de la vida propios e imprescindibles a tomar en consideración (Linares, *et al*;1996:56-57).

c) El eje de toma de decisiones

El Banco Interamericano de Desarrollo²⁵, define la *participación*, como el instrumento de *incorporación democrática* de la sociedad y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo. Desde esta postura, se entiende por participación, el conjunto de procesos mediante los cuales diversas partes interesadas ejercen influencia en el proceso de *decisión* sobre dichas actividades y en su ejecución. Es un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos. Así como el crecimiento económico, pues promoviendo la inserción social, se puede mejorar la sustentabilidad de los proyectos en lo económico, social y ambiental (Zazueta,2003:12).

El grado de involucramiento de los sujetos sociales según el CAM (1999:41-42) se puede encontrar en cinco niveles de participación: 1) la *información*, es el acceso del ciudadano a datos sobre la diversidad de servicios y programas, destinada a incrementar la transparencia; 2) la *consulta*, para sondear la opinión la percepción que tienen los ciudadanos sobre algún programa o servicio; 3) la *delegación*, la ciudadanía organizada no interviene en la toma de decisión acerca de cuál sería la mejor solución, simplemente se limita a ejecutar la decisión que el gobierno toma. La ciudadanía únicamente puede incidir

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Libro de consulta sobre participación*.

en la cuestión de cómo organizar la implementación de la solución; 4) la *asociación*, es un mecanismo que vincula al gobierno con la ciudadanía organizada mediante un acuerdo de colaboración. La toma de decisiones acerca de qué solución es la más adecuada para resolver el problema es tomada en conjunto; 5) el *control*, se caracteriza porque los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones. Este nivel se ubica como la máxima expresión de la participación ciudadana.

Las dos últimas modalidades suponen que el Estado *cede* su poder, al punto que la intervención de los sujetos sociales termina revistiendo un carácter autónomo. Las dos primeras, en cambio, mantienen rasgos del *pluralismo integrativo*, en donde el Estado aún mantiene el control del proceso de las políticas. Entre ambas tendencias extremas, se mueve la participación de las organizaciones y el desempeño de las políticas a partir de la relación entre el Estado y la sociedad.

La tipología de Amstein, por su parte, diferencia tres niveles y nueve formas de participación con distinta intensidad, –aunque, no mantiene grandes diferencias con los niveles del CAM–. El primer grado es la no participación, que tiene como formas de expresión la manipulación y la terapia. Un segundo nivel denominado de medidas simbólicas, el cual incluye la información, consulta y conciliación. Y un último nivel, los grados de poder del usuario que son la asociación, el poder delegado y el control por el usuario. Bemfeld explica la dinámica de este modelo de la siguiente manera... “se manipula al usuario para aplicarle una terapéutica, se les informa o consulta para llegar a un apaciguamiento; en fin se les asocia a la toma de decisiones o se les delega poderes porque, en fin de cuentas, ellos se hacen cargo por sí mismos de las decisiones que les conciernen” (Linares, *et al*;1996).

Cabrero (2000:83) identifica cuatro funciones en cuanto a la participación ciudadana: 1) función consultiva, para conocer el nivel de satisfacción sobre programas o políticas propuestos o ejecutados por el gobierno, todo ello mediante sondeos de opinión, a través de un referéndum, de comités o de consejos diseñados para tal fin; 2) función cooperativa, se refiere a la colaboración en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún

servicio; 3) función decisoria, otorga poder de decisión mediante la integración de concejos ciudadanos, con el fin de contribuir no sólo a procesos de deliberación, sino a incluso a decidir; 4) función de evaluación, se conforman comités para incluir a los ciudadanos y que puedan trabajar con los políticos y técnicos para encontrar los puntos fuertes y débiles en los programas y servicios gubernamentales. En esta tipología el nivel máximo de participación se inserta en la co-gestión de los ciudadanos con los administradores públicos, aún se mantiene la tendencia de que la decisión ciudadana tienen que permanecer subordinada a la opinión gubernamental.

De igual forma Huyuh, distingue cuatro formas de participación: elemental o formal; conductual o condicionada; integracionista; y la participación como proceso social, global e integral, que involucra a la población en todos los pasos del desarrollo. En los dos primeros, la verticalidad es el elemento distintivo, se trata de persuadir, convencer, seducir. La integración pretende la unión siguiendo un conjunto de patrones preconcebidos; sólo la última da el verdadero carácter de horizontalidad y pluralidad, que debe caracterizar a este proceso (Linares, *et al*;1996). El último nivel de participación corresponde a la incorporación de la ciudadanía dentro de todo el proceso de la política pública, pero dicha clasificación no deja en claro que la toma de decisiones sea el máximo nivel.

Por su parte, Coraggio, diferencia tres niveles de participación de los sectores populares en la vida social: un primer nivel, concentrado fundamentalmente en la *familia*, el trabajo y el mercado, donde tiene lugar la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de esos sectores. Relacionado con la inserción en la producción, la distribución y el consumo, se caracteriza por su repetitividad y automatismo. Un segundo nivel, basado en una extensión del primero, dado a través de las *organizaciones colectivas*. Son mecanismos colectivos en que se expresan una serie de identidades populares. Por último, la *participación a nivel de la sociedad*, tanto en expresión local o nacional. Aquí se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y el Estado (Linares, *et al*;1996:32-33; Ramírez,2001:19). Coraggio, tiene marcadas diferencias con las tipologías anteriores, lo niveles de participación que maneja se desarrollan a partir de los ámbitos de acción: familiar; organizaciones colectivas; transformaciones entre la relación entre el

Estado y la sociedad, impactando la estructura nacional. Esta clasificación, nos muestra que el máximo nivel de participación se encuentra en la toma de decisiones.

Considerando las tipologías anteriores podemos afirmar que el máximo nivel de participación corresponde a la *toma de decisiones*, lo que nos lleva a considerar a los restantes niveles como formas de expresión incompletas o no auténticas del proceso de inclusión de la ciudadanía.

2.4.3 Condiciones para un diseño participativo

Los procesos participativos deben incorporar los siguientes elementos: 1) el diseño de un modelo organizacional que haga posible la articulación de la estructura interna del gobierno local para convertirse en interlocutor válido de la comunidad; 2) la consecución de una gestión eficiente de la institucionalidad del gobierno local, al mejorar la capacidad técnica y la capacidad del desempeño del funcionario; 3) el desarrollo de una política comunicacional y de acción social, tanto interna como hacia la comunidad, de modo que realmente democratizar al gobierno local, prerequisites indispensables para que la habilitación institucional tenga externalidades positivas para la comunidad (MIDEPLAN,1996;15).

Las condiciones para llevar a cabo un proceso participativo son: 1) que el gobierno asuma su responsabilidad para difundir y garantizar el acceso y conocimiento del público a los diferentes temas que los afectan y en los que la administración pública interviene para resolverlos impactando a sus comunidades, 2) los funcionarios deben pasar de autoridades públicas a ciudadanos profesionales, dentro de cuyas responsabilidades está la de requerir y escuchar la opinión y aportaciones de los miembros de la comunidad. En correspondencia, los ciudadanos van madurando sus procesos de participación para separar sus agendas administrativas de las políticas, aprender a consensar antes que imponer y a establecer mecanismos de negociación, 3) la determinación del nivel de participación pública es la condición básica para fijar a la vez el producto esperado de las aportaciones de la comunidad, 4) los procesos de participación ciudadana exigen una serie de conocimientos técnicos y teóricos que obligan a especializar a los agentes de gobierno o a contratar un

tercero como facilitador experto, 5) la identificación del público al que se va a involucrar, lo que determina la clave del éxito (Zazueta,2003:108-111).

Con todo, la participación de las organizaciones, es frágil, debido a que éstas poseen contradicciones internas de poder y de intereses. Se hallan segmentadas y se construyen sobre la diversidad, haciendo dudosa su capacidad de reproducción y su autonomía, y dificultando una adecuada gestión de sus estrategias, dado que descansan sobre distintos tipos de subjetividad social que determinan, de igual forma, distintas perspectivas de futuro y una percepción variable de las acciones que emprenden (Guerra,1996:89). Por tanto, la acción gubernamental, debe considerar el tipo de agrupaciones sociales que se insertan a los procesos participativos, esto permitirá entender los alcances reales de los procesos participativos, para clarificar éstas cuestiones se desarrolla el siguiente apartado.

2.4.4 La Participación en la definición de las políticas públicas

La provisión estatal, además de ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de servicios sociales (derechos sociales), y favorecer las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables (deberes sociales). A través de procesos de inclusión, fomentado la participación ciudadana, puede reforzar los derechos y los deberes sociales. Lo primero, ayudando a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas; lo segundo, poniendo en movimiento la noción de ciudadanía activa y crítica. En este proceso, son relevantes “quienes”, “dónde”, “cómo”, y “con qué” se ejerza la participación social, ya que puede abrir posibilidades a la democratización del Estado cambiando los equilibrios de poder a favor de la ciudadanía, pero también puede generar “efectos” adversos a este propósito (Cunill,2004). Una propuesta para encontrar los “efectos”, sería analizar los factores que influyen en la participación agrupados en: las “necesidades”, el “liderazgo”, la “organización”, la “movilización de recursos” y la “gestión” (Bichmann, Rifkin y Shrestha, 1989).

A partir de la definición de las *necesidades*, nos cuestionamos acerca de “quién” o “quienes” las han determinado, agentes gubernamentales, miembros de la comunidad o ambos. Para Cunill (2004) “quiénes” ejercen la representación social es un asunto crucial,

porque desde su perspectiva, en la práctica hay dos posibilidades: la participación ciudadana puede convertirse en un instrumento para *corporativizar* aún más los procesos de decisión o puede *potenciar* en ellos el peso específico de los sujetos.

En este sentido, el *liderazgo*, nos permite determinar si los líderes de las organizaciones representan a pequeños grupos o si las decisiones benefician a la mayoría. Tanaka (2001:16), encuentra que los actores sociales poseen múltiples identificaciones y sentido de pertenencia y esto los lleva a construir sus intereses de maneras muy diversas.

La *movilización de recursos*, es un elemento que contribuye a determinar a quién benefician las movilizaciones y la asignación de los recursos; nos permite descubrir el “como” de la participación, que implica desde sus bases más elementales la transformación de los actores sociales en participantes co-administrativos, que tienen la oportunidad de expresar y defender diversos intereses sociales, deliberar sobre los fines e influir en los resultados de sus acciones colectivas. La deliberación, se erige en una clave fundamental para potencializar la eficiencia de los procesos de participación (Cunill,2004).

En relación a la *organización*, cabe preguntarse si es nueva o si ya existía, si es flexible y capaz de responder a las circunstancias, si ha habido cambios y quienes son los beneficiarios de éstos. Es la capacidad de la participación para aportar en la construcción de ciudadanía, es el referente a “dónde” se localice, pues si no existe un vínculo entre las instancias de participación social diseñadas para el control, evaluación y asesoría de los servicios sociales y las instituciones gubernamentales, el objetivo del aumento de la participación puede perderse (Cunill,2004). La gestión, nos permite determinar si las responsabilidades recaen en los agentes gubernamentales o en los miembros de las organizaciones, si existe o no colaboración de estos últimos, si se han modificado las estructuras decisoras; en términos generales debe contemplarse “con qué” se ejerce la participación, cuando ella se expresa como control social sobre los procesos de formación de las decisiones públicas cuando está en juego la capacidad de influencia social para que haya una rectificación de parte de los agentes gubernamentales.

La capacidad de influencia, depende y es asegurada en gran parte por la propia existencia de la deliberación; otro recurso clave es la publicidad del proceso mismo de la formación de decisiones y de sus resultados, que los abre al escrutinio público y que posibilita que existan, al menos consecuencias simbólicas expresadas en aprobación o reprobación social de las políticas públicas que se implementan en los diversos campos de la vida social. Los efectos provocados por la participación ciudadana en las actividades públicas, implican en el fondo, una nueva forma de interrelación de las estructuras de gobierno con los gobernados. Para entender este proceso, considero que se hace necesaria una reflexión sobre las coordenadas teóricas desde las cuales todo esto que venimos discutiendo puede hacerse comprensible. Creo que la tradición de la teoría de la organización y el manejo que efectúa para abordar el comportamiento de los diversos agentes sociales nos brinda algunas claves necesarias.

2.5 DE LA ORGANIZACIÓN A LA ACCIÓN COLECTIVA

La teoría de la organización, es una ciencia que tiene como finalidad brindar una explicación comprensiva de la organización como objeto de estudio. Para Crozier y Friedberg (1990:13-17), la acción colectiva y la organización son complementarias, pues presentan dos facetas indisociables de un mismo problema: el de la estructuración de los campos dentro de los cuales se desarrolla toda la acción. La acción colectiva se presenta como un “*constructo*” social para resolver los problemas que se plantean los actores sociales; si en este contexto la acción colectiva se contrapone a las voluntades de los actores, esto no se debe únicamente a las propiedades intrínsecas de los problemas, también se debe a la estructuración social del campo de acción, es decir, a las propiedades de la organización.

El presente apartado tiene como objetivo mostrar las dinámicas internas que se desarrollan en el interior de las organizaciones, para comprender los procesos organizativos de los miembros en las diversas actividades que se desempeñan al interior del FRI. Al sustentarlo teóricamente es posible descubrir las tendencias y mecanismos que permanecen para fomentar tanto cambios como inercias organizativas, de tal manera que sea posible desentrañar las interacciones que se mantienen al interior de las organizaciones.

2.5.1 Conceptualización y tipos de organizaciones

El concepto de “organización”, nos permite detectar los cambios en las estructuras para delimitar las funciones y enmarcar nuevos ejes de acción para los programas públicos. Las organizaciones se consideran como el escenario en el que convergen personas, problemas y soluciones. Los resultados de tales agrupaciones se determinan mediante y por las restricciones organizativas internas a las que se enfrentan cuando interactúan los individuos con miras a satisfacer sus objetivos (Pfeffer,1992:21). Para los teóricos de la organización, la pregunta ha sido cómo organizar la actividad humana para alcanzar determinadas metas sociales de una manera eficiente y efectiva. Para Etzioni, el problema de las organizaciones consiste en cómo construir agrupaciones humanas tan racionales como sea posible y al mismo tiempo producir un mínimo de efectos indeseables y un máximo de satisfacción.

“La organización puede y debe considerarse como un conjunto de mecanismos reductores que restringen considerablemente las posibilidades de negociación de los actores y que de esta manera permiten resolver los problemas de la cooperación” (Crozier y Friedberg,1990:45). Las organizaciones son unidades sociales deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos; se caracterizan por: 1) división del trabajo; 2) la presencia de uno o más centros de poder que controlan los esfuerzos concertados de la organización y los dirigen hacia sus fines; 3) sustitución de personal (Etzioni,1979:4-5).

Existen diversas teorías que fundamentan los mecanismos de interacción de los individuos; desde las *teorías neoclásicas*, se consideran a las organizaciones como conjuntos decisorios, es decir, una serie de elecciones y decisiones resultantes que se vinculan en forma racional y que están limitadas por los propósitos de la organización misma²⁶. Las organizaciones son vistas, analíticamente, como la consumación de opciones a través de una serie de decisiones que determinan y a la vez están determinadas por la estructura de la propia organización, sus relaciones jerárquicas y sus cualidades sistemáticas (Harmon y Mayer,1999:161-162). Sin embargo, la racionalidad de los miembros de las organizaciones está limitada por sus hábitos, capacidades inconscientes, por sus valores, concepciones, el alcance de la información y por sus conocimientos. Además esta teoría ha sido sumamente

²⁶ Para un ejemplo de esta postura ver “El comportamiento administrativo” de Herbert A. Simon.

criticada por ignorar la relación de la organización con los ambientes que las rodean, pues al centrar su atención en las cuestiones del funcionamiento interno, ignora el campo interorganizacional.

Por su parte, las *teorías de sistemas*, definen a las organizaciones como entidades propositivas, que encuentran en la organización, una encarnación del propósito social que los une, por tanto, define una situación social, en la que los grupos por lo regular se reúnen para buscar soluciones a necesidades sociales que les son comunes, es por esto que los objetivos suelen unir más, que los individuos que la habitan en un momento dado (Harmon y Mayer,1999:240). La organización se representa por un conjunto de individuos en busca de un objetivo en común, para el cual tienen que interaccionar constantemente con el ambiente social.

Las *teorías de las relaciones humanas*, buscan la integración del individuo y las organizaciones. Esta teoría se guía por la idea de que hay una tensión fundamental entre las necesidades de los individuos y de las organizaciones formales. Los teóricos han defendido el concepto de democracia organizacional, en el que es fundamental la idea de gestión participativa (Harmon y Mayer,1999:243-244). Las organizaciones se presentan como el verdadero vínculo entre los individuos y la estructura por medio de la cual se organizan, no hay una división entre los que sería una estructura formal e informal, pues ambas se funden en las prácticas que desempeñan los individuos.

Con todo, las organizaciones, se nos presentan como espacios de acción colectiva y como “constructos” artificiales creados y recreados intencionalmente por los individuos a fin de dar soluciones específicas a problemas concretos, implica múltiples complejidades de donde habría que concluir tanto las especificidades contextuales de cada una de ellas como sus espacios de actuación concreta. Para tener una imagen más cercana de lo que ocurre realmente en las organizaciones y dar cuenta de la complejidad de lo que ahí acontece (Ramírez Macías,2003:72). Las teorías presentadas anteriormente nos permitirán encontrar elementos para fundamentar las dinámicas desarrolladas en cada FRI.

Las organizaciones se presentan como las instancias que establecen reglas para la interacción social entre sus integrantes. Pero independientemente de las reglas, ¿hay otros elementos que permiten mantener la cohesión?, ¿qué lleva a los individuos a compartir visiones y objetivos en común?; el siguiente apartado, construye un debate teórico que fundamenta los elementos de la estabilidad organizacional.

2.5.2 La estabilidad en las organizaciones: cooperación y cohesión

Según Barnard, los autores olvidaban reconocer que las organizaciones son sistemas cooperativos que coordinan los esfuerzos individuales hacia un propósito; una organización nace cuando: 1) hay personas capaces de comunicarse unas con otras, 2) están dispuestas a contribuir con sus actividades y 3) para lograr un propósito común (Harmon y Mayer,1999:143). Las organizaciones tienen un objetivo en común, con el cual sus integrantes se identifican pues les permite tener beneficios mutuos; a partir de esto se establecen mecanismos de cohesión y se respetan las reglas de cooperación.

Sin embargo, cuando se establecen procedimientos formales en los reglamentos de las organizaciones, se constituye una estructura de acción entre los integrantes; pero cuando las interacciones de los miembros de la organización con el contexto, modifican las pautas establecidas de acción y comienza a emerger organizaciones informales que establecen mecanismos alternos de gestión y que llegan a dominar las prácticas organizativas. El trabajo de la *organización formal* se basa en actividades coordinadas conscientemente de la gente, esta marcada por la intencionalidad es la cooperación hacia un fin; mientras que la *organización informal* incluye los sentimientos, pasiones y actividades grupales inconscientes de esos mismos individuos, es más bien carente de estructura y no tiene una subdivisión precisa (Harmon y Mayer,1999:145). En la organización informal, la comunicación tiene vías más generales que la gente usa para estructurar sus interacciones mutuas, es difusa porque a menudo constituye la capacidad de entender sin palabras no simplemente la situación o las condiciones, sino las intenciones (Harmon y Mayer,1999:145). Se conforma una “influencia social de la información”, entendida como una influencia que acepta información obtenida de otra persona como pruebas de la realidad (Pfeffer,1992:99).

Desde una visión positiva, la función de la organización informal dentro de la formal es el mantenimiento de la cohesión, pues mantiene la conservación del sentimiento de integridad personal, de dignidad, de elección independiente. A través de la organización informal se refuerzan y moldean las actitudes del individuo. La base de un sistema *cooperativo* es la inculcación de una fe en la existencia real de un propósito común (Harmon y Mayer, 1999: 145-148). La influencia social normativa origina que el individuo se encuentre motivado para ganar la aceptación o mantenerla al interior de la organización, esto lo conduce al acatamiento de las reglas y normas del grupo. Se establece un intercambio ya que el individuo cumple con las normas del grupo y, a su vez, logra la membresía y el apoyo social que proporciona dicha membresía, así como el posible logro de metas que puede ocurrir sólo mediante la acción del grupo, o la membresía del mismo (Pfeffer, 1992:99).

Sin embargo, el lado oscuro de la estructura informal de las organizaciones, es que en lugar de producir cohesión y cooperación promueve la desintegración interna porque los integrantes encargados de las principales actividades obtienen un alto grado de influencia y protagonismo. De tal manera que llegan a dominar los rumbos y objetivos de la organización; rompiendo hasta con los fundamentos establecidos por la organización formal. Por tanto, la comprensión de la dinámica organizativa informal, lleva al análisis de los centros de poder en las organizaciones, cuyas dinámicas enmarcan los procesos de comunicación e interrelación entre las diversas áreas de la organización, y que determinan el éxito o fracaso de sus objetivos o metas. El siguiente apartado enmarca su énfasis sobre esta temática.

2.5.3 El poder en las organizaciones

El poder es la esencia de la organización, desde el análisis de Weber a través de la legitimación de los agentes como carismáticos, tradicionalistas o burocráticos, hasta el control de una persona sobre otra, que es inherente a la interacción social cotidiana en el trabajo. El estudio del poder esta plagado de una confusión terminológica, se ha usado la palabra poder como término genérico para abarcar todas las sutilezas de la autoridad, la coerción, la influencia, la fuerza, la dominación y el control. Para nuestros propósitos de análisis, podemos considerar el poder como la capacidad de usar los recursos para influir

sobre otros (Hickson y McCullough,1984:39-40). “El poder reside, en el margen de libertad de que disponga cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder” (Crozier y Friedberg,1990:58). El poder se deriva de lo que para las organizaciones es crítico, y es por ello que se constituye en un problema mayor. Pero no sólo cualquier problema, la mayor parte del poder se deriva potencialmente de aquellos problemas sobre los cuales existe mayor *incertidumbre*.

El poder define la mayoría de las veces en términos de la capacidad del actor social en concreto para vencer la oposición, es decir, la capacidad de actor social para brindar a la organización alguna actuación o algún recurso importante, y la incapacidad de otros para obtener dicha actuación de otras fuentes (Pfeffer,1992:78-79). El poder en el fondo no es otra cosa que el resultado, siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinadas relaciones y transacciones con los participantes en ese juego (Crozier y Friedberg,1990:25-26). En suma, el poder es una relación que resulta de la libertad de movilización de los individuos, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una organización (Del Castillo,1995:12).

Las “zonas organizativas” de incertidumbre, son aquellas que los individuos o grupos tratarán simplemente de controlar para utilizarlas en la consecución de sus propias estrategias y alrededor de las cuales crearán, relaciones de poder. En el caso de un grupo, aquel que hace frente a la incertidumbre, produce poder. Esto sólo puede suceder cuando ese “uno” puede hacer el trabajo y nadie más puede hacerlo, esto es, que la subunidad tiene un grado de monopolio, y no es sustituible. El uso efectivo y exclusivo del conocimiento técnico puede llevar al poder, porque al controlar una zona de incertidumbre, que afecte la capacidad de la organización para alcanzar sus propios objetivos, con más poder contará.

El control, es una fuente de poder en diferentes escalas, los especialistas adquieren dinero y prestigio; los intermediarios cuentan con el conocimiento, contactos y redes de relaciones que les permiten dominar los campos de la interacción social, formando cadenas de relaciones de poder. La dimensión de la interacción muestra que la desigualdad no depende

sólo de las capacidades y conocimientos individuales que cada quien posee y utiliza, sino de las dinámicas que se generan dentro de un grupo, donde unos poseen el capital, otros los conocimientos técnicos y otros las redes de intercambio. Entre todos ellos se dan relaciones de poder y transacciones que pueden ser inequitativas por el tipo de relaciones que se han cristalizado.

En términos generales, Crozier y Friedberg (1990:69-75) pueden distinguir cuatro *fuentes de poder* correspondientes a los diferentes tipos de zonas de incertidumbre:

- 1) Las que provienen del control de una *competencia* particular y de la especialización funcional. El experto dado que sabe como hacer las cosas, que dispone de los conocimientos y de la experiencia del contexto, lo cual le permite resolver algunos de los problemas de la organización;
- 2) Las incertidumbres que están ligadas a las relaciones entre una *organización y su entorno*. No puede existir una organización si no establece relaciones con el o los medios que la rodean, pues depende de ellos para obtener los recursos materiales y humanos necesarios para su funcionamiento y para vender su producto. Es el poder llamado "*marginal secante*", es decir, el poder de un actor que participa en varios sistemas de acción relacionados entre sí y que puede, por ello, representar el papel indispensable de intermediario y de intérprete entre lógicas de acción diferentes e incluso contradictorias;
- 3) Las que nacen del control de la *comunicación y de la información*. La organización crea poder simplemente por la forma en que organiza la comunicación y los flujos de información entre sus unidades y entre sus miembros;
- 4) Las que provienen de la existencia de *reglas organizativas* generales. En principio las reglas estas destinadas a suprimir la incertidumbre, pero la paradoja reside en que no sólo no las eliminan completamente, sino que crean otras que pueden ser inmediatamente aprovechadas por aquellos a los que éstas tienden a constreñir y que están consideradas como reguladoras del comportamiento.

Estudiar una organización, como bien señalan Crozier y Friedberg (1990), desde el punto de vista de las relaciones de poder a través de las cuales los actores organizativos

manipulan las zonas de incertidumbre con que cuentan para negociar continuamente e imponer en la medida de lo posible sus propias orientaciones a otros actores, nos revela una segunda estructura de poder. Esta revelación permite delimitar la magnitud y el alcance real de la autoridad oficial que el organigrama le confiere y apreciar el margen de maniobra real del que disponen los diferentes actores en sus respectivas negociaciones. Permite encontrar las irregularidades que continuamente se observan entre la fachada oficial de una organización y los procesos reales que caracterizan su funcionamiento.

A partir de la discusión del poder en la organización podemos comprender cuales son las restricciones internas a las que se enfrenta una organización. Sin embargo, también existen inercias que provienen del contexto, tal es el caso de la dependencia que la organización pueda establecer con otras organizaciones o instituciones de todo tipo, que le permiten tener los medios para sobrevivir. Una de las principales necesidades de las organizaciones son los recursos que les dan la posibilidad de continuar vigentes, ya que las proveen de los medios para mantener su estructura y en consecuencia desarrollar sus actividades. Esto hace que nos preguntemos: ¿qué tipo de cambios se establecen en las organizaciones cuando dependen de los recursos de otra?, para responder a ésta pregunta desarrollamos el siguiente apartado.

2.5.4 La dependencia de recursos en las organizaciones

La *teoría de la dependencia de recursos* sostiene que las organizaciones se encuentran restringidas externamente, debido a que no son internamente autosuficientes, necesitan recursos del medio ambiente y, por ende, se toman interdependientes con los elementos del medio ambiente con los que llevan a cabo transacciones. La conducta organizacional llega a ser influida externamente porque la organización depende de otra organización que le proporciona los recursos necesarios e importantes para mantener su supervivencia, esto implica que las actividades y los resultados de las organizaciones se explican en gran medida por el contexto que rodea a la organización.

Esto lleva que las organizaciones respondan estratégicamente a las demandas externas; cuando los límites de los campos organizacionales son oscuros o han sido penetrados por

miembros de otros campos, la heterogeneidad en las formas y prácticas organizacionales será aún mayor (Powell,1999:253). Se diversifican ampliamente las prácticas organizativas y se llega a perder toda posibilidad para que la organización mantenga el control total de sus actividades.

Existen dos elementos en el argumento de la dependencia de los recursos que nos dan luces para comprender el comportamiento organizacional: 1) el constreñimiento externo, donde se sostiene que las organizaciones responderán más a las demandas de las organizaciones o grupos en el medio ambiente que controlan recursos críticos. El desarrollo del poder interorganizacional afecta las actividades de las organizaciones y; 2) los agentes sociales que son miembros de las organizaciones tratan de manejar sus dependencias externas tanto para asegurar la supervivencia de la organización como para adquirir, de serle posible, mayor autonomía y libertad con respecto al constreñimiento externo (Pfeffer,1992:213).

Se pueden distinguir dos tipos de interdependencias: 1) *simbiótica*, cuando el producto de las relaciones de un actor son el insumo para el otro actor; en este caso los intercambios realizados son los que permiten la supervivencia de la organización; 2) *competitiva*, cuando ambas partes se encuentran en una situación de suma cero, de tal suerte que lo que uno gana es lo que otro pierde (Pfeffer,1992:213). Esto implica que las organizaciones que se encuentran restringidas por su medio ambiente disponen de limitados grados de libertad, se ven obligadas a emprender *acciones* con la finalidad de modificar esos ambientes.

La fuente para el análisis y explicación de la *acción* se encuentra en las variables y elementos descriptivos del medio ambiente en que se encuentran insertas las organizaciones y no en los elementos específicos en ellas como las metas, los valores o las necesidades (Ramírez Macias,2003:55). Entonces, para mantener su estructura interna deben atender al contexto que los fricciona y limita en muchos de sus objetivos.

Ante las contingencias tanto internas como externas las organizaciones se adecuan a través de procesos de aprendizaje que los integrantes tienen que desarrollar, resulta pertinente conocer como emergen y se establecen tales procesos en las organizaciones.

2.5.5 Aprendizaje en las organizaciones

La perspectiva que adopta Argyris y Schon sobre el aprendizaje organizacional atiende a las teorías de acción que inspiran las conductas de las personas en organizaciones. Ellos postulan que las conductas en las organizaciones están gobernadas por lo que denominan “teorías en uso”, creencias de las personas siguen en cuanto a estrategias eficientes para la acción en diferentes condiciones. Tales teorías en uso deben ser inferidas de las conductas de los individuos, y no de lo que ellos dicen que hacen (Acuña y Fernández,1993:8).

La teoría del aprendizaje social hace énfasis en la naturaleza autorreguladora de la interacción humana. Al hacer arreglos para inducir cambios en el ambiente, generar apoyos cognoscitivos y producir consecuencias a través de sus propias acciones, las personas son capaces de obtener alguna medida de control sobre su propia conducta (Pfeffer,1992:109). Argyris y Schon distinguen entre dos tipos de aprendizaje: a) de *un ciclo*, cuando la corrección del error se orienta al cambio de estrategias de acción dentro del marco de los objetivos y valores establecidos en la organización, b) de *doble ciclo*, cuando implica un cuestionamiento de los objetivos, normas y valores de la organización; en tales circunstancias, el proceso de aprendizaje se orienta hacia la transformación, se descubre que los objetivos, normas y valores centrales de la organización no son sostenibles, por lo que precisan ser reemplazados por otros (Acuña y Fernández,1993:9).

El cambio sobre los resultados globales de la organización, es decir, su efectividad, descansa en tres enfoques: 1) *metas*, consiste en identificar las metas de la organización y contrastarlas con los resultados; se efectúa en términos de metas operativas, o sea, las que reflejan las actividades que realmente se llevan a cabo en la organización, 2) de *recursos*, se refiere a la capacidad de la organización para explotar su medio ambiente en la adquisición de recursos escasos y valorados. Algunos criterios para medir la efectividad es la negociación que tiene la organización en el medio ambiente para obtener recursos escasos; la capacidad de la organización para emplear en forma eficiente los recursos en la producción; la consolidación de actividades en la organización; y la capacidad para responder acertadamente a los cambios del medio ambiente. Este enfoque es particularmente útil, porque posibilita el análisis de la efectividad en relación con el medio

ambiente lo que a su vez permite hacer comparaciones con otras organizaciones y, 3) el enfoque de *procesos*, presta atención a los aspectos internos de la organización, la eficiencia en el uso de recursos y la naturaleza y la calidad del ambiente. Este enfoque supone atender los flujos de trabajo y comunicación (Acuña y Fernández, 1993:12-13). Entonces, los aprendizajes marcan cambios en las pautas de acción y en los objetivos y metas, que se tienen de acuerdo a las necesidades a las que se enfrentan y los medios con los que cuentan.

2.6 APORTACIONES DEL CAPÍTULO

Como se ha podido constatar a lo largo de este capítulo, los conceptos teóricos, herramientas y perspectivas de análisis de la política social son muchos y muy diversos. El capítulo que se ha presentado nos permite comprender la red de implicaciones teóricas en las cuales se enmarca el programa de Fondos Regionales Indígenas. La complejidad de programas participativos de éste tipo, articula sus acciones en tres ámbitos: en el *microsocial*, desarrolla las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de igualdad; en el *nivel intermedio*, eliminan los mecanismos de discriminación y todos los dispositivos institucionales que han favorecido de manera sistemática a ciertos grupos en detrimento de otros; y en el ámbito *macrosocial*, transforman las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplios de distribución de cargas y beneficios.

El manejo teórico presentado, deja de manifiesto que la influencia de presiones gubernamentales al instrumentar programas públicos puede ser parcial, inconsistente o de poca duración, porque pueden influir en la adopción de prácticas específicas, pero carecen de poder para regirlas. En el caso de los modelos de *Política Social*, resulta evidente que el hecho de enmarcarse en patrones establecidos de acción que conllevan ciertos objetivos se traduce en los resultados alcanzados en los programas públicos instrumentados. La discusión teórica nos dirige a plantear que se puede llegar a apostar, por medio del análisis del programa FRI, la política social mexicana esta en una periodo de transición, es decir, una transformación del modelo neoliberal hacia un modelo emergente. Lo que nos permitiría llegar a conclusiones relevantes en la hipótesis del trabajo, ya que tendríamos

mayores elementos para sustentar “*el modelo de acción institucional*” que sustenta el programa FRI. A partir de la perspectiva teórica del *Institucionalismo* y las *Políticas Públicas*, encontramos que si bien, el gobierno puede legislar ciertas políticas, pero dejar sin especificar cómo se llevará a la práctica el programa; como resultado las prácticas se pueden institucionalizar sólo débilmente. En consecuencia, se podrán introducir programas, pero no reproducir, o se podrán mantener firmes durante un corto periodo, para decaer rápidamente cuando su fuente de apoyo normativo pierda fuerza.

En cuanto a la interacción de la CDI con el FRI, se establece teóricamente que la noción de *Participación Ciudadana*; nos permite afirmar, por un lado, que si los agentes gubernamentales no brindan apoyo a las nuevas políticas, dichos procesos se encuentran encaminados al fracaso. Por otro lado, las organizaciones adoptarán los nuevos mecanismos de co-gestión siempre y cuando se establezcan espacios de decisión reales para incorporarse. Además, las organizaciones necesitan encontrar beneficios del proceso participativo en sus condiciones de vida. El análisis se establece al interior de las organizaciones, pues desarrollan procesos internos que no son estables sino que se mantienen cambiantes, como resultado de los programas participativos en los que se incorporan. Las implicaciones teóricas presentadas, nos permiten aventurar que si las organizaciones del FRI dependen tanto de la CDI como de los técnicos en su interior, difícilmente podrán desarrollar su autonomía organizativa. Los resultados de los programas no son resultado de una única causa, tienen tras de sí largas historias en las que han intervenido muchos procesos. El abordaje teórico presentado nos muestra que es inútil tratar de encontrar un factor que sea el determinante exclusivo, durante el capítulo se trató de demostrar que la instrumentación de los programas es un fenómeno complejo, donde cada una de las perspectivas desarrolladas anteriormente han arrojado luz sobre un aspecto del fenómeno, con miras a proponer un marco analítico más completo.

En el siguiente capítulo se complementará el relevamiento teórico conceptual realizado en el presente con la exposición del estado que guarda su aplicación empírica, a través de las experiencias internacionales que constituyen el marco de las nacionales de la política social.

CAPÍTULO III

ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA REORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Después de exponer el marco teórico, en el presente capítulo se trata de completar la contextualización del trabajo, revisando los resultados de la experiencia empírica en materia de política social, con la finalidad de incorporar algunas precisiones complementarias que nos permitan una mayor comprensión de los componentes conceptuales antes expuestos.

El presente capítulo se divide en dos apartados; en el primero, se presentan brevemente los cambios en materia de política social en Latinoamérica, se procedió a analizar su marco general para comprender su proceso de transformación, recomposición y ajuste a lo largo del tiempo. Con el objetivo de captar con mayor claridad la organización y funcionamiento de las políticas sociales que emergen con una perspectiva racionalista y cambian la estructura gubernamental ante la apertura que se realiza hacia la participación de la ciudadana en las decisiones del gobierno.

En el segundo se presenta, el caso de la política indigenista, donde se busca clarificar dos procesos que surgen de una misma raíz, es decir, a partir de una problemática social, económica, educativa, y en materia de salud que mantienen los pueblos indígenas. Ante tal situación, se han desarrollado dos vertientes diferentes de acción: 1) El movimiento indígena y, 2) La política indigenista. Ambas posiciones nos presentan, en primer término un modelo alternativo de política social y las diversas acciones que se fueron entretejiendo para sostener un modelo de acción para la población indígena.

El objetivo de este capítulo, es mostrar como las políticas sociales no se encuentran libres del contexto internacional, pues se encuentra altamente influida por los procesos que exógenamente alteran la dinámica de las políticas sociales, es una dinámica que implica una transformación intensa. Sin embargo, también la dinámica interna, impulsada por diversos actores sociales, mantiene una fuerza importante, al grado de que pueden modificar las políticas y programas dirigidos hacia el sector indígena.

3.1 CONTEXTO INTERNACIONAL: LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Es indudable que la puesta en marcha de políticas sociales en América Latina han tenido efectos desiguales sobre las regiones y la sociedad. El deterioro social y el empobrecimiento que se produce como resultado de las reformas económicas derivadas de los procesos de liberalización del mercado, han desencadenado un debate en torno a las políticas sociales que se deben poner en práctica para lograr un avance en el desarrollo social de la región. De tal forma, que existen ciertos acuerdos en torno a tales programas como es la naturaleza que la política social debe asumir en el porvenir inmediato. En tal proceso, el supuesto que se ha sostenido se basa en que el involucramiento de la gente en los proyectos y en las acciones ofrece más perspectivas de éxito que un diseño vertical y centralista. El objetivo del apartado, es mostrar la tendencia que mantiene la política social en América Latina y su evolución hacia los programas participativos.

3.1.1 Del racionalismo al pluralismo integrativo

La efervescencia provocada por el debate en torno a la pobreza en América Latina ha derivado en la urgencia de atender los problemas que desencadena entre los grupos sociales, con la finalidad de impulsar un mejoramiento en las condiciones de vida de la población. A partir de ese momento en Latinoamérica se instala la controversia entre dos paradigmas de política social: el modelo universalista y el emergente, los cuales postulan que la capacidad para enfrentar los problemas se haya dispersa en toda la sociedad, lo que induce a involucrar a todos los actores.

Los modelos tradicionales, es decir, los que predicaban con el universalismo, contenían un modo de acción gubernamental en América Latina, que emergía básicamente de una concepción de corte racionalista del proceso de gobierno, en cuanto proceso racional, monocéntrico y jerárquico. Según este enfoque (Blanco,2003), los gobiernos, sujetos únicos de la acción pública, identifican y diagnostican problemas sociales de naturaleza supuestamente objetiva, analizan las diferentes alternativas existentes y sólo después toman la decisión más adecuada para la solución al problema planteado. Una vez tomada la solución más racional, la implementación de las políticas públicas queda sujeta al

monopolio regulativo y sancionador de la administración pública, que hipotéticamente dispone de los recursos y de los instrumentos necesarios para controlar y dirigir unilateralmente el proceso de transformación social, los procedimientos para la implementación de las decisiones públicas son, asimismo, el resultado de un proceso previo de planificación racional, a partir del cual se pretende identificar a aquellos sistemas organizativos y procedimentales que permitan desarrollar de la manera más eficiente las políticas formuladas. En suma, las políticas desarrolladas se enmarcaron en el modelo del *welfare state*, en donde la intervención del Estado era directa en la redistribución del gasto público, lo que implicó la creación de complejas estructuras institucionales, que fomentan un crecimiento de la burocracia central en sus normas y procedimientos; esto fue un caldo de cultivo para crear mecanismos de representación corporativa y clientelismos (Gortari,1996:211).

Sin embargo, la capacidad de los gobiernos democráticos para mantener el control sobre su entorno, así como para imponer su voluntad sobre la sociedad, disminuyó de forma significativa. El gobierno democrático tradicional se encontró con dificultades crecientes (Blanco,2003) para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico; y la legitimidad democrática de las instituciones públicas se fue deteriorando ante una ciudadanía cada vez más reflexiva, crítica y con nuevos valores que no pueden satisfacerse con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos.

A partir del impulsó al *pluralismo integrativo*, que tiene su punta de lanza en la década de los ochenta, el aparato estatal cede espacios de autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos de formación de políticas. Sin embargo, el rasgo integrativo queda plasmado en que, en general, los sujetos convocados no retienen su propia autonomía política sino que trasladan su autoridad a las instancias de representación política ya constituidas, deviniendo su participación en ellas más en *colaboración funcional* que en representación de intereses para incrementar los espacios de su influencia. Los sujetos de participación son contruidos desde el Estado, al igual que las modalidades de la participación. La modalidad favorecida es la concertación social, y en un plano más general, la consulta (Cunill,1991:78).

Con todo, esta tendencia condujo al debate que se ha mantenido en la región latinoamericana, entorno al binomio participación-desarrollo, pues se supone que al garantizar la intervención de los actores ya sea en forma individual o por grupos, en las decisiones que les afectan directa o indirectamente, se permite eliminar las barreras estructurales que les impiden su desarrollo integral (CEPAL:1985:5-12).

Comienza la reestructuración de las políticas sociales tradicionales en el continente. Entre los principales problemas se pueden señalar: a) las políticas que han generado un “acceso segmentado” a los servicios estatales, este tipo de sistemas se fueron ampliando incorporando a algunos y dejando afuera a otros sectores de la sociedad, probablemente más necesitados; b) el “universalismo” porque no condujo a crear un modelo generalizado de bienestar, se caracterizó por ser de tipo jurídico formal, reconociendo derechos a todos, pero no entregándolos en la práctica; c) la inercia institucional, que se manifiesta en la rutina repetitiva de los procesos y tareas, la que se refuerza cuando los programas públicos reciben recursos y no existen mecanismos para conocer si su aplicación tiene sentido, es decir, si están alcanzando sus objetivos; d) discontinuidad de los programas, la cual se produce con el cambio de gobierno, y por tanto, no se espera a que estos programas maduren, a que produzcan el impacto que deberían provocar; e) la fragmentación institucional, que conduce a la competencia entre instituciones y a producir juegos de suma cero, que se manifiesta por la lucha por los recursos escasos; f) este último elemento conlleva a la descoordinación institucional, donde cada institución lleva a cabo sus programas y proyectos, al margen del trabajo que realizan instituciones similares (Franco,1992:2-11).

Ahora la tendencia sería priorizar la promoción de procesos de desarrollo que se impulsen a partir de la comunidad, favoreciendo la presencia de un Estado “estimulador”, en la búsqueda de soluciones creativas que emanen de abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas, a la vez que suponen una considerable reducción de costos para los programas de desarrollo social (Guerra,1996:79). Lo que se propone es garantizar el acceso de la población a un nivel básico de servicios: educación, salud, drenaje, electricidad, etc. El acceso se obtiene por medio de la acción

pública, pero no lo presta directamente el Estado y tampoco implica que sea gratuito. Este proceso nos da cuenta de las políticas de ajuste estructural que promueven el alejamiento del modelo universalista, y que ahora dejan en manos de la ciudadanía la responsabilidad en la provisión de bienes y servicios, que anteriormente eran responsabilidad total del gobierno.

3.1.2 La participación como acción del Estado

El Estado, se plantea la necesidad de elevar la capacidad de productiva de los grupos y organizaciones populares, trata de invertir en las capacidades organizativas, recursos y conocimiento de la población. La política social recupera su origen en la movilización popular, otorgándole la iniciativa y el papel protagónico, el carácter de sujeto y no de objeto de la acción institucional. El objetivo prioritario de estos cambios, es dotar a las organizaciones de poder de gestión, es decir de la capacidad de ser ejecutoras de sus propios proyectos y elevar su calidad de vida.

La década de los noventa (Cunill, Ziccardi, 2004), se caracteriza por dos tendencias. De una parte, se suscita el conjunto de *reformas constitucionales* que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. De otra parte, se evidencia un claro esfuerzo a la *transferencia de los servicios sociales* por parte del gobierno central, dotando a las comunidades de un peso especial en su conducción. La autogestión social, que combina manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos.

La participación contribuye a la aceptación social de las decisiones administradas y desburocratiza la interpretación del interés general, dado que se la sigue haciendo descansar en último término sobre la idea clásica de la legitimación del poder a través de las regulaciones jurídicas provenientes de un Estado que articula las relaciones de los grupos de poder por medio de una democracia representativa (Guerra, 1996:75).

El gobierno deja de ser un actor omnipresente, dotado de una legitimidad indiscutible, y pasa a depender de otros actores (Blanco,2003; Cunill,1991) para formular diagnósticos más ajustados a la realidad y, conferir a las decisiones públicas legitimidad suficiente para implementar las políticas que genera. La argumentación de que la participación ciudadana aumenta el desempeño, es decir, el aumento de la eficiencia y la eficacia de la administración de los programas sociales, implica la posibilidad de rectificar decisiones, desarrollar acciones y elaborar políticas que respondan a los intereses de los sujetos sociales implicados.

La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitiera mayores niveles de confianza de la ciudadanía en lo gubernamental. Sin embargo, las restricciones de la participación social, se presentan cuando el Estado pretende hacer uso de la participación ciudadana para canalizar sus políticas y apela a una idea de la acción colectiva que restringe a un determinado modelo de organización, que media la participación, y que corresponde perfectamente con la imagen de un Estado burocrático y jerárquico que sólo se puede relacionar con instancias que contengan su misma naturaleza jerárquica y burocrática (Guerra, 1996:93-94).

En el ámbito de las políticas sociales, la modernización fue traducida en la aplicación de un conjunto de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales (CEPAL,1998:13). Surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientada a lograr transformaciones de fondo, en la gestión de la administración pública. Se plantea un conjunto de principios, que buscan hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un modelo post-burocrático.

Sin embargo, a través de la descentralización, no puede pensarse en solucionar todos los problemas del modelo burocrático, se ha encontrado que si bien los programas sociales han tenido beneficios, también han tenido costos de transacción derivados de su inadecuada

implementación, de la ausencia de marcos regulatorios, o bien como producto del desconocimiento de la realidad en la que se implementa (Cohen, 2001:12-13). Esto se debe en gran parte, a la falta de contrapesos entre los agentes gubernamentales y los grupos sociales, ya que más allá de fomentar relaciones de co-gestión, producen estructuras que fortalecen una cultura corporativa.

3.1.3 El balance de la estrategia participativa

El continente Latinoamericano muestra que la participación de la ciudadanía, aún no tiene grandes avances en la formulación de políticas y decisiones públicas, y esto se debe en gran medida a que no hay condiciones, propicias en los gobiernos latinoamericanos para generar este tipo de gestión.

En este sentido Cunill (1991) manifiesta que en América Latina, es difícil encontrar estrategias gubernamentales comprensivas; de hecho las formas que ha adoptado la participación ciudadana esta asociada a procesos muy puntuales; ello ha implicado que coexistan “vacíos” clave con una sobresaturación derivada de excesivas presiones institucionales sobre un mismo ámbito. Con todo, la integración de la población-objetivo y particularmente de las organizaciones de base en la formulación y ejecución de las políticas y programas sociales, es una condición de eficacia de tales políticas y una garantía para su cumplimiento. De igual forma, Cohen manifiesta que el impacto en cuanto a estrategias de descentralización, serían nulos si no se implementan correctamente, su hipótesis es que esto *“se debe al traslado de estrategias de intervención que han sido exitosas en países Europeos industrializados que intentan avanzar en formas de organización y gestión posburocráticas, cuando América Latina aún esta permeada por todos los vicios preburocráticos y no existen condiciones que permitan recrear y regular las condiciones de escenarios de mercado para el buen funcionamiento de los programas públicos”* (Cohen,2001:16). Esto puede explicarse, en el caso de América Latina, por el tipo de acceso a los beneficios de la política social, el cual ha sido mediado políticamente en gran medida por las instancias corporativistas de representación social, debido a que los regímenes políticos de estos países no son plenamente democráticos, además la transición de sociedades tradicionales a modernas, impidió la sedimentación y dio por resultado una

desarticulación social que favoreció la centralidad del Estado; mientras que en Europa la intervención del Estado quedó limitada por el estrecho margen de maniobra dejado por el embate de intereses que fueron fruto de un largo periodo de sedimentación entre las clases y de construcción de mecanismos institucionales representativos de las mismas (Ruiz,2000:36). De tal manera, que la practica latinoamericana de políticas sociales a través de la participación de la ciudadanía en los programas públicos representan pocos avances que se explican por la falta de condiciones reales para instrumentar tales procesos.

3.2 LA POLÍTICA INDIGENISTA MEXICANA: UNA CONFIGURACIÓN QUE EMERGE ENTRE DOS VISIONES

En este apartado, se busca clarificar cuál ha sido el proceso que enmarca la configuración de la política indigenista. Durante su desarrollo podemos encontrar una doble perspectiva: 1) como política de Estado, es decir, como parte de las acciones impulsadas por el gobierno, y 2) como reacción de algunos de los comunidades indígenas a estas acciones estatales. Se podría hablar—como ya lo ha hecho Villoro— de un indigenismo oficial frente a uno popular, lo fundamental es comprender la naturaleza dialógica que se entremezcla en este proceso. Con este objetivo en mente se desarrolla lo siguiente: en primer lugar, se rescatan los principales movimientos indígenas y sus demandas; en segundo lugar, se presentan las estrategias de acción impulsadas por diversos gobiernos.

3.2.1 El movimiento indígena y su crítica a la política indigenista

La lucha de los pueblos indios se expresa desde antes de los años sesenta; sin embargo, a partir de esta fecha, la movilización de las agrupaciones indígenas, tiene un ascenso debido a que se encuentra en estrecha vinculación con el movimiento campesino. Este hecho, explica porque en algunas regiones con fuerte conformación indígena, al no contar con una estructura organizativa, tienen que incorporarse a las agrupaciones campesinas, con la posibilidad, aún limitada, de incorporar demandas de tipo étnico, aunque no constituyan sus principales plataformas de lucha. Este nuevo impulso organizativo se debe en gran medida al alejamiento del fomento agropecuario del Estado, que trae como consecuencia la ruptura de las fronteras locales de los movimientos para aliarse a otras comunidades en su lucha, ya sea como solicitantes de tierra, jornaleros agrícolas, productores y, en el menor de los casos

formulan las reivindicaciones de respeto a sus culturas, sus lenguas, valores. (Sarmiento,1996:372; Pérez,2000:37).

Para los años setenta, en la medida en que las organizaciones indígenas comienzan a consolidar procesos y a destacar su identidad étnica, definen sus objetivos. Con esto, se comienza a notar las diferencias con las agrupaciones campesinas, porque al principio como parte del movimiento agrario luchaban por la tierra y exigían el respeto a los recursos naturales. Sin embargo, con el tiempo esta demanda adquiere una nueva dimensión y se traduce en la lucha por el territorio que sería el germen de la demanda por autonomía, aunque al inicio su contenido fuera muy vago y se limitara al derecho de decidir por sí mismos.

En este contexto las organizaciones tuvieron que ajustar sus modalidades de acción para sentar las bases para su consolidación, pues la explosión generalizada de la crisis agropecuaria, promovió la generalización de movilizaciones campesinas e indígenas locales. Esto llevó al Estado a impulsar en 1975, el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), y como resultado se formuló una declaración que se conoce como "Carta de Pátzcuaro", donde se presenta un panorama de la situación política de los indígenas y se reconocían los grupos étnicos como compañeros de lucha al lado de obreros y campesinos. Los indígenas del país buscaban integrarse a la llamada sociedad nacional, criticaban ciertos aspectos de la estructura social, pero no mencionaban al gobierno como parte central de las mismas estructuras; por el contrario, pedían acceso a los diferentes niveles de poder político. La Carta tiene principios contradictorios que reflejan la posición asumida por un grupo de líderes indígenas, controlado y manipulado por la Confederación Nacional Campesina (Pineda,1993:122-123).

El Estado, comienza la instrumentación de una nueva política indigenista, que se refleja en el incremento de los programas de desarrollo dirigidos a las comunidades indígenas. Sin embargo, el impulso estatal no fue gratuito, ni tenía como objetivo resolver sus demandas; surgió con la finalidad de prevenir el conflicto social, como mecanismo de control utilizaron esta base organizativa para mantener el orden de los grupos étnicos. Se trata de

un organismo ajeno a la ordenación social de los pueblos étnicos cuya orientación responde más a la dinámica estatal que a la defensa y representación de los grupos indígenas (Báez-Jorge, 1985:11-28).

Durante esta etapa, el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI)²⁷, comienza su gestación cuando grupos tojolabales que habían participado desde la década de los setenta en el seno de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) en el estado de Chiapas; al igual que el resto de los militantes de esa organización, reclamaban tierras, créditos, democracia en el ejido y mejores precios de garantía.

En 1977, se celebró el segundo CNPI, y se planteó la participación plena de las comunidades indígenas en su propio desarrollo. En 1979, se celebró el tercer CNPI, y en él se tomaron acuerdos más radicales que cuestionaban los modelos impuestos por el desarrollo capitalista. Condujo a los asistentes plantear que el manejo del INI debería estar en manos de los indígenas, puesto que es una institución que se encuentra a su servicio; esto obligó al Estado a transformar su discurso y algunos aspectos de su práctica política, las instituciones oficiales no volvieron a convocar a los dirigentes indios a reuniones de carácter nacional (Oehmichen, 1999:83).

También en 1979, nace la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), cuando diferentes organizaciones campesinas independientes del país forman una red de lucha por la toma de tierras; en este tipo de organizaciones de carácter intersectorial, confluyen comunidades indígenas, campesinos mestizos, y algunos grupos obreros (Pérez, 2000:38; Sarmiento, 1985:202).

²⁷ Una de las estrategias del FIPI ha sido impulsar organizaciones de carácter local y regional. En este marco, sus planteamientos han buscado consolidar la unidad india regional: en el Estado de México a través del Consejo Indio del Estado de México (CEPI) en 1988; en el Distrito Federal, impulsó las asociaciones de residentes para responder a las necesidades de los indios migrantes en 1988. Para 1990 se produjo la Asamblea Nacional de Organizaciones y Pueblos Indios, realizada del 10 al 12 de octubre, quedó integrado por más de 40 organizaciones indígenas del país y constituye hasta ahora la instancia más importante del movimiento indígena mexicano. Ruiz, Margarito (1994), "El Frente Independiente de Pueblos Indios" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.2, México, p.117-132.

En los años ochenta, en casi todo el país surgen durante la década organizaciones indígenas, las cuales expresan ya en sus reclamos un definido perfil étnico, además de un amplio abanico de demandas que se vinculan directamente por la agudización de la crisis del sector agropecuario derivada del recorte presupuestal dirigido a dicho sector, un conjunto de organizaciones campesinas e indígenas, se constituyeron en un esfuerzo organizativo, para luchar por la apropiación del proceso productivo, creándose un campo propicio para la reivindicación de las demandas étnicas. Este proceso que marcaba el énfasis en la autogestión, sentó las bases para que en 1982, se creara una red de organizaciones regionales, y llegara a conformarse la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). A través de la UNORCA, le dieron un contenido diferente al concepto de *autonomía*, es decir, se delimitó a la capacidad del campesino para controlar el proceso productivo y para retener el mayor excedente económico producido por él; es también garantía de que las organizaciones puedan decidir por ellas mismas. En esta década se desarrollaron organizaciones que encontraron fuertes medidas de represión por parte del Estado²⁸ para frenar la lucha por la tierra, lo que les llevó a cambiar el terreno de lucha, hacia la apropiación por el ciclo productivo²⁹ (Oehmichen, 1999:101; Pérez, 2000:39). Con todo, la UNORCA no se define como propiamente indígena ni tiene un proyecto definido con respecto a los grupos étnicos (Sarmiento, 1991:413).

Durante este periodo, el CNPI se caracteriza por su enfrentamiento al Estado, debido a la dura crítica al INI y se recomienda su reestructuración de forma que los indígenas tengan acceso a la elaboración y ejecución de los programas (Mejía y Sarmiento, 1987:50,164). Por su parte, el FIPI, para 1988 centró su atención en la promoción de acciones orientadas al

²⁸ Durante la presidencia de Miguel De la Madrid, se comenzó un proceso de reestructuración como parte de un programa de austeridad impuesto por la comunidad internacional bancaria, a cambio de ayudar al país a salir del desastre financiero para hacer frente a la crisis de la deuda. El programa de austeridad terminó con los subsidios a campesinos para la compra de fertilizantes y otros insumos químicos, y desintegró los precios de garantía de los cultivos. Collier, George A. (1998) *¡Basta! Tierra y Rebelión zapatista en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez-Universidad Autónoma de Chiapas-Food First Books-Maestría en Antropología Social, México, p.108.

²⁹ La década de los ochenta, fue testigo de la construcción de diversas experiencias de desarrollo autogestivo, como las realizadas por los nahuas y totonacos de la Sierra Norte de Puebla, organizados en la cooperativa agropecuaria regional Tosepan Titataniske; la Unión de comunidades de Usila; la Unión de Comunidades de la Región del Istmo (UCIRI); Indígenas de la Sierra Madre Motozintla (ISMAM); la Unión de Uniones de la Selva Lacandona, en Chiapas. Entre otras organizaciones como es el caso de los cafecultores y productores forestales que buscaban incidir en el proceso productivo. Oehmichen Bazán, Ma. Cristina (1999), *Reforma del Estado, Política Social e indigenismo en México* (1988-1996), IIA-UNAM, México, p.102.

reconocimiento de los derechos históricos y políticos de los pueblos indios, buscaba modificar la Constitución para que en ella se estableciera el mandato de autonomía a las regiones indias y para su libre determinación.

La lucha indígena comienza a cobrar fuerza, al insertarse como movimiento social a lo largo del país, y desde diversos frentes buscar su reconocimiento como sujetos capaces de desarrollar su propio destino con una identidad propia. Esto se debe a que las expectativas de la lucha agraria se cierran al no encontrar satisfacción a sus demandas, y deben enfrentar fuertes medidas represivas que terminaron por debilitar a la CNPA; este proceso fomenta que en el movimiento indígena se oriente hacia la autonomía (Oehmichen,1999:84). Desde este momento, el gobierno comenzará la reedificación de la política indigenista, más como un instrumento que “contenga” a los movimientos, y en menor medida como un mecanismo que permita establecer acuerdos para la definición de un “proyecto de sociedad” donde tengan cabida los pueblos indígenas.

Hacia 1988, las experiencias desarrolladas por las organizaciones autónomas fueron capaces de incidir en las formulaciones del gobierno salinista. Así, cuando se creó el PRONASOL, se planteó la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones sociales para combatir la pobreza, de tal manera que en sus objetivos y planteamientos organizativos que impulsaban la toma democrática de decisiones, se habían obtenido de la UNORCA. Los FRS³⁰, con su esquema de financiamiento, estuvieron inspirados en la experiencia de la UNORCA (Oehmichen,1999:106). Sin embargo, las reformas rurales implementadas en el salinismo se subordinaron claramente a los criterios macroeconómicos para insertar a México en los nuevos mercados globales mediante la reestructuración del sector industrial y la liberalización unilateral del comercio del sector agrícola³¹, tal es el caso de los programas como Solidaridad o Procampo, diseñados para ajustar las alternativas del desarrollo a los dictados de los mercados internacionales (Harvey,1995:477). Además, las

³⁰ Ver siguiente apartado, donde se entabla el papel de los Fondos Regionales como política de Estado.

³¹ La reforma de Salinas al artículo 27 Constitucional fué, de hecho un paso más en su proyecto gubernamental de reestructuración de la economía mexicana, al retirar responsabilidad y apoyo a aquellos sectores que se piensa son antimodernos. Collier, George A. (1998) *¡Basta! Tierra y Rebelión zapatista en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez-Universidad Autónoma de Chiapas-First Books-Maestría en Antropología Social, México, p.108.

acciones gubernamentales no tuvieron el impacto esperado debido en gran medida a la existencia de caciquismos locales que constituían una barrera para la llegada de los apoyos a las comunidades o grupos más necesitados.

Basta ver el caso de los subsidios repartidos en Chiapas por el Pronasol, el subcomandante Marcos manifestó: *"Eso nunca llegó a las comunidades. Todo eso se quedó en las manos de los agentes municipales, los funcionarios locales y las autoridades de la ARIC, que ya se habían corrompido"* (Le Bot, 1997:179). También los solicitantes chiapanecos de tierra, pertenecientes a la Unión de Uniones³², se encontraron con un muro impenetrable de injusticia, corrupción e impunidad, que se reflejaba por la sólida red de relaciones entre la burocracia agraria y los propietarios, relaciones que propiciaron que la ley no valiera de hecho para los campesinos e indígenas de la región. Todo esto, reforzaba la propuesta de que no quedaba otro camino para los indígenas de Chiapas que no fuera la vía armada (Legorreta, 1998:197). El 1 de enero de 1994, el país entero se conmovió con la insurrección indígena del estado de Chiapas, que despertó la conciencia de la sociedad mexicana sobre la existencia de millones de indígenas sumidos en la miseria, la opresión y la discriminación. Con la primera Declaración de la selva Lacandona se expresan las 11 demandas³³ del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)³⁴, y comienza un

³² Lo que se conoce como Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones (ARIC U. de U.), es producto de un largo proceso histórico de identificación y organización en el latifundio chiapaneco del siglo pasado; dicho proceso se formalizó con la constitución de la unión de ejidos Quiptic ta Lacubtesel, la cual, aliada a otras uniones de ejidos del norte y de los llanos, devino en Unión de Uniones y posteriormente ARIC U. de U. Leyva Solano, Xochitl y Gabriel Ascencio Franco (1996). *Lacandona al filo del agua*, CIESAS-FCE, México, p. 151-152.

³³ Los once puntos son: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. La cuestión de autonomía india no aparece como un elemento central en los planteamientos zapatistas en sus primeros documentos, no porque le restaran importancia sino porque su movimiento aspira a convencer a la mayoría de la población. Sarmiento Silva, Sergio. "Movimiento indio, autonomía y agenda nacional" en Grammont Hubert, C. (1996), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés-UNAM, México, p.356.

³⁴ En 1983 un conjunto de guerrilleros llegaron a las Cañadas en el estado de Chiapas; se trataba de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), lugar donde centraron sus actividades y coordinaron una serie de proyectos médicos, agrónomos y talabarteros. Las FLN combinaban, en la clandestinidad, tres formas de lucha: la política, militar y la ideológica. Los años que van de 1988 a 1992 ante la falta de dirección de la Unión de Uniones, hacen que el movimiento del EZLN permanezca como la mejor opción para resolver los problemas económicos y políticos de la región; el movimiento armado aprovechó y promovió el descontento por las nuevas políticas ecológicas, la reforma al artículo 27 constitucional, con el fin de evitar una mayor desertión de sus filas, lo cual redundó en su consolidación entre una parte importante de la población de las Cañadas. En agosto de 1992, el jefe del EZ había diseñado una planeación militar respaldada por una justificación política, se trataba del documento que se envió a principios de 1994 a los medios de

proceso de apropiación de otras organizaciones indígenas del país que retoman el discurso zapatista como bandera de lucha; ya no se discutía la pertinencia de la ley reglamentaria del artículo 4º constitucional, sino la necesidad de contar con un orden jurídico que incluyera a la pluriculturalidad, para lo cual era necesario reformar nuevamente la Constitución (Oehmichen,1999:164).

Las organizaciones indígenas que habían existido hasta entonces no habían logrado recoger las reivindicaciones más importantes y además, no definían claramente su posición frente a la política indigenista oficial. A pesar de los grandes esfuerzos organizativos de los productores rurales, prevalecía una gran dispersión y falta de coordinación que dificultaba la consolidación organizativa. Pareciera que los hechos acontecidos durante la coyuntura de 1994, impactaron a las organizaciones indígenas para que lograran un nivel nacional de organización donde se agruparon a pesar de la diversidad de las demandas indígenas (Leyva,1999:7; Pérez,2000:39). Sin embargo, la vinculación del EZLN con el movimiento indígena no fue inmediata, pues “el EZLN pese a ser un ejército indígena, no considero al movimiento indígena, como interlocutor privilegiado de los rebeldes, sino como uno más entre los varios movimientos, organizaciones civiles y ciudadanas que se convirtieron en sus interlocutoras. Fue hasta 1995 que el movimiento indígena comenzó a tener presencia en la agenda zapatista, pero no fue gratuito. El movimiento indígena nacional tuvo que ganarse con base a sus propuestas y su organización, la inclusión entre los zapatistas” (Hernández Ruiz,1999:27).

Al principio del conflicto chiapaneco en 1994, las organizaciones campesinas e indígenas, coincidieron con las demandas centrales de los zapatistas, aunque las primeras insisten en su reivindicación de reparto de tierras y de reformar el artículo 27; en tanto que los

comunicación con el título: “Chiapas. El sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía”, el contenido lleva dos mensajes: 1) la sociedad chiapaneca está envuelta en una profunda crisis política y socioeconómica, y 2) esta crisis es la última fase de un conflicto de larga duración que sólo se puede solucionar por medio de las armas. El 1 de enero de 1994, la estrategia consistía en hacer una aparición sorpresiva y espectacular para obtener resultados no sólo militares sino también políticos y sobre todo mediáticos. Cfr. Legorreta Díaz, María del Carmen (1998). *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*, Cal y Arena, México, p.211.; Tello Díaz, Carlos (2000). *La rebelión de las cañadas*, Cal y Arena, México, p.64-97; De Vos, Jan (2002). “El sueño de el joven Antonio” en *Una tierra para sembrar sueños*, FCE-CIESAS, México, p.329-355.

segundos exigen la restitución de sus territorios y la revisión de varios artículos de la Constitución para alcanzar su derecho a la autonomía (Sarmiento,1996:379).

En 1995 con la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada el 11 de marzo por el Congreso, se establecieron las bases jurídicas que propiciaron el dialogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo, la solución justa al conflicto armado de Chiapas. En el mes de septiembre se firmo el documento sobre la Agenda Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo y Bases para el Dialogo y la Negociación; y en octubre se instaló la primera mesa de trabajo, relativa a los “Derechos y la cultura indígena”³⁵. La negociación generó una intensa movilización de los pueblos indios, en el país se realizaron foros y debates para reflexionar y sistematizar la cuestión indígena; la culminación de este proceso fue el Foro Nacional Indígena que fue convocado por el EZLN del 3 al 8 de enero de 1996, pues de este espacio surgió la posibilidad de darle al movimiento indígena nacional una estructura permanente y una plataforma programática completa (Hernández,1997:74-87).

En la Negociación de San Andrés, lo indígena comenzó a ser considerado como parte sustancial de la *agenda política nacional*; los primeros acuerdos firmados en el mes de febrero de 1996, no sin tropiezos donde se aborda el tema de “Derechos y cultura indígena”; conformándose una discusión sobre cuatro documentos: el primero, consiste de un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indios y el Estado, y las características que éste debe tener; el segundo, contiene una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional que el gobierno federal y el EZLN deben enviar al Congreso; el tercero, establece un conjunto de reformas especiales para Chiapas; el cuarto, es un texto que incorpora planteamientos que no fueron incorporados inicialmente. En la segunda mesa, “Democracia y justicia”, durante el 16 y 17 de julio de 1996, los zapatistas presentaron un arcoiris de propuestas: 1) *democracia social y democracia participativa*, buscaban ampliar las formas de participación política

³⁵ El mecanismo de trabajo acordado para la primera mesa, dividió su discusión en cada uno de los siguientes puntos: 1) Comunidad y autonomía: derechos indígenas, 2) garantías de justicia a los indígenas, 3) participación y representación política de los indígenas, 4) situación, derechos y cultura de la mujer indígena, 5) acceso a los medios de comunicación, 6) promoción y desarrollo de la cultura indígena.

estableciendo un mecanismo de democracia directa, para tal propósito se tiene que legislar sobre la formación de órganos ciudadanos de vigilancia y de contraloría social, que sean autónomos frente a los poderes y órganos formales del gobierno; reglamentar sobre el derecho a la información; la aprobación constitucional de la figura de revocación de mandato; 2) *organizaciones y participación social*, las propuestas abarcan desde la formación de asambleas comunitarias hasta la formación de Consejos Agrarios Campesinos que las comunidades y pueblos establezcan libremente para fines productivos, de abasto y de comercialización; 3) *justicia social y derechos humanos*, presuponen una concepción diferente sobre el papel del Estado, éste está obligado a aplicar políticas redistributivas, pues los derechos de los mexicanos no pueden estar regulados por el juego de la oferta y la demanda. De este planteamiento se deriva una crítica obligada a las políticas de combate a la pobreza basadas en la focalización y en la delimitación de acciones compensatorias que no sean estrictamente temporales y de emergencia; 4) *nuevo federalismo y fortalecimiento municipal*, lo cual presupone la transformación de varios artículos, pero principalmente la del 115, con el objetivo de incorporar acuerdos intermunicipales, sin necesidad de que éstos sean aprobados y regulados por los Congresos y los Ejecutivos estatales. En este tema, uno de los aspectos centrales de los zapatistas, es establecer las bases y las condiciones para el ejercicio de formas de autogobierno (Moguel, 1998:144-152).

El aspecto central de los Acuerdos de San Andrés es el reconocimiento de los pueblos indios como sujetos sociales e históricos. Ello implica modificar las bases constitutivas de la sociedad mexicana para incorporar las bases que permitan a los pueblos indios llegar a consolidarse como ciudadanos al ampliar su participación y representación en los ámbitos local y nacional, además de promover el acceso pleno a la justicia, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, asegurando el pleno respeto a los derechos humanos.

Para el 29 de noviembre de 1996, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) Congreso presenta una iniciativa de reformas constitucionales tanto al EZLN como al gobierno federal, basada en los acuerdos de San Andrés, los zapatistas avalan la propuesta.

Los acuerdos de San Andrés comprometen al gobierno federal a promover un conjunto de reformas a la Constitución de la república y a las leyes secundarias (Hernández,1997:70).

En diciembre de 1996 el presidente Zedillo rechaza la propuesta de reformas redactada por la COCOPA, y da a conocer una contrapropuesta que guarda poca relación con los acuerdos existentes. Esta acción lleva a la suspensión del dialogo a finales de 1996, debido a la falta de cumplimiento del Gobierno Federal. Las razones de ésta actitud son básicamente políticas; en el corto plazo, el presidente Zedillo buscaba sacar al EZLN de la política nacional, ya que los Acuerdos son peligrosos porque en ellos se encuentra el germen de un espacio para la organización y desarrollo de los pueblos indios al margen del tradicional control gubernamental y un instrumento legal les permitiría a las comunidades resistir, en condiciones menos desventajosas (Hernández,1997:89-90).

Con la suspensión del dialogo, para el EZLN lo étnico aparece en primer plano, pero desarticulado de las transformaciones del Estado y de la nación. "Los zapatistas centraron su estrategia en la defensa y cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la propuesta de reformas constitucionales aprobadas por la COCOPA. Pero los acuerdos y las reformas de la COCOPA no suponían reformas de fondo, para que pudieran atraer a otros sectores no indígenas" (Sánchez,1998:139-140).

Durante los primeros meses de 1997, el presidente Zedillo despliega una intensa actividad proselitista entre los pueblos indios de diversas entidades del país con el objetivo de romper lazos de solidaridad y alianza entre éstos y el zapatismo. Por su parte, el EZLN, ante la negativa del gobierno, decide replegarse; y en los meses que siguen su actividad estará centrada en dos ejes: la formación de gobiernos indígenas autónomos en los espacios zapatistas de Chiapas y la construcción de redes internacionales contra el neoliberalismo. Para el mes de septiembre los zapatistas llegan a la ciudad de México, para exigir el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, sin lograr que sus demandas sean atendidas por la estructura gubernamental.

Un hecho cambió el escenario zapatista, cuando el 22 de diciembre de 1997, un grupo armado –que se llegó a identificar como un grupo paramilitar– masacro a 45 indígenas mientras rezaban en la comunidad de Acteal, en el municipio de San Pedro Chenalhó, las víctimas eran miembros de una cooperativa pacífica local, Las Abejas, la cual comparte los objetivos, pero no los métodos zapatistas. El bárbaro episodio, modificó el curso de los acontecimientos en Chiapas y transformó la dinámica del conflicto, en el ámbito nacional e internacional tuvo como efecto el relanzamiento público del tema chiapaneco (Díaz Polanco, 1998:4). Sin embargo, “el gobierno del presidente Zedillo fortaleció la ofensiva en contra de las bases zapatistas a partir de 1998, llevando a mayores tensiones y al alejamiento de cualquier posibilidad de alcanzar la paz durante el resto de su mandato” (Harvey, 2001:168).

Durante el gobierno de Vicente Fox, las acciones instrumentadas por el EZLN, al buscar cambios en la corresponsabilidad entre los pueblos indios y el Estado, impactaron sobre los principios que se refieren a la acción administrativa de las instituciones gubernamentales, que hizo posible la reforma institucional que se manejó como propuesta para desaparecer al INI (Oehmichen, 1999:183-184). Estos cambios en la manera de ejecutar el indigenismo pueden observarse con mayor precisión en el siguiente apartado, donde se describen las acciones gubernamentales hasta su evolución actual, enfocándonos claramente en la instrumentación del programa FRI.

3.2.2 La Política indigenista mexicana: las acciones gubernamentales

A partir del nacimiento del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, se institucionalizó la política indigenista, la cual no consideraba a los indígenas como agentes autónomos, sino como sujetos portadores de un México rezagado; se procuraba incitar y acelerar el proceso de cambio cultural en las comunidades indígenas a través de la erradicación de las fuentes de su atraso: idioma, vestido, alimentación, religión y costumbres. El modelo integracionista, en su vertiente más singular, procuraba incitar y acelerar el cambio cultural de las comunidades indígenas mediante el desprendimiento de su cultura (Araujo, 2001:9).

En la década de los sesenta, la política indigenista, continuó con su vertiente integracionista, pero se instaló sobre tareas prioritarias para la erradicación de la miseria y el atraso económico de las comunidades indígenas. El factor fundamental del cambio, lo constituía la reactivación de los sistemas de producción, en este proceso los indígenas, dejaron de ser pueblos étnicos, con cultura y personalidad propia para convertirse en marginados: pobres, expropiados y dependientes (Oehmichen,1999). La política estatal buscaba integrar a los indios al desarrollo por medio de la educación y el reparto agrario; utilizando a los Centros Coordinadores para llevar a cabo programas de desarrollo económico y social. El gobierno instrumentaliza sus acciones a través de una serie de proyectos que pretenden reactivar la economía de los indios, favoreciendo el establecimiento de empresas como la Productora Forestal Tarahumara (Profortarah), el Fideicomiso de la Palama (Fidepal), entre otras, con la intención de reactivar la producción forestal en las diversas regiones. Además se amplía la cobertura de Conasupo y la del sector Salud; esta última incorpora a grandes sectores de la población rural a los servicios del IMSS por medio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y define una política de autosuficiencia alimentaria (Borrego,1996:315).

Para los setentas, continuó esta visión de integracionismo, pero se abre una nueva etapa de diálogo entre los indios y el gobierno, retomando con nuevo impulso los planes de desarrollo regionales, hecho reflejado en el crecimiento del aparato burocrático destinado al campo. Con todo, la estrategia asumida por el gobierno, se mantuvo centralizada, pues no consideraba la participación de los grupos indígenas, en los programas de desarrollo de sus comunidades, continuaba impulsando proyectos verticales formulados desde el escritorio, sin un verdadero diagnóstico que considerara las necesidades sociales de las comunidades indígenas dada la diversidad social y regional del país. Dejando limitada la acción gubernamental a la incorporación de los indios al modelo económico basado en sustitución de importaciones, como trabajadores asalariados o como productores.

El indigenismo, como parte de la política social cumple básicamente con una función asistencial y se plantea como objetivos primordiales el proporcionar los mínimos de

bienestar a la población india (Borrego,1996:317). En este contexto, la política de integración es duramente criticada, porque no contempla el desarrollo de las comunidades indígenas como co-gestoras de su desarrollo, más bien se encarga solamente de la distribución de apoyos económicos que no impactan en el mejoramiento de sus niveles de vida. Las políticas implementadas, no fomentan la participación de este sector social, a los grupos indígenas se les considera como objetos y no como sujetos de la política, a los que había que asimilar a la cultura nacional por medio del 'integracionismo'.

Esta situación se modifica, en los años ochenta, cuando comienza a desarrollarse un discurso oficial sobre la participación ciudadana en función de la democratización del Estado que se plasma básicamente en los planes de desarrollo³⁶. En México, el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 dedicó un capítulo a la Participación social, específicamente en las fases de instrumentación y ejecución del plan. El principal reto del nuevo gobierno era encontrar un equilibrio integrador entre el acceso a la modernidad económica –planteada dentro de los principios del libre mercado–, el respeto a la diversidad social y el fortalecimiento de la identidad nacional; paradójicamente sustentada en la existencia de las diferentes culturas nacionales inútilmente tratadas de 'integrar' a la sociedad (Araujo,2001:23).

Surge una nueva corriente llamada etnodesarrollo, la cual estaría sustentada en los sistemas de valores, tradiciones y recursos de la cultura propia. Su objetivo era la potencialización de los grupos étnicos, de su capacidad para formular, gestionar y constituir su propio proyecto de desarrollo, con base en su experiencia histórica, haciendo uso de los recursos que le proporciona su cultura, en un marco de acciones y organizaciones definidas por sus valores y aspiraciones. Sin embargo, sus alcances fueron muy limitados pues se redujeron al apoyo de algunas expresiones culturales con mínimos recursos presupuestales canalizados por instituciones de tipo cultural (Oehmichen,1999).

Cuando el INI, se encontró bajo la dirección de Miguel Limón Rojas, se replanteó el modelo de acción institucional al crear los Comités Comunitarios de Planeación 'Cocopla',

³⁶ Ver primer apartado de este capítulo.

cuya función sería enlazar el trabajo del servidor público con los esfuerzos, aspiraciones y capacidades de la comunidad en la planeación de los proyectos de desarrollo, así como en la ejecución y evaluación de los mismos (Araujo,2001:24). Los Cocopla se crearon por decreto presidencial el 10 de junio de 1986 con base en la Ley de Planeación, con el propósito de otorgar a las comunidades indígenas el reconocimiento que les permitiera participar en la definición de su propio modelo de desarrollo y en el manejo directo de los recursos federales asignados en todas las instancias de planeación municipales, regionales, estatales y nacionales. Esta estrategia se encontraba permeada por la perspectiva del etnodesarrollo, es decir, la potencialización de capacidades en las comunidades indígenas para formular, gestionar y constituir su propio proyecto de desarrollo.

A través de los Comités, el INI proporcionó a las comunidades indígenas recursos federales para la conformación de una base económica que les permitieran diseñar, ejecutar y evaluar sus propios proyectos productivos, con miras a la autogestión, para garantizar su permanencia fuera de las comunidades indígenas como alternativa para lograr el desarrollo autónomo de las mismas. Aunque con un reducido presupuesto, los Cocoplas lograron significativos avances, como la incorporación de métodos de trabajo participativos para la definición colectiva de proyectos y la recuperación de las inversiones realizadas. El propósito de tales comités fue proporcionar financiamiento para responder al reclamo de ejidatarios, comuneros y jornaleros sin tierra que no podían acceder a los créditos canalizados al campo por el Gobierno Federal.

La experiencia demostró la capacidad de las organizaciones indígenas para diseñar, ejecutar y evaluar sus propios proyectos, así como para administrar los recursos destinados a su desarrollo. A partir de la recuperación de las inversiones, se tuvo la posibilidad de continuar otorgando apoyo financiero a diversos proyectos, manteniendo una mínima base de organización comunitaria. Con todo, al final del sexenio, los planteamientos del etnodesarrollo se vieron mermados, debido al reducido apoyo gubernamental, que únicamente se tradujo en el fortalecimiento de algunas limitadas expresiones culturales (Oehmichen,1999).

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, se enfatiza que la “ampliación de la vida democrática” constituye uno de los cuatro ejes que conforman la estrategia del plan, asumiendo explícitamente, entre otras cosas, que la apertura y ampliación de canales para la participación ciudadana en todos los órdenes de la vida nacional, pues constituye en los tiempos actuales, además de una necesidad exigida por la sociedad, cada vez más participativa y decidida a aportar su esfuerzo y responsabilidad en las tareas del desarrollo (Cunill, 1991;17-23). Estos hechos impactan la forma en la que se venían desarrollando los programas hacia los grupos indígenas, pues a través del Programa Nacional de Solidaridad ‘Pronasol’, se orientaron un conjunto de programas e instituciones con la finalidad de abatir la marginación –Coplamar, SAM, PIDER, Indeco, Fonahpo–. El programa se inscribió en las recomendaciones de los organismos internacionales al redistribuir recursos entre la población más pobre para combatir los efectos más graves de las políticas de ajuste³⁷. Pero también se inscribió en los principios que orientan la acción del INI, cuya estrategia descansa en: 1) la búsqueda de la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en áreas donde se toman las decisiones que les afectan; 2) la transferencia de los recursos a los beneficiarios de los programas; 3) la concurrencia de otras instituciones para trabajar en coordinación con el INI; 4) el considerar las opiniones de las comunidades, respetando la forma y dirección para consolidar su desarrollo (Tello, 2000:577-579).

Al interior del Pronasol, la actuación del INI fue impulsada a través de los ‘Fondos Regionales de Solidaridad’(FRS)–actualmente FRI–, para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, orientados a desarrollar proyectos productivos autogestivos y autosustentables. El Programa de FRS, inició su operación en 1990, y tuvo como antecedente a los Cocoplas, a partir de los cuales las comunidades y organizaciones indígenas pudieron contar con una base económica para diseñar, ejecutar y evaluar proyectos productivos.

El 5 de diciembre de 1988, se creó la Comisión Nacional de Solidaridad de la que formó parte el Instituto Nacional Indigenista, y en la cual se inscribió el Programa de FRS, que debía operar en forma descentralizada, mediante la conformación de Fondos Regionales

³⁷ Los recursos se distribuyeron principalmente en municipios con muy alto grado de marginación en 94%, y donde el 65% de los habitantes correspondía a los habitantes de 5 años y más que hablaran alguna lengua indígena (Sedesol, 1994).

ubicados en las áreas de acción de los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI) (Espinosa,1997). Por medio de los CCI, se realizó un diagnostico regional y un directorio de organizaciones que pudieran integrarse a los FRS, y promover la participación de las comunidades y organizaciones, con miras a integrarlos en todo el proceso de esta política pública. El programa consideraba como objetivos principales: 1) la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación y ejecución de los programas de la institución; y 2) la transferencia de funciones institucionales a las organizaciones y comunidades, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.

El programa FRS, entre sus principales características se destacaba la utilización de los recursos asignados en proyectos productivos rentables, autosostenibles y con un amplio espectro de beneficiarios; la búsqueda de la participación comunitaria en el diseño de los proyectos orientados a su desarrollo; y sobre todo la recuperación del financiamiento, por lo tanto, la búsqueda de la capitalización creciente del Fondo Regional, era necesaria para que los proyectos se autorizarían a plazos cortos de recuperación y, con una tasa de interés. Además, debían ajustarse los lineamientos normativos a las condiciones de cada fondo, mediante la consignación en su Reglamento Interno.

Sin embargo, desde los primeros años se detectaron vicios que limitaron su desarrollo. En algunos casos, el Secretariado técnico (Director del centro coordinador) argumentaba el respeto a los procesos democráticos para mantenerse al margen de las decisiones. En otros, el Director y el personal del centro suplían la iniciativa de los beneficiarios y se autorizaban proyectos que no reflejaban el sentir ni las necesidades de la comunidad. Otros problemas aparecieron en el ámbito administrativo y de seguimiento a la operación. La cantidad y diversidad de pequeños proyectos generados en muchas unidades operativas y la ausencia de un sistema adecuado de información impedían conocer oportunamente la situación operativa, administrativa y financiera de cada uno de ellos, por lo que el INI se encontraba limitado para cumplir con los requerimientos de información de las dependencias normativas (Secodam y Sedesol). Un problema adicional fue la responsabilidad sobre el ejercicio de los recursos destinados a los proyectos, asignada por Ley al Instituto Nacional Indigenista y transmitida por éste a los beneficiarios directos, mediante la firma de los

Convenios de Concertación y Transferencia de Recursos, situación que inicialmente no fue comprendida por las dependencias (Centros Coordinadores Indigenistas y Delegaciones) encargadas de instrumentar el programa (Araujo,2001).

Como respuesta a la problemática presentada, el Instituto diseñó en 1992 otro manual de operación, en sustitución del provisional de 1990, y en el cual se describieron de manera más amplia los objetivos, estrategias y líneas de acción. Se propuso un organigrama básico al que se incorporó la Contraloría Social como órgano de control interno. Se describieron los perfiles y funciones de las instancias participantes y se establecieron algunos lineamientos generales de programación y presupuestación, recomendando adaptarlos a las condiciones socioeconómicas y culturales de cada Fondo Regional. En ese mismo año, la SHCP y la SEDESOL solicitaron al INI que impusiera un mayor control en el ejercicio de los recursos, y que ajustara la propuesta de inversión a los tiempos y normatividad institucional del ramo 26 (denominado Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza). Asimismo, se insistió en la necesidad de presentar información actualizada sobre el avance en la operación, y el ajuste del programa a las normas establecidas para el ejercicio del gasto público³⁸. Sin embargo, al intentar adecuar los tiempos presupuestales de la comunidad a los tiempos institucionales, apareció un punto débil en la operación del programa: la falta de coincidencia entre los suministros presupuestales y las necesidades de los proyectos ligados al ciclo agrícola. La llegada tardía de recursos obligaba a los fondos regionales a reprogramar la mayor parte del presupuesto autorizado, con lo que se ocasionaba cambios de montos y metas en relación con los oficios de autorización, y se complicaba aún más el seguimiento operativo del programa (Oehmichen,1999).

La redistribución de los recursos fue poco clara porque dependía en gran medida de la capacidad de organización de los pobres, además la asignación estaba estrechamente vinculada a los procesos electorales estatales y municipales, lo cual reproducía prácticas de

³⁸ Se conformó una comisión con personal del INI y la Sedesol para incorporar los lineamientos centrales del programa relacionados con la participación comunitaria a la normatividad del Instituto para el ramo 26. El Manual Único de Operación del Programa Nacional de Solidaridad, Anexo Fondos Regionales, se autorizó el 15 de junio de 1994. El nuevo manual incorporó normas para ordenar el ejercicio presupuestal, facilitar el seguimiento y control del proceso operativo del programa y garantizar la correcta aplicación de los recursos fiscales autorizados.

clientelismo político (Ziccardi,1999:116). El indigenismo durante esta etapa muestra la conducta que el Estado siempre ha mantenido hacia los pueblos indios, es decir, la implementación de un modelo asistencial que decidía los proyectos que habrían de realizarse en los pueblos indios (Borrego,1996:332-333). Este programa se encaminó a acciones de tipo asistencial, con un débil apoyo a proyectos de tipo productivo (Oehmichen,1999:108). En consecuencia, los FRS privilegiaron criterios económicos y únicamente median el número de proyectos y de beneficiarios, ignorando el proceso participativo y las redes indígenas que podían contribuir a consolidar el programa.

La continuación de esta estrategia de combate a la pobreza, queda plasmada en el Programa de Educación Salud y Alimentación 'Progresá' (aproximadamente desde 1997), cuyo eje rector consistía en proporcionar servicios de educación, alimentación y salud a las familias en situación de pobreza extrema. En esta etapa la participación de las comunidades indígenas es limitada, pues los municipios tienen el control de los recursos destinados al desarrollo social, por tanto, la política es desmovilizadora y reducida a la participación individual. Además como nació como un programa focalizado al que los limitados recursos que se le asignaron lo colocaban en la disyuntiva de focalizar en el interior de un universo ya focalizado; lo empujó a agregar criterios de vulnerabilidad, para delimitar de manera aún más específica a los grupos que se les darían los recursos, tal como se enuncia en sus objetivos: mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de las familias más pobres, mediante una estrategia que integra diversas acciones orientadas a los grupos de población más vulnerables, entre los cuales se encuentran las niñas y los niños, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (Ziccardi,1999:117).

Respecto a la distribución de los recursos del 'Progresá', ésta se realizó en 91 regiones (microrregiones: localidades con menos de 2500 habitantes), donde reside la mitad de la población pobre del país, según la clasificación realizada por Sedesol. En su mayoría tienen menos de 500 habitantes y en ellas viven cuatro quintas partes de la población indígena nacional. Al finalizar su aplicación se encontró que en este Programa aún existían dificultades en su operación, en particular en que la distribución de los recursos realmente llegará a las familias de indígenas, ya que no se identificaba el universo total y prevalecía

una baja participación de las comunidades en las estrategias de selección de las familias que debían ser beneficiadas.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el programa FRI, continuo dentro de los planteamientos de la política indigenista orientada al establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indios, y el nuevo federalismo. Sus propósitos centrales en el marco de las nuevas circunstancias son: 1) el reconocimiento multiétnico y pluricultural de la Nación; 2) la modificación de las condiciones de profundas desigualdades de amplios sectores sociales, en particular de los indígenas.

Para avanzar en tales propósitos, se buscó revertir las condiciones adversas mediante el fortalecimiento de la incipiente organización económica propia de las comunidades y pueblos indígenas (con especial atención a la organización participativa y democrática, para garantizar la transferencia de funciones institucionales caracterizadas como suplencias) y el diseño de una política transversal que definiera las competencias para formular políticas y programas destinados al sector indígena considerado como agente de su desarrollo. Dentro de este marco, el Programa de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos indígenas pasó por tres etapas de redefinición de sus estrategias operativas, para enfrentar las nuevas condiciones sociales bajo criterios de tolerancia y respeto a la diversidad.

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. No obstante, se conservaron los objetivos del programa y se propiciaron cambios en el aspecto normativo, con el fin de establecer mayor congruencia entre los propósitos enunciados formalmente y los resultados obtenidos en el nivel operativo. Esto propició las revisiones del Manual de Operación en 1996 y 1997.

El Manual de Operación para el ejercicio fiscal de 1996 respetaba las estrategias pre-operativas, así como el esquema de organización, y reiteraba la necesidad de asignar instancias, funciones y mecanismos de control para garantizar el correcto ejercicio de los recursos fiscales. Los cambios principales se ubicaron en la fase operativa del programa,

cuyos procedimientos, formas y tiempos para la programación y presupuestación anual, se establecieron adoptando los calendarios utilizados por la Federación. Se definieron claramente los ámbitos de competencia de la Sedesol, del INI, de las organizaciones, de las comunidades indígenas beneficiarias; y las formas para comprobar los gastos con cargo a los proyectos autorizados. En 1997, se aplicaron restricciones normativas en el renglón de la cobertura geográfica y demográfica. Se estableció asignar 70 por ciento de los recursos a organizaciones y comunidades no beneficiadas anteriormente y 30 por ciento para organizaciones y comunidades que ya habían recibido recursos (Araujo, 2001).

En concordancia con los esfuerzos del INI por redefinir la normatividad y garantizar la creación de un instrumento financiero propiedad de las organizaciones y comunidades indígenas, para el ejercicio 1999, la Sedesol solicitó definir de manera conjunta las reglas de operación de los programas institucionales. La estrategia tenía como propósitos combatir la pobreza en las comunidades y regiones del país con mayores rezagos económicos y sociales, lograr la equidad social, propiciar una complementariedad de acciones de los diversos órdenes de gobierno, evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizar la aplicación de los recursos con criterios de selectividad, objetividad, transparencia y temporalidad.

Las Reglas de Operación del Programa de Fondos Regionales, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1999 para el ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza) y el 31 de marzo del mismo año, para el ramo 20 (Desarrollo Social), establecieron los términos para una clara identificación de la población beneficiaria por grupo específico y región y, al mismo tiempo, incorporaron mecanismos y procesos para obtener información y permitir el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas. En este documento se incorporan las siguientes precisiones:

- La población objetivo serían grupos de productores indígenas asociados en comunidades, ejidos y organizaciones sociales integrantes de los fondos regionales.
- Para ser atendidas por el programa, las organizaciones debían contar con registro legal o, en su defecto, que el Fondo Regional adquiriera dicha condición.

- Los sujetos residentes en las zonas de atención inmediata definidas por la Sedesol tendrían prioridad de atención.
- La cartera vencida de los grupos de productores, organizaciones y comunidades indígenas, se consideró una limitante para acceder a los créditos.
- Los Fondos Regionales quedaron obligados a integrar un padrón de beneficiarios.
- Los recursos fiscales se orientarían en primer lugar a la creación de fondos en regiones indígenas de atención inmediata; en segundo término, a la consolidación de fondos cuyos estados financieros mostraran resultados positivos; y, por último, a fondos con desempeño deficiente que establecieran compromisos para liquidar adeudos y mejorar sus resultados financieros y operativos.
- Se podrían apoyar grupos de productores beneficiados en años anteriores siempre y cuando hubieran cumplido con sus compromisos de pago.
- Se destinaría un mínimo de 30 por ciento del presupuesto anual asignado a cada fondo regional para la atención de grupos de mujeres organizadas.

El total de organizaciones asociadas a los fondos regionales en el periodo 1995-2000 es de 13 mil 913, de las cuales, de acuerdo con la tendencia marcada en el Sistema de Información de Fondos Regionales, 93.4 por ciento corresponden a organizaciones de primer nivel, es decir, los que operan de manera individual; 5.2 por ciento a organizaciones de segundo nivel, asociadas con organizaciones similares; y solamente 1.4 por ciento corresponde a organizaciones de tercer nivel, o sea, las asociadas con más de dos similares. Con respecto a la cobertura de las organizaciones, el sistema de referencia marca que 75.29 por ciento están conformadas por grupos de productores; 21.14 por ciento cubren el total de la comunidad, y 3.57 por ciento corresponden a organizaciones de cobertura regional.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006), de nueva cuenta manifiesta que la participación es un eje fundamental para consolidar el desarrollo integral; 'en los programas y metas institucionales públicas, como en la evaluación de resultados que se obtengan. La participación ciudadana se impulsará, para tener lugar desde la planeación del desarrollo

hasta el seguimiento y control del mismo'. Además, como uno de sus objetivos prioritarios, busca fortalecer la inclusión de las organizaciones sociales en el desarrollo de las políticas públicas, para "enriquecer los programas sociales, encauzarlos correctamente con la colaboración de los distintos grupos beneficiarios para que éstos respondan de manera más efectiva a las necesidades y requerimientos de los distintos grupos" (PND,2000,68). Estos elementos contribuirán al fortalecimiento de la cohesión y el capital social sustentándose en formas de solidaridad que refuerzan los vínculos de identidad.

En este contexto, también se transformó al INI para crear una nueva institución con la capacidad suficiente para asesorar, capacitar e informar, así como para consolidar canales de atención y comunicación que conviertan a los pueblos indígenas en verdaderos interlocutores de la acción gubernamental y de la sociedad en general. Para lograr este objetivo se partió de una evaluación crítica del indigenismo, a partir de la cual se diseñó la nueva institución con el aporte interinstitucional y de las organizaciones sociales, y con base en la consulta a las comunidades y organizaciones indígenas. Se definieron las estrategias y los esquemas de transferencia ya sea a las organizaciones y comunidades indígenas o a las dependencias responsables de los programas y proyectos que ya no operará. El 4 de diciembre de 2000, por acuerdo presidencial, se creó la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República, para contar con una instancia dotada de autoridad y agilidad para atender las demandas y dar seguimiento a la resolución institucional de su problemática³⁹ (PNDPI,2000). Entre los avances cualitativos del programa figura la integración de un mayor número de productores constituidos principalmente por grupos familiares, sector al que se le dio poco peso durante la etapa inicial. Este sector es el de mayor marginación en las regiones indígenas, y el que menos acceso tiene a las instancias de financiamiento público y privado.

³⁹ El Sistema de Información de Fondos Regionales, instrumentó mediante el cual la Subdirección de Fondos Regionales concentra mensualmente la información proveniente de las Unidades Operativas del INI, en su corte al 31 de agosto de 2000, reporta para el periodo 1990 a mayo de 2000, la ejecución de un total de 28 mil 169 proyectos productivos, distribuidos por sectores de la producción, de la siguiente manera: 38.57 por ciento en el sector agrícola; 30.98 por ciento en el sector pecuario; 2.07 por ciento en el sector pesquero; 1.80 en el sector forestal; 4.45 por ciento el sector agroindustrial; 5.76 por ciento en el sector artesanal; 9.22 por ciento el sector servicios; 5.52 por ciento en el sector comercial; 1.63 por ciento en otros sectores. PNDPI,2000.

Una de las primeras acciones de este gobierno fue la creación del Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 29 de marzo de 2001, como órgano asesor y de apoyo técnico al Presidente de la República en materia de desarrollo indígena, con el objetivo de impulsar la participación de los indígenas en la toma de decisiones que les afectan; transformar las demandas, aspiraciones e iniciativas indígenas en políticas y estrategias para que el Ejecutivo Federal pueda dirigir las acciones de gobierno con el fin de atenderlas; evaluar la política a favor de los indígenas y sus comunidades; y hacer propuestas para detonar el desarrollo de los pueblos indígenas (PNDPI,2000:43).

Para el mes de noviembre de 2001, se realizaron ocho encuentros interestatales de los FRI, con el objetivo de generar un espacio libre de expresión para la participación comunitaria y el intercambio de experiencias entre los representantes de las organizaciones productivas en torno a problemas, así como la evaluación e interpretación del programa. En estos ocho encuentros participaron 216 Fondos Regionales de 24 entidades federativas del país, con un número aproximado de 650 participantes, entre Consejeros, Directivos y Delegados, con la finalidad de elevar la discusión y encontrar las principales problemáticas. Las mesas de trabajo se abocaron a los siguientes temas⁴⁰:

- *Problemática comunitaria en torno al Programa Fondos Regionales.* Los participantes señalaron problemas de organización: falta de capacitación a los integrantes de los Fondos; desconocimiento de las Reglas de Operación de los Fondos por parte de las organizaciones; los partidos políticos y las religiones afectan la organización comunitaria ya que por los diferentes intereses que persiguen se genera un divisionismo entre las organizaciones; falta de reconocimiento de los representantes comunitarios ante el Fondo Regional para apoyar a las comunidades que realmente lo requieren. Ante lo anterior sugirieron la creación de una base de datos entre las instituciones para la detección de deudores, la elaboración del Programa y las reglas de operación en español y lengua indígena, así como delinear que proyectos son recuperables y cuales no (cultura, medicina tradicional).

⁴⁰ INI (2002), "Síntesis de encuentros de Fondos Regionales Indígenas", no. 4, Primera Edición, México, p.5-12.

- *Experiencias exitosas y no exitosas.* Encontraron que los proyectos exitosos se caracterizan por: a) tener recuperaciones, b) generar empleos y beneficios económicos en la región, c) tener revolvencia económica para ampliar la cobertura de nuevos proyectos, así como de capacitación a los grupos y d) cuando las mujeres se han incorporado a cargos Directivos del Fondo Regional. Por otro lado, los proyectos no exitosos se caracterizan por enfrentar fenómenos naturales adversos, flata de recuperaciones, carecer de un estudio técnico previo; cuando los técnicos se apoderan de los Fondos y hacen las funciones del Consejo Directivo.
- *Perspectivas del modelo de atención a corto y largo plazo.* A corto plazo: actualizar el manual de operación y recuperar las carteras vencidas, agilizar la transferencia de recursos y buscar créditos con otras instituciones. A largo plazo: operar proyectos bien definidos para evitar la descapitalización, concienciar a los productores sobre las responsabilidades en la ejecución de los proyectos, eliminar la mancomunidad de los proyectos con el Secretario Técnico, tener capital propio para abrir fuentes de comercialización.
- *Sugerencias para mejorar y reorientar el Programa Fondos Regionales.* Se sugiere la modificación de las Reglas de Operación para lograr la autonomía; que el Secretario Técnico asuma su responsabilidad en el seguimiento de los proyectos. Finalmente señalaron que el programa debe reorientar su visión y los objetivos hacia un servicio social y conducirse como una verdadera empresa social, cuyo objetivo sea el desarrollo integral de las comunidades.

Para Araujo (2001), los principales problemas que deberá sortear el programa para su operación en años venideros figuran los siguientes: 1) Cartera vencida. Conformada en su mayoría por proyectos que fracasaron, créditos otorgados a grupos inexistentes y a organizaciones de segundo y tercer nivel que reprodujeron los defectos del sistema crediticio que impulsó la banca de desarrollo en el campo mexicano; 2) Reducida participación de otras fuentes de financiamiento. En la mayoría de las 24 entidades federativas en donde se opera el programa se ha logrado una mayor concurrencia institucional; sin embargo, esta relación no ha producido una mayor mezcla de recursos con los fondos; 3) Interferencia con otros programas de subsidio al campo. En el ámbito de las recuperaciones de los créditos, la competencia con otros servicios de subsidio representa un

obstáculo. Pro-campo, Alianza para el campo, etc., otorgan beneficios a fondo perdido, política que causa confusión entre algunos beneficiarios que continúan sin apropiarse de la principal estrategia del programa; 4) Alto riesgo y baja productividad. El rendimiento de los procesos productivos, los factores climatológicos y el agotamiento de recursos son los factores más importantes de esta problemática, que se combina con la ausencia de instrumentos de previsión y de garantía, como pueden ser los fondos de aseguramiento.

Este acercamiento al proceso de funcionamiento que ha tenido el programa FRI, nos permite vislumbrar los vicios en que ha incurrido, y los mecanismos que limitan su campo de acción.

3.4 APORTACIONES DEL CAPÍTULO

En el primer apartado de este capítulo, se ofrece un marco general, de la evolución de las políticas sociales en América Latina, donde hacemos hincapié en su evolución hacia la incorporación de la participación ciudadana, ya que nos permite comprender el proceso de transformación de la administración centralista, hasta su apertura a través de nuevos mecanismos de gestión. Las tendencias desarrolladas en América Latina, sobre este nuevo tipo de esquemas de política social, nos da luces para comprender porque tales procesos no han tenido los resultados que se plantean en su diseño, ya que la existencia de “vicios preburocráticos”, impiden la instrumentación de éste tipo de programas. Nos permite comprender hasta qué punto las dificultades técnicas encontradas en la instrumentación de programas participativos en el continente Americano no son exclusivas de algún país en particular.

En el caso de México, este argumento, también nos muestra coincidencia con relación a la política indigenista, en que se esperaba en las experiencias descentralizadoras un impulsó hacia nuevos mecanismos de administración pública que fomentarán nuevos mecanismos de toma de decisiones con los beneficiarios de los programas, de tal manera que fuera posible el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos de atención en tales iniciativas. Encontramos como la política indigenista mexicana, ha tenido que incorporar los cambios exógenos que el contexto le impone, llegando también a impulsar procesos de co-gestión con los actores sociales beneficiados de los programas públicos.

Sin embargo, también existe un proceso interno de transformación que reorienta en diferentes etapas a la política indigenista, como se aborda en el segundo apartado de este capítulo. A partir del movimiento indígena mexicano, encontramos un movimiento fundamentado sobre visiones que avanzan sobre diversas perspectivas sociales que llegan a coincidir sobre la demanda de autonomía, en cuyo proceso el EZLN aparece como un actor que contribuye a poner con mayor fuerza en la agenda nacional la problemática que enfrentan los grupos indígenas.

De manera paralela, la política indigenista oficial mantiene programas destinados a proporcionar a los grupos indígenas, mecanismos para el desarrollo de proyectos productivos, partiendo desde una perspectiva meramente asistencialista hasta conformar un esquema de co-gestión que no ha llegado a consolidarse totalmente. Estos cambios, se explican por el impacto que ha tenido el movimiento indígena, pues de manera gradual han logrado abrir espacios de interlocución para poner en la agenda la necesidad de renovar los mecanismos administrativos y los programas de acción dirigidos hacia el sector indígena del país. De hecho, si tenemos un acercamiento hacia el movimiento indígena y sus demandas, nos daremos cuenta de las necesidades reales que éstos sectores requieren en cuanto a programas sociales; y el contraste que guardan las acciones gubernamentales que se instrumentan, pues, si bien llegan a otorgar beneficios, no constituyen un cambio, que promuevan un impulso al desarrollo que exige el movimiento indígena.

La política indigenista cuenta con una amplia variedad de formas de acción, en este capítulo se delimitó al papel desempeñado por el Programa de Fondos Regionales; pues no ha tenido los resultados que se esperaban con su instrumentación. Esto nos permite cuestionarnos sobre la viabilidad y conveniencia de mantener sus acciones hacia los grupos indígenas. Ante estos resultados, resulta necesario reorientar el programa FRI, rescatando sus efectos positivos, con la finalidad de reorientar sus prácticas, pero ¿cuáles son los problemas que le han impedido lograr sus objetivos?, ¿qué cambios le permitirían mejorar su efectividad? Las respuestas a estas y otras preguntas similares requieren de un acercamiento a la experiencia diferente de una evaluación nacional, que no permite analizar las complejidades locales, se requiere de una mirada más cercana y directa; con el análisis

del Programa FRI en el Distrito Federal, es posible realizar tal acercamiento y comprender las dinámicas que lo impulsan o restringen, y encontrar una explicación que nos dé cuenta de los problemas que se enfrentan al ejecutar un programa de éste tipo. Pasar a dicho análisis constituye el contenido en el que se encuadra el siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV

EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA FONDOS REGIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL

El objetivo del presente capítulo, es llevar a cabo una caracterización de la instrumentación del Programa Fondos Regionales Indígenas en el Distrito Federal. En el primer apartado se presenta la dinámica organizativa desarrollada por la CDI-Área Metropolitana, para conocer si existen cambios institucionales que promuevan nuevos mecanismos de comunicación entre la CDI y las organizaciones indígenas.

En el segundo apartado, se busca delimitar el trabajo desarrollado por cada Fondo Regional, a partir de las estructuras de participación y los resultados organizativos alcanzados, para conocer el papel del Consejo Directivo, los Delegados, y la dinámica desarrollada en las Asambleas Generales. Además, por medio del estudio de las normas, buscar elementos que nos hablen de la adecuación del Reglamento Interno a las necesidades expresadas por los grupos. El proceso de distribución de recursos, conforma el espacio de interacción más dinámico entre los Fondos y la CDI-DF, para dar cuenta de tal entramado organizativo, se recuperan las experiencias de los miembros en las Comisiones que participan al interior de este proceso.

De esta forma, tendremos una visión más completa de la instrumentación del programa, tanto desde los agentes gubernamentales, quienes hacen patentes los retos que enfrentaron para comenzar su instrumentación; como desde las organizaciones indígenas que llevan a cabo los nuevos entramados organizativos.

4.1 UNA VISIÓN GUBERNAMENTAL DEL MODELO ADMINISTRATIVO EN LA CDI-DF: ¿CAMBIO O PERMANENCIA?

Uno de los elementos que más contribuye a comprender porque los programas públicos no alcanzan los resultados esperados cuando se delimitan las estrategias de acción dentro de sus planes o reglas de operación, se debe a que no se consideran los procesos administrativos que se encuentran detrás de los mismos. Por tanto, es fundamental rastrear el modelo organizativo de la CDI para poder encontrar los logros y limitaciones que coadyuvan a la instrumentación de los FRI en el Distrito Federal, desde la perspectiva de los agentes gubernamentales inmersos en tal proceso.

El análisis organizacional, refleja los distintos modos en que se ha configurado el aparato gubernamental que son producto de diversos factores entre los que destacan las inercias administrativas internas o las finalidades que persiguen los funcionarios públicos, las cuales han evolucionado hasta conformarse en prácticas administrativas, es decir, en reglas no escritas. Esto implica que los procesos de reforma, que se han implementado al interior de la Administración Pública a partir del proceso de Reforma del Estado, no constituyan un proceso que pueda moldearse fácilmente, se trata más bien de procesos lentos y progresivos como se demuestra en la transformación administrativa desarrollada al interior de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en su Delegación del Distrito Federal.

Desde el año de 1990, el trabajo del INI con las organizaciones indígenas del DF, continuaba a través del apoyo de pequeños grupos de trabajo en su gran mayoría familiares que se daban a la tarea de ejecutar procesos productivos locales. Se les daban recursos a las organizaciones indígenas, y salían del Programa FRI, pero no se instrumentó por medio de la estructura organizativa que se enmarcaba en el programa, en su lugar simplemente se contactaba a las organizaciones a través de los técnicos de Instituto y se distribuían los recursos. Los agentes gubernamentales dejaban en claro a los grupos indígenas que no era necesario recuperar los recursos porque constituían un Fondo perdido⁴¹. En sus inicios los

⁴¹ "En 1990 el trabajo aquí en el área metropolitana, aquí iniciaron dos organizaciones, no recuerdo los nombres en este momento, pero se financiaron dos organizaciones. A partir de ahí se empezaron a financiar proyectos por parte del área metropolitana que este, pues este se les daban directamente a las organizaciones

agentes gubernamentales del INI, operaron el programa FRI con el viejo andamiaje administrativo.

Con el programa FRI, se buscaba ante todo consolidar nuevos mecanismos para el trabajo gubernamental, enmarcándose en la *nueva gestión pública*, es decir, sobre la construcción de acciones que permitan mejorar la eficiencia de las actividades gubernamentales. Para la construcción de tal proceso, era necesaria una descentralización de funciones hacia las organizaciones indígenas, con la finalidad de realizar una planeación participativa, propiciando en consecuencia la correcta distribución y asignación de los recursos públicos; además de una profunda modificación en las relaciones estructurales que hasta ahora ha tenido el Estado con los pueblos indios.

La administración del INI, tenía que comenzar procesos de cambio al interior de la estructura, debía crearse y consolidarse un equipo de trabajo, con el objetivo de consensar la estrategia y los mecanismos para la distribución de actividades sobre la nueva labor ha desempeñar⁴². El éxito de tal proceso, descansaría sobre una redistribución de las cargas administrativas, junto con una distribución de incentivos (simbólicos o económicos) encargados de promover que las nuevas funciones administrativas caminen de manera adecuada. La principal apuesta del programa FRI, es la reconfiguración de la institución, con miras a mejorar su rendimiento y fomentar su fortalecimiento democrático.

La estructura administrativa del INI, en el Área Metropolitana, es claramente jerárquica, es decir, hay una estructura vertical, donde existe una división del trabajo que fomenta el aislamiento entre las diferentes áreas o departamentos; por tanto, las funciones de los

aún cuando los recursos salían directamente del programa de Fondos Regionales, aquí no existían los Fondos Regionales, sino que el trabajo que hacían los técnicos o la gente que estaba, en ese entonces era contactar a las organizaciones, ver sus necesidades este y pues a partir de ahí les decían, pues sabes que, el que esta al frente va a gestionar recursos pues para apoyarnos y así se empezaron a dar más apoyos. Conforme fueron avanzando los años, fueron creciendo los proyectos y este bueno se resolvieron hasta ocho o diez proyectos creo. Y bueno algunas organizaciones si recuperaron el recurso, estos recursos que se les dieron a las organizaciones siempre se les planteo que eran para el Fondo perdido, entonces la organización jamás, jamás recuperaba" (funcionari@ CDI).

⁴² Cfr. INI, *Manual de operación. Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ramo 20*. Secretaría de Hacienda, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, INI, septiembre 1999, México.

departamentos se desempeñan de manera autónoma y fragmentaria, ya que no existe una clara interrelación entre las diversas áreas⁴³.

Dicha estructura continuó trabajando de la misma forma hasta que en el año de 1999, el Área Central de Fondos Regionales, mandó la orden a la Delegación DF, para un necesario proceso de reorientación administrativa⁴⁴, enmarcado dentro del “Manual de Operación: Ramo 20”, se planteaba que con el propósito de modificar las estructuras organizacionales, se requería avanzar sobre dos niveles de acción: en primera instancia, redefinir las actividades a través de cambios en las actividades y procedimientos, en función de la normatividad; en segundo lugar, se necesitaba pasar de los procesos institucionalizados a procesos decisorios de mano con los grupos sociales. Los cambios que el programa FRI planteaba, requerían del desarrollo de procesos internos y externos, en el INI-Área Metropolitana.

La estructura del INI, tenía que adoptar de manera interna, ciertas actividades, con el fin de que los agentes gubernamentales conocieran ampliamente el funcionamiento del programa; el personal tenía que reunirse para intercambiar experiencias que permitieran planear las actividades y detectar los posibles problemas, hasta lograr la misma concepción del FRI. Para operacionalizar de forma externa el programa FRI, era necesario que los administradores del INI realizaran nuevas actividades, con el objetivo de promover y difundir el programa. El trabajo inicial, consistía en: a) la elaboración de un *directorio de organizaciones*, para conocer el tipo de agrupaciones existentes en la zona de influencia del INI-Área Metropolitana; b) con la finalidad de obtener una *caracterización* más profunda de las organizaciones indígenas, se llevaría a cabo un diagnóstico, donde se especificaría su actividad productiva, una breve trayectoria histórica, influencia política, social, económica en la región, sus problemáticas tanto internas como externas, y el proyecto de la organización; c) el personal del INI llevaría a cabo *reuniones* con los dirigentes de las

⁴³ “Cuando yo llegó al Área Metropolitana, este, pues yo no sabía ni que se hacía aquí, e incluso, estando aquí en la Comisión hay áreas en las que no sabes ni que hace esa área, y hay una falta de información más estrecha entre áreas a nivel central” (funcionari@ CDI).

⁴⁴ “La persona que estaba en ese entonces me dice tú te vas a encargar de recuperar esos recursos y dije bueno pues órale pues”(funcionari@ CDI).

organizaciones, con el objetivo de explicar en términos generales los objetivos del programa y entregar una copia de la normatividad del mismo.

Con esta secuencia, durante el año 2000, se consolidaron mecanismos administrativos, que no actuaron de manera fluida y concordante, no existió entre los agentes gubernamentales, el proceso interno de apropiación del programa FRI; porque dentro de la estructura, los problemas que surgen, se resuelven al referirlos al superior inmediato, lo que ocasiona, la construcción de una concepción que transmite un proceso de lealtad y obediencia hacia los superiores, fomentando en los agentes gubernamentales subordinados un sentido de pertenencia a la institución y una inercia en las prácticas administrativas. Las nuevas actividades, desde la perspectiva institucional, se implicaban un cambio trascendente, ya que de financiar proyectos de organizaciones que iban para fondo perdido, ahora se tenía que hacer un fondo revolvente para fortalecer la estructura de cada uno de los FRI, y promover procesos de autogestión⁴⁵.

Por tanto, la descentralización de nuevas funciones hacia las organizaciones, señaladas en el programa FRI, no cambian, continúan bajo el mismo esquema de trabajo, es decir, las actividades que se desarrollan en cada FRI no inciden en la gestión de los administradores públicos, es decir en la apertura de la toma de decisiones hacia las organizaciones indígenas; se hace evidente que las modalidades participativas del programa FRI, son nulas, simplemente hay débiles señales que dan cuenta de un forzoso reacomodo institucional que ocasiona una mutación de los objetivos perseguidos por el programa FRI⁴⁶, esto se explica porque:

- En este periodo emerge el primer Fondo Regional: Quiauhchiuhqueh, pero como los agentes gubernamentales no realizaron una caracterización profunda de los grupos que podían integrarse, más bien se aceptaron organizaciones con las que ya tenían

⁴⁵ “Empezamos a visitar a las organizaciones a decirles que el trabajo del Instituto continuaba con ellas, pero tenían que recuperar el recurso. El recurso se tenía que recuperar al interior de la organización para hacer un fondo revolvente y que eso les permitiera seguir trabajando, o sea que no se acabara el dinero y bueno pues adiós a la organización” (funcionari@ CDI).

⁴⁶ “Entonces, así se vino trabajando hasta 1999, en el noventa y nueve había propuestas como 16 organizaciones para ser financiadas, el área de Fondos Regionales, a nivel central nos dicen: sabes que, no te vamos a dar recursos si no te apegas a la normatividad y, si no hay un Fondo para darle los recursos, no podemos darle los recursos directamente a las organizaciones. Ahí tuvimos muchos problemas porque la costumbre o la este la forma de trabajo se venía dando desde el noventa a la fecha no” (funcionari@ CDI).

un trabajo previo, por tanto, no se instrumentó la selección de los grupos indígenas como se tenía contemplado.

- Las actividades de los agentes gubernamentales se realizaron de forma espontánea para resolver las contingencias del momento, no hubo una apropiación de los objetivos del programa, simplemente se buscó la formación del Fondo Indígena para no perder los recursos destinados al apoyo de las organizaciones indígenas del DF.

Durante el año 2000, la estructura administrativa del INI, desempeñaría las actividades que se demandaban en el programa, pero sin cambios en las funciones gubernamentales tradicionales, es decir, sin una verdadera co-gestión de las organizaciones indígenas. Se produjo una simbiosis entre las nuevas y las antiguas prácticas: 1) abrió el espacios para la participación de las organizaciones, en cada uno de los Fondos; 2) en este proceso, la Delegación, mantiene la centralización de la toma de decisiones, pues tiene la última palabra, cuando determina los tiempos administrativos en los que se tienen que desempeñar los procesos administrativos para la gestión de recursos de los proyectos productivos en cada Fondo.

Para el año 2001, la jerarquización y fragmentación de actividades, provocó que el trabajo inicial del programa FRI en el Área Metropolitana, comenzará con grandes diferencias del realizado en el resto del país. La estructura organizativa que se impulsaba en las “Reglas de Operación del FRI”, no se instrumentó tal como se planteaba en la estrategia de operacionalización del programa; un elemento, que nos permite explicar la falta de seguimiento de los procesos administrativos del programa FRI, es la dependencia de otras áreas administrativas que en el INI, vinculadas con la instrumentalización del programa⁴⁷; además, en el Distrito Federal, no se cuenta con un Centro Coordinador, es decir, el organismo encargado de impulsar y promover el programa FRI. Su instrumentación quedó

⁴⁷ “No estaba como Área Metropolitana, era una subdirección de la Dirección de Operación y Desarrollo, entonces dependíamos...bueno, seguimos dependiendo, anteriormente era como que más directa la dependencia de la Dirección de Operación y Desarrollo” (funcionari@ CDI).

en manos de la Delegación del Área Metropolitana, quien es la encargada de cumplir con ésta función⁴⁸.

En este contexto, las posibilidades de consolidación del programa FRI son escasas. Esto hace necesario consolidar procesos de des-burocratización, es decir, mecanismos para cambiar la estructura imperante del INI, por medio del rediseño del marco operativo. En este sentido, a partir de esta *estructura mecánica*⁴⁹ de organización, se plantea una transformación en la forma en que se venía instrumentando el programa FRI al atender a la población indígena en el D. F., se debía pasar de un modelo meramente asistencialista a uno que promovía la autogestión⁵⁰ de los grupos u organizaciones beneficiarias de las acciones del INI, con el objetivo de impulsar la capacidad productiva de las organizaciones para el mejoramiento de sus condiciones vida y el impulso del desarrollo regional a través de la generación de empleos. Al margen de las diversas interpretaciones, la instrumentación de esta nueva modalidad de trabajo, hace evidente la crítica a las tradicionales formas de administración centralista y al mismo tiempo surgen elogios para la administración participativa que tiene la capacidad de tener relaciones más cercanas con los beneficiarios de los programas sociales.

En esta estructura, para consolidar los nuevos mecanismos de gestión, la Delegación pasó por un proceso de ajuste, que implicaba un cambio profundo en el personal encargado del programa FRI, con la finalidad de crear una nueva interrelación con las organizaciones indígenas del DF, porque se trataba no sólo de entregarles los recursos, ahora tenían que verificar que la organización indígena existiera y desarrollará el proyecto para el que solicitaba el recurso. Esto planteo nuevas formas de gestión y un acercamiento diferente de los administradores públicos hacia las organizaciones indígenas⁵¹. En el año 2002,

⁴⁸ "...hacemos labor de una Delegación y de un Centro Coordinador para darle seguimiento, para asistir a las Asambleas para la Asistencia técnica y además tenemos que rendir informes a las oficinas centrales como Delegación de todas las actividades que estamos realizando y de seguimiento también a las organizaciones" (funcionari@CDI).

⁴⁹ Ver capítulo II.

⁵⁰ Como se enmarca en los cambios que surgen en la manera de instrumentar la política social, del Modelo Neoliberal al Emergente. Ver capítulo III.

⁵¹ "A mí ya me tocó bueno pues un poquito, este ir a ver a las organizaciones para decirles mira va a ver dinero para financiar tu proyecto" (funcionari@CDI).

emergieron dos Fondos más, Cualli Otli y Cíhuatl; que desencadenaron nuevos mecanismos de gestión entre los agentes gubernamentales.

Para llevar a cabo las nuevas funciones que el programa FRI, establecía entre las organizaciones indígenas y los agentes gubernamentales, se tenían que delimitar las competencias y responsabilidades, es decir, los nuevos roles de los actores participantes en la instrumentación de la política. En este proceso, uno de los primeros pasos fue el acercamiento de los agentes gubernamentales a los grupos indígenas por medio de asambleas informativas, donde se delimitaban las características del programa y las condiciones para el financiamiento de los grupos. Desde la perspectiva gubernamental, para que una organización tuviera posibilidades de ser financiada tenía que cubrir una serie de requisitos: 1) integración, que la asistencia de sus miembros sea constante⁵²; 2) conocimiento e interés en su proyecto productivo⁵³; 3) que tuvieran experiencia en el campo de la producción donde deseaban insertarse.

Los funcionarios de la CDI, tenían que romper con el trabajo de escritorio y determinar si las organizaciones tenían las características que el programa señalaba para poder ser financiadas. Debían salir al campo para articular los criterios técnicos a los problemas reales de los grupos indígenas, creando las condiciones para generar un marco más equilibrado al momento de decidir que organizaciones tienen las características óptimas, es

⁵² "...hacíamos mucha labor con ellos en el sentido de que antes de ser financiados hacíamos muchas reuniones, hacíamos Asambleas Generales con la organización, con los integrantes de la organización, eso nos permitía ver a nosotros que la organización estaba realmente integrada, que la organización estaba trabajando, que tenía interés en el proyecto; algunas otras de igual manera llegábamos y este en las primeras reuniones se apuntaban 10 gentes y el segunda reunión se apuntaban las mismas 10 gentes, pero ya con diferentes nombres, ya veías caras diferentes, o sea, ahí te dabas cuenta que el único que estaba interesado era el presidente, el secretario y el tesorero, la demás gente nomás la llamaban para reunir el requisito de juntar 10 gentes y bueno allí te dabas cuenta y a la tercer reunión que llegaba pues ya la gente era otra, pues era diferente, ahí les decía pues no, porque la organización no esta consolidada no tiene un trabajo. Y ya desechabas esas organizaciones"(funcionari@ CDI).

⁵³ "De igual manera allí en el proyecto te dicen que con que cuentan ellos, que es lo que piden y este cuando tú llegas, bueno primero te llegan los proyecto un mes antes para que tú los revises, los revisas y ya vas a hacer tu seguimiento al campo y lo que te dicen en el proyecto es lo que deben de tener ellos, entonces ahí te das cuenta de que el proyecto no fue hecho por la organización no fue este elaborado por la organización, sino que el técnico les dice pues haber que quieres, y no pues quiero un proyecto de comercialización acá y les dice pues no te preocupes, le empieza a echar lápiz y luego va y se los presenta y le dicen a que bonito y ya lo meten. Entonces, no conocen el proyecto"(funcionari@ CDI).

decir, que realmente exista la organización⁵⁴, el proyecto sea viable y, por tanto, puedan ser financiadas.

Lo anterior no implica, que tales actividades se puedan generar automáticamente y por sí solas, es necesaria la transformación de la estructura administrativa del INI-Área Metropolitana, a través de reformas administrativas que impactarán en las bases mismas de la estructura, es decir, en los agentes gubernamentales encargados de ejecutar el programa. Sin embargo, dicho proceso no se efectuó como se tenía contemplado en las Reglas de Operación del Programa FRI, esta situación se explica por:

- El programa imponía una nueva distribución de roles entre los funcionarios encargados del área de Fondos Regionales. Tal revolución administrativa, se tradujo en un proceso que no incidió sobre los nuevos mecanismos administrativos y por tanto, no impactó la gestión de los agentes gubernamentales; quienes continuaron laborando bajo sus antiguos esquemas de acción administrativa.
- La inclusión de las organizaciones indígenas, no pasó por un proceso de selección, entraron al programa aquellas que ya tenían un trabajo previo con el INI, o sea, grupos de trabajo familiares en su mayoría. De tal manera que no se llevó a la práctica, la estrategia de selección que las “Reglas de Operación” señalaban.
- Dicho proceso, se explica por los tiempos administrativos impuestos a través de las Oficinas Centrales de Fondos Regionales, que afectaron el desarrollo de las actividades. Porque los agentes gubernamentales tuvieron que reajustarse y dejar a un lado muchas de las actividades, para pasar casi de manera automática a la distribución de los recursos a las organizaciones.

El programa FRI establecía que los agentes gubernamentales del INI, tenían la responsabilidad de realizar visitas a las organizaciones, no únicamente para conocer a los posibles grupos que tenían posibilidades de ser financiados, sino también para capacitar a los grupos indígenas, en: 1) estructura organizativa del Fondo; 2) funciones de cada instancia que lo integra, 3) derechos y obligaciones de sus miembros; 4) mecanismos de

⁵⁴ “Mira a veces, cuando nosotros vamos a ver ese proyecto en la organización o al domicilio fiscal y vez las caritas, yo a veces para los nombres soy muy malo, pero las caras sí las veo y me acuerdo, e inclusive tienes que cotejar la lista anterior, vas viendo que no son los mismos de la anterior. Entonces dices, sabes que fui a hacer dos visitas y en las dos visitas me cambiaste los beneficiarios o a las dos visitas que fui nada más estaba el Presidente, el Secretario y el Tesorero, entonces no hay organización”(funcionari@ CDI).

operación, 5) presentación y explicación de las Reglas de Operación del FRI. Dicho proceso informativo, se llevaría a cabo con el fin de profundizar en el conocimiento del programa y aclarar dudas e intercambiar opiniones respecto de las actividades del Fondo. Sin embargo, la capacitación del INI-Área Metropolitana no se efectuó como se tenía contemplado en el programa, simplemente se les dieron pláticas muy breves, donde se comentaban las principales funciones y actividades de los miembros en las Comisiones del Fondo. Esta situación ocasionó que los integrantes de los Fondos comenzarán las actividades sin una guía clara que les permitiera desempeñar sus funciones, no se promovió una ordenación de las actividades en cada Fondo y en consecuencia se tuvieron muchos problemas de coordinación interna⁵⁵.

El proceso arriba descrito hace evidente que los cambios expresados en el papel, no se traducen en modificaciones claras dentro de la administración del INI-Área Metropolitana⁵⁶. Esto nos explica, porque las transformaciones en la administración pública no se deben exclusivamente a una reforma planteada internamente e instrumentada de manera vertical desde los niveles más altos de la cúpula gubernamental hasta las bases. Dicho proceso de cambio, se encuentran inmerso en dos tendencias: en primer lugar, los agentes administrativos encargados de la instrumentación del programa, se enfrentan a un entorno nuevo y cambiante, sin contar con las bases suficientes para llevar a buen término su instrumentación; en segundo lugar, a partir del planteamiento weberiano, encontramos que la lógica interna del aparato público, y por tanto, de los agentes gubernamentales es la orientación a producir sus mismas condiciones con escasas variantes⁵⁷.

⁵⁵ "Conforme va pasando el tiempo, como en todo, la problemática que se va presentando en el Fondo Regional, es que la gente que empezó a tomar los cargos como el Consejo Directivo como las mismas Comisiones y la Contraloría Social, pues no se les capacito adecuadamente para que pudieran realizar el trabajo, se les dio una capacitación muy leve, muy ligera en la que después ellos empezaron a trabajar, pues ahora si como Dios les dio a entender y eso fue muy cruel porque pues este, porque hubieron muchos tropiezos"(funcionari@ CDI).

⁵⁶ "Por estar contestando oficios, no se puede contestar [a las demandas y necesidades de los integrantes de los FRI] como debería hacerse. [Además], cuando el trabajo debe pasar a otras áreas comienza a estancarse, [es por eso] que los recursos no se entregan en tiempo y forma" (funcionari@ CDI en la Asamblea de entrega de recursos 2005, del FRQ).

⁵⁷ "Este, por la falta de personal a veces no le damos el seguimiento correcto y a veces no este, pues programamos unas fechas y a veces por las cargas de trabajo, como somos una Delegación y un Centro Coordinador, y les decimos [a los FRI] mira pues necesito esta información y me dicen pues espérate porque no nos hemos reunido. Entonces tenemos que suspender a veces la reuniones [con los FRI] y bueno pues eso

En suma, los mecanismos que se requerían para desarrollar un programa de tal magnitud, no se cristalizaron, en contraposición el proceso administrativo de acción, continuó descansando sobre el antiguo modelo de trabajo institucional, no existió en los agentes gubernamentales un verdadero proceso de apropiación del programa⁵⁸.

En el año 2003, entra en funcionamiento la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁵⁹ (CDI), con la finalidad de orientar, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos dirigidos al desarrollo integral de los Pueblos indios; para llevar tal propósito a la práctica, se constituyó un proceso de reordenación administrativa que buscaba ante todo impulsar la integralidad y transversalidad de los programas. En este contexto, las “Reglas de Operación de los FRI”, sufren una transformación, se establece la desaparición del Secretariado técnico⁶⁰, el personal de la Delegación, que participa en las tareas de capacitación y asesoría, tanto al Consejo Directivo como a las organizaciones indígenas existentes dentro de su área de influencia. Esto se tradujo en abandono institucional, porque hizo que los administradores gubernamentales tuvieran un alejamiento de las dinámicas que se estaban estructurando, y por tanto, se tuvieron variantes importantes entre lo que se deseaba con el programa y el producto final que se obtuvo del mismo. Como podemos darnos cuenta, el apoyo de la CDI-DF, se ha enfocado únicamente a la distribución de los recursos para los proyectos productivos de las organizaciones

causa molestia, porque de igual manera ellos [los integrantes de los FRI] se programan. Entonces al final de cuentas no, este no se hace lo que se había programado” (funcionari@ CDI).

⁵⁸ “Entonces ya se integraron al Fondo Regional y empezaron a trabajar y pues, como en todo, yo creo que la creación de los Fondos Regionales aquí en el área metropolitana fue este pues de manera, como te podría decir espontánea, no hubo un trabajo previo con las organizaciones, aún cuando en el noventa y nueve se empieza el trabajo, pero fueron reuniones, nada más como para reunir los requisitos, no emana la necesidad del Fondo de las organizaciones sino que fue al revés, o sea la necesidad del área metropolitana fue crear un Fondo para poder dar recursos a las organizaciones y en la mayoría de los estados es al revés las organizaciones se juntan y dicen vamos a crear nuestro Fondo Regional para poder nosotros ser sujetos de crédito y te digo, aquí fue al revés” (funcionari@ CDI).

⁵⁹ El 29 de marzo de 2001, se firmó el decreto que fundamento la desaparición del INI y la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI; la cual entró en funciones en el año 2003.

⁶⁰ “Aquí anteriormente como Secretariado técnico nosotros teníamos este, la obligación de apoyarlos en la elaboración y en la formulación del proyecto este darle seguimiento más constante, de estar más cerca; pero en las reglas 2003 este, desaparece el Secretariado técnico, inclusive en este manual nos, nos teníamos la junta mancomunada, este, en este caso era la Delegada y el Presidente del Consejo Directivo, era como juntar las dos cosas, pero pues ahora ya no porque las reglas del 2003 este dijeron que los Fondos eran independientes, que los Fondos eran autónomos y que el Secretariado técnico desaparecía del organigrama y este el Fondo era independiente. Entonces ahí dejamos de estar más constantes para las Asambleas de Delegados anteriormente nuestra obligación era estar ahí y ahora si ellos quieren que estemos en sus Asambleas estamos y si ellos dicen que no, pues nos salimos”(funcionari@ CDI).

indígenas de cada uno de los Fondos. Hecho que impactó el sentido original del programa FRI, pues se hizo a un lado, el traslado de los conocimientos a la población indígena, que contribuiría a fortalecer su capacidad de independencia del exterior, y promovería un real sustento técnico a las organizaciones indígenas⁶¹.

En lo general advertimos que el diseño institucional y el funcionamiento interno de la administración pública de la CDI-Área Metropolitana mantiene un perfil autoritario, es decir, aún se mantiene la centralización de la toma de decisiones. Esto se explica por la inexistencia de una estructura administrativa que delimite los tiempos en los que tienen que gestionar los Fondos con los agentes de la CDI; además el personal resulta insuficiente, pues tal estructura siempre ha estado formada únicamente por tres personas – de las cuáles solamente una continua laborando desde su inicio en el DF– que no alcanzan para cubrir las necesidades de seguimiento, evaluación, y apoyo al programa FRI⁶². En consecuencia, se perfila que la descentralización hacia las organizaciones indígenas, corresponde solamente al trabajo interno que realizan en cada Fondo, pero que aún no se traduce en prácticas participativas que impacten la toma de decisiones de los agentes gubernamentales. A través de los FRI, se transfería a las organizaciones indígenas la toma de decisiones relativa a los proyectos a financiar, pero en los Fondos, aún se mantiene una fuerte dependencia de la CDI, pues ésta tiene la última palabra en la aprobación de los proyecto y en la distribución de los recursos⁶³.

Durante los años 2004 y 2005, no se consolidó el objetivo buscado en las bases programáticas del programa FRI, el cual se fundamenta sobre la consolidación de un nuevo sistema de distribución de recursos con miras al fortalecimiento de la autogestión, a través

⁶¹ “Porque casi siempre la capacitación que sale es nada más a los Delegados del Fondo o a los Consejos Directivos del Fondo Regional, no hemos tenido capacitación específica a las organizaciones, por ejemplo la capacitación a las organizaciones para teñir telas, o sea, no la hemos tenido así tan específica hacia las organizaciones” (funcionari@).

⁶² “Entonces la situación es que al crear aquí los Fondos Regionales, nosotros aquí no contamos con el personal suficiente como para poder darle un seguimiento constante” (funcionari@ CDI).

⁶³ “Aquí siempre han sido los Fondos los que proponen sus proyectos y bueno las organizaciones proponen sus proyectos, las meten al Fondo con la solicitud de financiamiento, el Fondo las revisa y el Fondo no los envía a nosotros para una dictaminación, nosotros somos un Consejo dictaminador para ver la viabilidad de los proyectos y ya les decimos tú nos enviaste 5 proyectos dictaminados de los cuales hicimos la revisión y de los 5 que nos enviaste, nada más 4 pasan, este no pasa por esto, por esto y por esto, o sea, debe de ser así”(funcionari@ CDI).

de un sistema de co-gestión entre las organizaciones indígenas y los agentes gubernamentales de la CDI-Área Metropolitana, por medio de nuevos instrumentos administrativos que delimitarían las nuevas reglas del juego. Dicho objetivo sólo quedó plasmado en papel, pues en la práctica, los cambios en la estructura de la CDI, no se consolidaron, por los tiempos administrativos impuestos a los agentes gubernamentales encargados del Programa FRI, que les impidió llevar a cabo tales procesos.

La estructura de la CDI, se mantiene paralela al trabajo y necesidades de los FRI, el proceso de apoyo se limita a la distribución de recursos y al seguimiento de las organizaciones, pero únicamente con el objetivo último de medir el desempeño de los proyectos productivos, únicamente a través de las recuperaciones. La distribución total de recursos al Distrito Federal ha sido por un total de 6,908,229.4, de los cuales solamente se ha recuperado 390,574.0 que corresponden al 5.4%⁶⁴. Estos datos, dan cuenta del principal problema que la CDI ha tenido que sortear, es decir, la falta de recuperación de las organizaciones indígenas; entre los factores que según la CDI, han inhibido la recuperación, se encuentran: corrupción de algunos líderes de las organizaciones y la falta del conocimiento de las organizaciones indígenas sobre el desarrollo de sus proyectos⁶⁵.

Estos elementos, nos permiten encontrar que la provisión de las oportunidades de participación hacia los Fondos, viene condicionada por ciertos rasgos que dan cuenta de la estructura institucional de la CDI, en concreto se vislumbra una asimetría de poder entre los agentes gubernamentales y los Fondos Regionales. En primer lugar, porque en la provisión de oportunidades de participación desarrollan cierto sesgo participativo, como una estrategia adaptativa para limitar el riesgo que supone redistribuir mecanismos para la toma de decisiones entre los Fondos, y ello se manifiesta en la falta de una calendarización administrativa clara, donde los integrantes de los Fondos pudieran interactuar con los

⁶⁴ Cfr. CDI, Sistema de Información de Fondos: Distribución de los recursos por entidad, 1990-2004.

⁶⁵ "A algunas si les cayo el veinte, algunos dijeron que no, que ese recurso era fondo perdido, bueno también ahí hubo mucho, pues este, mucho que ver de los líderes de las organizaciones, porque a veces les decían que tenían que recuperar, el señor abría una cuenta y pues recuperaban a su cuenta no. Entonces uno iba con las personas y decían aquí están mis recibos pues yo ya recupere y cuando íbamos con el líder nos decía pues es que no han recuperado, no han recuperado, y pues la lana se la gastaba y dejaban a las organizaciones pues igual"(funcionari@ CDI).

agentes de la CDI a través de un vínculo de colaboración y no de subordinación a los tiempos administrativos. En segundo lugar, la orientación del sesgo viene determinada por las prioridades de la agenda de actuación de la CDI, puesto que diseña una estrategia normativa que provoca una institucionalización de las pautas de interacción, pero que en la realidad actúa de manera difusa, porque la normatividad se expresa de manera general y no hay una consistencia que delimite claramente las funciones tanto de la CDI como de los Fondos. Debido a esto las “Reglas de operación”, se establecen para mantener el control de los Fondos, pues las organizaciones indígenas poco pueden hacer cuando un agente de la CDI, interpreta la ley, y les aplica la normatividad.

Estos resultados en la gestión del programa se fundamentan en el hecho de que una organización gubernamental tradicional no está preparada para permitir el dialogo, porque su propio diseño lo niega. Un decreto puede obligarles a trabajar en un organigrama diferente, pero no puede transformar sus actitudes; sin una horizontalización del organigrama, el programa FRI simplemente se expresa, como una declaración de buena voluntad.

A fines del 2005, la CDI-Área Metropolitana, estableció los primeros acuerdos con los Fondos Indígenas, hecho expresado a partir de un “Plan de trabajo”, para armar una estructura de coordinación que permita la consolidación de un proceso de co-gestión, entre los puntos más importantes, el Fondo Regional destaca: 1) delimitar que trabajo pueden realizar los Fondos para apoyar a los funcionarios de la CDI; 2) consolidar una estrategia de capacitación específica a las organizaciones, ya no en términos generales sobre mecanismos administrativos o contables, sino a cada organización dependiendo el giro de su proyecto productivo; 3) fomentar el intercambio de experiencias con otros Fondos, como fuente de aprendizaje acerca de otro tipo de prácticas organizativas, que pueden utilizarse para fortalecer el trabajo organizativo del Fondo; 4) el apoyo de la CDI para la promoción de los Fondos, en específico, para impulsar la comercialización de sus productos.

Por su parte, la CDI se propone: 1) delimitar sus actividades administrativas, puesto que los funcionarios de la CDI, dependen del Área Central de la CDI para conformar su calendario de actividades, por lo que buscarán dar a conocer dicha estructura de trabajo a los Fondos

para que se establezca un calendario de actividades compartido; 2) en materia de capacitación, la CDI pide al Consejo Directivo de los Fondos, un seguimiento de sus organizaciones para detectar las necesidades de capacitación; 3) también la CDI buscará llevar a cabo dos seguimientos por año a las organizaciones para conocer las problemáticas que enfrenta cada Fondo; 4) la CDI se compromete a realizar un diagnóstico para contribuir al fortalecimiento del Fondo Regional.

Dicho proceso de co-gestión administrativa entre la CDI y el Fondo Regional, aún se encuentra en marcha, pero constituye una semilla que puede llegar a consolidar un nuevo tipo de gestión administrativa. Estos resultados indican que la estrategia de transferencia y descentralización de funciones de la administración pública a las organizaciones, no necesariamente conduce a un proceso limpio de obstáculos, para conocer las barreras a superar es pertinente conocer el desarrollo de los mecanismos de organizativos que se han cristalizado en los Fondos incorporados al programa FRI.

4.2 UN ACERCAMIENTO A LOS CASOS EN ESTUDIO: EL SURGIMIENTO DE LOS FONDOS REGIONALES INDÍGENAS DEL DF

En este apartado se presentan los principales antecedentes de los Fondos que son sujetos de análisis de este estudio: Quiahchihueh y Cualli Otli. El objetivo del capítulo es: 1) describir los antecedentes de los integrantes de las organizaciones que conforman los Fondos; 2) conocer si el programa FRI se ajusta a las condiciones laborales de los integrantes; 3) analizar los medios que propiciaron el acercamiento de los primeros integrantes a la estructura del FRI y, 4) establecer como se desarrollaron las primeras dinámicas organizativas para enmarcar el origen de los Fondos en el Distrito Federal.

A partir de estos datos, podremos dar cuenta del tipo de estructuras organizativas instrumentadas para el trabajo de cada Fondo, y los retos que las organizaciones indígenas del DF, han enfrentado para consolidar e instrumentar la estructura organizativa descrita en los FRI.

4.2.1 Antecedentes de los integrantes del Fondo Regional Quiauhchihqueh “Hacedores de lluvia” A. C.

4.2.1.1 Pertenencia comunitaria a través de vínculos de reciprocidad

Las organizaciones indígenas en el Distrito Federal, han pasado por un proceso de reconfiguración. En sus inicios tenían un marcado énfasis sobre la producción para el autoconsumo a través de grupos de trabajo familiares, y de esta estructura de trabajo, evolucionan hasta formar agrupaciones locales, donde llegan a sentirse copartícipes con su comunidad⁶⁶; porque a través de éste tipo de organizaciones, mantienen procesos que demuestran la existencia de lazos de ayuda mutua entre los miembros de la comunidad⁶⁷, lo que fundamenta la solidaridad entre los habitantes de los pueblos originarios del D. F.⁶⁸.

Los vínculos entre los indígenas locales, también se fortalecen con la integración de las tradiciones familiares, a través de las fiestas religiosas⁶⁹, se mantiene una estructura que enmarca los roles que coadyuvan a mantener la cohesión entre sus participantes al compartir una misma creencia o ideología, por medio de la cual se identifican al llevar a cabo una serie de actividades conocidas por todos, aunque tal vez no convivan mucho entre

⁶⁶ “La integración a este tipo de organizaciones comunitarias, “uy, pues es de familia, ya... yo creo que desde que tenía diez años, esto es porque mi papá, era parte de ellos también y yo como su hijo también. Entonces, es como beneficio también” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

⁶⁷ “La primera organización de la que yo me acuerdo, es un grupo de trabajo de un camino de penetración hacia un paraje que se llama Tepequehual, y luego entre a la tienda de Caracol y luego entre al de Xutla, el Tepehutipaca. [...] La organización de comuneros y de ejidatarios; o sea, para producción de nopal, para apertura de caminos, para... yo tuve mucho que ver con la apertura del centro de acopio del nopal de Milpa Alta. [Para lograrlo], a veces empujaban unos, se cansaban, luego empujaba otros y así como que nos fuimos rolando, pero ahí de los que mejor empujaron fueron los de la comunidad de Santa Ana, y otro de otro pueblos pero, pero de los más movidos que digamos le apostaron a todo fueron ellos. [...] yo soy integrante de algunas otras organizaciones algunas son malas, otras no tanto, no importa sino que lo que les falta el aspecto legal no concretado, pero pertenezco a muchos grupos de trabajo [...] Por ejemplo, tengo que ver con los ejidatarios, tengo que ver con algunos, si se hacen caminos de penetración con organizaciones también, pero finalmente son los trabajos de tipo comunitario” (Integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

⁶⁸ “Me involucré como jefe de manzana, “porque los vecinos me dijeron oiga este, me gustaría que usted colabore con esto y pues bueno, pues que hay que hacer y pues como dicen, por lo referente que se requiere a veces en algún servicio y lo coordino con ustedes y ya. Y pues si había algunas cosas que avisar, me mandaban algún aviso y yo se los comunicaba a los vecinos” (integrante Marraquesh FRQ).

⁶⁹ “...he participado en las fiestas religiosas con cooperación, eso es para los mayordomos. Pero no he sido mayordomo. [...] he asistido a las fiestas que organiza la iglesia y [considero que] la mayoría de los vecinos si coopera, me parece que es una costumbre [de la localidad]” (integrante de Pinturas FRQ).

ellos en su vida cotidiana; sin embargo, están unidos a la localidad por medio de un culto en común. Con todo, la mayoría de los integrantes del FRI, no se han integrado a este tipo de actividades y por tanto, el desarrollo de vínculos con su comunidad no son del todo claros.

4.2.1.2 Origen laboral

Examinando el origen laboral de los miembros es posible describir si el programa FRI, coadyuva en la continuidad de su forma de trabajo y producción local; o sí por el contrario, impone estrategias productivas a los miembros de las organizaciones indígenas.

Entre los miembros del Fondo Regional, que mantienen una consecución de las actividades laborales, encontramos tres tendencias. En la primera, se trata de actividades familiares que se realizaban en pequeña escala, como una estrategia de sobrevivencia utilizándola para el autoconsumo⁷⁰. La segunda tendencia, se explica por la continuidad dentro de la actividad, que se debe en gran medida a: 1) la vocación que los integrantes tienen hacia la misma, porque llevan a cabo un proceso de aprendizaje que va desde las técnicas más rudimentarias hasta los mecanismos más modernos para ejecutar las actividades que requieren sus proyectos productivos⁷¹; 2) siguieron laborando en la producción familiar⁷², aunque muchos miembros intentaron trabajar en otras actividades⁷³. En la tercera, encontramos que hay miembros dedicados a su proyecto productivo y a otras actividades laborales, manteniendo los dos empleos para cubrir sus necesidades básicas⁷⁴. Esto nos permite ubicar tres tendencias laborales entre los miembros del Fondo, las cuales se han mantenido a través de vínculos familiares, datos que nos llevan a que el programa FRI, se adecua a las

⁷⁰ “Desde que yo llegue a ser nuera con mi esposo mi suegra criaba a sus puercos [...] A veces [se comían] y a veces pasaba un marranero y ya los vendía” (integrante de Techinantilactl FRQ).

⁷¹ “A partir de los 18 años, del de Copilco pase al que esta aquí en San Bartolo, el pueblo que esta aquí abajo. De este trabajo en un taller de Huichapan diferente a este. Este es de baja temperatura, pues han sido los talleres que he recorrido[...] Lo de la moldería yo lo aprendí viendo, la decorada fue también viendo, el calado también fue viendo. O sea no fue que me pusieran a una persona, que me dijera has esto no hagas eso, sino fue por curiosidad de uno, en mí fue así. Curiosidad de saber como se hacen estas cosas” (integrante Pinturas FRQ).

⁷² “Este mis padres han tenido vacas siempre, entonces esto era un negocio, si yo recuerdo se hace queso aquí desde hace unos 20 años, que ellos empezaron a hacerlo de manera muy rustica y creando como tal el proyecto y como organización tiene 7 años” (Miembro de Productos lácteos FRQ).

⁷³ “Posteriormente te puedo decir que era yo obrero, posteriormente nos aburrió la cuestión del trabajo de obrero y decidimos comenzar a trabajar el campo directamente” (Girasol FRQ).

⁷⁴ “[Además de realizar el proyecto, trabajo] en la SEP, soy administrativo [y así continuó actualmente]” (integrante de organización Bonanza FRQ).

necesidades de los productores y se rescatan las prácticas de producción local, pero ahora con miras al establecimiento de micro empresas.

4.2.1.3 Primer acercamiento de las Organizaciones Indígenas al Fondo Regional

Las agrupaciones indígenas originarias del Distrito Federal, que ya se encuentran trabajando sobre una actividad productiva, y por tanto, tienen contacto con otras instituciones, como es el INI, les permitió tener acceso a recursos para comenzar el desarrollo de un proyecto productivo más formal⁷⁵. Esta vinculación con el INI, promovió la consolidación de una red de información para las organizaciones indígenas que los mantenía en contacto directo con el Instituto para la gestión de nuevos apoyos; de ahí que fuera posible su incorporación al Programa FRI. También existen agrupaciones que ya se encontraban desarrollando actividades productivas, se acercaron a otras instituciones como es la CORENA, y por medio de los técnicos de dicha Comisión fue posible que otros grupos de trabajo, originarios del DF, tuvieran conocimiento del programa⁷⁶.

En este sentido, hay miembros de agrupaciones productivas, que por sus actividades laborales tienen la posibilidad de consolidar redes con otros grupos o individuos, y esto les permite tener acceso a información para fortalecer sus proyectos productivos, de tal forma que así fue que lograron su acercamiento al programa⁷⁷.

Entre los miembros que se han integrado al FRQ, podemos encontrar que existe un proceso de difusión del programa que se encuentra restringido a grupos u organizaciones que

⁷⁵ “[...] trabajamos con el INI e hicimos un grupito de varias personas, en aquel tiempo ya estaba criando puercos.[...] Nos conocemos aquí en el pueblo en medio de una platica pues ya me dijeron, pues hay un programa que les ayuda del INI para criar cerdos, te van a dar un apoyo para criar a tus puercos pero te van a estar vigilando, si crías o compras o no compras. Porque hay veces que dan el dinero y no compras el marrano, entonces pues esto, vamos a comprar, te van a decir cuantos vas a comprar y lo demás lo vas a invertir de alimento. El primer viaje me dieron 3500 y ya compre como 4 marranos y lo demás lo invertí en alimento, después dieron 4 mil , después creo 5000. y de allí ya se deshizo el grupito” (miembro de Technantilactl FRQ).

⁷⁶ “Pues han bajado recursos igual de CORENA de Alianza, también se pagó el asistente técnico que estaba aquí y también nos daba cursos de contabilidad. Entonces, ya por medio de este técnico [de Alianza] Alejandro, supimos ya del Fondo” (integrante de Xolotzin FRQ). “[...]en base a este asesor [de CORENA] nos comentó, nos informó que existía la asociación del grupo Quiahuhchihqueh” (miembro de Vecker FRQ).

⁷⁷ “Pues esto surgió por medio de Graciela que le tocaban estas cosas administrativas, ella estuvo trabajando aquí en el monte que también es parte de la Delegación. Y por ahí surgió algún comentario de que se estaba formando este el Fondo y fue donde empezó a entrar a enterarse de cómo estaba, pues para ver que posibilidades teníamos para sacar este proyecto” (integrante de Pinturas FRQ).

conocen a los actuales miembros FRI, a pesar de este hecho, es un proceso abierto y transparente, porque para integrarse las nuevas organizaciones indígenas, pasan por un proceso de deliberación entre todos los grupos que ya son miembros, y por medio de ese debate se invita o rechaza a nuevos miembros⁷⁸. Un último enlace se logra a través del técnico del Fondo, y, por medio de los trabajadores de la CDI encargados del Programa FRI en el Distrito Federal, los cuales invitan a otros grupos para fortalecer sus actividades productivas⁷⁹.

Estos datos, nos permiten verificar que la integración al Fondo Regional, se ha difundido por información transmitida a través de vínculos asociativos existentes entre los integrantes, este proceso de apertura a través de diversas vías nos muestra que el acceso de nuevos miembros no está relacionado con prácticas que fomenten el clientelismo, pues en su incorporación al programa, para los nuevos grupos existe un proceso de apertura sin condicionamientos para ser sujetos de apoyo. Además, el hecho de que las agrupaciones indígenas se ajusten a las ofertas que les brindan las instituciones, en este caso el INI, nos permite señalar que se encuentran bajo la “tiranía de la oferta o Top down”, es decir, olvidándonos de una connotación negativa, simplemente entenderemos que se aceptan las ofertas brindadas por el contexto determinado, sin cuestionar su viabilidad o pertinencia.

4.2.1.4 Origen del FRQ

La estrategia de combate a la pobreza enmarcada por el Programa Nacional de Solidaridad, vinculaba tanto a las regiones rurales como a las urbanas, de éstas últimas, el Distrito

⁷⁸ “A lo del Fondo fue por medio de compañeros que me dijeron que existía esta institución que te apoya. [...] Era gente que yo conocía y ya estaban en el Fondo, entonces por medio de ellos me dijeron que había posibilidad; comencé a llenar la solicitud y pues todo el procedimiento no, y fue como le entramos” (Delegado de Girasol FRQ).

⁷⁹ “Este por información de Roberto Silva [Técnico FRQ]. [...] Ya nos conocíamos, ya lo conocía, y a petición mía le dije que yo quería emprender una actividad relacionada con mi carrera y que si realmente que si había una posibilidad de que nos ayude para poder este hacer la gestión de los recursos del Fondo Regional” (integrante de Porcicola FRQ). “Por este Roberto, [...] por medio de los puercos, hacia invitaciones de que pues él es médico y esta es la cuestión, de ahí para allá la verdad no, comunicamos y los eventos que ha habido” (integrante Marraquesh FRQ). “Una visita de la encargada, precisamente la encargada de la CDI, de la Comisión de Desarrollo Indígena, encargada del área metropolitana nos hace una visita, no sé quien la invito y vino a dar aquí y ella fue la que nos dijo que hay un programa donde ustedes pueden meter su proyecto para obtener financiamiento y ya. [...] Eso fue en el 2003 me parece, o sea una visita como nada más de amigos, nos comenta y contactamos al encargado [en la CDI] de los Fondos que es Vicente y el nos da todo, todo lo que es el proceso que tenemos que seguir para acceder y lo primero era hacer la solicitud, nos dio la dirección a donde teníamos que ir” (miembro de Comisión FRQ).

Federal era pieza fundamental para desterrar la pobreza de las regiones indias del área rural de la ciudad, con el objetivo de modificar las bases económicas de ésta parte de la población, y hacerlas acceder a la igualdad y la justicia social. En el año de 1990, los primeros pasos del INI, en la ciudad fueron inciertos debido a la falta de adecuación de los objetivos del programa, pues requiere de un cambio en la distribución y asignación de los recursos gubernamentales, en las reglas y normas de asignación de los mismos, además de una profunda modificación de las relaciones estructurales que hasta ahora ha tenido el Estado con los pueblos indios.

En el Distrito Federal, los recursos para el apoyo de los grupos de trabajo de las localidades salían del Programa de Fondos Regionales, pero no llevaban a cabo los lineamientos establecidos en la normatividad, sino que se limitaban a dar apoyos, sin crear una estructura organizativa que fomentará la integración de los grupos indígenas en un colectivo⁸⁰. De esta manera, es evidente la ruptura que el programa mantenía en el Distrito Federal con los otros niveles de gobierno, pues no había coordinación porque una de las dependencias responsables manejaba sus propias reglas del juego; si bien, otorgaba apoyos a grupos indígenas, no culminaba con el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones, la participación de los grupos indígenas en la planificación y ejecución del programa se diluía en la dinámica institucional imperante.

Esta tendencia se mantuvo hasta el año de 1999, cuando el área de Fondos Regionales a nivel central, le definió a la Delegación del Área Metropolitana su obligación de llevar a cabo la orientación estratégica del programa. Los cambios en la forma de trabajo institucional, establecían un nuevo marco de acción para otorgar los apoyos a las organizaciones indígenas⁸¹. Empero, las organizaciones indígenas, que se insertaron al programa fueron las que ya habían tenido un apoyo previo del INI, a través de los técnicos de la institución que buscaban grupos que mantuvieran proyectos de producción local, se les gestionaron recursos para apoyarlos en la consolidación de su actividad productiva. Con

⁸⁰ “[...] fueron creciendo los proyectos y este bueno se resolvieron hasta ocho o diez proyectos creo [...], estos recursos que se les dieron a las organizaciones siempre se les planteó que eran para el Fondo perdido, entonces la organización jamás, jamás recuperaba” (funcionari@ CDI).

⁸¹ Ver primer apartado de éste capítulo.

la diferencia de que ahora el recurso era revolvente y tenían que ajustarse a los nuevos lineamientos participativos que el programa fomentaba. Para las primeras organizaciones, se trataba de una forma de consolidar sus proyectos productivos a través del préstamo que les proporcionará el INI y mediante ese impulso mejorar sus condiciones vida⁸².

El Fondo Regional comienza sus actividades en junio del año 2000⁸³, con la participación de tres organizaciones: Artesanos de San Pablo Oztotepec, A. C. de Milpa Alta, Grupo de Campesinos de Tetlalpan S. P. R. y el Grupo de Productores Agropecuarios Ixtayopan, S. S., éstas últimas de Tlahuac⁸⁴. Y medio año después, se integra Hueyetlahuilli Tlacotense S. P. R. de R. L. de Milpa Alta; siendo las cuatro organizaciones que comienzan a interrelacionarse en la dinámica organizativa del Fondo Regional⁸⁵. En este proceso, se busca ante todo la permanencia del proceso organizativo de los productores con miras a fortalecer el aspecto productivo de los proyectos, impulsando así los primeros pasos para la autogestión de las organizaciones indígenas.

4.2.2 ANTECEDENTES DE LOS INTEGRANTES DEL FONDO REGIONAL CUALLI OTLI “BUEN CAMINO” A. C.

4.2.2.1 Motivos de la migración

Los grupos indígenas migrantes que se encuentran viviendo en el D.F., salieron de su comunidad por la necesidad de buscar mejores condiciones de vida, pues en su región de origen existían amplias carencias de infraestructura, servicios públicos, y un limitado mercado de trabajo, que impactaba en las pocas posibilidades que tenían para solventar sus

⁸² “El Fondo Regional, surge muy ligado, muy dependiente del Instituto Nacional Indigenista, que era... así se llamaba, ahora ya cambio de nombre, pero en aquel entonces, era una forma de apoyar a grupos indígenas, en realidad la opción de realizar algún trabajo de información de algún producto grande, para obtener algún beneficio, la oportunidad se trato de impulsar a través de préstamo, tenían que ser proyectos viables y rentables” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

⁸³ Roberto Silva Quintanar, julio 2005, mimeo; Carpeta Única del FRQ.

⁸⁴ “[...] las únicas que se interesaron fueron tres organizaciones, una de San Juan Ixtayopan, una de San Francisco Tlaltenco y una de San Pablo Oztotepec, con ellas se inicia la creación del Fondo Regional, el recurso que salió en ese tiempo fueron 500 mil pesos para tres proyectos, que eran dos de mercantilización agrícola y uno artesanal, cerámica a la alta temperatura de San Pablo Oztotepec” (funcionari@ CDI).

⁸⁵ “[...] en diciembre [del año 2000] hay una ampliación recursos por otros 500 mil pesos y pues, al ver que ya teníamos un poco más de recursos se integra otra organización más, que es una de Santa Ana [...] que es una de [nombre] Hueyetlahuilli Tlacotense, que es industrialización del nopal” (funcionari@ CDI).

necesidades básicas⁸⁶; pues les impide tener las condiciones mínimas indispensables para vivir y solventar los gastos de su familia. Además, otro elemento es la carencia de oportunidades educativas, como otra de las causas que orillaron a miembros de las comunidades indígenas a buscar nuevas opciones y decidir migrar a otros lugares⁸⁷. Así, empezó la salida de los primeros miembros de la comunidad, quienes comenzaron a tener altas expectativas sobre la ciudad, al vislumbrarla como un foco de esperanza y progreso⁸⁸. Se trata de grupos que vieron en la migración una de las pocas oportunidades para salir de la precariedad económica y de las pocas opciones para desarrollarse en sus lugares de origen.

4.2.2.2 Vínculos de reciprocidad con la comunidad de origen

Los integrantes del Fondo tienen antecedentes muy altos de reciprocidad a través de vínculos de ayuda mutua, basados sobre relaciones de corresponsabilidad que continua hasta la fecha entre los habitantes de la comunidad con los integrantes que se marcharon, un lazo que se ha mantenido a pesar de la distancia; éstas relaciones refuerzan la cohesión social, con el objetivo de poner en marcha diversas iniciativas e impulsar procesos de desarrollo, a través de estrategias que buscan combatir la pobreza.

Los habitantes externos e internos, conforman grupos de trabajo al interior de la comunidad, para gestionar las necesidades básicas de la zona, entablándose así, capacidades colectivas de apropiación, es decir, cuando existe coordinación, cooperación, organización

⁸⁶ “[...] La idea de que porque salgo yo de mi pueblo, porque el pueblo era chico, había muchas carencias, este no había un progreso, un desarrollo” (miembro de Artesanos FRCO).

⁸⁷ “Pues la verdad este...pues mis padres pues son campesinos, este lo máximo en que pudieron ellos ayudar es ha terminar la secundaria y pues uno tiene las ganas de seguir estudiando, pero por distancias, no hay escuelas cerca, la máxima educación que había ahí en mi pueblo era secundaria. Sólo [había trabajo] para productores” (Miembro grupo la Divina FRCO). “Lo que pasa es que en mi pueblo había primaria, únicamente este había hasta tercer año de primaria y ya no había. Entonces, cuando yo termino mi tercer año de este primaria mi papá, este me manda a otro pueblo donde ya, ahí hay primaria completa, hay secundaria y el me manda ahí” (miembro de Artesanos FRCO). “Mi idea de llegar a la ciudad es progresar de más, yo requería estudiar a la secundaria” (integrante de grupo el Pino FRCO).

⁸⁸ “Pues desde la juventud yo veía una razón, de que la ciudad era la superación, porque en las provincias nosotros más que nada somos jornaleros, el campo, entonces nosotros gozábamos con un suelo muy raquítico, en aquel tiempo no era con moneda, a veces era por un kilo de maíz, por frijoles, o por racimo de plátano o por un préstamo de un caballo, o por un préstamo de una yunta, como allá se trabaja mucho la yunta pura sembradío de la milpa [...] Y pues entonces ya todo, ya señores de más edad que yo, empezaron a jalarsse hacia la ciudad [...] ya cuando regresaba a su pueblo ya iba mejor vestido e iba con buen billete, eso era. Por eso, por medio de eso nos informamos de que si la ciudad de México era el lugar del progreso” (integrante de grupo el Pino FRCO).

y complementariedad entre los integrantes de la localidad. Hay un amplio proceso de involucramiento, pues los grupos que no se encuentran viviendo en su localidad de origen, siguen teniendo vínculos de unión, que surgen y se mantienen a través del reconocimiento de su origen étnico, que los identifica como parte de un grupo, y por tanto, de una comunidad. Este proceso de unión, lleva a reconocer las problemáticas de los otros como propias y promueve la creación de lazos de cooperación entre los que permanecen y los que se fueron, quienes de manera articulada llevan a cabo una serie de acciones orientadas a subsanar las dificultades que se presenten en el interior de su comunidad para fomentar la integración económica y social de sus habitantes⁸⁹. Es evidente que la existencia de lazos de colaboración y ayuda mutua, se desarrollan a partir de los aprendizajes que van obteniendo ciertos actores tanto al interior como fuera del espacio local, para informarse y tomar decisiones en beneficio del colectivo; y con el paso del tiempo dicho aprendizaje se transforma en una capacidad que permite a los actores sociales combinar la conciencia crítica y la organización, para comenzar a gestionar los recursos necesarios que les permitan resolver los problemas que aquejan a sus paisanos.

Además, el vínculo cultural con la localidad de origen sigue presente, pues regresan para participar en las festividades de la comunidad. Así, la “fiesta” es el lazo que vincula a los habitantes que se han ido de la localidad con los que continúan, propiciando nuevas articulaciones de cooperación cuando llevan a cabo la realización de tales eventos⁹⁰.

En suma, las interacciones de los integrantes que se encuentran fuera de la comunidad de origen con aquellos que permanecen, se articula por la existencia de una necesidad

⁸⁹ “Bueno nosotros hemos venido trabajando mucho para el pueblo [...] en ese año en el 60....69, yo voy al centro de salud de Jalitactepec y le digo al médico que en mi pueblo se estaba muriendo mucha gente y que podíamos hacer [...] El médico [me dijo] yo voy a hacer un reporte para que le vengán a dar atención aquí. [...] Vamos a pelear para que la primaria este completa, [...] encontré de nuevo al médico que me había tratado y me ayudo muchísimo, logramos la primaria. [...] Entonces [...], no teníamos luz eléctrica, entonces este, empezamos a solicitar la luz, entonces este, estuvimos 6 años en lo de la luz y se dio la luz, se dio la luz del pueblo [...]”(miembro de Artesanos FRCO).

⁹⁰ “Cada año en el pueblo se lleva un evento, un aniversario se hace en enero, el 6 de enero, si y nosotros empezamos a organizarnos y que ese torneo se llevaba mejor, porque únicamente se festejaba este...lo que es cultural de pueblo nada más, lo que es mayordomo, toritos. Entonces decíamos nosotros, porque no nos organizamos, porque no este quemar castillo, quemar toritos, hacer torneo de basketball, que es el más que se juega allá [...]” (miembro de Artesanos FRCO).

compartida, que los lleva a consolidar mecanismos de colaboración para tener una acción más efectiva para el mejoramiento del espacio local que los une.

4.2.2.3 Origen laboral

Lo que encontramos es una dinámica de movilización y apropiación de nuevos conocimientos en forma creciente y constante que lleva a los miembros a probar diversas experiencias antes de encontrar una vocación definitiva que les permita integrar sus talentos y apropiarse del conocimiento sobre el proceso productivo⁹¹ que instrumentan en la actualidad. Otros integrantes, en cambio, siempre se mantuvieron sobre la misma línea de trabajo, pues la desempeñaban en su comunidad de origen y cuando migraron, laboraron en muchos talleres y aprendieron las diferentes facetas del oficio⁹².

Estos datos, nos permiten ver que existe una adecuación del programa FRI a las actividades productivas de las organizaciones indígenas; además, las estrategias de sobrevivencia desarrolladas, de las que tienen que echar mano los diversos actores indígenas, les ha permitido no sólo aprovechar mejor todo lo que les ofrece su espacio geográfico sino también entrar en contacto con otros actores sociales. La variedad de actividades y situaciones en que se desarrollan, dan vida a un actor social completamente distinto al de otros movimientos sociales, el indígena es un actor multifacético.

4.2.2.4 Proceso y consolidación de un colectivo indígena en Valle de Chalco Solidaridad

La lucha por conseguir lo necesario para sobrevivir les ha permitido a los indígenas tener acceso a diversas experiencias de vida, que contribuyen en su organización para obtener

⁹¹ “[...] esa empresa era internacional como se llama, yo les decía págame lo que quieras no, pero dame chamba. Entonces yo entre de barrendero allí, y yo empecé a ver y cuando terminaba de barrer yo acomodaba las cosas en la bodega, terminaba yo la bodega y ayudaba yo a empacar, terminaba eso y terminada yo recorriendo, y aprendí a tejer lo que es el hilo, todo, nunca estaba yo estático y sabía de todo. [...] Yo empiezo a trabajar, y yo trabajo, me empieza a capacitar, yo ya no era barrendero, ya no era el planchador, ya era yo el encargado de la empresa.” (miembro de Artesanos FRCO).

⁹² “La carpintería yo la conocía un poco cuando me salí del Estado de Guerrero, porque en aquel tiempo pues entierran a los difuntos en el mismo pueblo un carpintero que se conocía ahí se tenía que contratar para que hiciera el ataúd de un muertito [...] Aquí en Valle de Chalco, pues por medio de que yo estaba trabajando en un taller aquí, [...] pues primero inicie como trabajador en carpintería le digo ahí en la Zapata y de ahí me pase a la Bandoco y de ahí me metí en la talla, en lo que es parte de 20 de noviembre y en la Morelos” (integrante de grupo el Pino FRCO).

respuesta a sus problemas. Así, los indígenas que habitan en Valle de Chalco han aprendido a organizarse desde las diversas actividades que desempeñan para sobrevivir, lo que les ha permitido moverse en diversos escenarios; podríamos decir que su actividad participativa, comienza a través de fragmentos organizacionales, es decir desde diversos ámbitos de acción.

En algunos casos, los actores indígenas colaboraban para el municipio, con la finalidad de apoyar en tareas de gestión para fomentar vínculos de autoayuda para la comunidad. Esta dimensión participativa, se explica también por medio de la dimensión cultural que expresan los grupos indígenas, y cuyo discurso está bañado por reivindicaciones étnicas. La paulatina ocupación, por parte de los indígenas del espacio público estatal nos habla de un cierto desplazamiento del poder local, aunque con sus limitantes, permite la apertura y el acercamiento de diversos grupos étnicos⁹³. Otro caso es conformado por aquellos que fundamentalmente se insertaron en asociaciones o micro-empresas, con la finalidad de fortalecer su estructura local de trabajo, con la consolidación de una red productiva de organizaciones para crear mecanismos de comercialización para sus productos⁹⁴.

Dadas las escasas posibilidades de éstos grupos para incorporarse en las actividades industriales y obtener beneficios, siempre estuvieron en labores marginales con escasas posibilidades para fomentar su desarrollo. Estas condiciones de vida, son la base para comprender los orígenes del proceso participativo de los grupos indígenas, y lo que origina la construcción de un tejido social que se estructura con miras a promover actividades de fortalecimiento de su cultura e iniciativas para apoyar a los indígenas migrantes⁹⁵.

⁹³ “[Fui] suplente del segundo delegado [...] para fundar a la colonia más que nada, y para ver cuales son las necesidades que requiere la comunidad. Como en aquel tiempo, como el agua potable. [...] En 1990, si con base en eso, nos fuimos juntando varios amigos. Entonces antes había un delegado que reformaba de las cuatro secciones de Xico, la primera y segunda, tercera y cuarta, pero ya después en el noventa ya se dividieron, ya primer sección fue un delegado, segunda sección es otro delegado, tercer sección otro delegado y cuarta sección otro delegado, así es como se formaron” (Miembro grupo el Pino FRCO).

⁹⁴ “[...] conozco yo a la señora María Ignacia Sánchez Medina, me dice yo tengo un grupo de *Artesanos y Productores*, me dice porque no te vienes conmigo, vamos a trabajar, vamos a vender, yo creo en ella no” (miembro de Artesanos FRCO).

⁹⁵ “Quedó como Secretario de ese Consejo Directivo; entonces, termina el periodo de tres años me nombran a mí como Presidente de Grupos Étnicos, entonces, yo tenía la inquietud de ver, de formar algo no, de apoyar a las organizaciones, a los grupos indígenas, siempre lo tenía, tenemos que buscar un medio para fortalecernos económicamente, trabajar para todos” (Presidente FRCO).

Los grupos indígenas migrantes de Valle de Chalco, desde 1995 se organizaron con el objetivo de promover su cultura y tradiciones; entre las étnias que se integraron se encuentran: los mixtecos, chinantecos, totonacas, tlapanecos, mixes, mazatecos, mazahuas, purepechas y el pueblo otomí⁹⁶. Esto nos permite explicar los procesos de integración étnica que emergen en el espacio urbano, se arman relaciones de vecindad que reproducen las relaciones sociabilidad entre los grupos indígenas migrantes⁹⁷. En el año de 1996, la estructura organizativa de *Grupos étnicos de Valle de Chalco Solidaridad*, transforma a los actores individuales en agentes sociales, desde este espacio organizativo se discutía la necesidad consolidar su cultura, pero además el derecho al trabajo que les ha sido postergado. Las diferentes actividades que realizan la mayoría de los miembros de las organizaciones indígenas para sobrevivir los ubican en varios espacios, que les permiten entender su realidad social, lo que constituye el impulso para organizarse amarrados por el hilo de su identidad étnica⁹⁸.

Los “Grupos Étnicos de Valle de Chalco”, para la construcción de este espacio local, crean una red de aliados que se fomenta a través de vínculos de amistad, donde independiente de su lugar de origen se entrelazan diversas culturas⁹⁹ con la finalidad de fortalecer su identidad, la de ser indígena, con el respeto a su diferencia cultural y la búsqueda de la plena ciudadanía. Esto los conduce a gestar un movimiento tendiente a reivindicar un conjunto de derechos que les han sido negados. El 9 de agosto de 2002, se constituyen como asociación civil, con el objetivo de promover proyectos productivos que coadyuven a

⁹⁶ Información proporcionada por el Fondo Cualli Otli A. C.

⁹⁷ “Bueno, porque yo, nosotros veníamos trabajando socialmente y tenemos una relación con otras organizaciones hacíamos actividades y cosas, y allí nos conocimos, y de esa manera yo les invitaba, mira vamos a hacer esto, apóyenos y ellos iban, o sea, hay una hermandad de indígenas en Valle de Chalco; entonces, ellos dicen si ustedes quieren eso, nosotros te apoyamos, cuando nosotros vamos a buscar algo, entonces nos apoyamos, entonces así nos pusimos de acuerdo” (Presidente FRCO).

⁹⁸ “Tenía la inquietud de que había ya mucha discriminación en las empresas, entonces pensé organizarme con otros compañeros y nos organizamos por ahí de ese momento en el noventa y seis [...] En cuanto estuvimos trabajando nos dimos cuenta no, que si nos hacía falta organizamos y nos constituimos como organización civil, pero se llamaba *Grupos étnicos de Valle de Chalco Solidaridad*” (Presidente FRCO).

⁹⁹ “[...] Nosotros iniciamos como grupos étnicos, nosotros de varios estados, o sea que de varía étnia, platicamos, pues tú de donde eres, yo del estado de Guerrero, yo de Oaxaca, yo de Michoacán, de Veracruz y así. Entonces nace la idea de algunos desde luego, por ejemplo yo hablo, otra lengua yo, entonces nos hacemos amigos y que le parece si vamos formando un grupo de indígenas y es exactamente donde nace esto [...]” (miembro de grupos étnicos FRCO).

mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas. Comenzaron a consolidar la activación de redes institucionales, con la finalidad de obtener recursos para realizar sus primeros eventos, con miras al beneficio de la comunidad¹⁰⁰. El surgimiento de este movimiento cívico autónomo, tiende a producir cambios profundos al enfocar y priorizar recursos para impulsar apoyos hacia el sector indígena de la localidad, se consolida un colectivo con alta densidad organizativa que logra captar recursos. La multiculturalidad de los integrantes ha funcionado de manera más eficiente por la fluidez de la comunicación entre los integrantes, que les posibilita tener mayor capacidad para lograr consensos.

Este proceso nos muestra que las organizaciones no surgen de la nada. Su creación y desarrollo depende de una experiencia previa de participación de los miembros. Las organizaciones indígenas no son la excepción, la mayoría de los integrantes que construyen y contribuyen al desarrollo de este tipo de organizaciones poseen una historia personal de participación, aún cuando haya algunos integrantes que se afilien por primera vez. Este tipo de movimientos constituyen la célula básica de expresión de las necesidades locales.

4.2.2.5 Primer acercamiento de las Organizaciones Indígenas al Fondo Regional

Los grupos étnicos que habitan en Valle de Chalco aún tienen vínculos fuertes con su comunidad de origen –como ya se ha señalado–, esto les permite tener tradiciones participativas fuertemente arraigadas orientadas a deliberar y explorar conjuntamente la mejor solución a los problemas que se les presentan en la comunidad a través de consensos que promuevan la resolución de los problemas. La búsqueda de soluciones a sus necesidades locales, los ha llevado al acercamiento a diversos grupos y hasta instituciones sociales; encontramos que muchos programas gubernamentales, se han extendido básicamente por difusión, por información transmitida a través de ciudadanos, agrupaciones y redes asociativas, que han dado lugar a que en otros lugares se conozca una experiencia,

¹⁰⁰ “[...] Primero llegamos con los Caritas de México, ahí es donde nosotros llegamos empezamos a buscar [recursos, para realizar eventos en la comunidad], como por ejemplo, en el día de los niños, el 30 de abril y en el de las Madres, [en el primero se repartieron juguetes y en el segundo despensas, principalmente para Madres solteras] porque así y así, y así como Asociación Civil” (miembro de grupos étnicos FRCO).

se valore, se pierda el temor a la misma y se decida ensayar algo similar; y así ocurrió con los Fondos Regionales, en Valle de Chalco¹⁰¹.

Las acciones realizadas por *Grupos étnicos*, nos demuestran que la acción ciudadana no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas. La interacción de los miembros abre procesos de autogestión de sus propias demandas, bajo un liderazgo social que se sustenta en una capacidad de gestión que propicia el acceso a canales institucionales, replanteando acciones que les permiten consolidar mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado. Así es como a través de *Grupos étnicos*, se comienza el proceso de gestión para que el programa FRI, apoyara a las comunidades migrantes que habitan en el área metropolitana del DF¹⁰². El proceso de solicitud para el Fondo Regional, constituye un proceso “bottom up”, es decir, a través de demandas reiteradas desde las bases organizadas, es decir, el espacio donde se materializan las necesidades de los grupos indígenas, los lleva a formar toda una red de trabajo colectivo que se mantiene entre la Asociación Civil y el Gobierno Municipal, con miras a impactar hasta la cúpula del INI, para lograr ser beneficiarios del Programa Fondos Regionales¹⁰³.

El Fondo Regional, constituía para los grupos indígenas incorporados en *Grupos Étnicos*, un mecanismo para obtener recursos y continuar fomentado sus proyectos culturales¹⁰⁴. Al

¹⁰¹ “Yo sabía que ya en el estado que ya existía en el estado, en el estado de Guerrero que ya existía, porque algunos de mis familiares estaban ahí. Pero es muy diferente porque ellos viven allá estamos hablando del campo y acá es del Distrito Federal no, este el área metropolitana [...] Ya teníamos un lugar como grupos étnicos, este ahí en la Hacienda por parte del municipio, allá por los grupos étnicos no le cobran ni un quinto por su oficina. Entonces, en esa forma empezamos a buscar esto, pues como, empezamos a gestionar y a ver pues esto como le hacemos” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹⁰² “Cuando llegó como Presidente de Grupos Étnicos, pues empezamos, yo empecé a hacer un oficio precisamente así como éste, diferentes proyectos sociales, en ensayos, una hojita de cual era mi idea y con que lo requería, entonces lo mande a la Licenciada que era Directora del Instituto Nacional Indigenista [...] Entonces, este pasó, fui a ver otra licenciada que era encargada del área metropolitana, y a ella le dije licenciada yo vengo con organizaciones de Guerrero y quisiera saber que pasa [con el Fondo Regional]” (Presidente FRCO).

¹⁰³ “Entonces, de ahí se dieron cuenta que realmente teníamos la actitud de hacer un Fondo Regional y había demanda, entonces para eso ya estábamos ya bien organizados con otros grupos que estaban allí adentro del municipio trabajando y ellos se apoyaban entre sí la organización, que aquí se necesitaban Fondos, se hizo varias peticiones y de esa manera llega” (Presidente FRCO).

¹⁰⁴ “[...] *Grupos étnicos*, esta formando un grupo para formar un Fondo Regional para tener beneficio del gobierno, entonces ella allí me dice, acercarte, apunta a tu gente para que tenga beneficio a la gente que conoces, formen un grupo dice. Este ese dinero que dan, dice no es recuperable es del gobierno me dice. Entonces, pues vamos a ver de que se trata nosotros no sabíamos que era Fondo Regional y cómo no. Nosotros veníamos trabajando pero muy diferente no” (miembro de Artesanos FRCO).

lograr la apertura del INI, potencian la posibilidad de obtener apoyos, pero aún no tienen en claro cual era la estructura de trabajo del Fondo Regional, pues en el proceso de gestión establecen mecanismos de diálogo con los agentes del entorno gubernamental, pero solamente sobre los requisitos para constituirlo, por tanto, provocan que quede mucho por saber sobre su capacidad real de acción. Con todo, *Grupos étnicos*, actúa como un espacio de interlocución estable con las diversas agrupaciones étnicas; cuando comenzaron sus actividades en diversas ocasiones se vincularon con las autoridades municipales electas, para utilizar la plaza del municipio para realizar eventos que contribuían a fomentar las culturas étnicas presentes en Valle de Chalco; sin embargo, aunque existe cooperación con las autoridades municipales, la organización ha mantenido su autonomía de las cuestiones electorales. Con todo, esta interrelación abre un mecanismo real de participación en el ámbito local, se construye un proceso activo basado en la interacción constante entre representantes y representados.

La integración de nuevos miembros, se basa en el acercamiento de otras organizaciones que conocen a los actuales integrantes del Fondo, y les han externado la necesidad expresa de fomentar su actividad productiva, por medio del apoyo que consolida el FRI¹⁰⁵. Pero también, la integración se origina por la gestión que agentes gubernamentales relacionados o que trabajan en el área de Fondos Regionales del Área Metropolitana comienzan un proceso de difusión hacia otras organizaciones indígenas¹⁰⁶. Estos vínculos de incorporación al programa, nos hablan de que existe un proceso abierto a otras organizaciones indígenas, sin fomentar mecanismos de clientelismo o corporativización de los nuevos integrantes que solicitan apoyos para desarrollar y fortalecer sus proyectos productivos.

¹⁰⁵ “[...] Me platico aquí mi hermano Juan de que había un programa que ellos estaban en la Casa de la Cultura y entonces por medio de ahí cuando se fundo el Fondo Regional [...] Entonces por medio de ahí, me platico él que había unos programas de proyectos para solicitar este...pues... la economía o sea que es dinero, el préstamo, ahí fue cuando yo tome la decisión ya de independizarme, ya para hacer el taller que actualmente lo estoy ejerciendo ahorita” (miembro de grupo el Pino FRCO).

¹⁰⁶ “Hace 2 años me parece, este y ya fue cuando este señor se llama Luis y reunió a la Directora de CDI, Luz del Carmen, y a otras personas, Soledad fue también e hicieron una como una exposición de lo que era este los FR, pero no específicamente este Cualli Otili, sino en general [...]Y ya entonces, allí se quedo la junta y termino la comida pero ya no se dio un seguimiento, sino que...este Soledad, nos hizo el comentario de que podíamos venir a esta oficina, este ese día nos pidió un ray, ya nos dijo voy al Fondo Regional, y ya fue ella la que nos explico más de este Fondo, de que a que venía y porque y todo, y entonces pues decidimos ya a venir a preguntar aquí, que era lo que se necesitaba para bajar un recurso” (miembro de M. Totonacas FRCO).

4.2.2.6 Origen Fondo Regional Cualli Otli A. C. (FRCO)

Los grupos indígenas de Valle de Chalco, para tener acceso al programa FRI como beneficiarios tenían que reajustarse a los requisitos del mismo, para esto se fragmentó la organización de “*Grupos Étnicos*”, y de ésta surgieron diversos grupos¹⁰⁷, dependiendo de sus actividades laborales, formaron en su mayoría grupos familiares de trabajo. Además de otras organizaciones como Artesanos y Productores, Núcleo de promotores y Mixe Zapoteco, se incorporaron. Tenían que reunir cinco organizaciones como mínimo para tener oportunidad de incorporarse al Programa FRI. Además, otro de los requisitos que tenían que cumplir era el estar constituidos como Asociación civil, para tal propósito los miembros de las diversas organizaciones comenzaron la gestión correspondiente¹⁰⁸. Después de tener estos requisitos en regla, fue posible su inclusión en el programa y nace el Fondo Regional Cualli Otli “Buen Camino” A. C.

Los mecanismos para que nuevos miembros puedan acceder al Fondo Regional son tres: en primer lugar, a través de la cadena de información que se arma entre las organizaciones que reciben apoyo hacia otros miembros de la comunidad, dicha información se transmite porque entre los miembros del Fondo se pasa por un proceso de análisis de los grupos a los que invitan, y los consideran como sujetos a integrarse cuando su trabajo los respalda, y por tanto, pueden responder al estándar solicitado por la CDI¹⁰⁹. En segundo lugar, se trata de

¹⁰⁷ “Teníamos conecte como Asociación Civil, directamente con en ese tiempo INI [...] Mi paisano me dijo ya esta esto, muévanle a ver como le hacen, porque necesitan tantas organizaciones para que se forme uno, [reunimos a organizaciones como el] Núcleo de Promotores, Artesanos y Productores, este Grupos Étnicos y este Mixe Zapoteco forma su también. Entonces estaba de Subdirector, como política, entonces ya no me quedo otra, pues formo mi grupo y pues adelante, de eso se trata, de cubrir el requisito, o sea, más que nada, que el requisito que nos piden lo tenemos que cumplir, y así órale” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹⁰⁸ “Pues nada más los cinco, formar cinco para poder constituirse, o sea lo principal es constituirse para formar el acta constitutiva de ante notario público para que tenga esa legalidad el Fondo Regional, lo primero es eso” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹⁰⁹ “Pues es también bien importante, porque las organizaciones que reciben les platican a otros, son grupos de indígenas que dicen sabes que, hay un Fondo Regional aquí en Valle de Chalco vayan a ver esto y calcularle, entonces ellos van a hacer una solicitud como este oficio e ingresa al Fondo y solicita un financiamiento de lo que quiera de capital o de lo que va a querer de recurso. Entonces ellos ya manifiestan, quiero integrarme al programa del Fondo Regional o trabajar con el Fondo y después solicitar una cantidad, no se de veinte mil, para ampliación del negocio o para iniciar el negocio, entonces nosotros ya lo programamos así” (Presidente FRCO). “Entonces yo le comente, oye mira yo estoy en el Fondo, no te interesa integrarte hay beneficios para esto, para lo otro, y ya te dice oye platicame más ¿cómo esta?, no pues, mira esta para esto, y yo te invito a la oficina y podemos platicar mucho mejor y a lo mejor se me olvida algo, pero

vínculos que promueven lazos de ayuda mutua y permiten la creación de redes de apoyo entre migrantes que provienen de la misma comunidad de origen, o comparten el mismo grupo étnico¹¹⁰.

Estas formas de inclusión permiten que diferentes grupos se vayan integrando, los cuáles a pesar de no tener una relación estrecha con los miembros de las diversas Comisiones, pasan por un proceso de seguimiento para que se dé resolución a su petición, es un proceso transparente que se comunica en la Asamblea General del Fondo, y en donde los delegados, tienen la responsabilidad de aprobar o rechazar a los nuevos grupos con base en los datos que le son proporcionados por el Consejo Directivo y por las Comisiones del Fondo.

4.3 DINÁMICA ORGANIZACIONAL: INTERRELACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL FONDO REGIONAL

El objetivo de este apartado, es la reconstrucción de las acciones en la voz de sus integrantes en la consolidación de la gestión interna del FRI; es decir, buscamos conocer los procesos de adaptación a la nueva estructura organizativa, por medio del papel de las instancias participantes y sus funciones; ambos aspectos se cubren para facilitar la comprensión de la dinámica organizativa de cada Fondo Regional.

4.3.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh (FRQ)

Durante 1999, comenzaba la presentación del programa de Fondos Regionales, por parte de los agentes gubernamentales del INI, quienes tenían que realizar visitas a cada una de las organizaciones que buscaban incorporarse al programa. La delegación INI-DF, explicaba la estructura organizativa del Fondo, comisiones que la integran, el funcionamiento de cada una de ellas; además, se les menciona a las organizaciones, la necesidad de designar a dos Delegados que los representaran en las Asambleas, y para que tengan mayor claridad sobre el trabajo organizativo se les entregan las “Reglas de Operación del programa FRI”;

están los compañeros que lo refuerzan mejor, y me parece bien dice, y así es como se va invitando a la gente” (miembro de Artesanos FRCO).

¹¹⁰ “Pues, más que nada conociendo, yo metí dos de los míos tlapanecos, un grupo de carpinteros y otro de tortillería. Razón porque, porque yo cuando llegó del pueblo mío, mi idea es ayudar a los míos y lo capacite yo directo, los capacite y les dije saben que cabrones organicense, porque para mí es una oportunidad” (miembro de grupos étnicos FRCO).

también se les mencionan los mecanismos de revolvencia del Fondo y la tasa de interés del 10%¹¹¹. Es evidente que para llevar a cabo la nueva dinámica organizacional, el personal del INI, tenía la responsabilidad de explicar ampliamente los mecanismos de operación del programa; sin embargo, los miembros de las organizaciones indígenas no fueron debidamente capacitados en el modelo organizativo¹¹². Lo que hizo recaer sobre los integrantes de las diversas organizaciones indígenas, el peso total de la responsabilidad para mantener el proceso organizativo del Fondo Regional.

Los integrantes de las diversas organizaciones comenzaron la distribución de las funciones de acuerdo a su experiencia organizativa personal, esto implicó los primeros tropezones que se enfrentaron para instrumentar la dinámica organizativa¹¹³. Con los conocimientos empíricos previos de la posible integración del Fondo, los miembros distribuyeron las funciones entre los integrantes de las organizaciones fundadoras; empero, sin un plan de trabajo que detallará de manera precisa las actividades a desarrollar no existía una orientación que les permitiera consolidar un proceso de ordenación de las actividades¹¹⁴. Esto explica, la incompleta integración de los miembros, solamente asisten los responsables directos de las organizaciones y sobre ellos recae la responsabilidad total de las Comisiones del Fondo¹¹⁵. La falta de visión sobre el objetivo mismo que se perseguía con los Fondos hizo que se presentaran diversas concepciones sobre las actividades a realizar, lo que

¹¹¹ Cfr. Carpeta Única Fondo Regional Quiauhchihueh.

¹¹² Ver primer apartado de éste capítulo, donde este hecho es fundamentado por los agentes gubernamentales de la CDI.

¹¹³ "Pues como todo grupo que apenas se esta organizando era un relajo, pero un relajo bien definido porque se sabía por experiencia de cada grupo más o menos como funcionaba una reunión, como de alguna manera ir dando trabajo a cada persona y así, pues se entendía lo que el secretario tenía que hacer, aunque como decíamos aquí, aunque no lo hagas pero lo entiendes, se entendía lo que le correspondía al presidente" (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

¹¹⁴ "[Al inicio, los principales problemas a los que se enfrentaron como Fondo Regional] pues, precisamente la organización, la definición del papel de cada quién pero que definir, la dificultad, pero como al principio es como todo es normal es el crecimiento, claro que si eso se va haciendo como un detalle se va previendo, pues yo creo que surge lo que se llama el famoso plan de trabajo. Porque decíamos por ejemplo, en la semana vamos a hacer esto y ni lo escribía y chín, ni se hacía. Hacíamos una minuta y a veces ni se firmaban porque faltaban o por cualquier cosa, pero era una minuta incluso a mano, era como muy improvisado" (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

¹¹⁵ "[La asistencia de los miembros] en promedio yo diría que entre 6 y 8, hasta 10 personas. Pero, en aquel entonces éramos como 6 porque éramos muy poquitos, era uno de cada grupo" (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

ocasionó diversos desencuentros entre los miembros del Fondo¹¹⁶. Entonces, a pesar de la distribución de actividades, los miembros no llevaban a cabo los objetivos del Fondo, por la falta de conocimiento sobre el manejo de cada una de las Comisiones, y más importante aún, por la falta de una visión compartida que delimitará el camino a seguir¹¹⁷. En este contexto, emerge una nueva figura que tenía por misión orientar e informar a través de un proceso de asesoría y capacitación a las instancias del Fondo Regional, guiarlos en un proceso de reflexión y análisis de las acciones que tiene a su cargo el Fondo. En suma, se integra el Módulo de Apoyo.

Un factor fundamental para la operación del Fondo era el apoyo a las organizaciones, por medio del Módulo de Apoyo, un grupo constituido por uno o más técnicos capacitados con los conocimientos necesarios para dar asesoría a los integrantes de las organizaciones, el Consejo Directivo y las Comisiones, en aspectos administrativos; contables; de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos; elaboración de informes y reportes. La selección del Módulo de apoyo, es por contrato, los integrantes del Consejo Directivo son los encargados de elegir al encargado de ésta instancia, además de evaluar su desempeño y trimestralmente determinar si se recontrataba o se cancelaba su contrato¹¹⁸. Sin embargo, los integrantes del Fondo no tuvieron injerencia en su selección, les fue impuesto por el INI¹¹⁹.

En el Fondo Regional, hay una división de actividades, y las organizaciones aún se estaban estructurando, aunque aún de manera precaria la distribución de funciones de cada una de las Comisiones. En este contexto, el Módulo de apoyo en lugar de proporcionar

¹¹⁶ "Porque en la anterior [Mesa Directiva] nos teníamos que juntar cada mes, cada mes. [...] Cómo que a veces de tardaban en llegar a acuerdos, no hacía cada quién su función, por decirle que la secretaria, que el tesorero, y todo estaba muy desorganizado" (Presidenta Xolotzin FRQ).

¹¹⁷ "[...] al principio no, al principio yo creo que cada quien agrupaba el trabajo que se encomendaba, lo difícil era que decir porque muchas veces no sabían cómo hacerle y eso es verdad he, como todo lo que se va abriendo como nuevo, a veces no sabemos ni para donde jalar" (integrante de Hueyetlahuilii FRQ). "...la primera mesa directiva, pues si era otra cosa, y la verdad no podemos echarle toda la culpa a toda la gente que estuvo porque ellos me comentaban, todos vamos aprendiendo no. Entonces, el Fondo ha ido aprendiendo de todo lo que hemos ido pasando no" (Técnico FRQ).

¹¹⁸ INI, "Anexo 1: Funciones" en Manual de Operación. Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ramo 20. INI, SEDESOL, SECODAM, HACIENDA, México, 1999.

¹¹⁹ "[...] luego había un módulo de apoyo donde estaba usted [Roberto, actual Asesor Técnico FRQ], es decir, que todavía estaban apoyados por el INI en aquel entonces, y luego lo soltaban y ya el Fondo les daba recursos" (integrante de Hueyetlahuilii FRQ).

herramientas para consolidar éste proceso, imponía un modo de trabajo a los integrantes del Fondo; ocasionando que los miembros de las organizaciones se dividieran entre las exigencias del INI a través del Módulo de apoyo, y las necesidades de las organizaciones de productores¹²⁰. Si bien el papel del Módulo, se concibió para dar asesoría y acompañamiento a los miembros del Fondo, era evidente que el papel del o los técnicos, estaba pasando de un proceso de apoyo hasta comenzar a “dirigir” las actividades de los miembros del Fondo¹²¹.

Así, el Consejo Directivo y las Comisiones tenían que ajustarse a los requerimientos impuestos por el Módulo de apoyo, y dejaban de lado, el uso de su experiencia organizativa local, ocasionando el surgimiento de conflictos internos al establecer la correspondencia con las nuevas tareas. Con todo, los integrantes de las diversas organizaciones lograron ajustarse y continúan trabajando con el Módulo de apoyo, pero ahora es representado en la estructura organizativa como la Asistencia Técnica del Fondo Regional.

4.3.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli (FRCO)

Los primeros pasos para la consolidación del Fondo, entre 1999 y 2001 fueron inciertos, los miembros de las organizaciones no tenían un conocimiento claro del funcionamiento interno que se requería para formar la estructura organizativa. Debido al alejamiento institucional del INI, comenzaron a organizarse para intentar transmitir el objetivo del programa adecuándolo a los objetivos que perseguían como “*Grupos Étnicos*”, es decir, una agrupación de ayuda a las organizaciones indígenas migrantes, vislumbrando el

¹²⁰ “[...] en un inicio era apoyo directamente del INI, entonces así como que estaban juntos y no, porque era el compromiso por ejemplo en la parte técnica o de apoyo por así decirlo, un compromiso en el INI y luego aparte, entonces, como que no está bien definido como a quién hacerle caso porque había que cumplirle al INI, había que cumplirle a los productores. Pero yo creo que era medio improvisado no, era en San Pablo en aquel entonces, se hacía en la calle en aquel entonces se hacía hasta afuera porque a veces no cabían y entonces se hacía fuera” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

¹²¹ “[Con respecto al papel del módulo de apoyo], ellos ya sabían por así decirlo, porque incluso hasta en la parte de los formatos, ellos decían miren vamos a hacer un formato hasta para pasar lista, un formato para hacer mesa de directiva, vamos a hacer un cronograma de actividades, es decir, vamos a decir que cosas vamos a hacer y en que tiempos, si se cumplían o no se cumplían, pero ya hay un orden en la serie de actividades que empezábamos a realizar verdad. Pues, yo considero que no lo tenían que hacer, pero como que dirigían, el curso de los que estaban en el Fondo Regional” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

fomento de la cultura y la identidad indígena¹²², como ejes de su acción. En este proceso, emerge el intercambio de ideas que en ocasiones termina con las primeras discusiones entre los miembros, que permitieron llegar a procesos de deliberación, con la finalidad de construir acuerdos colectivos¹²³. Se enfrentaron a retos impredecibles que marcaron los primeros roces en las relaciones internas entre los integrantes de las organizaciones indígenas; sin una guía adecuada, los miembros trabajan de la manera que consideraban más adecuada, hasta cuando llegan a salirse algunos miembros, pero sin lograr un éxito fehaciente, lo que ocasiona el desmembramiento interno¹²⁴ que colapsa en la consolidación de grupos con diversos objetivos en su interior.

Comienza una lucha de poder entre las organizaciones que integraban el Fondo, entre aquellos que habían trabajado en asociaciones civiles o en grupos de trabajo, y entre los miembros que tenían fuertes lazos de trabajo al interior del espacio municipal, al desempeñarse como empleados gubernamentales. Se mantenía entre ambos grupos una dinámica de trabajo diferente; en los primeros, el objetivo era consolidar procesos que fomentaran la ayuda a los indígenas migrantes de la comunidad; mientras que los segundos, sólo querían mantener una dinámica partidista ampliada para entretejer una red más del corporativismo del partido imperante de Valle de Chalco¹²⁵.

Los miembros, que trabajan en pro de los grupos indígenas migrantes, comenzaron un fuerte proceso de gestión con el INI, para que el Fondo no cayera en las manos partidistas,

¹²² “Eso fue por ahí del noventa y nueve al 2000, y fue el mismo periodo de conformación del Fondo, en el 2000 a 2001 ya estuvimos trabajando duro formando asambleas, en un año estuvimos haciendo asambleas de todas las organizaciones para poder transmitir y comunicar cuál era el objetivo. Desconocíamos el Fondo Regional, no sabíamos que era, decíamos Fondo Regional pues sí, pero ¿cómo se maneja?, desconocíamos totalmente, pues así, cuando en 2001, reuniones tras reuniones que teníamos que preparar pues si nosotros no sabíamos, menos lo que se estaban integrando apenas, entonces, pero poco a poco tuvimos a ir enseñándonos cómo es que queríamos organizarnos” (Presidente FRCO).

¹²³ “Nos reuníamos allí, en la Hacienda, en la Casa de la Cultura, allí nos reuníamos cada ocho días, cada ocho días y entre semana y teníamos que formar el Fondo cuando estábamos en nuestra minuta de trabajo y lo firmaban todos, pero ya cuando entraron otras organizaciones, decían no esto se tiene que hacer así, este no así” (Presidente FRCO).

¹²⁴ “[El] secretario César Carrera llega, entonces el muere, este y no se llevan a cabo todos los planes y nadie sabe cómo se lleva a cabo el Fondo, empieza el contra conteo de que las críticas, se empieza a criticar todo” (miembro de Artesanos FRCO).

¹²⁵ “[Las organizaciones] se molestaban porque decían que el Presidente no sabía nada, que porque no se trabajaba como era, ellos lo querían manejar como “política” y eso no era política, no” (miembro de Artesanos FRCO).

que se expresaban al interior del municipio. Cuando los miembros que desarrollan su labor al interior de organizaciones civiles, lograron que el Fondo estuviera en sus manos, comenzaron a experimentar la necesidad de llevar a cabo procesos de aprendizaje, con miras a desempeñar sus nuevas funciones.

Para estructurar la organización interna del Fondo Regional, el INI a través de los agentes gubernamentales encargados del programa FRI, tenía la responsabilidad de brindar a los grupos indígenas una capacitación sobre el papel de cada una de las Comisiones, sus objetivos y funciones, pues los integrantes de las Comisiones del Fondo aún las desconocían¹²⁶. El personal del INI comenzó a realizar reuniones con las organizaciones, a fin de profundizar el conocimiento del programa, tenían que aclarar dudas e intercambiar opiniones con respecto a la viabilidad del Fondo, para de esa manera concertar un calendario de actividades y llegar a objetivos comunes. Con todo, ante los miembros de las organizaciones indígenas, quedó la impresión de que ni siquiera la instancia encargada de orientar a las organizaciones indígenas, conoce con claridad los lineamientos programáticos que permiten la correcta operación del Fondo Regional¹²⁷.

La información proporcionada no fue suficiente para incorporar de forma adecuada a las organizaciones porque se necesitaba de un verdadero proceso de capacitación que fuera más detallado y les diera la oportunidad de internalizar la nueva forma de trabajo, y no simplemente esquematizar las actividades que debía realizar¹²⁸. Esto ocasionó las primeras deficiencias organizativas del Fondo Regional, pues los miembros se integraron a la nueva

¹²⁶ “Vinieron y los del INI en ese tiempo, vinieron y dijeron se necesita ahora que formen su mesa directiva. ¿Cómo?, pues ahí tiene que estar el presidente, secretario, tesorero, contralor y ellos conocían la historia de todo eso. Pues la verdad, nosotros carecíamos de todo eso, de conocimientos en eso y entonces, pues bueno” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹²⁷ “Entonces se presenta a CDI, viene CDI y este en aquel tiempo era el INI. Entonces viene Vicente, viene Priscila, viene Rocío y nos informan como se esta manejando [...] Ellos vinieron pero no tenían una gran experiencia ni el conocimiento como se manejaba el Fondo únicamente decían ellos, formen un grupo porque les van a dar un recurso para que se beneficien este dinero es recuperable se va a volver a prestar a otra organización eso fue lo único que ellos nos informaron” (miembro de Artesanos FRCO).

¹²⁸ “La situación es que dijeron que cual era la función de cada presidente, el secretario, el tesorero y pues las comisiones que supuestamente porque ellos tenían ya una, un este como le dijera una hojas, donde decía como es el organigrama del Fondo, como se prepara, del presidente que hay varias funciones, del tesorero, su secretario y su tesorero, vienen las Comisiones que es de evaluación, técnica, porque aun lado de eso es lo que esta del Contralor social, el que controla el sistema del Fondo” (miembro de grupos étnicos FRCO).

dinámica organizativa sin tener claridad sobre cuáles eran sus funciones y responsabilidades¹²⁹.

En este contexto, para que los integrantes del Fondo, tengan mayor claridad sobre las actividades que deben desempeñar, el INI se acerca y fomenta el surgimiento de una nueva figura, el Módulo de Apoyo, instancia que tiene por objetivo, fortalecer las actividades de cada uno de los integrantes en las Comisiones del FRI, para resarcir las deficiencias organizativas, y capacitar a los miembros del Fondo Regional, en aspectos contables, administrativos, de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos, elaboración de informes y reportes. Sin embargo, en lugar de dar asesoría a las organizaciones, en la administración de sus recursos o en aspectos técnicos del proceso productivo, su capacitación se limitó a promover iniciativas propias entre los diversos grupos al interior del Fondo; esto creo nuevamente una división entre los miembros del Fondo, lo que provoca deficiencias en su administración porque los miembros no reciben los medios necesarios para tomar decisiones sobre los problemas que los aquejan¹³⁰.

El papel del Módulo de Apoyo es coadyuvar a la consolidación organizativa del Fondo, por medio de la capacitación constante, no consiste en verter sus opiniones sobre como manejar los problemas o asuntos internos del Fondo, a menos de que se trate de cuestiones técnicas o administrativas, y cuando los miembros le pidan su consejo, de no ser así, no le es posible involucrarse. El hecho, de que al Módulo de apoyo no le quede claro su papel, a pesar de estar establecido en las Reglas de Operación de los Fondos desde la creación del programa, nos habla de la falta de coherencia en la instrumentación del programa. Además, la capacitación adolecía de coherencia, porque constantemente cambiaban las reglas o mecanismos para llevar a cabo las actividades de cada una de las Comisiones. Entre los

¹²⁹ “En ese entonces nos pidieron que fuéramos organizados. Para mi es importante el juntar a la gente, pero sin capacidad de cuál era el camino que hay que avanzar” (miembro de grupo el Pino FRCO).

¹³⁰ “La CDI manda un módulo de apoyo que tenía que encaminar el Fondo, ese joven estuvo aquí con nosotros pero en lugar de estar con la organización y capacitamos fue metiendo ideas en cada grupo uno pa acá y otro pa allá, decía una cosa y luego decía otra y así. Y cuando hacíamos Asamblea de delegados había un jaloneo fuerte, porque unos ya habían dicho una cosa y luego otra, y entonces nos agarrábamos muy horrible” (Presidente FRCO).

integrantes era una constante que la información recibida no era homogénea, de tal manera que continuaba la desestructuración interna del Fondo¹³¹.

Esta situación lleva a los miembros del Fondo Regional a desarrollar estrategias internas para fortalecer su estructura organizativa: 1) asesoría externa, para llevar a cabo los mecanismos de operación del programa¹³²; 2) la autonomía del Fondo para independizarse del Módulo de apoyo, fue un proceso buscado entre los integrantes de las organizaciones por considerar que dicha instancia más que ayudarles fomentaba la división interna del Fondo; reflejado en la falta de asesoramiento en cuanto a seguimientos, evaluación de proyectos, capacitación a las organizaciones en la elaboración de expedientes técnicos o en la administración de recursos¹³³.

A partir de este proceso, rompen lazos con el Módulo de Apoyo, originando que la asistencia técnica actualmente sea contratada por el Fondo, se conforma un apoyo en cuanto a la asistencia y capacitación, más coherente con las necesidades expresadas por las organizaciones indígenas del FRI¹³⁴. De tal manera que el impulsó de dicho proceso, para los integrantes de las organizaciones en el fortalecimiento de los miembros del Consejo

¹³¹ “Desde el principio si llegamos a tener ciertos choques, al INI por la misma razón, por esta razón te llegan, te explican, que la cosa esta así y asado, si esa persona dura una semana o dos semanas, dos veces vienen y te explican más o menos, pero como son cinco organizaciones tiene que explicarle a este, a aquel y la fregada [...] Llegaba y a mí me decía una cosa, más bien en la Mesa dice una cosa, pero cuando bajaba en el grupo decía otra cosa, no pues es que pasó y que lo otro. Principalmente los de esta, este como se llama esto, este de las facturas, a veces no pues tus facturas están bien, eso pasa, viene otro dentro de quince días o un mes y cuando viene ese otro con otra idea, con otra cosa. Me dice, cuando yo le preguntaba ¿qué pasó con tus facturas?, no pues que fulano me dice que todo esta bien, pues cómo que esta bien, le digo a ver déjame ver y no pues que te falta esto más que nada la cantidad no, porque tiene que cobrar la cantidad que se le dio con las facturas aquí te falta esto, esto y esto, y de verdad si batallamos mucho” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹³² “Para que esto [el Fondo Regional] funcione, entonces para eso tenía que prepararme también tome cursos pague algunos seminarios y porque necesitaba eso necesitaba prepararme, este conocer y también buscar asesoría con abogados, con personas de Fondos Regionales y pues sí te decían haz esto, lo otro” (Presidente FRCO).

¹³³ “Entonces para que tú te des cuenta que realmente tú Módulo de apoyo esta trabajando pide por escrito las cosas, todas las cosas se tienen que hacer por escrito para que tú conozcas que es lo que se esta haciendo y con eso no te lo van a dar, porque no esta haciendo nada, nada más esta cobrando y no te va a dar nada y pues que se vaya. Y dicho y hecho porque cuando le exigí el trabajo el seguimiento y la capacitación a las organizaciones por escrito no me lo quiso dar y zas quedo hecho, pues este si es que no me lo habías pedido, pus si, pero tú como mi asesor técnico lo tienes que proporcionar” (Presidente FRCO).

¹³⁴ “Y cuando hoy en día en vez de módulo de apoyo, tenemos asistencia técnica, pues trabaja, para ordenar o planear todas las cosas que tenemos que hacer [...] La asistencia técnica, nosotros ya la conformamos, sí precisamente porque ya no confiamos (Presidente FRCO).

Directivo, quienes ahora deciden democráticamente las acciones que deben llevar a cabo, sin coacción externa.

En suma, desde la perspectiva de los miembros de las Comisiones del Fondo, las acciones de apoyo de la CDI, no han sido las más adecuadas para dar a conocer a las organizaciones del Fondo sus funciones y consolidar su estructura organizativa. Por el contrario, únicamente han causado falta de coherencia en las actividades que desempeñan los miembros de las organizaciones. Los miembros del Fondo, visualizan el apoyo de la CDI, únicamente para otorgar recursos, pero más allá de eso, no existe una vinculación con las organizaciones del Fondo¹³⁵. Los miembros del Fondo Regional han logrado por sí mismos sembrar las bases para el funcionamiento de su estructura organizativa por medio de acciones internas que promueven vínculos de colaboración entre los miembros.

4.4 ESTRUCTURAS DE PARTICIPACIÓN: ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES PARA EL CONSEJO DIRECTIVO, LAS COMISIONES Y LOS DELEGADOS.

El objetivo del presente apartado es describir la inclusión de los integrantes de las organizaciones indígenas a las actividades que se desempeñan en cada una de las Comisiones del FRI, para conocer qué actores se involucran más y por qué. Se destacará el conjunto de fases y procesos que le otorgan un matiz específico a las estructuras de cada Fondo.

4.4.1 El caso del Fondo Regional Quiahchihqueh (FRQ)

Una tendencia recurrente entre los miembros del Fondo, que han desempeñado actividades tanto en las Comisiones como en el Consejo Directivo, es el desarrollo que en el plano individual poseen sobre diversas actividades que les han permitido el impulsó de ciertas capacidades; que emergen de la existencia de procesos de apropiación en los individuos para tener un alto manejo del contexto social, a partir de las habilidades aprendidas desde el

¹³⁵ “[...] hasta cierto punto CDI se esta quedando abajo porque nuestras actitudes peticiones inquietudes ya son mas grandes más fuertes y nosotros nos va fortaleciendo que cada socio cada asociación nos dice queremos esto, hagámoslo. Pero por parte del CDI no hay gran cosa, solamente apoyo a proyecto, únicamente da recurso, pero no dice te voy a apoyar en esto, para que te vayas superando, te vayas recuperando, no, nos dicen. Entonces nosotros conforme estamos viendo que como Fondo tenemos que abrir espacios” (miembro de Artesanos FRCO).

seno familiar hasta la formación de conocimientos más especializados, para conformar atributos más complejos. Este proceso es evidente en la primera Mesa Directiva, que comenzó sus funciones en el año 2000, los miembros que se integraron a las Comisiones y al Consejo Directivo, ya tenían experiencia previa en su organización productiva, contaban con aprendizajes personales que les permitían desempeñar las funciones y actividades distribuidas en el Fondo; dichos aprendizajes conformaron capacidades en cada uno de los individuos, para constituirse en un recurso interno que les permite diversificar y mantener control sobre el entorno, consolidando pautas de relaciones sociales con otros grupos, que tienen detrás no solamente el esfuerzo y la tenacidad de las personas, sino también las condiciones y procesos colectivos que enmarcaron su historia social¹³⁶.

En el primer periodo de trabajo de la primera Mesa Directiva, los Delegados se incorporaron para cumplir una función de servicio, es decir, de apoyo tanto a su organización como a los miembros del Consejo Directivo o de las Comisiones; se participaba en el proceso de planeación, programación y ejecución del Fondo¹³⁷. A través de los cambios en los roles y en las actitudes, los Delegados fundadores del Fondo mantenían un papel activo en las actividades que se tenían que desempeñar para mantener la organización en pie¹³⁸.

En el Fondo, se han desarrollado dispositivos sutiles para la selección de los integrantes a los cargos dentro de la estructura organizativa, que tienen que ver con la apropiación que tienen sobre esas habilidades los individuos, lo que incrementa sus posibilidades para establecerse como parte activa en las actividades del Fondo. En la medición y valoración de

¹³⁶ “[Los primeros miembros del Consejo Directivo, ya sabían cuales eran sus funciones] porque ya habían llevado cargos desde antes; como es el caso de la profesora, ella era la representante de su empresa, en aquel entonces de su organización y en aquel entonces se manejaban por grupos de trabajo, y todo grupo de trabajo va a tener aparte una organización [...]” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

¹³⁷ “...como Delegado, yo siempre dije voy a tratar de ayudar y si no es así pues colaboraré en lo que se pueda, pues para que las cosas funcionaran y ser como apoyo también para los que tenían un nombramiento, por ejemplo en aquel entonces yo decía vamos a ir para acá, vamos a ir para allá. Vamos a hacer una cartita, vamos a hacer esto, era como que el invertíamos un poquito de cada quien no desde mi punto de vista” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

¹³⁸ “[Nuestro Delegado nos comenta] lo que sucede de los jalones y estirones, de las dificultades, también de las cosas buenas que salen, apoyos próximos a salir. Ver como están nuestras deudas porque siempre nos volvieron a reclamar porque estamos atrasados en el pago. Entonces digo, finalmente es el enlace del Fondo Regional y nosotros que estamos al tanto de lo que le pasa al Fondo Regional. Pero también, sabemos de sus necesidades y buscamos la manera de cómo contribuir” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

las capacidades individuales, si bien, no existen criterios pre-establecidos para determinar qué proceso de trabajo, qué conocimientos o qué atributos son los mejores, podemos pensar que al interior del Fondo, tienen sus propias escalas de valoración, de modo que la capacidad individual no depende sólo de las cualidades intrínsecas a las personas, sino de la apreciación de esas cualidades. Para que salga a la luz este proceso de apreciación, los integrantes del Fondo se basan en el ejercicio social que desempeña cada actor en las Asambleas, que constituyen el espacio donde el actor muestra sus potencialidades y capacidades sociales, porque éstas se ponen en acción, cuando se entablan procesos de deliberación y acuerdo entre los miembros¹³⁹.

Otro conjunto de capacidades se constituyen por los conocimientos académicos, resultado de procesos de aprendizaje, que dependen en gran medida de la tenacidad poseída por las personas, como resultado de su esfuerzo. Al utilizar esa masa de conocimientos acumulados, durante las Asambleas se genera un proceso de interpretaciones positivas en los miembros del Fondo¹⁴⁰. Esto nos lleva a que cada persona tiene una red social que propicia que tenga más o menos conocimientos, de modo que se expresa en la capacidad de algunos actores para desempeñarse con todo su potencial.

Cuando se han detectado a los actores, con mayores capacidades a partir de su participación en las Asambleas, se procede a una elección, donde se propone a diversos miembros para cubrir las diversas actividades del FRQ, y se culmina con un proceso de votación¹⁴¹. Con

¹³⁹ “Lo que pasa es que cuando íbamos a las asambleas se opinaba, opinaba y ahora si que los compañeros de allí vieron que tenía agallas para eso, y siempre decía no que es así, buscaba la forma. Y ya después nos dijo que lo iban a lanzar para que fuera Secretario” (Delegado de Osmart FRQ). “Primero un poquito el conocimiento que tú tienes, o sea, dentro de la asamblea la misma gente te conoce.[...] Entonces, ahí se hace una evaluación de quién tiene experiencia en ese tipo de situaciones, y esa persona tiene que ir. [...] Es que en las Asambleas, tú te das cuenta, quien habla, quien opina, quien nada más escucha, quien te da soluciones y quien te pone ejemplos o quién ha estado en otro tipo de organizaciones que te puedan marcar, que digan esto” (miembro de Comisión FRQ).

¹⁴⁰ “Aparte los muchachos me incorporaron por la situación de que sé un poquito de proyectos. Entonces ya el hecho de saber un poquito de proyectos te da en este caso el entendimiento” (miembro de Comisión FRQ). “[...] como ahorita que me quieren este agregar ahí [en el Fondo], pues este Roberto [Técnico FRQ], les gusta, pues porque a mi con la experiencia adquirida y con el conocimiento y con los elementos de análisis, pues soy sujeto de participar dentro de las reuniones verdad, o sea, no me da miedo participar con nadie, porque digo con el conocimiento y con la capacidad que se tiene, pues con hechos, los hechos son los que hablan más que lo que se pensaba de nosotros” (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁴¹ “Pues, ahora si que surgió democráticamente. [...] Si fue propuesta y votación, ahora si que el que quiso, por voluntad” (integrante de Pinturas FRQ).

todo, la gestión realizada por los miembros en las diferentes áreas del Fondo es limitada, pues los integrantes también tienen que desarrollar sus proyectos productivos, es decir, mantienen un doble proceso de trabajo, pues además de representar a los integrantes de las diferentes organizaciones en la gestión de los recursos tienen que desempeñar diversas actividades para el desarrollo de sus proyectos¹⁴². Detectamos que las organizaciones que más participan en las diferentes Comisiones, son organizaciones que se caracterizan por ser altamente operativas (llegando a tener altos niveles de profesionalización) y por tener objetivos muy claros. El modelo participativo favorece la inclusión de un determinado tipo de integrantes a las Comisiones; en detrimento de otros que tienen un proyecto que aún está en proceso de nacimiento y por tanto, requieren más tiempo para el desarrollo de su actividad productiva.

Con el cambio de la Mesa Directiva en el 2003, se ha logrado la correspondencia entre las actividades de los miembros, fincada sobre una división de labores más estructurada¹⁴³. En general, la percepción que tienen el total de integrantes del Fondo, hacia los miembros que desarrollan su trabajo en las Comisiones o en el Consejo, es positiva porque han logrado tener la capacidad para lograr consensos y construir marcos normativos eficaces, claros y flexibles. Esto tiene que ver con la confianza, con el buen funcionamiento del Fondo, con su transparencia, en suma, con su capacidad de gestión¹⁴⁴. Además, los intereses que se representan en la estructura organizativa del Fondo, se establecen con miras al bien del colectivo; no existen clientelismos a la hora de apoyar a los miembros de otras organizaciones, se ha consolidado e internalizado una cultura de ayuda mutua entre los dirigentes¹⁴⁵. La responsabilidad que asumen los miembros de las Comisiones ante los

¹⁴² “[...] La mesa directiva, por tiempos o por trabajo, porque tienen una familia que mantener, el trabajo que desarrollan, pues a veces no están al 100% ahí verdad, o se atrasan un poco. Pero se comprende porque todos estamos en esa situación. La mesa directiva no tiene ningún pago por estar llevando a cabo toda la problemática del Fondo, del desarrollo del Fondo” (miembro de Comisión FRQ).

¹⁴³ “Ahora que se cambió la Mesa [Directiva] siento que ha habido como que más organización” (Presidenta Xolotzin FRQ).

¹⁴⁴ “... para mí el presidente se me hace una persona, pues muy, este muy responsable, muy activa, es muy luchón, la verdad, o sea, mis respetos para este señor. O sea, a veces si es la amistad, sí que tiene, pero el trabajo es el trabajo, lo del Fondo es del Fondo, o sea, para toda su organización” (Presidenta de Xolotzin FRQ).

¹⁴⁵ “[Cuando ingresé el proyecto de mi organización al Fondo] y entonces en vista de que a ellos les tocó defender el mío, yo creo que ahora me tocaba defender el [proyecto] de los demás, esa es la situación” (miembro de Comisión FRQ).

integrantes de las organizaciones, se han construido con la finalidad de mantener vínculos de reciprocidad, donde sus capacidades individuales, se utilizan para el bienestar de todos. Sin embargo, no podemos dejar de lado que la diversidad de miembros conlleva a una asimetría de conocimientos y de información por un lado; y una implicación de experiencia en gestión social, que ocasiona que los integrantes del Fondo potencialmente capacitados se acaben constituyendo en una pequeña minoría que siempre esta presente, pero que difícilmente representa al conjunto de las organizaciones. El Fondo debe implementar mecanismos, para evitar que el proceso de toma de decisiones se encuentre dominado por un grupo.

Por su parte, los Delegados emergen como los representantes directos de las organizaciones ante el Fondo, cuentan con atribuciones otorgadas por sus representados para participar con derecho a voz y voto, en los acuerdos y decisiones que tenga que realizar el Fondo, durante las Asambleas Generales. Una de sus principales funciones es informar a su organización o grupo sobre los acuerdos de la Asamblea y vigilar su cumplimiento; el Delegado emerge como el vínculo de información entre las organizaciones y el Fondo Regional, pues a través de él, los miembros de su grupo, conocen las dificultades de otras organizaciones o de la propia en cuanto a las recuperaciones¹⁴⁶. Los Delegados también, tienen la posibilidad de presentar a otras organizaciones o grupos que necesiten apoyo económico ante la Asamblea General para que ésta decida si se le permitirá su ingreso al Fondo.

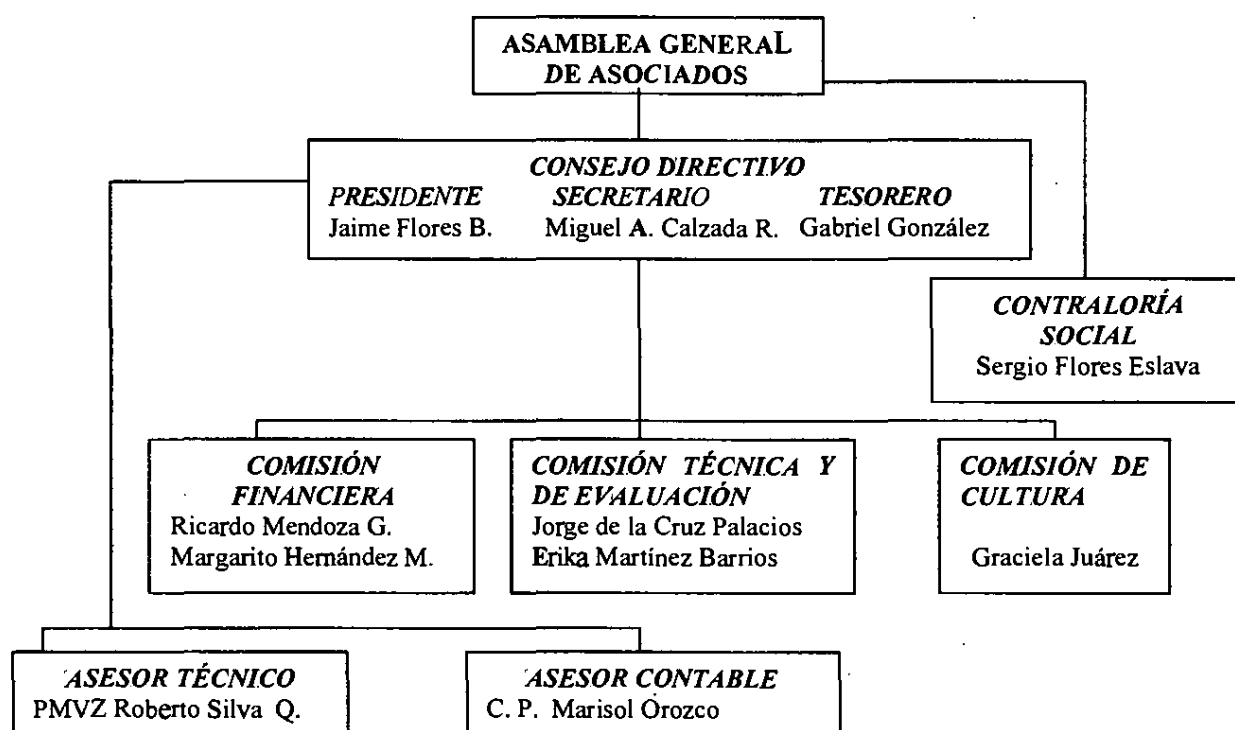
Sin embargo, la responsabilidad que cada Delegado tiene sobre su proyecto productivo, fomenta un alejamiento del Fondo, lo que redundo en una débil corresponsabilidad, pues no realizan un correcto seguimiento de las actividades realizadas por las Comisiones del Fondo; tal desconexión se refleja en la falta de información, que muchos integrantes de las organizaciones poseen. A los Delegados también les corresponde vigilar el cumplimiento de las funciones del Consejo Directivo y de las Comisiones, pero dado el alejamiento que tienen del Fondo, a los miembros de las Comisiones les “delegan” la responsabilidad total de los procesos a desarrollar y de sus resultados, por tanto, aún no se desarrolla un proceso

¹⁴⁶ “...Va a la junta mi comadre, viene, nos explica, pues sabemos de que se trato allá, o sea, no nada más esta ella enterada, sino todos e igual tomamos decisiones para ir y pues siempre hay confianza con el grupo” (integrante de la Comisión de Vigilancia de Xolotzin FRQ).

de rendición de cuentas, donde los miembros de las Comisiones asuman su responsabilidad sobre las actividades a su cargo.

La Asociación tiene como estructura básica de operación a todas las organizaciones, a través de los Delegados que las representan. La estructura de la Asociación será: la Asamblea General de Delegados, el Consejo Directivo, la Contraloría social, vocales de control y vigilancia, y las Comisiones, financiera, técnica y de evaluación, y de cultura¹⁴⁷.

Organigrama¹⁴⁸



Entre los objetivos del Fondo se encuentran¹⁴⁹:

- Propiciar la incorporación de las demandas y los requerimientos de apoyo en materia productiva de las organizaciones indígenas miembros de la asamblea a los esquemas institucionales de planeación local, delegacional y regional.

¹⁴⁷ Ibid. Capítulo III, artículos vigésimo y vigésimo primero respectivamente.

¹⁴⁸ Elaboración con base en la carpeta única del Fondo Regional.

¹⁴⁹ Reglamento Interno del Fondo Regional Quiauhchihueh A. C., en el capítulo II "Del Objeto social y patrimonio". Contenido en la Carpeta Única del Fondo.

- Apoyar a las organizaciones indígenas miembros de la Asociación en la realización de programas, proyectos y acciones productivas, técnica, económica, social y ambientalmente viables, que coadyuven al desarrollo económico y social.
- Estimula, apoyar y fortalecer los procesos de organización social e iniciativas de tipo productivo, que permitan el desarrollo regional de sectores estratégicos de la producción y el incremento de la productividad y el ingreso.
- Dotar a las organizaciones miembros de la capacitación y educación necesaria para lograr el incremento de la producción y productividad, que asegure un futuro digno, aprovechando los programas del Gobierno Federal, estatal o local, y de otras instituciones privadas y sociales.

El campo de acción del Fondo corresponde a los pueblos originarios que habitan en el Distrito Federal, actualmente su cobertura esta en las siguientes Delegaciones: Tlahuac; Xochimilco; Milpa Alta; Cuajimalpa; Azcapotzalco; y Tlalpan.

4.4.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

Para conducir en forma colectiva las actividades del Fondo Regional, se realizan dos procesos de elección: el primero, entre las organizaciones donde es elegido un Delegado para estar presente en las asambleas generales del Fondo; en el segundo, la elección de los integrantes de las Comisiones que cumplen las principales funciones de mantenimiento de la organización. Sin embargo, en el año 2002, al inicio de la gestión de Fondo, a pesar de la elección de los miembros y la integración de cada una de las Comisiones, dichos roles no fueron desempeñados.

Ante tal situación, el Presidente del Fondo, tuvo que suplir las funciones restantes para mantener la estructura del Fondo trabajando¹⁵⁰. La falta de participación de los grupos que se habían incorporado al Fondo se entiende, por un lado, a la luz de la cultura política desmovilizadora; y por el otro, por la intemalización de mecanismos tradicionales de gestión que eran simplemente paternalistas y desmovilizadores de la acción colectiva, que

¹⁵⁰ “[...] Nuestro Presidente, siempre él era, era secretario y era tesorero, o era Comisión, todo él era. Pero ahorita que ya empezamos a coordinamos, como que ya estamos entrando un poquito al trabajo, lo que se dice la carga es parejo y así es como estamos trabajando” (miembro de grupo el Pino FRCO).

ha perpetuado la inmovilidad en la acción de los actores y que es el principal obstáculo de un rol activo en los programas de iniciativa comunitaria¹⁵¹.

La actuación de los actores, se mantuvo atravesada por una convergencia de orientaciones en torno a una mínima agenda compartida de intereses, esto se explica, por los débiles vínculos sociales, que algunos miembros han creado con el Fondo, lo que en consecuencia hace que la distribución de roles sea desigual y se mantenga el peso del proceso participativo en manos de unos pocos actores¹⁵². En la medida que los miembros del Fondo han tomado conciencia de sus nuevos roles, comenzaron a involucrarse, de manera más activa en las actividades del Fondo, y han consolidado procesos de selección democráticos, por medio de una votación que surge entre los Delegados del Fondo, que determina a los nuevos miembros de las Comisiones¹⁵³.

La selección de los miembros, para ocupar cargos en las Comisiones, se sustenta en la *confianza* que encuentra su fundamento en características que cubren ciertos actores: son más constantes y participativos en las Asambleas del Fondo; han tejido relaciones de colaboración entre los diversos grupos indígenas; su formación social, les permite tener un conocimiento previo para la gestionar demandas ciudadanas; las actividades que desempeñan laboralmente, les han proporcionado conocimientos en administración y

¹⁵¹ "Entonces yo tuve que invertir que Comisión Financiera, pues hay Comisión Financiera, Comisión de evaluación y todo ese rollo, pues yo les dije si la Secretaría y el Tesorero no están, yo no los voy a dejar, ustedes apóyenme, entonces vamos a trabajarle, vamos a seguirle, esto hay que sacarlo adelante. Todos dijeron si te echamos la mano y empezamos a trabajar, más y más cercano, somos tres personas, así de que dicen yo le fletó, yo le batalló y bueno, somos tres, hay otros que si se están integrando más, y tienen más interés por lo que estamos haciendo" (Presidente FRCO).

¹⁵² "Pues al principio cuando nosotros llegamos, pues yo veía el concepto, el Presidente era al mismo tiempo el Presidente, al mismo tiempo era el Secretario, al mismo tiempo era Tesorero; y el Tesorero al mismo tiempo era Presidente, al mismo tiempo era Secretario y así. Y nada más eran dos porque la persona que estaba como Secretario, como Tesorero, simplemente no venía nada, más estaba su nombre en el acta constitutiva o jamás estaba ahí para ver las necesidades del Fondo. Entonces así los compañeros batallaron mucho, en eso sabes que ya pasaron por esa falta de participación de los compañeros. Pero yo creo que en este 2004, ya que vamos cada quien va tomando su cargo, aquí te toca esto y esto" (Miembro grupo la Divina FRCO).

¹⁵³ "Se les propone quién quiere ser, no sé, a quién quiere ser, en la asamblea se los propone, por grupo tienen que ser dos personas que nombran quiénes creen, quiénes tiene confianza para dedicarse y para qué. Entonces de ahí de esa manera se hace un organigrama, entonces para que funcione; sino, no funcionaría" (Presidente FRCO).

manejo de recursos¹⁵⁴. Además, también a través de las capacitaciones en materia administrativa, contribuye a ser un candidato óptimo para mejorar el trabajo de las Comisiones¹⁵⁵.

La responsabilidad que conlleva el desempeño de un cargo es alta y los beneficios son pocos, porque se limitan a una labor honorífica que los miembros mantienen sin goce de sueldo, y con amplias responsabilidades, sobre el bienestar de todos los miembros del Fondo¹⁵⁶. Con la distribución de cargos en las Comisiones, se desarrolla el conjunto de responsabilidades y obligaciones que los miembros seleccionados tendrán que desempeñar: desde visitas de campo, es decir, seguimientos a las organizaciones; coadyuvar a las recuperaciones de las organizaciones; consolidar a través del Fondo el proceso productivo de las organizaciones¹⁵⁷.

A pesar del difícil comienzo, las organizaciones integrantes del Fondo Regional, mantienen una estructura horizontal de toma de decisiones, cosa que se refleja en el proceso de interrelación de las diversas Comisiones. Sin embargo, aún no logran incorporar al total de los miembros, manteniéndose una participación limitada a los miembros que se hacen responsables del mantenimiento del Fondo y sobre los que recae el total del trabajo que se

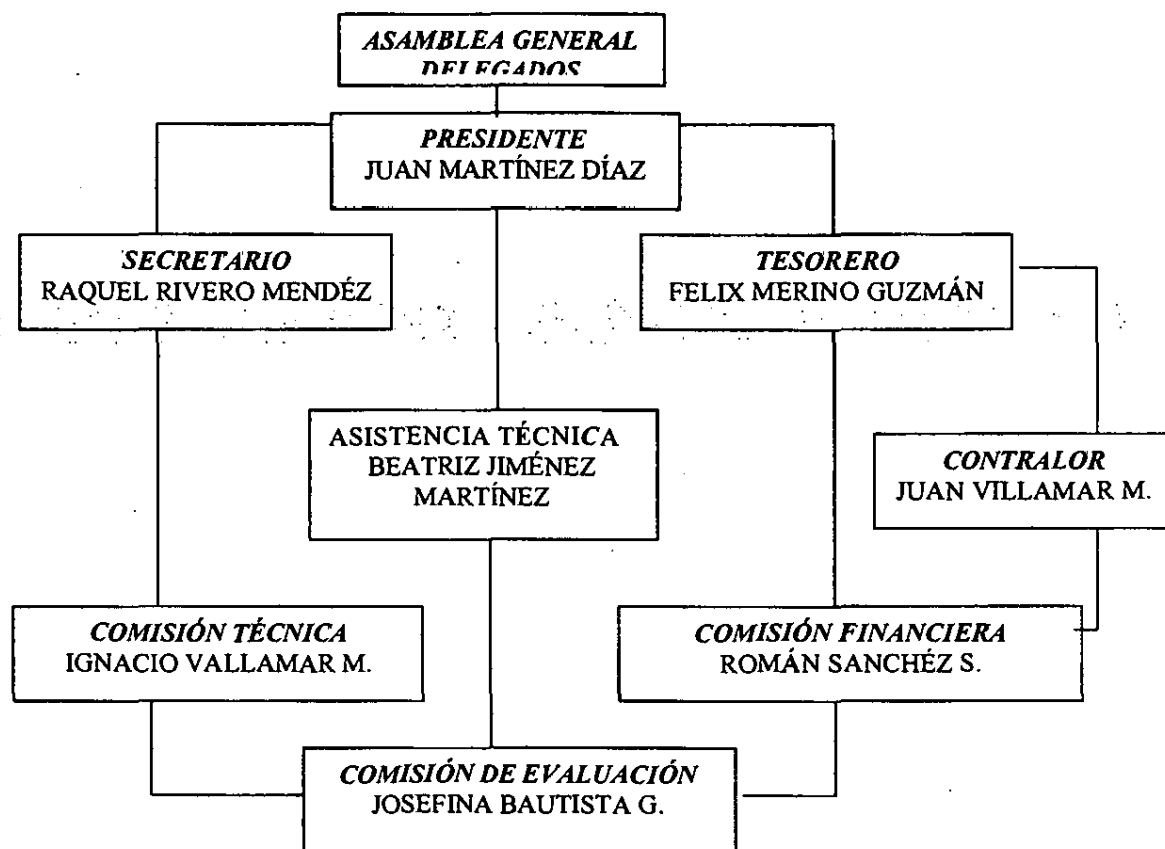
¹⁵⁴ “[La selección de los integrantes para las Comisiones], pues por participación, veían que los que más venían, mediante su participación” (Miembro de grupo la Divina FRCO).

¹⁵⁵ “Entonces en el Fondo yo empiezo aprender como se maneja, empiezo a capacitaciones, empiezo a ver como esta funcionando, entonces me nombran a mi como Comisión financiera, porque ven que ahí más o menos tengo idea de cómo son las cosas. Me nombran a mi como Comisión financiera” (miembro de Artesanos FRCO).

¹⁵⁶ “Yo sí, desde que se inicio [fui contralor], si son 3 años, supuestamente este año apenas estamos terminando, pero al año nos hicieron que se renovara, pero como esto esta duro nadie le atora, no hay quien en una palabra si, no hay quien que dijera, porque para que alguien entre, o que veamos que quede alguien es también que tenga cierta responsabilidad porque sino, la idea es de que esto vaya un poquito adelante” (miembro de grupos étnicos FRCO). “[...] a mi me dicen te nombramos, bueno dicen hace falta una Comisión financiera que va a cuidar del dinero, que debe estar al pendiente de quién paga y quién no paga, todos decían no. Que se hizo votación, para que eligieran a quién; entonces este, se nombraron otros compañeros y me eligen a mi, y pues la mayor voto me lo dieron a mi y quede yo, no” (miembro de Artesanos FRCO).

¹⁵⁷ “Mi encargo es de Comisión técnica [...] me corresponde salir en campos a visitar a los nuevos ingresos, o ya a los que están ingresados, conocer también, como en mi caso como le estoy diciendo, porque no hay suficiente recuperación, y los nuevos ingresos igual es lo mismo, notificarlo y orientarlo antes y hacer[les] [saber las condiciones] [...] [del] préstamo, porque uno cree que si recupera y a veces no” (miembro de grupo el Pino FRCO).

realiza para sostener a la organización en pie. La estructura que mantiene en Fondo Regional Cualli Otli, es la siguiente¹⁵⁸:



El proceso de aprendizaje político y social, determina finalmente la capacidad para ejercer un liderazgo de tipo directivo dentro de las organizaciones nó es una simple acumulación de experiencias más o menos aisladas. La formación de liderazgo está generalmente situada dentro de determinadas tradiciones culturales e ideológicas que le dan marcos y estructuras muy precisos. Así, los miembros que se mantienen en puestos directivos del Fondo, por lo regular pertenecieron a otras organizaciones sociales antes de incorporarse al trabajo del Fondo, esto les ha permitido utilizar su conocimiento previo, como lo constituye, su capacidad de gestión ante las autoridades de diversos niveles de gobierno.

La mayoría de los actores que ocupan cargos en las Comisiones del FRI, tienen una tradición de ayuda mutua que se fomento en su comunidad de origen, esto nos permite

¹⁵⁸ Información proporcionada por el Fondo Cualli Otli A. C.

comprender cuales son los antecedentes de su gestión al interior del Fondo, pues buscan a ante todo ser un espacio para ayudar a los miembros de otras comunidades que permanecen como migrantes en Valle de Chalco¹⁵⁹. Se han consolidado lazos muy fuertes entre los miembros, pues han comenzado a tener la necesidad de afianzar el proceso, a través de su afirmación identitaria al ser copartícipes de un colectivo que buscaba objetivos en común¹⁶⁰. Esto nos demuestra que existe un mayor compromiso social y democrático de sus miembros; sin embargo, la poca tradición democrática inmersa en la entidad, provoca que el proceso de organización del Fondo aún se sustente en el personalismo de un grupo reducido de dirigentes.

Los objetivos del Fondo regional son¹⁶¹:

- Promover y desarrollar sus lenguas, culturas, así como sus costumbres, tradiciones: políticas, sociales, económicas y religiosas de los pueblos indígenas.
- Agrupar a las organizaciones y grupos indígenas de Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México y otros municipios del área conurbana del Distrito Federal, donde existan carencias y discriminación.
- Apoyar a los pueblos indígenas en proyectos productivos, proyectos culturales y proyectos ecológicos presentados por las organizaciones indígenas, que se organicen a fin de obtener recursos que permitan la ejecución de sus proyectos.
- Brindar asesoría gratuita en aspectos legales, contables y administrativos para mejorar el funcionamiento de su negocio.
- Otorgar préstamos crediticios con intereses accesibles.

¹⁵⁹ “[...] Lo mas importante para la comunidad es que estamos abriendo espacio nosotros primero dijimos vamos a tomar capacitación para poder orientar a la gente para poder ayudar a la gente decíamos y sí se ha logrado hoy en día la gente que viene le platicamos, le planteamos cosas, la orientamos y pues la gente queda convencida muy contenta y les gusta” (miembro de Artesanos FRCO).

¹⁶⁰ “Pues, primero más que nada ya es una obligación más que nada, ya es una obligación porque ya por decir de que, desde que hicimos nuestra solicitud también, nos pidieron un acta de ingreso al FR, y hacer una acta del ingreso regional ha de cuenta que entras a una familia....para entrar a esa familia es porque tienes que participar y es una obligación, porque, porque este si el presidente lo ves que esta cansado que ya esta este....con mucho trabajo es cuando él nos invito, participen” (miembro de grupo el Pino FRCO).

¹⁶¹ Información proporcionada por el Fondo Cualli Otli A. C. Carpeta Única del Fondo Regional.

El FRCO, atenderá la zona oriente del Estado de México que abarcará los siguientes municipios, con todas sus localidades: Valle de Chalco, Solidaridad; Chalco; Ixtapaluca; Chimalhuacán; Nezahualcoyotl.

4.5 ACTUACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL FRI: ASAMBLEAS GENERALES

Las Asambleas Generales, se presentan como el espacio de discusión y consenso entre los integrantes del Fondo, para llevar adelante los retos y resolver los problemas; también es el lugar en que convergen las nuevas organizaciones indígenas que buscan su acceso, para el mejoramiento de su desarrollo productivo. Representan el espacio que puede promover o inhibir la participación de los integrantes en la toma de decisiones colectivas.

4.5.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchiuhqueh

Durante la primera Mesa Directiva, el trabajo que se desempeñaba en las Asambleas Generales consistía en explicar el avance en la gestión de los recursos que se distribuirían a las organizaciones¹⁶². Y cuando se había distribuido el objetivo era vigilar la correcta aplicación del crédito para lo cual se hacían visitas relámpago a las organizaciones como un mecanismo para mantener el control sobre las recuperaciones. Es evidente, que para los integrantes, lo más importante era seguir al pie de la letra la normatividad, donde se le exigía al Fondo cumplir con las recuperaciones en tiempo y forma; sin embargo, como muchos grupos no estaban consolidados como tal, se encontraban en plena formación, los proyectos financiados, no daban las ganancias suficientes, que otorgarán a las organizaciones un margen de utilidad coherente para recuperar en el tiempo establecido.

En las primeras Asambleas en el año 2000, entre los miembros se daba la oportunidad, para crear vínculos, de ayuda mutua, se busca la consolidación del Fondo como un todo. La

¹⁶² “[...] en aquel entonces, inclusive la asistencia [a las Asambleas] a veces era más que nada para los que no tenían nombramiento, entonces era para comentar como están los apoyos, como se están bajando, como de repente hasta ahí se organizaban para visitar a tal grupo para ver como le va, vamos a ver si ese grupo puede o no pagar, porque muchos grupos, en aquel entonces todavía están en el proceso de constitución. Entonces muchos grupos eran muy, muy jóvenes estaban en su nacimiento. Actualmente, esos grupos yo considero que estaban fresquitos, en aquel entonces todavía estaban definiendo lo que hacían y para dónde y para cuándo van” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

reciprocidad entre los integrantes del Fondo, facilita la resolución de problemas de acción colectiva, y se fomenta el compromiso por medio del asociacionismo voluntario¹⁶³.

Durante esta etapa en las Asambleas, hay largos procesos de discusión entre los miembros, esto nos habla de una falta de acuerdos, que incide directamente sobre la fragmentación del Fondo en cuanto a las actividades que se tenían que llevar a cabo, porque las opiniones de los miembros se multiplican anárquicamente y nadie es capaz de canalizarles para obtener un resultado concreto¹⁶⁴. Ante esta encrucijada, los integrantes del Fondo buscaron una salida para sus problemáticas organizativas, reflejadas principalmente en su falta de integración, deliberación y acuerdos colectivos. Buscan conocer la experiencia de otro Fondo para recuperar elementos clave que les permitieran cohesionar su trabajo organizativo¹⁶⁵. Con este antecedente, el trabajo del Fondo se articula, y la Mesa Directiva comienza a tener mayor coherencia, aunque aún se mantiene como tema central, la falta de recuperaciones de las organizaciones y la deliberación que se entabla entre los miembros gira en torno a las posibles soluciones que se pueden implementar para superar esta contingencia¹⁶⁶.

Con el cambio de la Mesa Directiva en el 2003, los miembros del Consejo Directivo, se presentan como los encargados de abordar y explicar los temas que serán tratados en cada Asamblea, para su discusión, análisis y deliberación, junto con los Delegados, para que a

¹⁶³ “[Si conozco a los miembros de otras organizaciones], incluso hay apoyo, yo lo que me ha tocado es como que hay dificultades en cuanto al conocimiento de cómo manejar algunas áreas aquí y sobre todo en el aspecto del mercado, que es el... mi área que más o menos domino y que de repente ellos se enfrentaron poquito antes al mismo problema y me dijeron no pues hazle así. Y lo mismo, yo también algunas dificultades que en algún momento tuve y luego me platican y ya les digo hazle así también. Es una cadenita de intercambio, de conocimiento y de apoyo” (integrante de Hueyetlahuilii FRQ).

¹⁶⁴ “[...] hubo en un tiempo, un poco las discusiones incluso en reuniones y como nos platicaba pues de que llegaba a las 2, 3 de la tarde y salían a las 6,7, 8 [de la noche] y pues no, no llegaban a ningún acuerdo. Pues yo creo que como uno, eso es lo normal. Pues porque en plena formación hay diferentes ideas no y pues nunca van a coincidir y pues yo creo que hasta ahorita siguen igual pero ya es menos, como que ya se están acoplando” (integrante de Pinturas FRQ).

¹⁶⁵ “[...] Empezábamos a trabajar, eran los inicios de aquí del Fondo cuando se propuso ese viaje y fuimos varios. Fuimos de los primeros, yo creo que fuimos hora si, que los iniciadores verdad; sí, que serían como cinco o seis de las organizaciones. [...] Hicimos un viaje a Puebla fuimos a ver como se trabaja en ese Fondo con experiencia. [...] Este Fondo también era un grupo, como éste de hecho, diferentes grupos, diferentes actividades. Pero los de Puebla, es más dedicado al campo. Pero, por funcionamiento, pues para tomar un poco” (integrante de Pinturas FRQ).

¹⁶⁶ “[...] a veces hay pura pelea ahí de que no pagan, hay que ir a verlos, porque no han pagado y de ahí a veces pues si, de que se trata de los Fondos” (Miembro de Techinantlactl FRQ).

través de su decisión, den su aval sobre las acciones que se deben emprender en el Fondo¹⁶⁷. Los temas que se manejan en las Asambleas son: la falta de recuperaciones de las organizaciones y los problemas que plantean éstas para el pago oportuno de su préstamo o dudas sobre cómo esta marchando el apoyo a las nuevas organizaciones. A pesar de que continúan arrastrando problemas sobre los mismos tópicos, pero hay mayor claridad sobre la temática a seguir en la Asamblea¹⁶⁸.

La Asamblea se establece como un espacio donde los integrantes que tienen problemas pueden expresarlo y buscar el apoyo del Fondo para establecer líneas de acción, a través del consenso de todos los Delegados¹⁶⁹. Sin embargo, la actuación de los Delegados en las Asambleas se limita a su participación cuando no puede cumplir con las recuperaciones; es importante producir procesos que articulen a todos los Delegados, porque la dinámica desarrollada en la Asamblea puede degenerar en un monologo donde el discurso es dominado por una élite, lo que imposibilitaría la deliberación¹⁷⁰. Los Delegados, que más intervienen en las Asambleas y tienen una mayor interrelación con los órganos participativos se caracterizan por provenir de organizaciones altamente operativas y por tener unos objetivos muy claros. En cambio, quienes son más reservados y tienen un papel

¹⁶⁷ “[...] La Mesa Directiva se tiene que dar sus tiempos para esas cuestiones de tramites y todo eso, pero este apoyo, yo creo que es fundamental [...] hay un programa, que estructuran antes de que digas nada, hay un programa, te dicen todo, y ya nada más vas a que te informen a que des tú visto bueno, de si sí está bien, o no, y no te desgastan. Como integrante no te desgastan” (miembro de Comisión FRQ).

¹⁶⁸ “[En las asambleas] hay una buena información de lo que trabajan [...], en el caso de las organizaciones. En el caso del Fondo, ahora si, que si se aplican no, y si hay una buena observación en ese sentido, es un... se aplican a trabajar para lo que están (Delegado de Girasol FRQ). “[...] tienen, vamos un orden, comentando cuáles son los puntos a seguir, elaborándose siempre una orden del día y los puntos que se van a tocar. Me parece bueno, que el ambiente es bueno porque igual los participantes tratan de estar en distinto momento y participar con ideas, puntos de vista y vamos, se tiene el material adecuado para poder hacer la dinámica” (miembro de Vecker FRQ).

¹⁶⁹ “Bueno las Asambleas del Fondo se me hacen muy confortables, no son, no las hacen pesadas, se hace como un ambiente familiar, como que ya nos conocemos todos, ya se oyen las opiniones de todos y no se hace tan pesadas en realidad. Y lo que me gusta de ahí es que se le permite a cada uno expresarse, si sé esta de acuerdo en tal situación o si no está conforme, o sea, que si no es un problema por algún pago o algo, pues lo hablamos, decirle pues sabes que tengo este problema, ¿cómo me ayudas?, o ¿qué podemos hacer?, nos dan alternativas y nos apoyan, eso es lo que me gusta” (Secretaria de Xolotzin FRQ).

¹⁷⁰ “Sería bueno, este escuchar las experiencias de los otros, de las otras gentes, pero yo por ejemplo veo que la participaciones casi nula no. Habla solamente cuando se le esta requiriendo para dar información de cómo va su desarrollo con su proyecto, realmente es lo que hacen pero yo siento que debería ser diferente, hay que hacer aportaciones pero para bien de todos, no nada más para el bien de alguien, para salir de mi compromiso, o sea, yo les decía realmente hay que demostrar que realmente lo que se gestionó lo que le dieron a uno realmente lo va a trabajar no, a base de muchas cosas, a base de sacrificios” (integrante de Porcicola FRQ).

más pasivo, sobre su capacidad de interlocución, y fomentan recurrentes dudas sobre la representatividad que brindan a su organización.

Las reuniones de la Asamblea General, se concibieron como un espacio de discusión y análisis para la toma de decisiones, así como para la evaluar tanto los avances como los problemas de tipo operativo, administrativo y de organización, planteados por los Delegados. Sin embargo, en el Fondo hasta ahora no existe un involucramiento total de los Delegados¹⁷¹; si tomamos en cuenta, que cada uno de los Delegados tiene diferentes capacidades, esto nos da luces sobre su grado de involucramiento en las Asambleas, pues cuando no conocen los mecanismos de resolución de los conflictos que se les presentan como Fondo, toman una posición reservada y no se incorporan al proceso de deliberación, únicamente manifiestan su acuerdo o desacuerdo con su voto¹⁷². La dinámica desarrollada en las Asambleas¹⁷³, no ha permitido que los integrantes tengan relación entre sí, y compartan vínculos de ayuda mutua, para acrecentar una vocación cooperativa, que mostraría los cambios en los valores y las practicas encaminadas al desarrollo¹⁷⁴.

La cohesión entre los miembros del FRI es difícil porque la dinámica participativa fue tomada verticalmente y desde fuera, y esta habitualmente sujeta a un programa pre-definido, y la decisión misma de incluir la participación de las organizaciones en la definición de los proyectos o en la toma de decisiones internas del Fondo, no forma parte de la forma de trabajo de las organizaciones. para que el Programa realmente funcione las

¹⁷¹ "Lo que pasa es que la dinámica no es participativa, la dinámica nada más la lleva la gente de la Mesa Directiva y alguno que otro [Delegado], los demás no hablan absolutamente para nada no. Entonces, la dinámica se trata de que todos hagan verter sus experiencias, pero que sean experiencias propositivas, no experiencias que sean reiterativas, de hay no pude, hay que no sé, eso ya no, o sea, son cosas que se tiene que hacer con madurez para que esto permita que esas recuperaciones realmente caigan otra vez al Fondo Regional y ese fondo sea proporcionado a los grupos para fortalecer; que el Fondo realmente como parte de una asociación civil, le dé un ejemplo al verdadero desarrollo, a lo que es el Distrito Federal" (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁷² "Pues, yo creo que todos los temas son importantes, porque hay algunas cosillas que no conocemos este he... pues ya nos van sacando, porque se manejan, cómo son así. Entonces, de alguna manera nos ayudan, y son importantes" (Delegado de Girasol FRQ).

¹⁷³ Los integrantes que originariamente coadyuvaron a la consolidación del Fondo, después de que terminó su gestión de apoyo al Fondo, se alejo tanto de las Asambleas como del trato con otras organizaciones del Fondo. Actualmente muchos de ellos se dedican exclusivamente a consolidar su organización.

¹⁷⁴ "La oportunidad de platicar con los miembros que se dedican a otros proyectos porcinos ha sido muy poco" (integrante de organización Bonanza FRQ). "Si, si nos conocemos de vista, he... porque de organización no, conoces y hasta ahí" (Delegado de Girasol FRQ). "En las reuniones, de vista, quizás de nombre, en las reuniones más que nada" (miembro de Vecker FRQ).

organizaciones deben sentirlo como algo propio, responsabilizarse por los problemas que se abordan y participar en su solución. Además, la participación nunca puede abstraerse sin considerar el contexto donde en el que se ejecuta, el tipo de trabajo de los productores locales del Distrito Federal, actualmente es individualista, es decir, grupos de trabajo básicamente de familiares. Anteriormente existían grupos de trabajo, los comuneros, ejidatarios, los menos, siguen agrupados bajo esta forma de producción, donde la producción no se desarrolla por medio de cooperativas que agrupen varias organizaciones o grupos; dicha tendencia nos habla de la forma de trabajo que mantienen los productores del DF, es decir, no se construyen redes de producción, sino que cada productor desarrolla su proyecto productivo, es un proceso meramente individual¹⁷⁵. Entonces la propia dinámica del Programa rompe con ésta perspectiva y construye una nueva visión, que fomenta la vinculación entre diversos tipos de productores. Con todo, el proceso se encuentra en marcha, los cambios sobre la estructura social aún están por verse.

En el Fondo, hasta el momento la interrelación entre los miembros, se ha mantenido muy baja, no se han estrechado los lazos entre los productores que se dedican a la misma actividad para consolidar un intercambio de experiencias y conocimientos que pudiera contribuir al mejoramiento de cada uno de los proyectos individuales. De hecho, muchos de los integrantes de las organizaciones no asisten a las Asambleas, debido a las actividades que son muy demandantes en sus proyectos. Pero más allá de eso, es porque consideran a las reuniones como un contratiempo que no pueden tener, pues tienen que hacer funcionar su proyecto para poder solventar el pago del préstamo¹⁷⁶.

Con el único fin de cumplir con el requisito de la asistencia a las reuniones, designan a dos miembros de la organización para desempeñar el papel de Delegado, quién les informa los

¹⁷⁵ "Es difícil hacerlos cambiar de forma de pensar de ideas, porque aquí la idiosincrasia del productor a nivel del distrito federal pues es muy individualista verdad, son productores que de verdad es difícil hacerlos trabajar de manera este organizada verdad. Los grupos que este que mejor se desempeñan son sobretodo los familiares. [...] No es lo mismo que un productor trabaje de manera aislada a que trabaje de manera conjunta, a que las fuerzas se unan, a que trabajen de manera particular pero buscando otras alternativas, otras perspectivas que le pudieran plantearles un desarrollo dentro de la comunidad o dentro de los mercados locales" (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁷⁶ "...yo no tengo el tiempo para estar ahí [...] es porque yo creo [que le pasa a otros compañeros porque] se dedican más a su proyecto y esto, [es decir, participar] requiere mucho tiempo" (integrante de organización Bonanza FRQ).

temas tratados en las Asambleas, pero para los miembros de las organizaciones, la información de las Asambleas les parece lejana, no tiene que ver con los problemas a los que enfrentan en su organización, no hay una interacción real con el Fondo, sino hasta el momento en que alguna organización no puede cumplir con su pago y tiene que presentarse para explicarlo¹⁷⁷.

Ante los problemas y retos que cada una de las organizaciones tienen que enfrentar para mejorar el desempeño de su proyecto productivo, la asistencia a las Asambleas no les parece fundamental y no le encuentran sentido. Entonces, de continuar esta tendencia, el dialogo se producirá entre un número limitado de personas que disponen de un mínimo de información y de interés para hacerlo. Se necesita generar un proceso que logre transferir y trabajar con la totalidad de integrantes, para fortalecer sus capacidades personales y grupales para su constitución como actores sociales¹⁷⁸. De lo anterior, se deriva la prorroga que solicitan algunos grupos, para el pago de su préstamo y aunque en algunos casos ha funcionado; el principal tema que se expresa en las Asambleas, y continua vigente desde la formación del Fondo, versa sobre las recuperaciones.

En este contexto, es evidente que las organizaciones no han alcanzado suficiente fortaleza, muchas de ellas se encuentran en situación precaria, debido a diversos factores entre los que destacan: la falta de espacios para la comercialización, la competencia con otros productores altamente tecnificados, los bajos precios que se pagan por sus mercancías

¹⁷⁷ "Porque yo no estoy muy hecho para ese tipo de cosas. Pues, por ejemplo aquí con lo del Fondo no participamos mucho, esto es más abocado a Graciela, ella es hora sí a la que le encargamos lo administrativo y todo eso. Y yo me dedico más a la producción" (integrante de Pinturas FRQ). "...hay una persona que se dedica a ver eso y es Miguel, el es el delegado de ellos, y es parte del grupo, además es el secretario [del Fondo] y pues él es el que se dedica a eso. Porque nosotros estamos más dedicados a sacar el trabajo, estamos más enfocados a ver lo del taller, que pues mire mi esposa es la que se dedica a ver la calidad del trabajo, yo tengo que ir a la empresa a ver los cobros, el material, la habilitación como le llamamos. O sea nos repartimos el trabajo" (integrante de Osmart FRQ).

¹⁷⁸ "Pues yo ya propuse varias cosas con ellos, pero bueno la cuestión es que vuelven a caer en el mismo error son tan reiterativos que no avanza en el proceso, la gente se aburre la gente se cansa y creo que hay cosas más importantes que asistir a una reunión que le quite cuatro o cinco horas, sentado o escuchando los mismos elementos, los mismos argumentos de la gente de que no tienen, de que no pueden, de que no avanzan, de que no, nada no. Entonces yo en algún momento comentaba con ellos de que bueno somos gente madura, somos gente que realmente sabemos porque tenemos una gran diversidad de elementos ahí verdad, con gente con diferentes experiencias, con diferentes carreras" (integrante de Porcicola FRQ).

frente a los altos costos de su producción; esto ha llevado a varios grupos hasta el desmembramiento de sus organizaciones.

Con todo, también existen grupos que a pesar de la prórroga ofrecida por el Fondo, no recuperan los recursos. Esto ha planteado diversas situaciones dilemáticas entre los Delegados, pues a pesar de la petición expresa de todos los miembros de la Asamblea, para hacer que esos grupos salden su adeudo, no lo han logrado. Han realizado visitas y seguimientos a éstos grupos donde les expresan sus obligaciones, y les hacen invitaciones constantes al Fondo para que los miembros de la Asamblea puedan hablar con ellos; sin embargo, no se ha logrado que respondan a tal solicitud¹⁷⁹. Durante las Asambleas se ha expresado que la falta de pago, en tales organizaciones, se debe la desviación de recursos a otras actividades que poco tenían que ver con los proyectos que se habían planteado, porque los proyectos de éste tipo de organizaciones, no presentaban la viabilidad que el programa FRI exigía, fueron seleccionadas por el INI (actualmente la Delegación del Área Metropolitana-CDI), simplemente por tratarse de grupos de trabajo que ya habían tenido contacto con el Instituto¹⁸⁰, sin tomar en cuenta la viabilidad de su proyecto, en muchos casos se trató de organizaciones fantasma que únicamente se reunieron para cubrir los requisitos y al obtener el crédito ignoraron el convenio que habían establecido¹⁸¹. Esto, ha llevado a que la dinámica desarrollada en las Asambleas sea “reiterativa”, porque siguen teniendo el lastre de dichas organizaciones y no se ha podido establecer un mecanismo que permita la recuperación de los recursos¹⁸².

¹⁷⁹ “Pues sobre todo la problemática de los grupos, que hay grupos que están muy atrasados, que hay un recurso que se ha destinado para esos grupos y que llevan un período de tiempo de tres, cuatro años y que no han recuperado absolutamente ni un solo centavo. Entonces uno de las grandes temáticas o uno de los grandes problemas con ellos, es que yo siempre hago hincapié en que deben de ser más enérgicos en la cuestión de la recuperación para con la gente, con los delegados de los grupos como representantes de las organizaciones” (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁸⁰ Ver primer apartado de este capítulo.

¹⁸¹ “Que es lo que ha sucedido, que la gente toma el recurso y lo desvía para otra actividad eso es algo que considero que es bien importante. Eso, son cosas que hacen que no avance el proceso [...] pues no hay recuperaciones, la gente no se compromete con el proyecto no, los proyectos realmente no aterrizan bien, a donde deberían de estar [...] Entonces yo escuchaba a unos abogados que se hacían de la vista gorda no, que decían que no sabían, que no entendían; como va a hacer posible no, que gente con capacidad, con conocimiento, este se hagan de la vista gorda, se hagan los muertos no, no pues es que yo no sé, yo no sabía, yo no entendí.” (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁸² “Entonces en las reuniones son bien reiterativos, son muy tediosas, son muy cansadas, son muy todo este, y yo la verdad a mi no me gusta. A mi me gusta que las cosas sean muy claras muy precisas y con un panorama que no sea tan reiterativo verdad” (integrante de Porcicola FRQ).

El trabajo del Consejo Directivo y las Comisiones ha consistido en realizar visitas a las organizaciones para buscar la recuperación del crédito de las organizaciones deudoras, y hasta la fecha han invertido gran cantidad de tiempo para andar a la cobranza. Empero, la falta de resultados positivos, en algunos Delegados causa desconfianza sobre la veracidad en las acciones de seguimiento hacia las organizaciones¹⁸³.

El proceso participativo hizo recaer sobre los beneficiarios la actuación tanto de las Comisiones como de los Delegados, mediante la estructura normativa de los Fondos; sin embargo, no les proporcionó las herramientas que les permitieran ejercer dicha disposición, como consecuencia, la Asamblea se ha convertido en un espacio de deliberación, pero que gira sólo sobre la manera en que se pueden recuperar los recursos, a través de visitas o por medio legales. No se plantean temáticas para el apoyo de los proyectos productivos de los organizaciones.

4.5.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

Las asambleas son un mecanismo que permite el involucramiento de los diversos actores sociales, donde se plantean los esquemas de planificación de actividades y las problemáticas a las que se enfrenta el Fondo. En las primeras Asambleas durante el 2002, los temas giraban en torno a la forma en que las organizaciones tenían que cubrir sus pagos¹⁸⁴. Sin embargo, para llevar a cabo sus funciones los integrantes del FRI era necesario que tuvieran clara la normatividad del programa, así como sus objetivos y metas.

Hecho que se reflejó en la falta de coherencia en las primeras asambleas, pues en gran medida la falta de capacidad de la CDI, para dar a conocer las funciones de las Comisiones, resulta evidente que para los miembros de las organizaciones no quedó claro cuál era el objetivo del Fondo y cómo llevar a cabo su funcionamiento, esto implicó que los

¹⁸³ “Dicen que ya va avanzando, y que ya se les ha presionado, y que tiene que recuperar, y que todas las cosas de este tipo, pero no sabemos si lo que nos dicen es verdadero o no” (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁸⁴ “En la primera asamblea que se llevo en 2002, la primera Asamblea General, pues este se platico únicamente allí como se iba acordar los pagos, este.....he como se podría apoyar al Fondo, pero son cosas que nunca se llevo a cabo porque, mucha gente no tenía la visión, no conocía o no le daba la importancia, no le entendían que era el Fondo, ¿qué significaba eso?, y otros decían, no esos ya van a sacar dinero para ellos. Hoy en día ya es diferente, pero eso fue lo primero” (miembro de Artesanos FRCO).

integrantes de las Comisiones comenzaran a distribuir el mensaje que habían recibido, entre los miembros de las organizaciones de una forma limitada¹⁸⁵.

A partir de este antecedente, podemos comprender el proceso de ruptura entre las organizaciones, y la dinámica de confrontación que existió en las primeras Asambleas, pues cuando se querían llevar a cabo las reglas estipuladas por el Programa, comenzó un proceso de enfrentamiento ocasionada por la falta de conocimiento de la normatividad del Programa en cuanto a la revolvencia de los recursos que causó las primeras diferencias entre las organizaciones, pues muchos de sus integrantes habían tenido apoyos del gobierno y no habían tenido que recuperar el recurso; la dinámica de fortalecimiento del Fondo, les causaba mucha desconfianza porque no quedaba claro quiénes serían los beneficiarios de tales acciones¹⁸⁶.

Es evidente el trabajo de deliberación entre los miembros y la concertación de acuerdos para superar las contingencias y mantener la estabilidad interna del Fondo. También tuvieron que enfrentarse a la falta de participación de los miembros en las Asambleas, debido en gran medida a que no existe una retribución al tiempo que se invierte en las actividades que lleva a cabo el Fondo¹⁸⁷. Además, las organizaciones no encuentran lógica en la estructura del Fondo y, por tanto, no se incorporan en las asambleas, consideran que

¹⁸⁵ “Entonces de ellos, el que no es costurero, es mecánico, Juan Martínez el Presidente es mecánico, el de evaluación es costurero y el otro que lo metieron de evaluación es un chilango [...] [Los de la CDI], todo lo explican de una forma así a su manera. [Y cuando quieren explicarlo a los miembros de las organizaciones no pueden] porque desgraciadamente todo el trabajador sino esta preparado, pues que puede decir, más que de lo que esta a su alcance no; dice que esto es fácil, que esto es así, pero si no lo sabe a fondo, desgraciadamente no te puede explicar cómo es desgraciadamente, eso fue lo que pasó. [Con la CDI, el problema] es [la] mala comunicación por decir, un ejemplo, la representante del área metropolitana porque es muy diferente de que platiques con ella directamente y de que mande a un responsable y todo eso ahí es donde viene lo mal explicado no” (miembro de grupos étnicos FRCO).

¹⁸⁶ “[...] otros que están conmigo y ahí junto con ellos platicábamos lo que teníamos que hacer para sacar adelante esto, no pues vamos a ver con estos cuates, el que quiere pagar que pague y el que no quiere pagar pues que no pague, vamos a ver como podemos trabajar tiene que recuperar cuando ya vea el Fondo caminando ahí se van a dar cuenta de que no es como ellos dicen, entonces así lo hicimos, tres, cuatro o cinco andábamos nos poníamos de acuerdo y empezábamos a trabajar de esa manera y así agarró paso el Fondo” (Presidente FRCO).

¹⁸⁷ “Pues también falta mucho de participación de los compañeros, pues [...] se ha estado cambiando el Secretario seguido, no vienen, o sea a la gente no le gusta mucho participar, porque, pues porque no hay un sueldo. Todo es social, yo creo que eso ha hecho que los compañeros no quieran participar. Pero pues es bonito, al menos para mí, porque se aprende, por eso yo soy casi el único que participa de mi grupo más, porque vengo casi diario, cada tercer día” (Miembro de grupo la Divina FRCO).

su presencia no afecta ni contribuye a su mantenimiento y que las decisiones que se toman en el mismo no son de su interés, prefieren dedicarse a sus proyectos para cumplir con las recuperaciones¹⁸⁸.

En este contexto, la durabilidad de la organización dependerá de la creación de un ambiente amistoso y tolerante, la atención centrada en las problemáticas que deben resolverse, el trato entre participantes y la asistencia técnica, donde debe coexistir una voluntad constructiva. Los temas planteados en las reuniones giran alrededor de la atribución de recursos a proyectos concretos, las exigencias de la CDI y las acciones a tomar con las organizaciones que no han recuperado; pero manteniendo siempre un consenso colectivo hacia los temas¹⁸⁹. En este proceso, el Fondo mantiene un entramado asociativo estable, porque los mecanismos deliberativos ponen énfasis en la capacidad de reflexión y de dialogo entre los integrantes cuando aportan tanto sus necesidades como su sentido común, para resolver los problemas que se les presentan, existe un ambiente de respeto entre los miembros que permite conformar un proceso decisorio que da cabida a todos los puntos de vista y genera el consenso entre los miembros¹⁹⁰. La dinámica participativa desarrollada al interior del Fondo se consolida a través de un proceso de dialogo que implica un proceso dual: 1) toma de conciencia de la problemática existente y de sus causas, así como de las acciones que pueden llevar a la superación de la situación; 2) los miembros del Fondo se convierten en protagonistas y determinan el tipo de intervención que debe realizarse dada la situación a la que se enfrenten¹⁹¹.

¹⁸⁸ "Bueno la confianza más que nada en la gente no, hay mucha gente que empieza con mucho entusiasmo y con el paso del tiempo en lugar de que se acerque más y por cuestión de trabajo no pueden ir, no pueden ir" (miembro de Artesanos FRCO).

¹⁸⁹ "Hoy en día, la Asamblea General de Delegados se informa todo el procedimiento, logros, lo que queremos hacer o conseguir y propuestas que hay o canalización que hay con otras instituciones se les informa y dicen no pues si esta bien, y también aceptar las propuestas de todos, para hacer un análisis de que nos conviene y que no nos conviene no" (miembro de Artesanos FRCO).

¹⁹⁰ "[En las Asambleas] no vienen todos los miembros pero si como el cincuenta porciento, y hay unos que no vienen, pero si viene el representante, entonces ellos ya proponen, opinan o aprueban o desaprueban de lo que se hable" (Presidente FRCO).

¹⁹¹ "Pues entre todos se trata de buscar la mejor manera, no si se trata de problemas del grupo, se trata de que no se perjudique mucho, ni tampoco al Fondo, se trata de que se solucionen las cosas, pero pues la decisión, bueno la avalan los delegados; así se lleva" (Miembro grupo la Divina FRCO).

Emerge la cooperación y la interacción entre diferentes organizaciones, lo que favorece el aprendizaje colectivo, ya que por medio del intercambio de argumentos y experiencias, llegaron a hacer compatibles sistemas de creencias que de otra manera mantendrían distanciados a grupos de actores¹⁹². Entre los miembros, se han creados vínculos de colaboración, donde se apoyan para la gestión de recursos ante la CDI, espacios para la comercialización de los productos de los miembros y proyectos culturales, principalmente. Entre los integrantes del Fondo se ha consolidado un proceso de intercambio de experiencias que contribuye a fomentar vínculos de ayuda mutua¹⁹³. En las Asambleas se fortalece la identidad de cada uno de los indígenas migrantes, creando vínculos, revitalizando demandas a nivel local para mantener su cultura, y las estrategias de apoyo a otras organizaciones para promover proyectos productivos que permitan la autogestión de las organizaciones.

4.6 EL PAPEL DE LOS SEGUIMIENTOS A LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS DEL FONDO

Los seguimientos corresponden a los mecanismos de control que posee el Fondo para verificar que los créditos distribuidos en cada organización indígenas se emplean de la manera adecuada. Constituyen el medio para reforzar su trabajo organizativo, al conocer las problemáticas y los logros de cada organización enfrenta en el desarrollo de su proyecto productivo.

4.6.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchiuhqueh

El Fondo ha desarrollado un sistema de seguimiento que permite el control de las organizaciones apoyadas, para monitorear el avance de los proyectos y disponer de un informe del estado general de su operatividad, además de la administración de los recursos autorizados por el FRI. De ser necesario las organizaciones dispondrán de asistencia técnica

¹⁹² “[...] queríamos luchar, queríamos este lograr lo que nos hacía falta no, luego ya con los otros hermanos indígenas que se acercan hacia nosotros, se siente más confianza, o sea no hay tanto burocracia, no hay distorsión, o sea, sabes que nos sentábamos como cuando era en el pueblo en confianza y ya hay una tranquilidad con ellos” (Presidente FRCO).

¹⁹³ “De aquí de Cualli Otli, bueno nosotros tenemos, todas las organizaciones, nosotros como Consejo, como compañeros, bueno yo en lo particular me llevo bien con todos, así como ahora hemos platicado mucho, cuando vienen yo les platico, mira hay esto y lo otro” (miembro de Artesanos FRCO).

para el mejor desempeño de su proyecto¹⁹⁴; donde los proyectos porcícolas son los mayores beneficiarios por el perfil del técnico del Fondo, en tanto que las organizaciones agrícolas, agroindustriales, e industriales, es decir, las dedicadas tanto a la costura como a la cerámica, no cuentan con tal apoyo. Durante los seguimientos¹⁹⁵, realizados desde el año 2000 hasta el 2005, se han encontrado las siguientes tendencias:

- La verificación de la instrumentación de los proyectos de las organizaciones, desde la compra de infraestructura, hasta su instalación. Con la finalidad de verificar la correcta aplicación de los recursos otorgados por el FR, a lo planteado en los proyectos.
- Las visitas también se originan cuando los integrantes de las organizaciones no han cumplido con los depósitos correspondientes.
- Con organizaciones que aún tienen fallas en la instrumentación de su proyecto, se les orienta para la reestructuración de sus actividades, y se pide que cumplan sus responsabilidades en cada una de las etapas del trabajo productivo. Estas actividades puede realizarlas el técnico del Fondo únicamente a organizaciones que desarrollan proyectos pecuniarios.
- En el caso de otros proyectos diferentes a los pecuniarios, el papel del técnico es el de realizar una somera caracterización de la problemática de la organización, para encontrar elementos que expliquen porque el proyecto no avanza como se tenía esperado, los tópicos van desde la falta de maquinaria adecuada para el desarrollo de la actividad productiva que desencadena falta de rentabilidad, perdida de trabajo, tiempo en la elaboración de los productos, que impacta en forma de gastos no presupuestados por el proyecto.
- Hay casos extremos de organizaciones que desde su incorporación, no han recuperado, los seguimientos a éstos grupos se realiza con la finalidad de obtener las recuperaciones correspondientes al recurso que solicitaron; en algunos casos,

¹⁹⁴ “De hecho hay una supervisión por parte de ellos, este Roberto viene cada mes y este hay gente que viene de la CDI también, han venido y visto el desarrollo que ha tenido con relación a nosotros, este eso si ie puedo decir y creo que también hacen recorridos de que no solamente nos visitan a nosotros, sino también visitan otros grupos no. Entonces, quiere decir que es bueno no, para saber si realmente el recurso que se bajo esta siendo bien utilizado. A mi me parece bien” (integrante de Porcícola FRQ).

¹⁹⁵ Cfr. Carpeta de Avances Físicos y Financieros Roberto 2005, FRQ.

los integrantes del FR son acompañados por los agentes de la CDI para verificar tanto el estado del proyecto como su situación organizativa.

Encontramos que la CDI, realiza seguimientos junto con los miembros del Fondo para corroborar la correcta aplicación de los recursos en cada una de las organizaciones financiadas, llenan una ficha de datos de las organizaciones de las actividades realizadas por la organización y las recomendaciones sugeridas. Dicha visita, también se realiza con la finalidad de sellar y firmar las actas de terminación de obras, más allá de esto no existe una mayor participación de la CDI, pues no realizan un diagnóstico que permita a los integrantes de las organizaciones readecuar o en su caso mantener el camino que ha seguido su proyecto productivo¹⁹⁶. Por tanto, para los integrantes del Fondo las visitas de la CDI, no representan un apoyo para las organizaciones, pues no asisten con la presencia de algún técnico externo que les brinde asesoría viable sobre el desarrollo de su proyecto que les permita alcanzar sus objetivos y metas programadas. El seguimiento de la CDI es débil, los informes que presenta se limitan a documentos de terminación de obras.

4.6.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otlí

Para supervisar a las organizaciones cuyos proyectos fueron aprobados tanto por el Fondo como por la CDI en el proceso de dictaminación, vigilando su operación. Los miembros del Fondo llevan a cabo visitas o seguimientos, con el objetivo de mantener la transparencia en el manejo de los recursos, y procurar el fortalecimiento de cada organización al evaluar los avances, problemas de tipo operativo, administrativo y de organización. Pero principalmente se realizan los seguimientos a las organizaciones que buscan el financiamiento del Fondo, para verificar en qué condiciones se encuentra su organización y cuáles son las posibilidades reales de financiamiento para su proyecto¹⁹⁷.

¹⁹⁶ “Por eso yo les decía si ellos vienen, pues es bien bonito venir y tomate la foto no, ve mira esto es lo que hemos logrado, si lo hemos logrado (risas). Yo quisiera que ellos de adeweras se hubieran puesto en el lugar de nosotros no, la tunda de trabajo para las mujeres y para nosotros como hombres no y dejar aquí por ejemplo la cartera de clientes no abandonada, y no generar dinero además no, y tener un proceso de administración también bien controlado. Como voy a controlar los recursos humanos, los recursos materiales y recursos financieros, pero es parte del mismo proceso que mucha gente no lo sabe hacer y dice si yo tengo de aquí lo voy a tomar y cuando quiero ya no tengo y ahora como recupero” (integrante de Porcicola FRQ).

¹⁹⁷ “[Para saber si el proyecto es viable] a precisamente por eso se le da un seguimiento, por ejemplo vamos, revisamos, checamos, evaluamos. Entonces ya, cuando ya se da cuenta uno, porque hay personas que en lugar de que te digan la verdad te mienten, y se ve luego, luego la gente que tiene interés o quien tiene las ganas de

Los miembros del Fondo que se coordinan para llevar a cabo los seguimientos, son por lo regular, los encargados de las Comisiones junto con el Presidente del Fondo. Verificar que la solicitud de cada una de las organizaciones que buscan el apoyo del Fondo es fundamental porque para evaluar las verdaderas condiciones de la organización y justificar la cantidad que se solicita para el financiamiento¹⁹⁸. Los seguimientos a los grupos ya establecidos en el Fondo se realizan cada mes, los miembros del Fondo durante estos seguimientos han encontrado¹⁹⁹:

- Han verificado la aplicación del recurso a los proyectos que fueron autorizado por el Fondo.
- Algunas organizaciones han mostrado desinterés para llevar a cabo las actividades del proyecto y por tanto, los grupos ya se encuentran desintegrados. Para llegar a convenios con los integrantes que conformaban el grupo y buscar la recuperación de los recursos.
- Se realizan visitas a las organizaciones para el cumplimiento oportuno de su calendario de pago. Para en caso de no responder con lo establecido, buscar otras estrategias que permitan viabilizar el pago de cada organización.
- Por medio de los seguimientos, conocen los principales problemas de las organizaciones, pero no pueden desarrollar estrategias para promover su superación, porque en la mayoría de los casos, se deben a condiciones estructurales en las que no pueden incidir, como es la comercialización de los productos de cada grupo.

Los seguimientos para el financiamiento de los nuevos grupos, no cuentan con un calendario fijo, sino que se desarrollan dependiendo del número de organizaciones que buscan el apoyo del Fondo y los tiempos de los integrantes de las Comisiones²⁰⁰.

progresar y otros que no pues nomás dicen necesito tanto y no tienen nada, luego, luego se ve, ahí nos damos cuenta, quienes sí, quienes no. Entonces aquí se les da, pues una contestación que los proyectos no pueden ser viables porque... por tanta admistía" (Presidente FRCO).

¹⁹⁸ "Hay mucha gente que este se quiere nada más aprovechar, manifiestan en la solicitud que lo quieren para ampliar, para producir más, vas al trabajo de campo te das cuenta de que nada más tiene una sillita y una mesa, y en la solicitud manifiestan otra cosa. Y hay otros que de verdad tienen su establecimiento para ampliarlo o quieren producir más, esos son a los que se les da seguimiento, este... si se ve que están trabajando, pero como le digo hay muchos vívales también" (Miembro de grupo la Divina FRCO).

¹⁹⁹ Cfr. Carpeta Única del Fondo Regional Cualli Otli.

²⁰⁰ "[Los seguimientos] pues eso lo hacemos cada mes, también dependiendo si hay mucha demanda pues tenemos que ir cada semana, cada quince días pues dependiendo" (Presidente FRCO).

En este proceso, lo que se busca es financiar proyectos que sean productivos, rentables y con un amplio espectro de beneficiarios; además, presentar la viabilidad técnica que aporte la información necesaria para evaluarlos. Todos estos lineamientos deben ser considerados por los miembros de las diversas Comisiones para aprobar la incorporación de nuevas organizaciones al Fondo.

4.7 NORMAS GRUPALES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS EN EL FONDO REGIONAL

El objetivo del apartado es mostrar cuáles son los mecanismos por los que se llegan a acuerdos entre los miembros, que tipo de redes sociales se insertan al interior de Fondo y cómo construyen vínculos para desarrollar su proyecto productivo o para desempeñar un puesto en las Comisiones del FRI. En este proceso cuáles son las reglas escritas y las no escritas que permiten mantener la cohesión del grupo.

4.7.1 El caso del Fondo Regional Quiahchihueh

Entre el Fondo y las organizaciones existe la posibilidad de pedir prórroga sobre las recuperaciones, siempre y cuando haya consentimiento de los integrantes del Fondo, en específico del Consejo Directivo, considerando el punto de vista de la asistencia técnica del Fondo²⁰¹. Este proceso se lleva a cabo para: a) fortalecer a la organización, es decir, si existen condiciones para mejorar su estructura productiva; b) se promueve y fortalece la capacidad de comercialización; c) las acciones permiten la dinamizar procesos productivos más amplios.

El Consejo Directivo junto con el asesor Técnico, analizará la petición de la organización determinando las posibilidades reales que fundamenten su viabilidad²⁰². Esto permite a las

²⁰¹ "...eso de cómo adquirir convenios, como hacer los tratos, porque a veces se rompen los convenios con los que habíamos quedado y estábamos por ejemplo si por alguna razón el entendimiento de eso ayuda a que las cosas salgan mejor. Si yo fuera por ejemplo [...] la CORENA es muy rígida, con la caldera, encontré una de 30 con mejor precio y no nada más tiene mejor precio, tiene mejor anillaje, es la mejor, [y la CORENA contesta] no pues que aquí dice una ley que ni por ningún motivo. Eso no sucede en el Fondo Regional, si eso sucediera ahorita tuviéramos una caldera chiquita que si hubiera funcionado pero no nos hubiera permitido crecer tanto. En cambio, nos pudieron entender, por eso ya tenemos la caldera como de 30 caballos" (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

²⁰² "[En cuanto a los apoyos económicos del Fondo Regional] estamos viendo que hay un poco la flexibilidad, o sea, no se sienten así ahogados presionados, y no es ya no vuelvo a pedir, porque me están pidiendo, me

organizaciones destinar el dinero de las recuperaciones para fortalecer su proyecto productivo y tener mayores posibilidades de crecimiento, asegurando la buena marcha de la organización. La recuperación de los recursos, se obtiene a partir de un nuevo calendario de pagos, donde las organizaciones que fueron apoyadas con la prórroga de su recuperación, se hacen responsables de los nuevos plazos.

4.7.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

Entre el 2001 y el 2002, es decir, en el primer año de trabajo del Fondo Regional, los miembros comenzaron a distribuir las funciones y las actividades de la mejor manera que lograron coordinarse, no se les proporcionó el Reglamento interno, por tanto, desconocían que obligaciones y derechos tenían como miembros del Fondo²⁰³. Las reglas internas, surgieron de sus primeras Asambleas, pues en cada reunión armaban una minuta de trabajo que era firmada por los miembros, y así formaron los acuerdos sobre el manejo del Fondo, basándose principalmente en el trabajo que ya habían realizado antes algunos miembros como asociación civil, plantearon un esquema de trabajo, una propuesta que se finca sobre la ayuda a los indígenas migrantes de la comunidad, aunque aún desconocían el objetivo del Fondo. Para el año 2003, les llegan las reglas de operación de los Fondos Regionales, que implican una ruptura con la forma de trabajo que habían manejado²⁰⁴.

El Fondo se adecuó a una dinámica organizativa, y las reglas se les presentaban como desconocidas e inaplicables dado el contexto en el cual estaban interrelacionándose con los miembros de otras organizaciones. Esto, los llevo a flexibilizar algunos de los artículos, como fue en el caso de las recuperaciones²⁰⁵. Además encontraron que para lograr que las

están exigiendo, no es si yo les pido 50 quieren 30 en tanto tiempo. O sea que ahí [en el Fondo] hay la posibilidad; entonces hay la posibilidad de sentirse no presionados, nos motiva también a seguir desarrollando no, todo esto" (integrante de Pinturas FRQ).

²⁰³ "[Los miembros de la CDI] nunca nos dijeron que requisitos teníamos que reunir cuales son las "reglas", nada de eso nos dijeron, nosotros nos sentamos primero a formar una regla interna" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁰⁴ "[La CDI], después como al año, nos mandan unas "normas" que no le entendimos porque nunca nos explicaron sólo nos mandaron unos documentos que no entendíamos porque nunca se sentaron a decirnos esto, es esto, o se trata de esto. Nunca, nunca, nunca lo hubo, no fue una participación de ellos que nos reforzara bien, que nos abriera los ojos. Nosotros, fuimos aprendiendo con base en que empezamos a movernos" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁰⁵ "El primer punto fue que nosotros dijimos sabes que nosotros vamos a trabajar de acuerdo a nuestras necesidades, de acuerdo a lo que queremos, así vamos a trabajar. [La CDI, nos decía] no que pues las reglas no son así. [Como Fondo], las reglas las respeto, pero hay cosas que eso que al mismo tiempo me perjudican.

recuperaciones se dieran en tiempo y forma, tal como era exigido por la CDI, el reglamento resultaba muy pobre, pues no les ofrecía una guía útil para plantear medidas de acción, en el caso de que los grupos no quisieran recuperar. El mismo sentir fue compartido por los otros Fondos del Distrito Federal²⁰⁶.

Los integrantes del Fondo Cualli Otli tuvieron que llegar a nuevos acuerdos para poder resolver las contingencias que se les estaban presentando, decidieron dar nuevos plazos de recuperación a las organizaciones, con la finalidad de evitar el fracaso de los proyectos al obligar a los miembros a descapitalizarse por recuperar al Fondo²⁰⁷.

A partir de 2004, a los miembros que ya estaban integrados en el Fondo, se les dan pláticas con respecto a los requerimientos de recuperación y a los nuevos integrantes, los miembros de las Comisiones, cuando se esta gestionando su entrada al Fondo, les detallan los plazos de la recuperación y el cobró de la tasa de interés, para evitar malentendidos futuros²⁰⁸. Otro de los tópicos que se ha mantenido en el debate es el hecho de que las organizaciones incorporadas al Fondo tienen que estar incorporadas como figura asociativa civil, mercantil o rural. Para los miembros, representa un problema pues no cuentan con los medios económicos suficientes para realizarlo²⁰⁹. Al 2005, para los miembros del Fondo, es

Donde están los Fondos Regionales que sí a un año, dos años, ya tienen un capital para que puedan mantenerse por sí mismos, no hay; entonces porque no trabajamos más de acuerdo a las necesidades del grupo, recursos de las personas, sabemos que debemos, pero es que tenemos que buscar un mecanismo para la recuperación, para que entre nosotros no nos vayamos a ahorcarnos" (Presidente FRCO).

²⁰⁶ "Nos reunimos con los otros Fondos, el de Milpa Alta y el de mujeres [...], para ver exactamente la debilidad que viene del acta constitutiva, la seguridad más que nada en la recuperación" (miembro de Grupos étnicos FRCO).

²⁰⁷ "[La] CDI nos manda una calendarización, sabe que esta normado que CDI programó, cada organización va a pagar esto. Se presenta la organización y dice la organización, usted lo presenta como CDI o como Fondo y yo como organización le voy a decir, sabes que de acuerdo a mi fortalecimiento de mi negocio, si a mi me aplicas 10 mil pesos mensuales, yo te voy a pagar 5 mil pesos mensuales de acuerdo al desarrollo de mi negocio [...] Y luego, si tu me das un año para pagarlo, yo te pediría otros dos, tres meses más, pero eso ya, de acuerdo, se levanta un acta de asamblea, firman todas las administraciones, se presenta al Fondo Regional. Si el Fondo Regional lo aprueba, lo firman todos los delegados, lo firman todas las Comisión, el Consejo, se le da una respuesta y si es acertado, entonces ya le dice el Fondo te acepto, te otorgo esto, pero sin fallar, porque ya te estoy dando prórroga" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁰⁸ "[...] empezamos ha aplicar como era esta "regla de presión" hacia el Fondo entonces entra el 2004, ya teníamos más conocimiento, entonces lo hicimos para integrar a la gente primero hay que traerlos que vean como estamos trabajando demostrar que es lo que estamos haciendo y también hacerles ver cuales son sus obligaciones" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁰⁹ "Hemos dialogado con base a eso, es imposible que nosotros aceptemos todos, porque nosotros requerimos otro, por eso es que se ha modificado una dos, tres artículos que no van [...] pues alguno de los que yo estaba inconforme era, porque lo estaba solicitando...precisamente era el acta constitutiva, de que cada organización

evidente que las reglas de Operación de los Fondos Regionales, tienen una lógica que las articula; sin embargo, más allá de eso, mantiene inconsistencias internas que se reflejan desde el tipo de población objetivo al que esta dirigido el Programa, porque si se pretende apoyar a poblaciones de alta y muy alta marginación, no hay una coherencia en exigirles que se encuentren constituidos como una figura asociativa, para lo cual les dan 6 meses de plazo, después de que son aceptados. Para que tal propósito fuera posible necesitan del apoyo de la CDI, para canalizarlos a otro tipo de instancias que les brindarán este servicio con gratuidad.

4.8 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

El objetivo de este apartado es describir el proceso para la distribución de recursos entre las organizaciones del Fondo, para mostrar cuales son las estructuras que enfrentan los integrantes de las Comisiones cuando gestionan los recursos. Conocer el verdadero efecto de los recursos, para fortalecer el desarrollo de sus proyectos productivos; además de las posibilidades que tienen para obtener otro tipo de financiamientos. Esto nos permitirá realizar un balance de la capacidad de las organizaciones para la revolvencia de los recursos.

4.8.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihueh

4.8.1.1 Elaboración de los proyectos

Los nuevos grupos que buscan integrarse al Fondo, a través del asesor Técnico del Fondo, obtienen apoyo para la constitución de la organización solicitante como figura asociativa, para los casos en que no se encuentran legalmente constituidas²¹⁰. Cabe mencionar que casi el 80% de las organizaciones incorporadas al Fondo cuentan con una figura asociativa, es decir, son legalmente constituidas²¹¹.

nos correspondía de tener. Pero si el problema era de nosotros de que, si con trabajos estamos recuperando, bueno mucho menos gastar otro dinero para el acta constitutiva”(miembro de grupo el Pino FRCO).

²¹⁰ “A ellos los contactamos nosotros con ellos, si en cuanto llega un grupo nuevo al Fondo, que es un grupo así como ellos de trabajo, pero no esta legalmente constituido, entonces los canalizamos con la brigada de la SEP, porque ellos tiene esa función aquí, de apoyarlos en los proyectos de apoyarlos en la constitución y prácticamente no les cobran nada, bueno los trámites que hay, y si lo hacen por medio de notario les hubiera salido en 5 mil pesos. Y se les apoya canalizando a los proyectos para que se les apoye”(Técnico FRQ). Para la elaboración del proyecto, el FR, “nos lo elaboraron por parte de cómo se llama este señor Mancilla. La brigada de la SEP” (Delegado de Osmart FRQ).

²¹¹ Roberto Silva Quintanar, julio 2005, mimeo.

Las organizaciones, que ya tienen un proyecto consolidado, solamente lo presentan al Fondo para su análisis para recibir algún otro tipo de recomendación por el asesor técnico del FR²¹². En caso de no contar con un proyecto, para las organizaciones existe la posibilidad de recibir asesoría del Fondo para la elaboración y gestión de los expedientes técnicos de sus proyectos productivos cuando son susceptibles de ser financiados²¹³. Los mecanismos de apoyo a las organizaciones que buscan incorporarse al Fondo, permiten asegurar a todas las organizaciones que así lo soliciten acompañamiento para la construcción de su proyecto.

4.8.1.2 Requisitos para la aprobación de los proyectos

Las organizaciones demandantes de apoyos, tienen la posibilidad de acercarse directamente al Fondo y plantear su necesidad de apoyo para iniciar un proyecto productivo o consolidar uno ya existente. Para ser miembro de la asociación se requiere²¹⁴: 1) Presentar una solicitud por escrito, acompañada del acuerdo tomado por los órganos de decisión interna (Asamblea) de cada una de las organizaciones interesadas²¹⁵; 2) Manifestar su compromiso de cumplir con los estatutos, acuerdos y resoluciones de la asociación²¹⁶.

²¹² “Ya esta hecho, cuando nosotros hicimos este proyecto en papel, era porque el proyecto ya estaba andando no. Pero en papel se pensó o se planeo a diez años pero reales, entonces lo que hacemos cada vez que le queremos hacer una modificación es una modificación adecuarle algunos textos que ya no van de acuerdo al tiempo, pero el proyecto en sí es el que sigue estando, el técnico que lo hizo así lo programo a diez años. [...] Fue el mismo técnico que teníamos asignado por Alianza, ese fue primero, fue un médico, después se fue Pedro llegó Escarlet y ella se conoció el proyecto desde un inicio y lo empezó a escribir y trabajo con nosotros 4 años , pues de algún modo lo conocía y ella fue la que lo hizo, aunque ya no esta dentro del programa, aunque ya no le corresponde sigue interviniendo” (miembro de Comisión FRQ). [En el 2002 aproximadamente, para hacer el proyecto productivo] solicitamos el apoyo con un asesor técnico, perteneciente a CORENA” (miembro de Vecker FRQ).

²¹³ “[...] En el Fondo se les va diciendo te va falta esto, anota esta, o sea y hacen el proyecto, y es una buena forma de que conozcan porque muchas veces, el técnico viene y te lo escribe, cuando tú como productor lo llevas a una institución y lo tienes que defender, como papel, no sabes cómo. Entonces, yo creo que la técnica que esta usando el Fondo de mira te falta que pongas esto en tus objetivos, o mira que quieres hacer, te preguntan y te hacen y todo eso. Yo creo que es bueno, porque tú mismo con lo que tú quieres hacer, lo vas implementando, lo vas haciendo en papel” (miembro de Comisión FRQ).

²¹⁴ Reglamento Interno del Fondo Regional Quiauhchihqueh A. C., en el capítulo II “De los miembros de la asociación”. Contenido en la Carpeta Única del Fondo.

²¹⁵ “De entrada fue la *solicitud* que este fue el acuerdo por la Asamblea de querer acceder al programa” (miembro de Comisión FRQ).

²¹⁶ “Surge una invitación a conocerlos en una reunión que se tuviese, participamos en la reunión como oyentes, como observadores y nos plantearon que es un grupo que vamos, como decirte, vamos es una instancia que igual nos puede apoyar, pero vamos haciendo el *compromiso* de que habrá que recuperar ese dinero” (miembro de Vecker FRQ).

En el Fondo se recibirán y priorizarán las propuestas de proyectos presentados por las organizaciones indígenas, mismos que se validarán en campo con la participación de Comisiones, del Consejo Directivo y del asesor Técnico del Fondo, cuidando ante todo que las organizaciones puedan cumplir con la viabilidad técnica y social, establecidas por la normatividad para ser financiados; y posean un plazo corto de recuperación, con la finalidad de evitar la descapitalización del Fondo²¹⁷. Y a partir de la validación que se desarrolle en el campo, se deberá formular conjuntamente un dictamen entre los integrantes del Fondo, donde se decidan las posibilidades reales de instrumentación del proyecto dados los insumos que poseía y el financiamiento que solicitaban para comenzar su organización o consolidar un proyecto ya existente²¹⁸.

El Consejo Directivo, las Comisiones correspondientes y el asesor técnico, presentarán ante la Asamblea General de Delegados, los resultados de la validación para su análisis y aprobación. Constituyéndose en un espacio donde los grupos que desean integrarse al Fondo pueden defender su proyecto y explicar la viabilidad del mismo para convencer a los integrantes de la Asamblea²¹⁹.

Después de ser aprobados por el total de Delegados y los integrantes de la Mesa Directiva, comienza el proceso de gestión de los recursos ante la CDI; donde el asesor técnico del Fondo presenta los proyectos de las organizaciones para su dictaminación. Sin embargo, no

²¹⁷ “Pues, regularmente se hacía por un representante y luego se nombraba una comisión, o sea gente que no tenía un cargo, pero que sí quería acudir, porque en muchas ocasiones, no tenían un cargo pero sí acudir, y entonces ya realizaban unas preguntas como Fondo para saber cómo o qué es esa empresa y más que nada también para tener la seguridad de que esa empresa si iba a checar” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

²¹⁸ “[...] el papel te dice lo que cualquier medio, de entrada lo que te dice si son viables o no son viables es la este, la visita en campo, tienes que verlos, ahora si que tienes que sentirlos. Entonces, no que leer el papel, tienes que escuchar lo que te dice la persona, como lo piensa hacer. Porque a fin de cuentas un proyecto, es algo que si a fin de cuentas hay alguien capacitado dentro del grupo, lo hace alguien que este capacitado dentro del grupo, y si no, lo hace un técnico. Un técnico que lo va a escribir y que te va a decir aquí esta, es tanto; y tú lo llevas a donde lo tengas que llevar, entonces, no dice precisamente lo que tú quieres hacer como producto. Tenemos que hacer el estudio técnico en papel, y se tiene que hacer también la visita para checar como se va a operar el proyecto” (miembro de Comisión FRQ).

²¹⁹ “Y bueno, después de algunos impedimentos por ahí, de algunas piedras que nos encontramos ahí dicen en el camino realmente esas piedras fueron retiradas y afortunadamente logramos [...] Los escollos usted bien lo sabe que son la misma gente no, que pone impedimentos, o sea, sin mencionar y sin tirar este leña a nadie, este le puedo decir que una de las integrantes que estaba dentro de la Mesa Directiva del Fondo Regional, decía que el grupo de nosotros no podía ser sujeto de apoyo porque éramos gente que no contábamos con terrenos, no contábamos con muchos elementos no” (integrante de Porcicola FRQ).

hay una estructura establecida en la CDI, que permita delimitar cuáles son los requisitos que cada organización debe cumplir²²⁰.

Para los integrantes de las organizaciones resulta poco comprensible el hecho de que no exista un orden pre-determinado en la CDI para solicitar los documentos que les permitan ser sujetos de crédito²²¹. Dado que aún no se hace una práctica normal la colaboración de la CDI con el Fondo, hasta ahora los dilemas de colaboración se presentan en los aspectos procedimentales, para superar tal barrera, se requiere que la CDI asuma un compromiso con la transparencia, para interaccionar con el Fondo sin pretender controlar todo el proceso al mantener aspectos clave de la gestión de recursos ocultos.

4.8.1.3 Proceso de dictaminación de los proyectos

Los problemas de la dictaminación se manifiestan en la falta de coordinación del Fondo con las instancias de gobierno en este caso la CDI; esto se debe a que en el interior de ésta última, no existe una delimitación clara del área de Fondo Regionales y, por tanto, de las responsabilidades que deben cubrir los agentes gubernamentales, esto se refleja en la inexistencia de un calendario de actividades, que permita diseñar una estrategia de acción coherente en el proceso de dictaminación²²².

²²⁰ “[Los requisitos en] ningún año lo hace igual [la CDI], todos los años te piden cosas diferentes. [A los grupos les solicitas] papelería más que nada no, pides lo normal, su constitución, sus proyectos. Lo llevas a CDI te dictaminan y te dicen no, es que ahora necesitan el acta de nacimiento, ya llevas el acta de nacimiento, es que ahora necesito el acta de matrimonio, ahí vienes con ellos por el acta de matrimonio, no es que ahora necesitas una carta del comisariado donde los reconozca, ahí vienes con ellos. Entonces, no es difícil, es muy tedioso, y muy aburrido. Dices bueno, pídemelo todo junto y te lo entregó, no que cada 15 días, 20 días vienes por otro papel y por otro papel y nunca me dices cuando va a salir [el recurso]. Y yo los entiendo a ellos [las organizaciones] no. Si ya tienen un año que ya me entregaron papeles, que ya me entregaron proyectos, que los dictaminamos, que ya les dijimos que si van a ser apoyados, y cada 15 o 20 días, no es que te falta esto, ahora cámbiale aquí y ahora cámbiale allá” (Técnico FRQ).

²²¹ “[De los requisitos] hubo una etapa en que pues nos solicitaban no Fondos, sino la instancia de CDI, oye pues [por ejemplo] este creo que aquí esta persona es casada, necesitamos el acta de nacimiento de esta persona, cuantos años tiene radicando aquí, le decimos oye por que tanto [...] Llegó el momento en [que te] decían oye me pusiste una letra mayúscula cuando tiene que ir con minúscula, pues hasta ese grado no” (miembro de Vecker FRQ).

²²² “[...] cuando se hacen las dictaminaciones, esta la comisión financiera, la de evaluación y las dos tenemos que trabajar en conjunto con la mesa directiva, y con la asistencia técnica. Como a fin de cuentas dentro de las comisiones, hay gente que tiene cierto conocimiento de los proyectos, como que ya no es tan difícil, nada más vemos los puntos que podemos mejorar, en que podemos darle algún consejo a la gente o ver como podemos resolver los problemas que tienen ellos ya sea junto con el Fondo y la agrupación, este se discute todo eso” (miembro de Comisión FRQ).

La autorización de los proyectos presentados y aprobados por la Asamblea General del Fondo, como prioritarios, queda en manos de la CDI- Área Metropolitana; esto implica que la aprobación de los proyectos esta sujeta a un complicado entramado administrativo, ocasionando que los recursos se entreguen a las organizaciones después de un año, y después de tal periodo, los proyectos autorizados, en la mayoría de los casos tienen que ser reformulados por las organizaciones²²³.

Aquello que en ciertos ámbitos técnicos que puede resultar de “sentido común”, choca con incomprensiones de todo tipo cuando se traslada al ámbito social. Así, no podemos caer en el error de confundir o mezclar la factibilidad técnica con la factibilidad social, se tiene que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a los problemas sobre los cuales muchas veces no hay consenso. El tema reside en consolidar la capacidad de compartir una visión sobre el resultado final de los proyectos productivos presentados por el FRI, pues si no existe capacidad de intervención de los miembros del Consejo, junto con las Comisiones de Evaluación y Financiera respectivamente, como condición para facilitar la construcción de acuerdos que realmente benefician a las organizaciones de productores; no se podrá consolidar el Fondo como una organización co-gestora con las autoridades. De seguir la misma tendencia, difícilmente se pueden hacer compatibles el sistema de creencias compartido por la CDI y sus dictaminadores, con la perspectiva del Fondo²²⁴.

Para que la Administración de la CDI, realmente se abra a los nuevos mecanismos de co-gestión con el Fondo, implica convertir las dictaminaciones en arenas de explicitación del proceso de valoración técnica, de deliberación y de negociación para la consecución de

²²³ “Su proyecto se presentó a CDI, con un monto que la Asamblea había aprobado y resulta que allá Vicente y compañía, pues lo recortan, sin decir porque, en que se basan para hacer el recorte ni nada, eso es lo que peleamos y ya lo estás oyendo tú de viva voz. Les pedimos una cantidad y después no autorizan un 60%, un 70% y no nos dicen ni porque” (Técnico FRQ).

²²⁴ “Entonces cuando entras a las dictaminaciones y ellos toman sus parámetros técnicos, técnicos y te dicen no por esto y por esto y quieren que sean proyectos así como que te reflejen mucho dinero, que sean recuperables muy rápido, pero ellos lo dicen nada más porque lo ven en papel, o sea, son académicos y respetable que han leído muchos libros pero que no han entrado nunca a un proyecto [...] Entonces, las dictaminaciones sí son muy difíciles porque tú te tienes que sacar el As de la manga cuando ellos te ponen como cien pretextos, para una cosa tan sencilla [...] Tuvimos la capacidad porque de alguna manera cuando tu operas un proyecto y te encuentras con la problemática real [...] Entonces, con base en tu experiencia es como puedo influir y decir no señor es que lo hice así y por eso estamos aquí, para que nos echemos la mano, prosigamos y nos orientemos.” (miembro de Comisión FRQ).

acuerdos que respondan a criterios de evaluación socialmente aceptados. En este sentido, la administración puede convertirse en un recurso para identificar problemas que puedan existir en los proyectos, definir necesidades concretas que puedan cumplirse con los mismos y consensuar líneas de intervención; para conseguirlo es necesario crear mecanismos de interlocución con los actores potencialmente interesados de modo que las interacciones entre los Fondos y la CDI contribuyan a la cooperación para obtener un intercambio de argumentos y experiencias que puedan hacer compatible el aprendizaje colectivo²²⁵.

Un sistema de decisión colectiva puede definirse como *democrático* en función de estar más o menos sujeto al control de los integrantes del Fondo, considerados como iguales. Si bien, la dimensión institucional hace referencia a las “reglas del juego” formales e informales, que determinan quienes son los principales actores y cuáles deben ser sus comportamientos y expectativas. Sin embargo, las instituciones no se diseñan por decreto, sino que forman parte de una cultura cívica y son resultado del aprendizaje social; si se puede incorporar la dimensión de la deliberación en el interior de su administración significaría superar el límite fundacional de la burocracia weberiana²²⁶.

La presencia de espacios de diálogo no garantiza que éste se produzca. Si las reuniones para dictaminación son abiertas al Fondo para involucrarlo, y no sólo informarle, tiene que rediseñarse el proceso de dictaminación para que permita la interacción y el debate. Para tal propósito, es necesario en primer término que la CDI, establezca un calendario para la distribución de recursos a las organizaciones del Fondo²²⁷. El proceso de deliberación sobre

²²⁵ “Es que en las dictaminaciones, están tres técnicos de ellos y el de nosotros el único que tiene voz y voto es Jaime [Presidente FR], y se lo agarran tres contra uno. De ellos participan los técnicos [dictaminadores externos], Vicente [encargado del programa FRI en la CDI] y el presidente del Fondo, y nosotros siempre nos colamos verdad y sobre todo que es de la Comisión técnica y que por su formación sabe lo que esta hablando, y yo igual sabemos de lo que podemos hablar, y tenemos que ir a apoyar al presidente no podemos dejarlo ir sólo [...] Y luego dicen: haber compañeros, que calificación merece este aspecto y Jaime, dice tres y todos dicen uno, y como son la mayoría pues ganan, y que *democrático* verdad” (Técnico FRQ).

²²⁶ “Este año [2005] estuvo ligera la dictaminación, pero el año pasado [2004] a las 8 de la noche, la presión bien fuerte desde las 8 de la mañana, pegándonos, que sí, que no, que tú no votas, que tú no tienes derecho, que se callé el técnico” (miembro de Comisión FRQ).

²²⁷ “Ahora, en cuestión de la CDI, aquí hay una situación todavía no es un Fondo autónomo, o sea, todavía estamos sujetos al recurso fiscal que nos otorgue la CDI y por ende, tenemos no que alineamos [...] como todavía estamos sujetos a recurso fiscal, todavía no estamos fortalecidos, completamente en la cuestión financiera” (miembro de Comisión FR).

los recursos del Fondo con los agentes gubernamentales de la CDI, puede constituir un mero recurso simbólico, que tras el velo de igualdad, esconde la desigualdad. Por eso, la dictaminación tiene una doble cara: por una parte, el favorecimiento de prácticas que posibilitan la “voz” a un sólo integrante del Fondo, bajo el supuesto democrático, basado sobre la igualdad de condiciones de participar en el proceso de dictaminación; y por otro lado, se expresa simplemente la decisión unilateral del la CDI. Frente a este panorama la presencia del Fondo queda sin espacios de actuación, toda vez que la lógica de la CDI elimina toda posibilidad de intervención real en el proceso.

El verdadero talón de Aquiles de la participación de las organizaciones indígenas continúa siendo la débil capacidad de influencia del Presidente del Fondo que los representa durante los procesos de toma de decisiones que se realizan en las dictaminaciones.

4.8.1.4 Distribución de recursos a las organizaciones

La distribución de recursos es bastante irregular, lo cual dificulta de manera directa la planeación de las actividades del proyecto y el manejo de tareas a desempeñar por parte de la organización. En la medida que no hay un referente procedimental establecido, ni una práctica reconocida, las relaciones entre el Fondo y la CDI, se vuelven impredecibles²²⁸.

De tal manera que al obtener los recursos para el financiamiento del proyecto, también las organizaciones tienen un plazo establecido tanto para el gasto como para la realización del proyecto, muy a pesar de la complejidad del entorno al que cada organización debe enfrentarse²²⁹. Además, dadas las características del proyecto, los dictaminadores reasignan

²²⁸ “Si nos le entregan el día 29 y nos dicen, sabes que el día 30 me tienes que comprobar que ya todo esta gastado, invertido en lo que se tenía contemplado, necesito facturas, o sea, necesito que me compruebes con hechos palpables y físicos que ya se hizo todo ese movimiento [...] Entonces llega el momento en que dices, ya tengo aquí todo, pero lo que pasa es que no puedo comprar todo en materia prima, porque te das cuenta de que no tienes un lugar que digas, mira esta es mi bodega [...] Y pues dices mira no necesito tela en este color ahorita, pero mira mándamela, te la pago [...] porque era la condición, sino teníamos gastado ese recurso, se tenía que regresar” (miembro de Vecker FRQ).

²²⁹ “En la solicitud que la hicimos en enero, nos lo entregaron en diciembre, prácticamente un año y se ocupo para infraestructura para construcción. [Tuvimos] 2 meses para gastar ese dinero. [...] Nosotros lo queríamos para infraestructura, contando con unos costos de un año atrás, por mala suerte nos toca el tiempo en que el acero sube el 80% de su costo que tenía entonces nos toca ese Inter. Y se nos hace fuertísimo, además hacer una construcción en un mes o un mes y medio, no es, vamos rápido y si fue un poco difícil pero a fin de cuentas se hizo” (miembro de Comisión FR).

los recursos para cada proyecto, lo cual lleva a las organizaciones a readecuarse a los recursos y cambiar las expectativas planteadas en los proyectos, para ajustarse a las nuevas condiciones²³⁰. Esta situación es coherente para algunas organizaciones, pues cuando comienzan a instrumentar su proyecto, ven con objetividad la decisión tomada en la dictaminación, pues como las organizaciones ya están establecidas, lo que les permite tener cierta consolidación productiva, y un mercado para la comercialización de sus productos, el recurso solicitado es simplemente para crecer.

Pero en otros casos, el recorte de recursos a las organizaciones limita el resultado de los proyectos, porque se trata de organizaciones, que en muchos casos son de nueva creación, y si bien, tienen conocimiento sobre la temática a la cual se van a incorporar; el hecho de comenzar su estructura productiva y buscar mercado para sus productos, hace indispensable que se les respete el recurso que han solicitado, y de no ser posible que el recorte no sea tan excesivo²³¹.

Las organizaciones disminuyen los objetivos perseguidos en los proyectos, para reajustarse al nuevo presupuesto, intentan hacer el proyecto planteado a la CDI, pero con menos. Las organizaciones cuando están informándose sobre los costos en los materiales requeridos para el proyecto, tienen que buscar convenios con los proveedores, para saber cuanto tiempo les será respetado ese precio²³². Además, en otros casos, las organizaciones tienen

²³⁰ "No [alcanzó el dinero], de hecho nosotros metemos al Fondo una solicitud de 230 mil pesos y nos dan 160. Entonces, el hecho de bajar 70 mil pesos ya no te da para hacer lo que tienes que hacer, tienes que adecuarte al dinero que tienes. [...] Y en cierto punto, yo veo que ahora yo hubiera tomado la decisión que ellos tomaron, porque lo mío era infraestructura que era para crecer, pero que en ese momento no era tan necesaria, o sea, no era tan urgente" (miembro de Comisión FRQ).

²³¹ "...tú te haces tu proyecto por decir ahorita, y si te van a dar tu recurso por decir en un año, cuánto ya se incremento las cosas que tú ibas a comprar, entonces ya no te va a alcanzar, si por lógica no te va a alcanzar. Y así nos paso, porque en lo que hicimos el proyecto, cuanto nos íbamos a gastar cuando lo pedimos y nos lo dan al siguiente año, pues nos damos cuenta que ya no, ya todo subió, vamos si íbamos a comprar una maquina que nos costaba 15 mil pesos y al siguiente año ya nos cuesta 23, 25, o sea tenemos que ir recortando las cosas también y ya no nos alcanzo. Por eso cuando se dan cuenta de que ya no compramos todo lo que teníamos que comprar, no pues también cuanto me costaba el año pasado y cuanto me costo en este año, pues ya no avanzamos. Entonces, si uno hiciera su proyecto y no hicieran mucho tiempo, 4, 5 o 6 meses digo, pues a la mejor todavía se pueden respetar los precios que nos dan, pero ya, a un año ya no los respeta. Todavía nos respetan si es a tres meses todavía, entonces cuando nos hacen una cotización [preguntamos], cuanto me respetan todavía porque vamos a hacer si ya no nos respetan el precio" (Delegado de Osmart FRQ). "Sin embargo, para otros proyectos el financiamiento tenía que ser inmediato, entonces si a unos les recortaron y a otros van a ver como está esto, [...] les urge la lana y cómo sobrevives" (miembro de Comisión FRQ).

²³² En la minuta de trabajo del 15 de diciembre de 2005, Hueyetlahuilli expreso: "[...] El C. Andrés Rosas explico que por el retraso del recurso fiscal [...] las cotizaciones presentadas en el proyecto en Mayo 2005 ya

que solventar el recurso faltante a su proyecto, trabajando en otras actividades, para hacer aportaciones económicas al proyecto. Considerando que para las organizaciones el desarrollo de un proyecto productivo se presenta como una inversión altamente riesgosa, es mucho mayor cuando no se proporcionan los recursos mínimos indispensables para su mantenimiento. Esta situación, nos lleva a otra situación más de fondo, parece que la CDI y los dictaminadores, se encuentran alejados de la problemática real y del ámbito en que tienen que operar los programas²³³.

La falta de claridad en cuanto a los criterios que permiten el recorte a los proyectos, da la impresión de la constitución de un mecanismo para mantener el control en la CDI, que deja fuera del proceso de distribución, sobre los recursos al Fondo.

4.8.1.5 Revolvencia de los recursos: capacidad de pago de las organizaciones del FRQ

Los proyectos financiados con recursos del Fondo Regional deberán ser recuperados. Las modalidades de recuperación, respecto a formas, plazos e intereses serán establecidos por el Fondo, cuando se realice el convenio de financiamiento a los proyectos, en el que se definirán claramente, los montos, fechas en que la organización reintegrará al Fondo el monto del financiamiento otorgado. Hay casos extremos de organizaciones que desde su incorporación, no han recuperado: durante el año 2000, Productores Agropecuarios de Ixtayopan, y Campesinos de Tetlalpan; en el año 2001, Cihuatl in tlal tic pac, y Pronomex²³⁴; y en 2002, la Unión de Productores Yoyoltzin. Para la resolución de tales conflictos el Fondo: 1) procede conforme a derecho, a través de la asesoría de abogados,

no fueron respetadas, pues fue 6 meses posteriores a lo programado por la CDI [...]". Carpeta no.4: Hueyetlahuilij Tlacotense, financiamiento 2000, FRQ.

²³³ "Parcialmente yo le decía a la gente de la CDI, no es algo que aparentemente es un capital muy grande, pero es insignificante porque, porque dentro de un proceso donde se tiene dos naves con un grado de tecnificación alto, el recurso que se nos proporcionó pues fue limitado. Yo solicite arriba de 250 y nada más me fue otorgado 150 [...] no era suficiente. [Para sacar adelante el proyecto] lo que pasa es que hubo aportación también, aportación económica y de trabajo de los socios, [para desarrollar el proyecto, necesitábamos] no pues, arriba de 500 mil pesos" (integrante de Porcicola FRQ).

²³⁴ Es evidente que las organizaciones deudoras, tuvieron fuertes problemas que desencadenaron la nula consolidación de su proyecto, como lo expresa el Grupo Pronomex, en una carta que enviaron a Xochitl Gálvez, donde le expresan lo siguiente: "Somos un grupo de mujeres productoras e industrializadoras y nos encontramos en el sur del DF en Milpa Alta. El INI [...] a través del Fondo Quiauhchihueh, nos hicieron un préstamo para adquirir maquinaria. Sin embargo, en el pueblo donde la instalación de la energía eléctrica es insuficiente, por lo que no nos hemos podido utilizar la maquinaria, y eso lo hemos externado a los representantes de dicho Fondo,. Sin embargo ellos no han querido aceptarlo y ya nos demandaron por la vía civil, cuando ni siquiera nos ayudaron en la capacitación. Por lo que le estamos solicitando si fuera tan amable de darnos asesoría jurídica". Carpeta no. 7: Pronomex, financiamiento 2001, FRQ.

para obtener la recuperación del crédito solicitado; 2) se construyen convenios entre los miembros de la organización y el Consejo Directivo que son planteados en las Asambleas, para formular acuerdos con miras a la recuperación del recurso.

Además, dada la situación que se acarrea desde la distribución de los recursos, nos da elementos para explicar la falta de solvencia económica de las organizaciones, que se refleja en la imposibilidad de cubrir los pagos establecidos en el Fondo²³⁵. Muchas de las organizaciones, tuvieron que utilizar las ganancias devengadas para reinvertirlas en su proyecto productivo, dado que no les fué financiado, y así cumplir los objetivos que se habían planteado cuando lo diseñaron, y así obtener los rendimientos que tenían establecidos. De este proceso, se desprende su falta de recuperaciones al Fondo²³⁶. Otras organizaciones, al no obtener los rendimientos esperados con el proyecto, tendrán que laborar en otras actividades para solventar el pago al Fondo, o en su caso revender los insumos obtenidos para el proyecto, y así lograr recuperar al Fondo²³⁷.

Entre los problemas que se destacan para explicar la falta de recuperaciones de las organizaciones, se encuentra la comercialización, pues en muchos casos se tiene la materia prima, y el trabajo de los miembros del grupo, pero como no hay una buena venta, los productos tienen que abarataarse y dados los costos de su producción, hacen que el proceso de recuperación sea más lento del que se había planteado en el convenio con el Fondo²³⁸. De los casos que han recuperado en tiempo y forma, se trata de organizaciones que no han

²³⁵ “[...] realmente ha sido muy difícil [...]. Hasta el momento pues hemos sido uno más pero ojalá, todavía podamos componemos y podamos ser de las seleccionadas no y obviamente pedir otro proyecto pagando esto y así. Pues es que para esto hay que dar buenos resultados para poder ser apoyados otra vez, y pues ahí está la intención de pagar, estamos en la postura de pagar” (Delegado de Girasol FRQ).

²³⁶ “De hecho, nos ha venido atorando como llevas las recuperaciones, desde un principio las recuperaciones no las pudimos hacer de la forma adecuada, porque en lugar de ahorrar para recuperar, tuvimos que seguir invirtiendo para darle termino [al proyecto], que no lo hemos hecho, no habíamos podido terminar porque si nos había hecho falta esa lana, [...] pero lo que teníamos que terminar, ventanas, terminar de aplanar cosas que no se pueden dejar, lo tuvimos que hacer [...] Si fue un poco difícil porque tú tienes que estarle rascando todo lo que sale de utilidad, lo tienes que invertir ahí, para que no se quede una construcción a medias, afortunadamente no se quedó a medias, la construcción se termino” (miembro de Comisión FRQ).

²³⁷ “pues hasta este momento no hemos cubierto nada, pero yo creo que si va a ser con nuestros ingresos [...] Yo creo que muchos compañeros combinan el campo con otra actividad [...] En mi caso voy a vender lo que se había solicitado con el crédito, aunque el proyecto se detenga y así pagar” (integrante de organización Bonanza FRQ).

²³⁸ “[Con las recuperaciones], pues si un poco [de problemas], [...] se debieron, hora si que lo básico, la comercialización, ahora si es la que nos da la pauta para estar bien o estar un poco atorados. Y pues, de los miembros este es el único trabajo al que se dedican de lleno” (integrante de Pinturas FRQ).

utilizado los recursos más que para reinvertirlos al mismo proyecto, es decir, aún los miembros no han obtenido ganancias propias. Las ganancias obtenidas son para seguir manteniendo el proyecto y tener las recuperaciones en tiempo y forma²³⁹.

Los proyectos financiados por el Fondo se encuentran en proceso de consolidación, la falta de recuperaciones no quiere decir que se encuentren en mal estado, simplemente nos muestra, que los criterios establecidos por la normatividad del programa FRI, son demasiado amplios y ambiciosos. Para ser financiadas las organizaciones requieren: demostrar su viabilidad técnica, económica, social y sustentabilidad ambiental; garantizar la disponibilidad de los recursos básicos para la ejecución del proyecto como es la infraestructura, recursos naturales, conocimiento de la actividad productiva. Para organizaciones que se encuentran en proceso de formación, ser sujetos de crédito es casi imposible, para organizaciones que ya se encuentran establecidas pero no tienen la disponibilidad total de recursos básicos para ejecutar el proyecto también lo es.

Si consideramos el perfil de la población objetivo del programa encontramos otra contradicción, porque de preferencia debe tratarse de agrupaciones que estén viviendo en regiones de alta o extrema marginación y que se encuentren por tanto, en niveles de pobreza extrema. Entonces, como es posible, en estas condiciones que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad.

4.8.1.6 Posibilidades de otro tipo de financiamiento entre los miembros del FRI

Hay organizaciones que únicamente se encuentran trabajando con el financiamiento otorgado con el Fondo, pero que ya cuentan con una amplia experiencia en la gestión de recursos a otras instituciones públicas²⁴⁰. Otras organizaciones, trabajan con una mezcla de

²³⁹ “Todo lo que se ha devengado, lo que se ha recuperado a sido por la venta de los animales [...] Pues tenemos un compromiso no, porque fue un préstamo, no fue regalado, no fue un subsidio verdad. Entonces eso también lo tenemos bien presente [para] todos y es un compromiso de todos [...] Hemos cumplido con las recuperaciones, “pero tampoco hemos tomado ni un solo centavo para darle a alguno de los socios, nada se le ha dado a nadie” (integrante de Porcicola FRQ).

²⁴⁰ “Trabajamos 5 años con Alianza, hasta que entramos al Fondo son los dos únicos en los que hemos solicitado apoyos, y aparte con el gobierno de esta administración, viene o hacen un programa que se llama Fondos Comunitarios, es un dinero que estaba ahí estático que era un fondo para desastres, como en esta zona no se daban este tipo de cosas decidieron dar el cambio en el programa Fondos Comunitarios, dan un subsidio de determinada cantidad de dinero dependiendo el proyecto que vayas a hacer y este es a fondo perdido, es a

recursos, principalmente de CORENA, ALIANZA y SAGARPA; para lograr sacar adelante su proyecto²⁴¹. Esto, nos da una dimensión de las necesidades reales en cuanto a recursos que tienen las organizaciones, pues lo otorgado por el Fondo no es suficiente para concretar la realización del proyecto.

4.8.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

4.8.2.1 Elaboración de los proyectos

En el 2002, para la elaboración de los primeros proyectos los miembros contaron con el Módulo de Apoyo del INI, la información que tenían que reunir las organizaciones consistía en un estado general de información donde delimitaban su actividad productiva, el tipo de organización, la justificación del monto a solicitar, la aportación que su proyecto en el largo plazo daría a la comunidad y los beneficios en el corto plazo por medio de la creación de empleos. Correspondía a la elaboración de un mini proyecto, porque no se incluían todos los criterios de factibilidad técnica, rentabilidad e impacto social²⁴². El proyecto que el INI solicitaba para el financiamiento de las organizaciones era muy sencillo, y los miembros podían elaborarlos sin ayuda²⁴³.

fondo perdido entonces eso te ayuda un poco más, [...] con Alianza y pudimos comprar más maquinas, eso fue lo que en año, o año y medio hizo que se levantara el proyecto. Entonces, desde que entramos al Fondo, no hemos entrado a ningún otro programa" (miembro de Comisión FRQ).

²⁴¹ "...lo que metimos con el Fondo fue para complementar el proyecto de Alianza, pues para poder, pues cubrir la cantidad que nos pedía Alianza" (integrante de organización Bonanza). Alianza, "nos apoyo en todo lo que es la infraestructura de los techos, [...] nos apoya con un porcentaje" (Delegado de Girasol). "Si la misma CORENA, la misma Secretaría de Economía, se fijó la SAGARPA, hemos estado por ejemplo con los de [...] una institución de créditos, y así le hemos ido buscando apoyos que nos da el gobierno para pequeñas y medianas empresas. Y hay diferentes niveles de transformación, pero también se debe de continuar" (integrante de Hueyetlahuilii). "Y pues seguimos trabajando, siempre ha sido familiar, porque le digo mi cuñada, mi hermana, entonces ya después nos fueron pidiendo que los uniformes y así. Y ya conocimos el programa de Alianza, este para eso mi cuñada fue la que entró primero, ya después me dijo como entrar al programa y después nos organizamos aquí en la familia se hizo el grupo, se hizo el proyecto para meterlo a Alianza" (integrante de Xolotzin).

²⁴² "Conozco ya el módulo de apoyo que es este....hay cómo se llama Sergio Guzmán, entonces platica él, no pues es que tiene que hacer esto, y me empieza él a platicar cómo estamos platicando ahorita, ¿tú qué has hecho?, ¿a qué te dedicas?, ¿qué quieres tú, para tú negocio?, ¿qué quieres cómo artesano?. Pues para empezar le digo yo si me dedico a la producción para brindarle un apoyo a la comunidad, le digo, darle buen precio y que nos apoyen también. Tal vez me apoye yo también y mi familia salga beneficiada, me dice a que bueno. Dice y adonde están, le digo ahorita no tenemos mercado, no tenemos espacio no. Entonces este dice, bueno vamos a hacer un miniproyecto, supuestamente se puede hacer un proyecto dice pues no era un proyecto como lo que hoy hacemos" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁴³ "Lo que pasa es que los proyectos de los miembros del Fondo pues los elaboraron ellos mismos, no eran la exigencia del INI en aquel tiempo, nada más era así y bajaba el dinero" (miembro de grupo la Divina FRCO).

Sin embargo, para el 2003, se les exigió un proyecto más formal, que fuera elaborado por un profesionista con cédula, los integrantes del Fondo solicitaron el apoyo de la CDI, y les fue negado; ante esta disyuntiva, iniciaron un trabajo interno de deliberación en la Asamblea General, los miembros del Fondo se encargaron de realizar la búsqueda de un especialista que les brindará apoyo en la elaboración de los proyectos²⁴⁴. Para tal propósito, comenzaron la gestión con académicos e instituciones, y concluyeron que la mejor opción era la UAEM, para cubrir los nuevos requisitos solicitados por la CDI.

Los integrantes del FRI, le informaron a la CDI que ya contaban con un profesionista que los apoyaría en la elaboración de los proyectos. El objetivo era que el Secretario técnico del Fondo realizaría esta función, pero los miembros del FRI no contaban con una persona que cubriera las características que la CDI les solicitaba, por eso, tuvieron que buscar el apoyo de otra institución, este hecho marcó los primeros pasos del convenio de colaboración con la UAEM²⁴⁵.

Para los integrantes del FRI, cada año se elevaba el nivel de exigencia por parte de la CDI, para superar las contingencias que se les han presentado, tuvieron que desarrollar nuevas capacidades de gestión encaminadas a fortalecer sus destrezas técnicas para el establecimiento y consolidación de los proyectos que son aprobados por el Fondo²⁴⁶.

²⁴⁴ "Cuando viene el segundo financiamiento nos piden un proyecto de las organizaciones y para eso no habíamos aprendido a hacer un proyecto, eso fue por ahí del 2003, de por ahí de marzo. Dicen saben que señores, necesito su proyecto con este con la firma de una persona profesionista y que tenga su cédula profesional, hijole pues nos metió en un caos, no conocíamos ¿cómo?, ¿quién?. Entonces hable a CDI, hay alguien que nos pueda hacer los proyectos, no ustedes los hacen, aquí nadie de CDI puede hacer proyectos; bueno pues ni modo, que hago, después ya nos pusimos de acuerdo, nos pusimos a reunimos dos, tres veces para ponemos de acuerdo no nomás era de te hago el proyecto y ya, sino de nos teníamos que poner de acuerdo, quien iba a ser el proyectista" (Presidente FRCO).

²⁴⁵ "Entonces para ese entonces, CDI dice yo lo quiero para tal fecha y para tal día [...] Entonces tuvimos que hacer otra Asamblea para poder integrar la sociedad, informar a la CDI que ya teníamos un proyectista y que el iba a atender los proyectos, hacer los proyectos y defender los proyectos. [Pero a la CDI] no le gustaron, me dijeron no, pues es que no debe ser, otra persona que haya allí [en el Fondo]. No primero me dijeron que no [teníamos apoyo de] la CDI, y después me dijeron que una persona que fuera profesionista, entonces que más, que una universidad, para nosotros es lo mejor una universidad. Y [la CDI] dice bueno, pues ya ni modo. Entonces [con la colaboración de la universidad] hicimos proyectos para cinco organizaciones en el 2003 y trabajamos así" (Presidente FRCO).

²⁴⁶ "[...] Lo que hacemos nosotros ahorita que es miniproyecto, un estado de información de cómo trabaja la gente nada más, es lo que se hizo. Hoy en día en el 2002 fue eso, en el 2003 nos pidió un proyecto más formal que debe presentar un profesionista con cédula profesional, ya 2004 igual, este año pues más exigencia" (miembro de Artesanos FRCO).

Actualmente, el Fondo ya cuenta con Asistencia técnica, contratada por ellos, esto constituye un verdadero impulso para: 1) el seguimiento y evaluación de los proyectos de las organizaciones; 2) el apoyo a los nuevos miembros, para la elaboración de sus proyectos²⁴⁷.

Si bien, existe una lógica interna en la CDI, cuando determina los criterios que deben poseer los proyectos para ser financiados; los mecanismos de elaboración de los proyectos, no han quedado claros para los integrantes del FRI, porque se ha modificado de manera constante, el proceso de gestión que deben realizar las organizaciones, y los criterios que deben contener en su elaboración, y no se delimitan lineamientos o ejes rectores que determinen el proceso adecuado para formular los proyectos.

4.8.2.2 Requisitos para la aprobación de los proyectos

Para los integrantes del Fondo, queda claro, siguiendo las Reglas de operación, las características que los grupos deben cubrir las organizaciones para ser sujetos de apoyo. Con todo, a partir de la solicitud que entregan los grupos para ser financiados y el posterior seguimiento a la organización; los integrantes de las Comisiones pueden elegir proyectos que cuenten con un mayor número de beneficiarios, menor plazo de recuperación, menor degradación de recursos naturales, mayor posibilidad de rentabilidad. Pero siempre basándose en su experiencia personal y en las características que la CDI manifiesta como prioritarias para la aprobación de los proyectos²⁴⁸.

Sin embargo, este proceso no es lineal, se presenta con cambios y transformaciones que cada año tienen que enfrentar los miembros de las Comisiones del Fondo; los

²⁴⁷ "Hoy en día, nosotros ya este año (2005) buscamos que este el proyecto se hiciera al Fondo, Bety lo está viendo reconocimiento, porque razón, porque nosotros también no queremos depender 100% de una institución, que vamos... porque no tienen tiempo, o porque si. Nosotros queremos que el Fondo mismo tenga esa autonomía, que también haya gente capacitada y que nosotros vayamos aprendiendo como se elabora un proyecto, que es el requisito, que es lo que quieren, que es lo que piden y todo eso. Por eso, hoy en día esta como en asistencia técnica Bety y con los proyectos" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁴⁸ "Aquí para un proyecto, primero formar el grupo, punto número uno, y para integrarse al Fondo es que, que este grupo sea descendiente indígena, que sea que habla lengua materna, sino que por lo menos el 50% de los grupos hablen la lengua materna. Si entonces, aquí que pasa, se forma 10 personas por grupo mínimo 8. hasta 6 mínimo del grupo. Entonces, tiene que haber participación de la mujer y el hombre no, sea mitad y mitad o más mujeres. Cuando participan mayor mujeres el proyecto tiene mayor puntuación que el hombre" (miembro de Artesanos FRCO).

requerimientos que la CDI solicita para la aceptación de los proyectos no se explicitan de manera adecuada a las organizaciones y esto conlleva deficiencias y retrasos en el proceso de gestión de los recursos²⁴⁹.

Esto ha causado desconcierto en los miembros de las organizaciones que buscan el financiamiento del Fondo, porque consideran que muchos de los requisitos solicitados, si bien, no son difíciles de cubrir, necesitarían que la CDI los pidiera con anticipación para que existiera orden y coherencia durante el proceso de gestión de los recursos²⁵⁰. Los requisitos solicitados para la aprobación de los proyectos pueden no ser incoherentes; empero, el hecho radica en la falta de orden de la CDI durante el proceso de gestión, más que ayudar a los Fondos a conformar los proyectos, trae como consecuencia la creación de proyectos que desestructurados porque no se dan los requerimientos en tiempo y forma.

4.8.2.3 Dictaminación de los recursos

El proceso de dictaminación, se lleva a cabo por la CDI, para determinar si los proyectos son técnica, económica, y socialmente viables, para tal propósito en una reunión, se cita al Presidente del Fondo, quien tiene voz y voto, los agentes gubernamentales de la CDI, junto con dos dictaminadores contratados por la CDI. En este proceso, los integrantes del Fondo presentan los proyectos, con base en los requerimientos que CDI les establece. Después, tienen que defender los proyectos, ante las posturas críticas de los dictaminadores, quienes analizan: estructura financiera, el estudio de mercado, el impacto social, los aspectos técnicos, el desglose presupuestal, entre otros datos, que contienen los proyectos.

En esta etapa, tanto el Presidente del Fondo con su asesor técnico tienen que apoyar los proyectos que han presentado, mientras que los agentes gubernamentales de la CDI y los

²⁴⁹ “Y este nos hablaban de miren ya metimos los papeles, nos los regresaron y que les faltó, y es que nos faltó poner, y es que nos pidieron datos, o sea copia de tu credencial de cada persona que integra, este quien depende de ti, una hoja de solicitud, y una hoja de esto y que falta. Entonces, todo eso lo empezamos a llenar en ese año (2003), empezábamos a hacer nuestra hoja de presentación, nuestra hoja de solicitud para ingreso al Fondo, para bajar el recurso. Y ya pues si tardamos un año” (miembro de M. Totonacas FRCO).

²⁵⁰ “Entonces hubo cosas, ilógicas requisitos inútiles que pedían, o sea que yo decía que para ser indígenas pues sería muy difícil, siento que....no sé que, ponen demasiadas trabas, a lo mejor para no darle a cualquiera el préstamo, pero si. Yo decía pues si realmente fuéramos indígenas de la sierra, pues entonces a quién le darían el préstamo porque mucha gente no tiene, no tiene eso, sí, y esas ordenes vienen de allá” (miembro de M. Totonacas FRCO).

dictaminadores dan su percepción profesional de los proyectos presentados por el Fondo, proceso no exento de confrontaciones²⁵¹. Cuando los miembros de las organizaciones, presencian la defensa de su proyecto cada uno de los tópicos que se han incluido en el mismo les parecen vitales para su desempeño y mantenimiento. Empero, los dictaminadores comienzan a cuestionar a través de su visión los aspectos las bases de los proyectos, no hay manera en que los miembros de las organizaciones los puedan hacer comprender porque se contraponen dos posturas la académica y la del mundo real²⁵².

Ante estas disyuntivas, los integrantes del Fondo quieren buscar otras fuentes de financiamiento para apoyar los proyectos que han sido aprobados por los Delegados en la Asamblea general y consideran que merecen el financiamiento²⁵³.

En la dictaminación es necesario que los dictaminadores externos realicen seguimientos junto con las organizaciones que buscan el financiamiento, porque de esa manera será posible que muchos de los tópicos que se plantean en los proyectos se clarifiquen al contrastar los medios con los que cuentan las organizaciones, con el insumo que solicitan. Por un lado, esto les permitirá a las organizaciones en su espacio de trabajar explicar el proceso productivo y justificar el proyecto; por otro lado, los dictaminadores tendrán la posibilidad de ver la viabilidad real del proyecto y explicar a las organizaciones sus puntos de vista.

4.8.2.4 Distribución de recursos a las organizaciones

La primera distribución de recursos a finales del 2002, provocó un descontrol en el Fondo porque si bien estaban constituidos los grupos que solicitaban el financiamiento, pero aún

²⁵¹ “[Para la dictaminación en la CDI] vino Victor, no me acuerdo como se llama que estaba en el Fondo de Oaxaca, vino a dictaminar los proyectos de ese tiempo (2003), se puso muy exigente, muy este drástico, no quería apoyar los proyectos porque era muy técnico, que no tenía porque haberlo hecho, sí. Si era a base de petición de CDI y ahora me lo apruebas porque me lo apruebas le dice Fonseca, y se llegaron a discusiones pero si lo aprobó, y si tu no lo apruebas yo me voy a Fondo central, le dice la universidad” (miembro de Artesanos FRCO).

²⁵² “Si bastante torpes, para poner sus reglas, y aparte porque es gente que es de escritorio, que ellos no saben que onda en el negocio, no saben ni como se maneja, ni nada. A ellos se les hace falta, pedir los requisitos, cuando en el mercado es, la vida es otra, o sea, te dictan una serie de cosas desde el escritorio, que dices, a esto no es real. En la vida real del negocio no se vive, o sea, no se vive. O a veces te decían, este vamos a ver si es viable a ver si tiene caso, y hay cosas que, o sea, si tienen caso pero que depende de que las veas” (miembro de M. Totonacas FRCO).

²⁵³ “Entonces lo que pretendemos es hacer el proyecto y meter todos los proyectos y si no son aprobados en CDI ir a otra instancia para apoyar a esa comunidad, a esa organización” (miembro de Artesanos FRCO).

no sabían como desarrollar el trabajo del Fondo²⁵⁴. Todas las organizaciones que se incorporaron al FRI recibieron financiamiento y fue distribuido según lo solicitado en cada uno de los mini proyectos²⁵⁵.

La falta de organización interna, lleva a una distribución de recursos al vapor, las organizaciones comienzan a distribuir los recursos entre los miembros de manera individual, no como un conjunto, esto ocasionó que se gastará en diversos giros comerciales que poco tenían que ver con el mini proyecto presentado al INI²⁵⁶. Con todo, cada uno de los préstamos individuales fueron ocupados en actividades productivas y consolidaron talleres de trabajo que dieron empleo temporal en su comunidad. Pero también existieron excepciones de organizaciones que se gastaron el recurso en otro tipo de actividad diferente a la planteada en el proyecto²⁵⁷. Este tipo de actividades han desembocado en los principales problemas que el Fondo tiene que enfrentar actualmente para obtener las recuperaciones destinadas a la creación del Fondo revolviente que contribuiría a fortalecer a la organizaciones a través de prestamos internos.

4.8.2.5 Revolvencia de los recursos

El principal problema del primer financiamiento en el 2002, fue la falta de información hacia las organizaciones, porque algunas de ellas habían obtenido financiamiento de alguna instancia de gobierno y eran recursos no recuperables. No entendían la lógica que se

²⁵⁴ “[...] ya al fin de ese año, de 2002 baja el recurso, pero baja el recurso porque ya les habían destinado para Fondos Regionales que se habían creado. Supuestamente la CDI había dicho o el Área Metropolitana había dicho que si ya había Fondos, pero todavía no estábamos preparados ni constituidos. Entonces dice reúnanse porque ya viene y son diez personas por grupo, o sea, se cambiaba la dinámica de nuestra Asamblea, trabajos de preparación se cambiaba totalmente, porque luego venía hagan esto y ahí esta, vamos a hacer esto y ahí vamos y así” (Presidente FRCO).

²⁵⁵ “El primer recurso pues fácil, en el primero nos dieron 500 mil pesos y esa es la razón de que nos tocó a nosotros como Grupos Étnicos como 100 pesos, Núcleo de Promotores 100, y 100 son 200, este allá en los de Tenazoc les tocó 150 mil pesos, porque según su mini proyecto pedían 500 mil pesos, por eso a ellos les tocó 150, y van 350 verdad, Productores y artesanos le toca 90 mil, sobran 60 mil que eran de los este [...] nace el de Mixe Xa y se puede decir que así le toca y ya se completaron las cinco organizaciones que nos pedían” (miembro de grupos étnicos FRCO).

²⁵⁶ “Entonces cuando baja el recurso, se le entrega el recurso a cada organización cien mil pesos y esos cien mil pesos se reparten diez personas a diez mil pesos le tocó a cada persona y pues ya estábamos contentos pues ya cada quien tiene su lanota” (Presidente FRCO).

²⁵⁷ “[Con una de las organizaciones de 2002] se hizo un proyecto de comercialización y se juntaron 11 personas, 10 no recuerdo bien. Y cada vez, le dieron 9 mil pesos a cada persona, entonces que dice él, no pues que a mil los 10 mil pesos no me sirvió, no me alcanzo, no hice, no se aplico al proyecto dice” (miembro de Artesanos FRCO).

imponía con la revolvencia del recurso²⁵⁸. En este caso se encuentran el Grupo Tenoxotl, que no ha recuperado, esta organización se encuentra actualmente desintegrada, y muchos de sus integrantes emigraron a diversos lugares del país; lo que dificulta al Fondo la recuperación del recurso.

Para tratar de obtener las recuperaciones de las organizaciones del Fondo, comenzaron a plantear un calendario de recuperación para los miembros, para impedir la formación de grupos que se negaran a promover el pago oportuno. Con todo, las organizaciones no cumplían las fechas de pago, a pesar del Reglamento Interno del Fondo Regional²⁵⁹. Ante este panorama, la CDI envía unos abogados para hablar con las organizaciones y explicarles el mecanismo de recuperaciones al Fondo, el objetivo de éste y su obligación como miembros de realizarlo de manera oportuna. Le plantean al Consejo Directivo y a las Comisiones del Fondo, la posibilidad de ejercer acción legal sobre las organizaciones que incumplan su pago²⁶⁰. También se han visto en la necesidad de llevar a los miembros de algunas organizaciones hasta la CDI, para que platiquen con los agentes gubernamentales encargados del programa y les corroboren la obligación de recuperar el préstamo al Fondo, esto ha hecho que cambien y se integren a las actividades como Delegados o en alguna Comisión, pero aún no recuperan²⁶¹.

²⁵⁸ “Pues en el primero definitivamente, como le digo para gastar el dinero si es fácil y la recuperación es lo que estamos sintiendo en carne propia ahorita, al rato exactamente vamos a ver eso. Razón porque, uno es que nosotros no teníamos este conocimiento allí yo si le echo la mayor parte de culpa a los del CDI aclaro porque, es que se esta hablando, no nos dieron una buena seguridad o una buena orientación” (miembro Grupos étnicos). “Cuando viene la recuperación, pues cómo van a recuperar, este pues a un año, a partir de cuándo y cómo, no pues ya no sabíamos nada de eso, ahí viene lo bueno pues como no sabíamos, muchas veces en ese tiempo, todas las organizaciones que se integraron pensaban que ese recurso era recurso perdido, no querían pagar, entonces dijeron no pues este es del gobierno, es nuestro ese dinero, es este impuesto por lo tanto no se paga, entonces dijimos como puede ser” (Presidente FRCO).

²⁵⁹ “[...] yo saque mi lista de las organizaciones, ¿quiénes son?, ¿dónde están?, los visitamos, se fue a visitar, entonces su calendario de pago, entonces cuando empiezas a pagar no, así, así. Entonces ahí surgen los problemas después de que...si yo les decía hagan calendarización de pagos, cómo va pagarlo para que yo vea y sobre eso vamos a ir trabajando no, y me dicen, no, si, si, si. Pero que pasa, se llega el tiempo de recuperación y nadie, nadie” (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶⁰ “[Durante el 2002], han venido los abogados de CDI a informales, pues esa gente no participa, no viene, rehuye si, porque aquí pues los este...los abogados nos dicen. Estoy de acuerdo que sea recurso del gobierno, pero pierde su autonomía cuando baja al Fondo porque el dinero se va al Fondo para que el Fondo lo administre, el Fondo tiene la facultad de recuperarlo, y si este, la organización no tiene dinero para este recuperarlo pues que recojan los bienes que haya invertido para ir recuperando, para venderlo y recuperar ese dinero y apoyar a los demás, eso es lo que nos dicen, aja, los abogados” (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶¹ “El Núcleo de Promotores, ese esta en Valle de Chalco, tenemos problemas con ellos por la razón de que se fueron con ese fin de que no era dinero recuperable, si y entonces al representante de ellos lo hemos

Los miembros del Fondo Regional, se planteaban nuevos retos, pues consideraban que su acta constitutiva no los respaldaba, pues en el apartado de las recuperaciones no se habían delimitado las responsabilidades para con los deudores. Además, tenían que determinar en que casos era viable una demanda y cuando ejercerla²⁶².

Para finales del 2003, la organización del Fondo en cuanto a las recuperaciones comienza la marcha, las nuevas organizaciones conocen y respetan los lineamientos de recuperación establecidos y han comenzado a canalizar el pago del préstamos a una cuenta bancaria²⁶³. Sin embargo, aún continua el rezago de las primeras organizaciones que no han recuperado, el Fondo sabe que tiene que llevar a cabo acciones legales y modificar los estatutos de su acta constitutiva para incluir los lineamientos generales que expresen los derechos y obligaciones de los miembros, y los mecanismos de operación a seguir ante la falta de recuperaciones que fue acordada con el Fondo²⁶⁴.

En el 2004, las recuperaciones de los miembros no han sido como se establecieron con CDI, los montos han sido menores, pero se mantienen constantes entre los miembros, ha sido internalizado como una responsabilidad²⁶⁵. Los miembros del Fondo, son concientes

llevado últimamente a CDI para platicar, para que vaya viendo más que nada, lo invitamos ahí mismo al Fondo para que vea como se esta recuperando sí, como que los demás han recuperado. Entonces de esa forma se le da a ver que no es como el pensaba o como piensa sí, entonces ya últimamente ya ha jalado más con nosotros, realmente""(miembro de grupos étnicos FRCO).

²⁶² "Entonces a nosotros nos entra la preocupación porque no se vale también dizque que apoyamos y ya mero te ahorcamos no. Entonces decíamos nosotros para poder aplicar esto tenemos que este ir a consultar a los abogados, no nomás a CDI, a otros abogados. Primero tenemos que hacer, revisar nuestra acta constitutiva, hasta donde nos ampara y si es viable una demanda" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶³ "Llegamos al 2002 y 2003, fines del 2003 se junta dinero y abrimos una cuenta moral del Fondo Regional y entonces ahora si, otra vez la asamblea y se le informa, ahora ya les doy el número de cuenta, van deposita, únicamente tráeme la ficha y así es como empieza la gente a recuperar [...] Entonces ya todos los proyectos que entraron en 2003 se les dijo que ese dinero es recuperable, que se tiene que pagar; entonces la gente ya en 2003 empezaron a pagar, empezaron a pagar la mayor parte ya llevan un 50% en 2003, lo más rezagado es 2002" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶⁴ "Entonces ya fuimos con CDI, de hasta donde me respaldas tu no, si. Y nos dicen únicamente aquí dice si tu demandas a una organización yo te voy a decir, ese es problema del Fondo ese tiene facultad para todo, y yo no te puedo defender ni darte ese derecho, el dinero se lo doy al Fondo y tu te tienes que arreglar con el Fondo, eso fue lo que nos dijo CDI" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶⁵ "Ya lo que vino en 2004 ya están recuperando también. A hoy en día para el 2005, ya se le informó, ya saben cuáles son los compromisos y las obligaciones, y como son las cosas" (miembro de Artesanos FRCO). "Ese préstamo interno, estamos ocupando más o menos de lo que es la regla de CDI porque nosotros no podemos ser muy este...como te diré...muy exigente, porque si de antemano sabemos la situación en que estamos, como ahorita hay compañero que no deben gran dinero y si uno lo cree que son 4 mil o son 5 mil o son 10 mil pesos que viene siendo su semana de unos 500 o 600 pesos, que a veces no alcanza a cubrir,

de las condiciones de vida de sus miembros y de la falta de trabajo que algunos han enfrentado, y de esfuerzo que desempeñan para además cumplir las tareas de apoyo en las Comisiones, esto ha hecho que puedan desarrollar mecanismos de prórroga y establecer nuevos montos de recuperación diferentes a los establecidos cuando plantearon las condiciones de pago al recibir su préstamo.

4.8.2.6 Estrategias para el cumplimiento del financiamiento

Uno de los mecanismos para que los miembros puedan utilizar el recurso de una manera coherente dados los estrechos tiempos que la CDI, pues para el gasto del préstamo, únicamente tienen dos meses, para comprobar con facturas. Aunque los integrantes ya lo tienen establecido en su proyecto, como dicho proyecto es aprobado un año después conlleva modificaciones importantes en los costos de la maquinaria o la materia prima, es decir, tienen que hacer lo establecido pero con menos. Ante esta situación de desventaja, algunos productores han desarrollado estrategias para obtener materia prima a mejor precio al tener vínculos cercanos con los proveedores, pueden comprar antes con recursos propios y comprobar con facturas que le solicitan después, así reciben materia prima a buen precio y pueden comprobar a la CDI, el uso del recurso en el proyecto²⁶⁶.

Los integrantes del Fondo, ahora están concientes de que es necesario abrir espacios de comercialización a las organizaciones para que puedan tener los medios necesarios para cubrir con las recuperaciones, se están creando lazos de ayuda mutua entre los miembros, se unen sobre un proyecto colectivo²⁶⁷. Tienen la posibilidad de entablar procesos de

porque su venta a lo mejor no esta para la recuperación [...] Ahora resulta que maquinas suficientes tengo o tenemos con mi grupo, pero ahora el trabajo es el que esta en carencia o póngale que si hay trabajo pero es muy económico, porque, porque el trabajo que quieres hacer a tu precio ya no te lo pagan aquí" (miembro de grupo el Pino FRCO).

²⁶⁶ "Entonces yo, ya me busque lo quiero, llega el recurso a la mejor un mes, dos meses, a lo que me dieron para la materia prima, por eso, si soy astuto, si soy inteligente y cuando veo compro, y cuando llega el recurso ya tengo, ya nada más le digo, ya sabes que para tal día voy a querer factura, ahorita te compro. Entonces yo voy, yo ya invertí me va a dar mi factura para la fecha que yo quiero, ese dinero yo lo reservó, porque yo ya invertí, pero ya estoy justificando esa, esa la astucia del productor. Si somos productores, somos comerciantes, tenemos que saber como hacer rendir ese recurso, porque eso es rendir el recurso, sí, y si no lo sabemos, ahí es donde tronamos" (miembro de Artesanos FRCO).

²⁶⁷ "Y yo como Fondo, como Consejo Ejecutivo tengo que dar el seguimiento de buscar de que tengan la venta de sus productos, que tengo que gestionar con las autoridades para que ellos puedan también solventar sus productos que se vendan que salgan que haya también un flujo de su producción y de la venta. De esa manera el Fondo le decimos, pues sabes que voy a echarte la mano y se que estas pendiente te toca cooperar no, o sea ya pagar. Entonces de ahí se va creando todo esto, porque si yo lo estamos pensando bueno si tú no

dialogo con los integrantes del Consejo Directivo, para buscar la manera de pagar su adeudo con el Fondo, pero en otros plazos, porque las organizaciones que se encuentran insertas al Fondo, dependen totalmente de la actividad productiva que están desarrollando y por eso no les es posible reinvertir en el proyecto o tener las recuperaciones de la manera que habían acordado.

4.8.2.7 Utilidad de los recursos

Con todo, los integrantes del FRI consideran que el monto financiado por la CDI, fue suficiente para desarrollar las actividades productivas que tenían contempladas y cumplir los objetivos que se plantearon en su proyecto²⁶⁸. Con los recursos asignados, los miembros de las organizaciones lograron realizar actividades productivas que les trajeron beneficios. Los recursos se han utilizado para mantener el funcionamiento la mantenimiento de la oficina del Fondo²⁶⁹.

La percepción de los miembros del Fondo es que los recursos realmente se están utilizando para mantener la estructura administrativa del Fondo, además por medio del préstamo interno, el Fondo puede apoyar a un nuevo grupo o las organizaciones que ya han sido financiadas y que soliciten un préstamo para desarrollar sus actividades productivas²⁷⁰.

pagas, pues yo te demando y no es por ahí, y lo vemos como que no es el camino, porque en lugar de ayudar estamos perjudicándonos más entre nosotros mismos. Entonces tenemos que buscar el medio no, de cómo es que tenemos que recuperar, pues es que es de todos, no nomás soy yo, es de todos, tú lo pediste, tú necesitas esto, pues vamos a trabajar a abrir un espacio, vender los productos y si tú vendes y vas progresando, lo que vas pagando de ahí se va sosteniendo el edificio, el papeleo, y todo eso, tiene que ser así, eso lo platicamos cuando hay Asamblea, tenemos que concientizamos todos también, porque es como podemos entendemos, dialogar, platicar y hacer bien las cosas" (Presidente FRCO).

²⁶⁸ "Aquí hay una cosa bien importante, si nosotros somos productores, somos comerciantes, sabemos como manejar recursos y el que no lo es, dice no me alcanzo, me falta esto y lo otro, porque no lo ha sabido aplicar. Aquí si nosotros somos este....productores yo veo de mi raíz que no necesito grandes herramientas para producir, cuando se tiene ganas de salir a trabajar con lo que cuentas con eso se trabaja y se busca hacer rendir. Como equipo, como empresarios pues si nos faltan muchas cosas, pero no nos podemos poner, pero si esto no me sirve, cuando todo beneficio es bueno, es muy bueno porque es un apoyo no" (miembro de Artesanos FRCO). "[Me alcanzó para lo que necesitaba de maquinaria] Si, si, si, fue suficiente." (miembro de grupo el Pino FRCO). "Llevo 25 años de estructurista, pero después de los 25 y gracias a que lo poco que me tocó de préstamo del Fondo Regional me complete de herramienta" (miembro de grupos étnicos FRCO).

²⁶⁹ "Uno para mantener la renta de la oficina y todos los gastos cuando hemos salido para ir viendo y lo demás se presta individualmente" (miembro de grupos étnicos FRCO).

²⁷⁰ "Entonces pienso que hoy día ya se esta aprovechando el recurso, lo que da el gobierno y se aplica a gente que realmente lo aproveche y de esa manera ese recurso se regresa al Fondo y el Fondo a su vez lo autofinancia a otros, a otros grupos, si porque cuando ya recuperamos, esa recuperación se manda de un proyectito a otro, es o sea, préstamo interno, o sea ya lo maneja el Fondo y a no estamos de aquí corriendo,

En el Fondo, los integrantes del Consejo Directivo, han visto y aplicado los recursos revolventes para ayudar a los miembros de otras organizaciones por medio de los préstamos internos y han verificado su utilidad.

4.8.2.8 Posibilidades de otro tipo de financiamiento en los miembros del FRI

Únicamente en a dos miembros de diferentes organizaciones se les posibilitaron apoyos para su proyecto, pero no se entablaron vínculos fuertes con las organizaciones gubernamentales que les brindaron el apoyo²⁷¹. Con todo, los prestamos solicitados con anterioridad al ingreso al FR, no establecieron vínculos que permanecieran, por tanto, no existe otra institución que colabore y contribuya al crecimiento de las organizaciones indígenas del Fondo.

4.9 EFECTO DEL FRI SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones indígenas del Fondo, desarrollan una dinámica propia durante la ejecución de su proyecto, puesto que a partir del grado de especialización que tienen, potencian o limitan su actividad productiva. Por tanto, uno de los elementos que contribuye a comprender si se han fortalecido sus actividades, son las capacitaciones que reciben tanto del Fondo como de otras instituciones; pues constituyen procesos por medio de los cuales pueden innovar al interior de sus estructuras de producción.

La finalidad de este apartado es mostrar si el apoyo tanto de capacitación, como en los recursos que se distribuyen en cada organización indígena, han logrado impactar en el nivel de vida de sus integrantes.

entonces se le solicita un mini proyecto, nosotros bajamos igual a checar los negocios que tienen, si realmente van a comprar lo que piden, sino ya de ahí vamos uniendo totales, les preguntamos qué vas a comprar, cuánto te va a costar, qué vas a hacer, cuánto vendes, en cuánto tiempo lo recuperas, todo eso; entonces ya ellos como que se sienten así más este de confianza de decir voy a hacer esto, entonces así" (Presidente FRCO).

²⁷¹ "[A fines de 2001 aproximadamente en FONAES] me financian, en aquel tiempo mil pesos no, muy buenos, decía yo a todo préstamo, yo trato de sacarle provecho" (miembro de Artesanos FRCO). "Yo anteriormente ya había pedido un préstamo en la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, yo, ya sé como se maneja, como se trabaja cuando es dinero de gobierno, estamos hablando del Gobierno Federal, en una palabra es un apoyo" (miembro de grupo el Pino FRCO).

4.9.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihueh

4.9.1.1 Tipo de proyectos productivos implementados en el FRI

Los sectores que son financiados por el Fondo corresponden a diversos sectores productivos, el total de organizaciones que fueron objeto del presente análisis son²⁷²:

- Las *organizaciones agroindustriales*: “Hueyetlahuilli Tlacotense” y “Productos Lácteos Mixquic”. Se dedican a la transformación y comercialización; la primera de nopal, y la segunda de productos lácteos.
- Las *organizaciones agrícolas*: “Girasol Dorado”, se dedica a la producción y comercialización de jitomate.
- Las *organizaciones pecuniarias*: “Marraquesh”; “Olivos”; “Bonanza” y “Techinantilac”. Se dedican a la engorda y venta de porcinos.
- Las *organizaciones industriales*: “Modas Osmart”; “Modas Xolotzin”; “Vecker Diseño Corte y Confección”, se dedican a la producción y comercialización de prendas de vestir.
- Las *organizaciones artesanales*: “Pinturas y decorados a mano”, se dedica a la producción de cerámica.

4.9.1.2 Grado de especialización de los integrantes

Las organizaciones, poseen una originalidad propia en la forma en que enfrentan las dificultades con el entorno, por medio de los aprendizajes empíricos. En muchos casos los integrantes no recibieron capacitación sobre la implementación de su proyecto y además no contaban con una experiencia previa sobre el mismo, esto ocasionó que dichas organizaciones se enfrentarán a muchos tropiezos para sacar adelante sus proyectos²⁷³. Sin embargo, ante las contingencias inesperadas, como lo son las plagas, sin una capacitación adecuada, la inversión realizada se pierde; por esto, es fundamental que los integrantes tengan a la mano el apoyo de un experto, para recibir la capacitación necesaria para conocer

²⁷² El total de organizaciones que trabajan con el Fondo Regional son 25, como se puede verificar en el primer capítulo de éste trabajo. La muestra que se utilizó para el análisis consta de 11 organizaciones.

²⁷³ “[...] había manuales, los empecé a leer, de ahí un poquito de ahí, de otro compañero otro dime cómo es el proceso, y pues ya así [...] Si otro compañero que ya sembraba [...] él me conoce y así fue ta forma en que empecé a aprender y obviamente le pregunte a él ¿cómo se poda?, ¿cómo se siembra?, ¿cómo se germina?, y obviamente todo ese procedimiento ya no lo sabemos. Si un poquitin y otro poquitin de lo que sabía de las personas, así fue como obtuve la información y ahorita pues ya no lo sabemos no. Que por ahí nos falta detectar plagas, bueno detallitos que por ahí son bien importantes, que también sobre la marcha se va aprendiendo. Ya al estar en contacto con la planta, pues ya se va teniendo” (Delegado de Girasol FRQ).

desde los elementos básicos hasta los más complejos de la actividad productiva. Otras organizaciones, aunque con experiencia, tuvieron que hacer uso de toda su imaginación para subsanar la falta de materiales y llevar a cabo sus productos con lo que tuvieran a la mano, esto nos habla de una gran capacidad de apropiación en cuanto al talento que tienen algunos integrantes del grupo²⁷⁴.

Las organizaciones que fueron financiadas por el Fondo han tenido que hacer uso de sus capacidades individuales para sacar adelante el trabajo, donde los conocimientos se recuperan y se comparten con el total de integrantes de la organización; hay una red de talentos que los enlaza de manera productiva.

4.9.1.3 Capacitaciones de los integrantes del FRI.

En las organizaciones del Fondo existen algunos integrantes con un alto nivel de especialización técnica, este aprendizaje puede contribuir al mejor control de los recursos internos y externos del grupo social en cuestión²⁷⁵. La CORENA, ha tenido una gran influencia sobre el proceso de aprendizaje de los miembros del Fondo, la capacitación giró principalmente en cuestiones de administración y contabilidad²⁷⁶. Esto nos permite explicar porque algunas organizaciones tienen una estructura organizativa mejor cimentada al momento de ingresar al Fondo, pues las funciones se distribuyen entre los integrantes a través de un orden bien establecido, que permite fortalecer el proceso productivo.

²⁷⁴ “[...] hay algunos productos aquí que ya es un poco de iniciativa de uno, digamos yo saque un tequilero de una botellita de un desodorante, un especiero lo saque de un recipiente de aceite cortado que nada más fue un poco darle la forma” (integrante de Pinturas FRQ).

²⁷⁵ “[Trabajé en el programa de Alianza] desde el 97 hasta el 2004, [...] nos dieron un diplomado, acerca de lo de empresas rurales y entonces lo que hacíamos, primero trabajar de manera particular con los productores y ya una vez con lo que nos capacitaron a nosotros ya pudimos trabajar y estructurar a los grupos para darles capacitación también a ellos, hacerlos trabajar de otra manera, con otras características totalmente diferentes” (integrante de Porcicola FRQ).

²⁷⁶ “[...] fue a través de un apoyo que nos da CORENA en aquel entonces, pues se toma ese cursito, nada más a los que somos integrantes de una grupo de trabajo por así decirlo de nopalers y entonces comienza a haber una serie de trabajos [...]” (integrante de Hueyetlahuilli). “Mira en CORENA tome el curso de contabilidad, conocer mi empresa, este... que como mantener la microempresa, como prevenir accidentes, como hacer una instalación, como mantener las instalaciones, que tener para un incendio, como hacer precavido en cada área de trabajo, ese fue uno. Otro fue comercialización, En este año (2005) tome dos cursos, conocer mi empresa y comercialización” (Secretaria de Xolotzin). “La primera instancia fue a CORENA, eso fue hace tres años más o menos [...] Por una capacitación de administración” (miembro de Vecker FRQ).

A través del Fondo los grupos pueden tener acceso a conocimientos que se convierten en parte activa del desarrollo del grupo; con ellos se pretende promover la producción colectiva del conocimiento rompiendo el monopolio del saber y la información, permitiendo su transformación en patrimonio de los grupos. En primera instancia, pueden tener capacitaciones con el asesor técnico del Fondo, quien esta capacitado para apoyar principalmente a organizaciones que desarrollen proyectos porcinos²⁷⁷.

Además, en la CDI durante el 2003, se dieron a las organizaciones cursos de contabilidad y administración²⁷⁸. La posibilidad de capacitar es una manera intencional de dar los medios a las personas para que puedan asumir acciones eficaces hacia el mejoramiento de sus condiciones de sus proyectos y hacer crecer sus potencialidades para la decisión y ejecución de tareas encaminadas a su propio desarrollo.

En el 2005, el Fondo Regional, a través de la “Brigada de la SEP”²⁷⁹, con el apoyo del C. P. Felipe Mancilla Ramírez, se comenzó una capacitación para los nuevos miembros de las organizaciones. Primero, con una introducción sobre la manera en que diversas instituciones se han organizado para apoyar a los productores; se explicaron los servicios que se pueden obtener en cada una: CORENA, da recursos a productores, sugerencias sobre sus proyectos y los acercan a otras instituciones; PRODESCA, da capacitación a los grupos por medio de asesores técnicos sin ningún costo; PROFEMUR, da créditos para compra de equipo de cómputo, asesoría contables, etc.; ALIANZA, ayuda con créditos para maquinaria a través de SAGARPA. Estos datos se dieron a los productores para que estuvieran concientes de la necesidad de capacitación para mejorar el aprovechamiento de los recursos en sus proyectos. Se les explicó todo el entramado institucional que les puede apoyar para desarrollar sus proyectos, como pueden solicitar los apoyos, y como a través del acercamiento a éstas instituciones pueden comprender la problemática que viven diversos productores en el Distrito Federal.

²⁷⁷ “Las capacitaciones, son con Roberto [Técnico FR], por si se te ofrece algo no” (integrante de organización Bonanza FRQ).

²⁷⁸ “Si, ya tomamos un curso del Fondo, de contabilidad, cuando fuimos hasta las oficinas en la guerreo y fue hace como dos años” (Secretaria de Xolotzin FRQ).

²⁷⁹ Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria. Brigada de Educación para el Desarrollo Rural no. 107, SEP.

En una segunda etapa de la capacitación, vieron un video llamado “Virus de actitud”, para comprender los problemas que se tienen al interior de las organizaciones cuando existen integrantes que no cumplen sus labores de la manera adecuada, causa daños a la productividad. Esto permitió a las organizaciones realizar una reflexión, cuando buscaron aplicar a su microempresa, y llegaron a la conclusión de que “mientras mayor coordinación exista, mejores resultados pueden tener”.

En tercer lugar, marcó la diferencia que existe entre personas físicas y personas morales, para mostrarles los diversos tipos de sociedad que existen en México: A. C.; S. C.; S. A. Para que conozcan el tipo de empresa tienen y cómo deben de darla de alta ante las autoridades. A partir de este punto, entró de lleno sobre los conocimientos básicos de contabilidad, para que mostrarles las diferencias entre activo, pasivo y capital; con el objetivo, de aplicarlo en cada una de sus organizaciones²⁸⁰. Los cursos, apoyan a las organizaciones en cuestiones de administración; pero no, para fortalecer el proceso productivo en sí mismo, porque no se han dado capacitaciones específicas para cada actividad. Los integrantes del Fondo se han mantenido con sus proyectos a través de sus propios conocimientos²⁸¹.

La CDI, dio un curso de “Elaboración y evaluación de proyectos”, para los miembros de las Comisiones, dicha capacitación representaba una forma de fortalecer su gestión en las dictaminaciones; a partir de este curso se promueve la orientación de grupos de reflexión autocríticos al interior del Fondo que implican un proceso de cambio social. Suscita a través de su activo análisis colectivo, un ordenamiento de la información y articulan el uso que de ella puede hacerse, como parte de la búsqueda de soluciones colectivas²⁸².

²⁸⁰ “...a mis compañeros les dieron una capacitación en cuanto a contabilidad y administración, este año que pasó (2005). Ha sido la única creo unas pequeñitas y otras más prolongadas” (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

²⁸¹ “Pues digamos que para nosotros, ha sido eso un curso de administración y de comercialización, [nos ayudaron] un poco, nos ha levantado un poco que nos da para tener un poco más de organización, no a lo que se esta produciendo a lo que se vende y cosas así que estamos invirtiendo” (integrante de Pinturas FRQ).

²⁸² “[...] me intereso mucha esa capacitación porque fue: *Elaboración y evaluación de proyectos*, entonces si ese es el meollo del asunto prácticamente, la dictaminación, pues empiezas a ver como quieren ellos que nosotros los hagamos. Y en esa ocasión, te digo, tú me enseñas como los hago, y así como tú me enseñaste yo te los pongo. Y así en las dictaminaciones, entonces que aquí, no pues tú me enseñaste que así era. O sea, yo voy con eso, tú me dijiste que así los hiciera” (miembro de Comisión FRQ).

Los integrantes de las Comisiones y demás miembros del Fondo, promueven la producción colectiva del conocimiento rompiendo el monopolio del saber y de la información, permitiendo que se transformen en patrimonio de los grupos. Se promueve el desarrollo de nuevas capacidades y destrezas que le permitan a los miembros de las organizaciones posicionarse de manera más favorable en la sociedad. Para los grupos resulta prioritario tener capacitación, pero que se encuentre enfocada a mejorar su actividad productiva; esto, les permitirá acrecentar sus capacidades individuales²⁸³. En suma, para combatir las condiciones económicas desiguales, hay que incrementar las capacidades de los individuos y no sólo distribuir recursos.

4.9.1.4 Conformación de la estructura de trabajo en las organizaciones del FRI

Las organizaciones, que no cuentan como una articulación programada de funciones, trabajan de una manera muy flexible, porque los integrantes se dividen las actividades dependiendo de las necesidades que se van expresando durante el desarrollo del proyecto. Esta claro que continúan sobre esta dinámica de trabajo porque no han tenido capacitaciones que les permitan rearticular su organización interna²⁸⁴.

Las organizaciones que cuentan con un organigrama bien establecido, han tenido capacitaciones sobre administración y contabilidad. La aportación de los nuevos conocimientos a su dinámica de trabajo, permitió consolidar una distribución de actividades orientada mejorar el control de los recursos internos, emerge un cambio de perspectiva en cuanto a la planificación, donde hacen un análisis critico y formulan las estrategias de acción²⁸⁵. El supuesto que subyace en este proceso, es que las organizaciones indígenas

²⁸³ "Pues yo así en lo personal, en lo personal no estoy así totalmente convencido de todo esto, sería algo, precisamente de modelaje" (integrante de Pinturas FRQ).

²⁸⁴ "Uno de los integrantes fue, bueno es mi papá uno de los integrantes, yo, mi esposa y mi mamá. Si, ellos son prácticamente los que se dedican a esta actividad" (integrante de organización Bonanza). "Bueno mira te voy a ser sincero, del grupo somos 6 personas, pero los que trabajamos directamente somos 2, porque las otras personas son mayores de edad, ya no pueden. Entonces, pues directamente los dos estamos aquí, él es mi compañero Arturo Ruiz, somos los dos directamente" (Delegado de Girasol FRQ).

²⁸⁵ "Bueno aquí tenemos este nuestros cargos, yo soy la presidenta, Rubí la secretaria, este azucena es tesorera, Alfonso comisión de vigilancia. O sea, nos sentimos comprometidos con el Fondo para tener una buena imagen, más que nada nos sentimos responsables de nuestro trabajo, de que nuestro trabajo termine con el Fondo" (Presidenta de Xolotzin). "[...] hay un grado de organización, cada quien tiene dentro del organigrama, cada quien tiene sus funciones, hay actividades en la mañana y actividades en la tarde, pero hay actividades de todo momento, de todo tiempo no, o sea, en un proceso productivo no podemos estar pensando

después de que son fortalecidas por medio de procesos de capacitación, tienen suficientes destrezas para definir sus necesidades y potencialidades, y así realizar la ejecución de tareas encaminadas a su propio desarrollo.

4.9.1.5 El desarrollo de los proyectos productivos

Entre los problemas a los que algunas organizaciones se han tenido que enfrentar se destaca, durante el proceso de administración del proyecto, el desarrollo de errores que han implicado la descapitalización de la organización debido a la falta de planeación en las actividades. De igual manera se destaca que fueron grupos que no han recibido capacitación, y por tanto, han realizado las actividades de la manera que han considerado más “adecuada”²⁸⁶.

Otro problema, es la distribución de los recursos a destiempo cambia los plazos de producción, ocasionando que las actividades al interior de la organización cambien y se tengan que ajustar a los nuevos plazos de producción, que sobresaturaron su proceso de trabajo. Esto desencadena que durante la comercialización de sus mercancías, no encuentren precios óptimos y los rendimientos no sean los esperados²⁸⁷.

que mañana o que la fiesta o que equis cosa no, entonces aquí hay que meterle trabajo” (integrante de Porcicola FRQ). “En Hueyetlahuilli, existe una organización en red basada en dos estructuras paralelas de trabajo: la primera especializada en campos de la producción, cultivo y procesamiento de nopal; la otra, de apoyo a estas áreas, con miras a consolidar operaciones y poder de negociación frente a terceros, como fuente de competitividad a los niveles que fija el mercado abierto y global” (Carpeta: Perfil del proyecto: Hueyetlahuilli Tlacotense, financiamiento 2000, FRQ).

²⁸⁶ “Muchas de las veces es mala planeación y sabemos que vamos a salir de esta porque es una inversión, aunque lo vea chiquito [...] estaba trabajándolo, estaba presionando, pero fue cuestiones de una mala administración, que nuestras tres hembras termino su cría y no hubo ora si que prever, y pues ahora no tenemos hembras gestando. La capacidad de producir se ha parado. [...] Pues sí, de que puede funcionar puede funcionar, necesitamos inyectarle más dinero. Vamos a seguir con el apoyo del Fondo o sin el apoyo del Fondo, como productores, porque siempre lo hemos hecho” (integrante de organización Bonanza). “[...] se nos bajo la producción y no hubo mucha ganancia y pues este como somos nuevos también que vamos este vamos aprendiendo” (Delegado de Girasol FRQ).

²⁸⁷ “[...] cuando compras por comprar y gastas por gastar, porque ya no se realiza como se tenía contemplado, porque igual el recurso es para que hubiera llegado a medio año y las necesidades al año ya habían cambiado [...] En un momento puede llegar a ser contraproducente porque estas saturado de materia prima y pues habrá que hacer rápido para ponerlo en circulación, se contratan más gentes, pero después resulta que tienes una sobreproducción y en ocasiones por inercia misma revientas, [...] no se llevo la secuencia que se tenía que llevar. Entonces al tener una sobreproducción y sueldos fijos de otras personas, pues tienes la necesidad, dices y ahora como colocó el producto, ahora como les digo ya me ayudaron adiós, entonces hubo, no un retroceso, sino un estancamiento” (miembro de Vecker FRQ).

En cuanto a la comercialización, también se les presentan retos difíciles de superar debido a la competencia con otras organizaciones o empresas internacionales, y por tanto, en el caso de los proyectos artesanales, desencadena que los precios de sus cerámicas en muchas ocasiones se tiene que abaratar y trae como resultado la falta de rentabilidad de su proyecto²⁸⁸. Con todo, en el Fondo, a pesar de la elaboración de un proyecto en ocasiones los integrantes de las organizaciones no cuentan con las capacidades suficientes para llevar a cabo las nuevas funciones, lo que lleva a que el recurso no se aplique de la manera adecuada, y ocasiona el fracaso seguro del proyecto productivo²⁸⁹.

Para las organizaciones que han mantenido un buen nivel de desarrollo, encontramos que en gran medida se debe a que han recibido capacitación en cuanto a la administración de su microempresa, además de los conocimientos que tienen del proceso productivo son más sólidos y les permiten tener un mayor control sobre la planeación de la producción, lo que se refleja en la consolidación de su actividad²⁹⁰.

En suma, las organizaciones que tuvieron la posibilidad de consolidar su proyecto productivo, fueron aquellas que ya contaban con una producción destinada al mercado; que tenían conocimientos previos de su actividad productiva; y que recibieron diversos cursos de capacitación; éstos fueron los productores que mejor se ajustaron a los objetivos y criterios organizativos del programa FRI.

²⁸⁸ “[...] uno sale a vender y cuesta un poco de trabajo, no es nada fácil abrir el mercado. Hay otro tipo de cerámicas, que incluso si lo vemos ahorita la China, pues es una baratija no, la buena artesanía China vale, pero la que se esta comercializando ahorita... pues, creo que estamos esforzándonos un poco más nosotros, en lo que es el aspecto artesanal que es totalmente echo a mano” (integrante Pinturas FRQ).

²⁸⁹ “[...] es una organización, es una asociación civil que permite gestionar los recursos para que la gente que realmente quiera trabajar le va a funcionar verdad, porque es bien sabido, a que a lo mejor a cualquiera le pueden proporcionar recursos, pero que el recurso no se ejerce de la manera adecuada, y va a tomar dinero de ese recurso que esta planteado para el desarrollo del proyecto, y el proyecto nunca se logra verdad” (integrante de Porcicola FRQ).

²⁹⁰ “Entonces, demostramos que realmente en un periodo corto, nosotros empezamos de la nada y ahorita tenemos 20 reproductoras con un nivel de producción, este escalonado y que nos permite tener una perspectiva mayor, un futuro pues halagador para todos no” (integrante de Porcicola). “En el primer año, me acuerdo que facturamos de alrededor... que será unos 10 mil pesos, fue cuando empezamos, el año pasado sacamos como 700 mil y este año vamos a facturar como unos 800 mil [...], lo que va a pasar es que el año que viene vamos a incursionar en nuevos mercados de redistribución, [...] pues vamos para el extranjero, [...] y pues el volumen, y ahí vamos hablando de toneladas, ya no estamos hablando de cajas” (integrante de Hueyetlahuili). “Hemos alcanzado los objetivos que se habían planteado en cuanto a la organización [...] ahorita establecernos, alcanzar cierta producción” (miembro de Vecker FRQ).

4.9.1.6 Influencia de los proyectos productivos para mejorar el nivel de vida en los actores participantes

Los proyectos productivos desarrollados por las organizaciones, aún no permiten a los integrantes obtener ingresos suficientes para solventar sus gastos personales. Los integrantes, para subsanar sus necesidades básicas: 1) deben laborar en otra actividad; 2) dependen económicamente del apoyo de sus familiares²⁹¹.

En otros casos, para mantener sus proyectos funcionando, es necesario que los integrantes de las organizaciones no tomen ingresos de la organización productiva, ya que los proyectos se encuentran en proceso de consolidación y las utilidades son para reinvertirse en el proyecto y recuperar al Fondo²⁹². Los proyectos, se encuentran avanzando, pero como aún no cuentan con una infraestructura completa, para cumplir sus objetivos y consolidarse como una microempresa competitiva, necesitan continuar reinvertiendo las utilidades para hacer crecer su infraestructura. Además, también tienen una responsabilidad con el Fondo, es decir, cuando se obtienen excedentes son para las recuperaciones²⁹³.

²⁹¹ "...bueno de esto para ir sobreviviendo no, en el caso de mi esposa, te digo que esta dentro de la organización, ahora si que nos estamos levantando esto, y ella esta aportando para lo que es la alimentación de nuestra familia. Bueno en este caso mi esposa y mis hijas, y pues él (compañero de la organización) es muy aparte por ahí tiene otra persona que lo apoya para ir pudiendo, porque aquí hay muy pocos ingresos" (Girasol FRQ).

²⁹² "[...] somos gente que tiene un segundo ingreso, es decir, le apostamos a esto pero no es lo único, soy comerciante, soy pequeño productor, o ya tengo un empleo diferente, donde yo tengo una entrada económica que me acolchona mi necesidad. Yo creo que aquí lo crucial es el tiempo que se dedica a la empresa si se puede se da, si no hay quien dice que no esta dispuesto y de plano se va, siento que es lo que ha sucedido en muchas ocasiones. Entonces, uno calcula la ocupación de cada socio, va ligado a que esta empresa en lugar de sacarse algún recurso económico, sino al revés yo siento que se le ha metido para que pueda seguir caminando. Y que finalmente, los compromisos que ahora te hacen los clientes, pues ahora los tienes que contestar" (integrante de Hueyetlahuilli FRQ).

²⁹³ "...todavía no podemos decir que estamos bien porque es de invertir todavía. Ya cuando nosotros, sea nuestro capital, entonces ya podríamos decir que ya tenemos un mejoramiento de vida. Este ahorita, lo que se necesita es cumplir con el Fondo, para nosotros seguir incrementando, o sea, las aportaciones para capitalizarla; o sea, ahorita no podemos decir estamos amarrando, todavía no se puede gastar el dinero así, o sea, hay que invertirlo, invertirlo" (Presidenta de Xolotzin). "[...] los ingresos no los podemos ver muy bien así porque, hay muchos gastos que hay que cubrir" (Delegado de Osmart). "Ahorita no podemos decir que tenemos un bienestar, ni tenemos una solvencia si, por lo mismo que ahorita estamos condicionados a las recuperaciones. Pero en cuanto al desarrollo del proyecto va muy bien. En cuanto al beneficio a las familias no se ha visto, por lo mismo que le estoy comentado, que no hemos tomado ni un solo centavo. Al contrario lo que se ha ganado, lo que ha generado se ha vuelto ahora a invertir para hacer el proyecto más grande verdad" (integrante de Porcicola FRQ).

Además, la comercialización, les da la pauta para tener ingresos suficientes, y dicho proceso depende en gran medida de los espacios que tienen para la venta de sus productos, los cuales para la mayoría de las organizaciones son limitados, y por tanto, se ven orillados al abaratamiento de sus mercancías para no detener su ciclo productivo²⁹⁴. Sin embargo, en términos generales, los integrantes de las organizaciones coinciden en que han tendido un mejoramiento en el desempeño de su organización y gracias al crédito solicitado han podido mantener su proyecto trabajando, aunque aún les falta mucho por lograr para realmente estar consolidados como una microempresa²⁹⁵. En suma, la influencia de los proyectos para mejorar el nivel de vida de los integrantes de las organizaciones ha sido casi nulo, pues muchos de ellos aún dependen de otra actividad económica para solventar sus necesidades básicas. Además, los recursos que llegan a obtener con su proyecto se utilizan para reinvertirlos nuevamente al ciclo productivo, o en su caso pagar el crédito al Fondo. Los miembros de las organizaciones que los han utilizado para el consumo personal de sus familias, han descapitalizado su proyecto y son los que se encuentran con mayores dificultades para hacer sus pagos al Fondo; esto nos habla de la poca rentabilidad que aún tienen y la fragilidad en que se encuentran las organizaciones.

4.9.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

4.9.2.1 Tipo de proyectos productivos implementados en el FRI

Las organizaciones indígenas que fueron objeto de estudio para el presente análisis son las siguientes²⁹⁶:

- Las organizaciones industriales: “Grupo Tigre de la Mixteca Baja”; “Mujeres Totonacas”; “Artesanos y productores de Valle de Chalco” y “Grupos étnicos de Valle de Chalco”. Las primeras tres, se dedican al diseño y confección de ropa; y la última a la herrería.

²⁹⁴ “Pues si, no es para vivir de sobra, pero tampoco para estar muy, muy apretados, o sea, si nos deja. Pues en sí el problema básico que nos da la pauta es la comercialización que incluso nos hemos atorado un poco por lo mismo, por ejemplo la famosísima cuesta de enero, si de repente como que si nos atora, porque igual podemos tener mucho producto, pero pues de nada nos sirve tenerlo aquí, aquí quieto” (integrante de Pinturas FRQ).

²⁹⁵ “Si ha habido un mejoramiento, quizá no el que se halla esperado [...] quizá lo demás venga después por añadidura, que tengamos mayor solvencia económica” (miembro de Vecker FRQ).

²⁹⁶ El Fondo Regional, es constituido por un total de 4 organizaciones; de las cuales 6 organizaciones constituyen la muestra del presente estudio.

- Las organizaciones artesanales: “Grupo Tlapaneco el Pino”, dedicado a la elaboración de muebles de madera.
- Las organizaciones agroindustriales: “Grupo Tlapaneco Vicente Guerrero”, dedicado al impulso a la tortilla.

4.9.2.2 Grado de especialización de los integrantes

Entre las organizaciones pertenecientes al Fondo, muchos de los miembros ya saben cuál es el estilo de producción que se mantiene en las empresas y el trabajo que se debe desempeñar para completar los estándares establecidos en este tipo de producción²⁹⁷. Otros integrantes, tienen el conocimiento de su actividad productiva por un proceso de aprendizaje que comenzó desde su lugar de origen y que fueron perfeccionando cuando llegaron a la ciudad, desempeñándose en diversos talleres que les proporcionaron el conocimiento básico para comprender los elementos necesarios para llevarlo a cabo las actividades²⁹⁸. Otras organizaciones comenzaron su desempeño laboral en la ciudad, en diferentes empleos, hasta que encontraron una actividad donde el procedimiento les quedaba claro y podían aprenderlo empíricamente y llegar a dominarlo²⁹⁹. En otros casos, cuando ingresaron al Fondo, trabajaban cierto tipo de prendas de vestir, pero comenzaron a experimentar con nuevas telas para innovar su proyecto productivo; pero sin la capacitación adecuada, los primeros tropezones detuvieron la marcha del ciclo productivo³⁰⁰.

²⁹⁷ “Antes hubo un tiempo cuando nosotros maquilábamos a una empresa, entonces maquilábamos no producíamos mucho, entonces pura maquila, pura maquila” (miembro de Artesanos FRCO).

²⁹⁸ “[...] también yo tuve un señor que era un pariente mío y de ahí me explicaron cual era la forma de enderezar una tabla, como era de armar a una caja de un muertito o una mesa, o una silla, entonces más o menos ya me di cuenta cual era la idea pues de la base de la carpintería y por medio de eso ya me llegó la inspiración para cuando llegue aquí a la ciudad, pues me meto a la carpintería pues ya lo conozco casi a un 10%, por decir, pero no alineadamente, porque, porque aquí ya se manejan maquinas y allá puro serrucho [...] Entonces comencé a conocer eso y empecé a manejar las maquinas” (miembro de grupo el Pino FRCO).

²⁹⁹ “Si, este, o sea, se prende el gas y hay que calentar a un nivel para que salga cocida la tortilla, sino calienta lo que debe de ser salen crudas. O se pasa mucho salen quemadas, o sea debe de ser un nivel medio. Entonces ahí le íbamos agarrando y poco a poco, pero pasaron los años y este yo iba yo aprendiendo, llegaban los mecánicos a arreglar las maquinas este los contrataba el dueño y este se va fijando uno como le hacen y pues no es tanto lo que hacen, por lo que saben hacer cobran y entonces pasa que una ocasión se descompone la maquina y el patrón tenía las piezas ahí la paramos y cambiamos las piezas nosotros mismos, y este nos ayudado nosotros también para que viera el patrón, no que no estaban trabajando, no que estaba descompuesta la maquina, no pues ya la arreglamos” (Miembro de grupo la Divina FRCO).

³⁰⁰ “Pues por la experiencia, fue ahora si que el método empírico porque, porque este o sea, aprendimos de los errores que teníamos, o sea cortando la tela, ya no redujo la tela, o sea, a la primer mezclilla la tuvimos que dejar a las tallas que las habíamos cortado, porque ya no se hicieron más chicas, o sea si cortamos 28, 30, 32 y 34, ahora se hicieron 30, 32, 34 y 36 porque ya no redujo” (miembro de M. Totonacas FRCO).

La tendencia presente entre los integrantes de las diversas organizaciones del Fondo, es el proceso de aprendizaje empírico para la actividad productiva a la que se dedican.

4.9.2.3 Fortalecimiento a los proyectos por medio de capacitaciones a los integrantes del FRI.

Solamente el integrante de una organización “Artesanos y productores”, en el 2002 recibió una capacitación del FONAES³⁰¹. Durante el 2003, los miembros han recibido capacitación de CDI, en cuanto a contabilidad y finanzas, sin embargo no se cubrió con el objetivo porque para muchos de los miembros del Fondo no quedó claro, entonces existen nulas posibilidades de que desarrollen y apliquen los nuevos conocimientos en su actividad productiva³⁰².

Para el 2004, los integrantes del Fondo comienzan a trabajar con la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), hicieron un convenio de colaboración en el que se destacaba un proceso de capacitación a los grupos, antes de ser financiados con el objetivo de proporcionarles los conocimientos básicos, para apoyar a las organizaciones en el mejor manejo de sus recursos³⁰³. Los cursos de administración y contabilidad proporcionados por la Universidad, les permitieron darse cuenta de las posibilidades que tienen para mantener a su organización sin descapitalizarla, al tener orden en sus abonos y cargos respectivamente³⁰⁴. También les dieron un curso de ventas para determinar una agenda de

³⁰¹ [...] hay un curso de FONAES me dice, porque no vamos a un curso, dice para ver que aprendemos, pues vamos le digo, ni pensarlo pues vamos. [Nos dijeron] les vamos a dar curso de capacitación y les vamos a hacer un préstamo para que sepa como manejar su negocio. (miembro de Artesanos FRCO).

³⁰² “El año anterior 2003, dieron capacitación de contabilidad, pero este, son cosas tan rápidas que a veces no, la gente no lo capta, no lo entiende. Si, entonces este y aparte de eso muy técnico” (miembro de Artesanos FRCO).

³⁰³ “Nosotros empezamos a trabajar con la universidad, [...] empezamos a programar capacitaciones igual de ochenta horas con la universidad y esa capacitación se le dio a todos los grupos antes de financiarlos, se les hizo ver de cómo es que tienen que utilizar su recurso, que tienen que hacer antes de, cómo van a gastar su lana, todo eso para que puedan hacer buen uso” (Presidente FRCO).

³⁰⁴ [...] bueno si ya a partir del 2004, [...] Ya la misma universidad de este contabilidad y administración. Si son cosas que uno no contempla porque es diferente porque como se dice por ahí no puedes gastarte 100 si te ganas 50 pesos no, eso es muchos de los compañeros que no tienen esa capacidad por decir, pues si tienen 100 pesos se gastan los 100 pesos por decir, y se quedan en las mismas y se va arruinando todo por decir, te quedas igual sin nada, y por esas faltas te distraes, por eso mismo que los compañeros no tienen estudio (Miembro de grupo la Divina FRCO).

clientes para mantener tu producción en el mercado³⁰⁵. Otro curso, fue de computación, donde les enseñaron la paquetería básica, con la finalidad de utilizar los conocimientos directamente en su empresa³⁰⁶. La capacitación con la UAEM fue de medio año, a los miembros que se involucraron han aplicado los conocimientos en sus organizaciones, les ha permitido cambiar sus perspectivas de trabajo al interior de sus organizaciones³⁰⁷.

Para el año de 2005, tuvieron una capacitación en elaboración de proyectos, por parte de la CDI-Área Metropolitana, donde conocieron los lineamientos generales que debe tener un proyecto para ser diseñado, cómo realizar un análisis de factibilidad técnica, la rentabilidad y el impacto social. Estos elementos les permiten apoyar a los grupos de nuevo ingreso en la elaboración de sus proyectos³⁰⁸. Sin embargo, la mayoría de los integrantes del Fondo consideran que la CDI, no ha contribuido a mejorar internamente al Fondo ni a los proyectos productivos desarrollados por las organizaciones insertas al FRI. Esta falta de utilidad de la capacitación se atribuye a la falta de acercamiento de la CDI, pues los cursos se determinan sin considerar las necesidades expresadas por las organizaciones³⁰⁹.

³⁰⁵ “[...] Nos dieron contabilidad, todo lo que es el darte de alta en hacienda y el seguro, y que beneficios y que este como te pueden perjudicar y todo eso nos hablaron. Después nos dieron este ventas, también como vender a quién, como hacer clientes. Lo que a mi me fascino del curso fue un ...no me acuerdo como se llamó la materia, pero fue como sacar tu ganancia neta de este del tu producto” (miembro de M. Totonacas FRCO).

³⁰⁶ “[De computación nos enseñaron] pues lo básico, la computadora, las cosas de la computadora, este nos enseñaron Word, como hacer una carta, como archivar y eso, lo más sencillo pero lo que nos podía servir, fueron me parece como tres clases, de las cuatro clases, de las 8 de la mañana a la 1 de la tarde, y también los domingos, o sea, si duro bastante el tiempo” (miembro de M. Totonacas FRCO).

³⁰⁷ “[...] entonces ya nos orientan nos dicen vamos a empezar con capacitación, desde autoestima desde relaciones humanas como tratar a nuestro trabajador nuestro compañero como convivir este, nos fueron enseñando muchas cosas duramos medio año tomando capacitación cosa que fue muy benéfico para nosotros. A otros no les importó decían se aburrían no le entendían pero para otros fue muy valioso y quién entendió, escucho y confió, adelante va avanzando mucho. Entonces en 2004 se firma un convenio con la universidad y empezamos a tomar cursos. [El] 7 de enero [2005] van a Toluca a recibir la constancia de nuestra capacitación [...] hemos tenido mucho apoyo de la universidad capacitación orientación tenemos contador, asistencia técnica” (miembro de Artesanos FRCO).

³⁰⁸ “[En 2005], esa fue de finazas... y otra de elaboración de proyectos. [Me parecieron] Bien, sobretudo la de elaboración de proyectos porque nosotros no sabíamos ni como empezar, este a hacer proyectos y hemos aprendido bastante porque ni como le... porque nadie sabía ni como se hace un oficio, ni una solicitud” (Miembro de grupo la Divina FRCO).

³⁰⁹ “Una capacitación, una capacitación que así que relevante por parte de CDI no nos ha dado, no se ha dado y nosotros comentamos a la CDI, nosotros hacemos la programación de hacerles llegar a ustedes de lo que queremos no de lo que ustedes digan. Porque que pasa, fuimos a varia capacitación, hablaban de flores cuando yo no produzco flores, si; hablaban de hortaliza yo no, nada sé de eso no; hablaban de aves, de criadero de puerco, no hago eso, si. Entonces difícilmente vamos a entendernos no, entonces nosotros decíamos que este cada Fondo solicitará, de acuerdo a la necesidad del Fondo” (miembro de Artesanos FRCO).

Si bien, el Fondo Regional, ha tenido acceso a capacitaciones en términos generales de: administración, diseño de proyectos, contabilidad, apoyo a su proyecto productivo, entre otros cursos. Y aunque algunos les han servido, los miembros del FRI manifiesta que preferirían ser consultados para tener la capacidad de acceder a cursos que realmente les interesen y por consiguiente les sean útiles, preferirían que el recurso que actualmente es manejado por la CDI, se le entregará a cada Fondo y éste determinará el tipo de cursos que requieren sus integrantes³¹⁰. Esto permitiría que las capacitaciones se acercarán más a las necesidades de los miembros del Fondo y resultarán más útiles, lo que impactaría de manera positiva el desarrollo de los proyectos productivos.

4.9.2.4 Conformación de la estructura de trabajo en cada organización

La existencia de grupos de trabajo familiares³¹¹, compone la mayor expresión de organización, entre los integrantes de las agrupaciones del Fondo, no hay una estructura fija que determine los roles a desarrollar durante el proceso productivo, los integrantes pueden intercambiar actividades. Sin embargo, las organizaciones pierden integrantes ante la falta de ganancias inmediatas y buscan otro tipo de actividades productivas³¹². Las organizaciones, se conforman como grupos de trabajo que aunque muy pequeños logran dar empleo en la localidad³¹³.

³¹⁰ "Supuestamente CDI tiene el programa de capacitación que debe de dar al Fondo a ellos les dan un recurso para capacitación pa qué nos de. Pero hasta donde se ellos deben bajar ese recurso al fondo para que nosotros elijamos que programa queremos entonces sobre eso también estamos trabajando ahorita, que ese recurso del fondo baje para que nosotros escojamos que queremos, no lo que ellos quieran allá" (miembro de Artesanos FRCO).

³¹¹ "[...] tuve que meter a unos tíos y mis hermanos y ya formamos el grupo, ya entonces ya nos pusimos de acuerdo" (Miembro de grupo la Divina FRCO).

³¹² "Trabajábamos porque ya ve, porque uno de mis sobrinos, este tenía cuatro de mis sobrinos y estaban trabajando y conmigo éramos cinco, y nos juntamos nueve, de los otros cuatro señores supuestamente ellos no quisieron entrarle, porque ellos apenas vinieron de su pueblo también y les gusto más entrarle a la albañilería y otros vieron que no, no les gusto el modo de exigir, pero se integro nosotros igual, ahí estamos comunicándonos con ellos también igual. Pero de los 4 muchacho que yo los tenía, pues vieron que ya no era productivo la carpintería se fueron, el último ahorita que tengo es uno, pero esta enfermo ya casi tampoco trabaja, cuando puede trabaja" (miembro de grupo el Pino FRCO).

³¹³ "Mira antes de que entráramos en el Fondo nada más éramos dos, ya te digo que estábamos al borde de la desesperación, mi amiga la del stand y yo, nada más éramos ella y yo, desde que iniciábamos la prenda hasta que salía embolsada y terminada, y después cuando empezamos a trabajar rápido porque era cortar rápido y mandar el modelaje nuevo para que la gente viera que ya había nuevas cosas y para eso contratamos a 4 personas más" (miembro de M. Totonacas FRCO).

Las estructuras organizativas del Fondo aún no se consolidan como estructuras con una planificación precisa y detallada de actividades; las organizaciones se mantienen bajo la forma de grupos de trabajo, en donde tienen flexibilidad para desempeñar los procesos que el proyecto requiere para operar.

4.9.2.5 El desarrollo de los proyectos productivos

Los créditos han sido utilizados en las maquinarias y materia prima que fueron descritos en cada uno de los proyectos aprobados; sin embargo, algunas organizaciones han encontrado qué ahora tienen una estructura optima para la producción, pero sin un mercado estable para colocar sus productos³¹⁴. Esta situación, a lo único que los lleva, es hacia la descapitalización de sus proyectos. Las organizaciones que comenzaron a diversificarse productivamente, sin el acompañamiento necesario de capacitación, tuvieron graves problemas para arrancar con el proyecto³¹⁵. Además las organizaciones, se han enfrentado a los problemas de competencia con otras organizaciones que tienen el mismo giro de trabajo. Esto ha ocasionado que el proyecto no tenga los rendimientos esperados³¹⁶. Los retos a los que se han enfrentado las organizaciones son muchos y muy variados, ante las contingencias del contexto.

4.9.2.6 Influencia de los proyectos productivos para mejorar el nivel de vida en los actores participantes

El nivel de vida de los integrantes de las organizaciones no ha mejorado con el desarrollo del proyecto, puesto que no se han activado mecanismos suficientes que propicien su

³¹⁴ “Lo que nos bajaron fue de 150 mil pesos....para sobretodo materiales primas, sobre maquinaria, porque también hemos tenido multimedias, pero han sido hechizas” (miembro de grupo el Pino FRCO).

³¹⁵ “[...] Para nosotros el traje de vestir lo hemos manejado desde que mi papá inicio el negocio y esa es toda la experiencia del mundo, pero el de mezclilla si fueron varias cosas que tuvimos que ir aprendiendo y que a veces nos desanimábamos, porque no podíamos trabajar una tela normal, de la mezclilla [...] Y al principio teníamos ese problema, se rompe la tela, salían descosidos, se tronaba el hilo y entonces era de revisar uno por uno y arreglar uno por uno, pues para que la prenda saliera pues bien [...] Si, echamos a perder, no mucho, pero si algunas prendas se echaron a perder por lo mismo de la inexperiencia.” (miembro de M. Totonacas FRCO).

³¹⁶ “Pues lo hemos aplicado, nada más que el problema que nosotros tenemos ahorita en las tortillerías es que esta muy, como se le puede decir, esta muy este juntas, hay bastantes. Antes cuando nosotros andábamos en el proyecto, no había tantas en 2003, había una y otra por allá separadas. Pero como para el 2004 una y otra y otra, están llenas de tortillerías. Y en aquellos años había un precio oficial de CONASUPO controlaba ahí el precio de las tortillas. Pero ya a partir del 2004 para acá se elevó el precio del maíz, entonces cada quien da el precio del kilo de torilla al precio que sea... quien puede darlo a 5 a 5 lo da” (Miembro de grupo la Divina FRCO).

inserción en el mercado, y consoliden un espacio para la venta de sus productos. En el caso de organizaciones que se dedican a la industria maderera, dependen de la preferencia de los clientes que son escasos dado que hay empresas tanto internacionales como nacionales que se dedican a la fabricación de muebles, y con precios más bajos. En este contexto para los pequeños productores es más difícil incorporarse a la competencia en igualdad de condiciones con el mercado³¹⁷. Además, cuando las organizaciones se incorporan al mercado, no cuentan con la infraestructura adecuada para operar a esos niveles y comienzan a tener una descapitalización en sus proyectos³¹⁸. Esta situación hace que los integrantes de las organizaciones no puedan percibir un mejoramiento en sus condiciones de vida.

4.10 MEDIDA EN QUE SE ALCANZAN LOS OBJETIVOS DEL FRI

Para los integrantes del Fondo, las actividades que en conjunto se realizan se dirigen hacia un objetivo que engloba el sistema total de sus interacciones. Desde su perspectiva, por tanto, se presenta un cumplimiento en los objetivos, cuando se cumplen ciertos estándares en torno a valores concretos. Esto supone que las organizaciones indígenas, en específico los integrantes de las Comisiones del FRI, comparten una visión del mundo y de su propia situación como cierta proyección y valoración de “como deberían ser las cosas”. Tomando esto en cuenta, podemos comprender que para cada Fondo existe una concepción diferente del cumplimiento de los objetivos.

4.10.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihqueh

Uno de los objetivos centrales del programa FRI, desde la perspectiva de sus integrantes, es que a través del financiamiento se obtengan proyectos rentables, autosustentables, que promuevan la autogestión de las organizaciones, fomenten el desarrollo regional y sean recuperables en dos años o menos. Y dados los retos a los que se tienen que enfrentar las

³¹⁷ “Hemos trabajado siempre con esa idea, pues de tener trabajo, puras maquinas hechizas. Lo que le digo, vamos a mi casa, y pues maquinaria buena de superar más [...] pero ahora el trabajo es el que esta en carencia o póngale que si hay trabajo pero es muy económico” (miembro de grupo el Pino FRCO). “Yo creo que el problema aquí no es, ya no es que no tengas el recurso a veces el problema aquí es que ya no hay ventas [...] Este han estado muy tranquilas las ventas, siento que ha sido un año bastante difícil este; entonces este el que pasó y este año en el que entramos si nos han bajado bastante las ventas” (miembro de M. Totonacas).

³¹⁸ “Así es, ahorita lo que hacemos nosotros es manejar el precio de 6 y cobrarla a 6 porque varios están en la misma situación que nosotros. Pero los grandes la dan a 5 pesos, porque dándola a 5 ellos le ganan. Esa es la problemática que andamos ahorita, entonces no nos quejamos y ahí vamos” (Miembro de grupo la Divina).

organizaciones para mantener su proyecto en funcionamiento, los objetivos no se pueden cumplir en el periodo establecido, pues en numerosas ocasiones el financiamiento que las organizaciones solicitan no se les da en su totalidad, es decir, corresponde a un porcentaje menor, y es cuando los integrantes de los diversos grupos, tienen que dedicarse a otro trabajo para invertir en su proyecto³¹⁹.

La falta de cumplimiento de los objetivos, se desencadena a partir de la dictaminación que se presenta como un espacio donde no se permite que los miembros de las organizaciones negocien con los agentes de la CDI, y por tanto, los financiamientos que se otorgan a los proyectos ayudan, pero no solventan la totalidad de necesidades, y esto comienza a desfasar el trabajo y los alcances de cada uno de los proyectos productivos del Fondo. A partir de esto, se comprende porque las organizaciones no cumplen con el periodo de recuperación establecido y se origina un encadenamiento de problemas que da como resultado la descapitalización del Fondo y su caracterización como "Fondo malo", que conlleva a su falta de financiamiento por parte de la CDI. Este "efecto dominó" continua y sigue hasta conformar ciclos perversos que erosionan el trabajo desarrollado por el Fondo³²⁰.

Si consideramos este proceso cíclico y rescatamos la noción de desarrollo, que durante los últimos años, se ha convertido en uno de los referentes más habituales en la "retórica", tanto en el ámbito internacional, nacional y local. El desarrollo apuesta por un tipo de participación inclusiva, sinérgica y pro-activa, en la que las organizaciones y los agentes gubernamentales puedan poner en común un abanico de ideas, deliberar y explorar conjuntamente en la identificación y resolución de los problemas colectivos. Ante todos los cambios propuestos, nos encontramos con una institución gubernamental que lejos de

³¹⁹ "Es el problema de la CDI, piensa que con 150 mil pesos vas a generar ingresos y vas a generar recuperaciones en dos años, pero para la gente que es de proyectos, mínimo 5 años y nomás con el poco recurso que les dan, y ya al año o a los dos meses te dicen si nos has recuperado el 50%, el 60% es un "Fondo malo". O sea, nada más con una visión muy limitada no. No saben realmente a todo lo que se enfrenta la gente" (Técnico FRQ).

³²⁰ "Entonces que pasa, si ellos no recuperan y los demás grupos no recuperan, todo el problema que puedan tener, a nosotros nos califican como "Fondo malo". Aunque ellos provocan que los proyectos empiecen mal, y después dicen no es su problema tienen que recuperar a tiempo y si no recupera a tiempo el "Fondo es malo" y ya no te doy más recursos. Entonces que pasa, nosotros los tenemos que presionar a ellos, porque si no el Fondo se queda sin recursos, entonces es lo que te digo, necesitamos que ellos [los miembros de las organizaciones] recuperen y ya que ellos recuperen, entonces meterlos a un financiamiento que el Fondo ya les dé mediante sus recuperaciones, pero ya en el momento en que ellos lo requieran" (Técnico FR).

acercarse a este nuevo proceso de colaboración lo bloquea, y nos damos cuenta que la participación del Fondo no llega hasta donde debería, es decir, a conformarse en un actor fundamental en las dictaminaciones de recursos.

Empero, si vamos más allá del proceso participativo, y consideramos al fomento de las *capacidades*, como un elemento fundamental para promover el desarrollo y dar a los diversos grupos, las herramientas necesarias para ejecutar sus nuevos roles, no solamente descentralizar y dejar todo en sus manos sin promover un proceso de planeación que promueva el crecimiento, esto nos abre un nuevo panorama de lo que necesita el Fondo para fortalecerse y cumplir los objetivos que le dieron origen. A pesar de que en la elaboración de su proyecto en ocasiones los integrantes de las organizaciones no cuentan con las capacidades suficientes para llevar a cabo las nuevas funciones, lo que lleva a que el recurso no se aplique de la manera adecuada, y ocasiona el fracaso seguro del proyecto productivo³²¹. Para el cumplimiento de sus objetivos requiere de un proceso de fortalecimiento interno que desencadene una serie de valores compartidos que el proyecto debe facilitar.

4.10.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

En términos generales los integrantes de las organizaciones han sentido que el préstamos proporcionado por el Fondo constituyen el objetivo principal, pues el fomentar un apoyo a la actividad productiva que realizan³²², pero más allá de eso, sienten que sus capacidades individuales se han incrementado pues lo reflejan en el desarrollo de sus proyectos³²³. Para ellos el Fondo es más que una institución de crédito, se trata de una organización que han

³²¹ “[...] es una organización, es una asociación civil que permite gestionar los recursos para que la gente que realmente quiera trabajar le va a funcionar verdad, porque es bien sabido, a que a lo mejor a cualquiera le pueden proporcionar recursos, pero que el recurso no se ejerce de la manera adecuada, y va a tomar dinero de ese recurso que esta planteado para el desarrollo del proyecto, y el proyecto nunca se logra verdad” (integrante de Porcicola FRQ).

³²² “[El crédito que nos dieron si ayudo] si, si, si totalmente, a lo mejor no te puedo decir que fue suficiente porque no fue suficiente, pero si fue pues, ahora si que fue el impulso de este año para trabajar” (miembro de M. Totonacas FRCO).

³²³ “Yo lo empecé ya en tiempos atrás, este trabajando, pero me vino a fortalecer mucho el Fondo, este conocer como administrar, como empezar a este a producir más variedades modelos, empecé a cortar a diseñar todos los modelos que yo quiera, yo los diseño. Entonces eso es lo que me ha venido ayudando mucho. Y toda esa orientación que yo he recibido por parte del Fondo, por parte de la universidad, se ha aplicado aquí y eso es lo que me ha ayudado muchísimo y me vino a fortalecer más en mi negocio” (miembro de Artesanos FRCO).

internalizado como propia, fundamentada en el beneficio colectivo. Esta percepción del Fondo, se fundamenta en la experiencia que los integrantes del Fondo han tenido desde sus lugares de origen, al rescatar las tradiciones de cooperación y colaboración, que se erigen como un puente que fomenta vínculos de ayuda mutua.

El objetivo del Fondo es consolidarse como un espacio de interacción, con un entorno propicio para el aprendizaje, lograr que las diversas experiencias de los miembros se consoliden en una tendencia que persigue un objetivo en común, es decir, el mejoramiento de sus condiciones de vida, y extender el bienestar también, hacia la comunidad indígena de la zona.

4.11 PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES: ¿QUÉ ES EL FRI?

Los integrantes del Fondo tienen una idea preestablecida, en una misma organización pueden existir diferentes concepciones, aunque siempre se mantiene una concepción predominante. La presencia y aportes de los distintos saberes académicos o empíricos, favorecen la convergencia hacia un perfil que da cuenta y establece la conducción que tienen sus integrantes al interior del Fondo.

4.11.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchiuhqueh

Para la mayoría de los integrantes el Fondo es únicamente una institución crediticia que tienen parámetros diferentes a las instituciones que se dedican a dar apoyos, porque las instituciones gubernamentales tienen poco margen de flexibilidad, mientras que desde la perspectiva de los miembros, el Fondo es una organización que los orienta y comprende mucho más, cuando se encuentran solicitando el crédito³²⁴. Además, el Fondo tiene un acercamiento real al trabajo que desempeñan las organizaciones, no es una perspectiva de escritorio, realmente se comprende la problemática de las organizaciones y se pueden dirigir mejor los apoyos para fortalecerlas. Esto se explica, en gran medida a que el Fondo se encuentra en manos de los integrantes de cada una de las organizaciones y por tanto, hay

³²⁴ “Es una organización que “ayuda” a los productores del D. F., simple y sencillamente. Y es buena opción, porque hay otras organizaciones como las del gobierno y te ponen un poquito más de trabas, y aquí tiene sus trámites como todo, pero como que hay más posibilidades” (Delegado de Girasol FRQ).

un acercamiento a las verdaderas necesidades de los grupos que se fundan sobre un proceso de “apoyo” colectivo³²⁵.

El Fondo es un “apoyo”, una “ayuda”, para los productores; se vislumbra como el impulso que les permite despegar a sus proyectos productivos, es un medio para fortalecer los procesos productivos de las organizaciones que lo componen. Porque con la elaboración de su proyecto, comienza una planeación interna que origina en las organizaciones una reconfiguración de sus objetivos y estrategias, esto transforma sus acciones y ordena su modo de trabajo³²⁶. Otros grupos, lo consideran como una “institución de crédito”, hay una visión aunque limitada, que nos habla del sentido de “pertenecer al Fondo”, esto quiere decir que se dan cuenta de su co-participación, como integrantes de la organización y no simplemente como sujetos de crédito. Esta visión se comparte entre los integrantes de las organizaciones que se han acercado más al Fondo desarrollando un cargo, es decir, corresponde a un porcentaje muy pequeño de la totalidad de miembros de las organizaciones³²⁷.

Con todo, para la gran mayoría de los miembros de las organizaciones, el Fondo es simplemente es una “institución de crédito” manejada por un grupo de personas, que les parecen lejanas de su entorno inmediato y las cuales se acercan a ellos para comentarles de

³²⁵ “...es como una organización más, la base que tiene es que esta cuidada por gente que en cualquier momento están representando de sus propias organizaciones y yo creo que ellos viendo antes las necesidades, se dan cuenta entonces y no nada más se dan cuenta como que entienden la problemática de los demás y entonces hay que “apoyar”. No es lo mismo que cuando se hace un trabajo de escritorio, cuando se dice hay que tirarle a los grupos una serie de cosas, pero tú lo ves en el escritorio, quien te manda tus estadísticas, una serie de números y luego no te reflejan la realidad de la empresa. Entonces si tu estás viviendo una problemática, si puedes los vas a entender si los puedes apoyar que mejor y considero yo que fue de las mejores organizaciones que pudieron existir, como apoyo no, y yo creo que es un enlace sentimental entre lo que no se logra percibir en la institución, con una empresa que esta viviendo unos problemas bastante fuertes” (integrante de Hueyetlahujlii FRQ).

³²⁶ “Ahora si que yo pues resumiendo, esto es... este pues es un “apoyo” no, es como un apoyo no, como una salida, o sea, es más una “ayuda” que yo recomendaría y como lo hice alguna vez con alguien que me dijo, yo quiero desarrollar esto, y le dije pues existe este Fondo, cuando te financia te hacen un estudio, la cosa es plantear algo concreto, para tener la salida no, que también es muy factible es muy viable lo del crédito. Incluso ahora que lo he visto es, este como que hay más facilidad de solicitar el crédito y sale luego, luego. No como en el principio que costo mucho trabajo y pues más que nada es eso no, es una base, un algo para tener ya un “apoyo”, un crédito para partir ya como grupo” (integrante de Pinturas FRQ).

³²⁷ “[...] bueno yo al Fondo Regional, siempre lo he visto como un banco, sin los mismos requerimientos del banco [...] es un lugar de financiamiento, en el cual no sólo vas y te prestan sino que *puedes ser parte de él*” (miembro de Comisión FRQ).

alguna junta o capacitación a la que tienen que asistir de manera obligatoria por ser miembros del Fondo y por haber obtenido el préstamo solicitado³²⁸.

Entonces, aún no existe un vínculo entre las organizaciones a través del Fondo, se trata únicamente de una “institución crediticia” que les proporciona “apoyo” y “ayuda”, para el desarrollo de su proyecto productivo. Los integrantes que se sienten co-participes del Fondo, aún son los menos; mientras que para la gran mayoría, constituye un entorno donde las interacciones entre los integrantes giran sobre las recuperaciones en tiempo y forma; y sobre las acciones contra los integrantes que no han pagado en los plazos establecidos.

4.11.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otli

Para los miembros del Fondo, la organización que han constituido va más allá de un simple préstamo crediticio; se constituye, por un lado, para el beneficio a la comunidad, a través de la venta de sus productos a buen precio; por otro lado, también para apoyar a los grupos indígenas de la comunidad a desarrollarse a través de capacitación para crecer y desarrollarse productivamente³²⁹. La idea del apoyo por medio de la capacitación es una constante entre los integrantes, más allá del crédito consideran que se encuentran creciendo personalmente, lo consideran un apoyo para su actividad productiva: “El FR para mí es un instituto....que *produce a gentes*.....produce gente...y en segundo, pues con base a que esta al frente de un Fondo busca un recurso para apoyar a esa gente, para que esa gente, busque su bienestar...de cada persona su necesidad, sea por negocio o sea por un futuro, porque el negocio no llega también a tener un futuro sobre el caso hay muchos tropiezos en el camino, sí, pero a veces sí se puede” (miembro de grupo el Pino FRCO).

Conocen los procedimientos por medio de los cuales es posible bajar los recursos, pero lo que ahora les parece fundamental es impulsar procesos de capacitación más amplios y de mayor impacto para las organizaciones, como el medio por medio del cual será posible que

³²⁸ “Pues un “grupo de personas” que han velado por los intereses de muchos grupos, que igual parte de su objetivo es “apoyar y ayudar” a muchos grupos como nosotros” (miembro de Vecker FRQ).

³²⁹ “Para mí el FR es una organización que busca beneficio, *apoyar a la comunidad*, no, eso no nada más de lo que es económico, apoyo económico, apoyo a capacitación, en lo que es a la autoestima, valor a nuestros hermanos indígenas, el valor que todos son valiosos” (miembro de Artesanos FRCO).

mejoren sus actividades productivas³³⁰. Además destacan que en el Fondo las interacciones que se dan “socialmente”, constituyen una manera de crecer pues se aprenden nuevas prácticas que permiten su desenvolvimiento en diversos ámbitos de la comunidad; además de que comienza un proceso de reconocimiento de los problemas que las organizaciones enfrentan en la comunidad³³¹. La visión compartida entre los miembros es que el Fondo promueve la orientación sobre el proyecto, los valores y la cultura indígena.

4.12 RECOMENDACIONES AL FONDO

El objetivo central de este apartado es efectuar un reconocimiento a la interpretación que tienen los integrantes de las organizaciones indígenas acerca del desempeño organizativo alcanzado; esto implica, la valoración de los problemas que pretende confrontar el Fondo. Con las visiones de los integrantes, no hay solamente una prefiguración inicial del diagnóstico del Fondo y de sus resultados, sino fundamentalmente la exploración de las prioridades que se le otorgan, a partir de las propuestas señaladas.

4.12.1 El caso del Fondo Regional Quiauhchihueh

Para mejorar el trabajo de las organizaciones que son financiadas por el Fondo, desde la perspectiva de los integrantes de las organizaciones es necesario tener un Asesor Técnico que tenga una mayor especialización sobre la totalidad de áreas productivas de las organizaciones indígenas, pues hasta el momento el que tiene el Fondo únicamente puede apoyar a los proyectos pecuniarios, y los grupos que se dedican al ramo artesanal, la

³³⁰ “Entonces para mí el Fondo Regional va todavía un poco más allá, o sea no es como ahí está el recurso, a ver cómo le haces, o sea, ya sabemos que el recurso se tiene que bajar por medio de proyectos, por medio de un seguimiento, por medio de unas reglas que tenemos que fijar entre la gente que lo manejamos, la gente también lo conozca, por eso dice antes de dar todo esto nosotros tenemos que capacitarlos, antes de todo dar cursos de capacitación que sepan para que se les está dando el dinero” (Presidente FR).

³³¹ “Pues más que nada, que tenga usted ganas de trabajar, que no vea al Fondo nada más porque yo voy por dinero sino que vea usted que es socialmente también, no nada más de que le van a dar tanto y que ahí nos vemos, y que le enseñan mucho más que nada de los valores humanos, yo así lo veo. De que aprendes cosas, hasta aprendes también como convivir en la casa, este el valor de cada uno de tus familiares también, y es muy bueno, al menos así yo lo veo. Pero hay mucha gente que no lo ve así, tu le pláticas que hay ese grupo que te financia tu proyecto, pero viene con la intención de llevarse dinero nada más, no vienen en función de ver otras cosas, quién está al frente, que otras cosas hay, vienen a llevarse dinero, ver que requisitos, que tráeme esto que tráeme lo otro y después ya no vienen” (Miembro de grupo la Divina). “[Los miembros] lo ven con mucho interés al Fondo, no que nada más lo vean como a un signo de pesos, vea como te orienta y asesora te amplía la visión, y porque de la forma en que trabajas lo haces con amor para tu familia, aquí es lo mismo, y sobre todo aquí hay mucho sentimiento humanitario y eso es lo que cuenta y así es como está trabajando el Fondo Regional ahorita” (miembro de Artesanos).

industrialización (costura), los agroindustriales y agrícolas, tienen que hacer su trabajo como tradicionalmente lo han hecho, porque no cuentan con el apoyo para una capacitación especializada en su área³³². Además, como los integrantes de las organizaciones tienen que cambiar su visión organizativa, y modificar su estructura de trabajo para tener mejores posibilidades de cimentar sus proyectos y hacerlos crecer³³³.

El Fondo Regional, constituye una de las organizaciones que ha entrado en un contacto más profundo con las organizaciones indígenas, es pertinente que encuentre mecanismos para hacer parte de él, a la mayoría de los integrantes de las organizaciones, para que no lo perciban únicamente como una institución de crédito, sino como una organización que promueve el crecimiento regional a través de la creación de redes entre las organizaciones indígenas del Distrito Federal.

4.12.2 El caso del Fondo Regional Cualli Otlí

Uno de los principales retos a los que se han tenido que enfrentar los miembros del Fondo es al nulo interés que tienen la gran mayoría de los miembros de las organizaciones en formar parte de la estructura del Fondo y participar³³⁴. Es un reto difícil buscar el acercamiento del total de los grupos, pues se trata de organizaciones que están luchando por sobrevivir ante contingencias muy difíciles; para los integrantes del Fondo será un reto el incorporarlos y hacerlos parte del proceso, es necesario que establezcan claramente los

³³² “Yo para mi gusto, yo creo que conviene que tenga un equipo técnico, de éste tipo de cosas, porque los grupos van creciendo y ya con el pasó del tiempo ya no les vas a decir que se organicen, sino que ahora cuales son tus necesidades y yo siento que ya no es cualquier persona que los puede capacitar, yo creo que se requiere de ingenieros especialistas en cada área que son diversos los giros de cada empresa, entonces son diversos los problemas que van a enfrentar, a la mejor si coinciden en el área de alimentos tener un ingeniero de alimentos bueno que nos sepa orientar y de acuerdo a la norma vigente. A la mejor en el área de artesanías, pues igual no” (integrante de Hueyetlahuilli).

³³³ “[...] de entrada yo creo que todas las agrupaciones estén bien integradas, que tengan la visión completa y que el recurso que se otorgue es para que allá crecimiento. Segunda, es un tanto difícil pero no imposible que las instituciones agarren la onda [...] me parece que aquí en las dictaminaciones en lugar de que ustedes planteen un desarrollo para las comunidades, planean un subdesarrollo, porque no nos están dando las armas, no, no quieren soltar lo que tienen ustedes en las manos” (miembro de Comisión FR).

³³⁴ “Yo recomendaría a toda la gente, organizaciones que se acerque y que uno conozca sus obligaciones y sus beneficios más que nada no. Porque obligación es que participe en capacitación que son obligaciones que, porque es un beneficio para ellos si, eso va ampliar mucho su visión, tanto vida familiar como negocio y como un luchador social no. Los va ayudar muchísimo, que hacer que la capacitación que no tenga miedo, pues mucha gente tiene ese temor no, que si puede, que si no puede, perdida” (miembro de Artesanos).

apoyos que los integrantes de las organizaciones pueden obtener para comenzar a interesarlos y que comiencen a trabajar como un colectivo.

4.13 APORTACIONES DEL CAPÍTULO

Los casos analizados en este capítulo, han permitido profundizar en las interrelaciones que se desarrollan tanto al interior de los Fondos como con su contexto, esto nos muestra tendencias muy desiguales, por un lado, si consideramos el papel desempeñado por los agentes gubernamentales de la CDI-DF, encontraremos que desarrollan sus actividades sobre condiciones que limitan ampliamente sus acciones, pues no cuentan con los medios necesarios para llevar a cabo el total de aspectos que requiere el programa FRI.

Por otro lado, en cuanto al papel de las organizaciones indígenas, encontramos que para el desarrollo del programa FRI, se postulan condiciones locales y destinatarios sociales cuyas características poco coinciden con la realidad sobre la que se quiere intervenir; la idea de co-gestión entre la CDI y las organizaciones indígenas en principio correcta, se ve desvirtuada por las condiciones administrativas que rigen el contexto de aplicación del programa. Cuando se plantea que las organizaciones indígenas tendrán ingerencia en todas las etapas del proceso participativo, de manera corresponsable con los agentes gubernamentales de la CDI-DF, a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones sobre los aspectos que tienen injerencia en las actividades del FRI; encontramos que la participación se limita a la realización de Asambleas Generales, que si bien contribuyen a delimitar las estrategia de acción y el destino del Fondo, cuando llega el momento de relacionarse con los agentes gubernamentales, no inciden en uno de los momentos más importantes del proceso, es decir, en la gestión de recursos. Los actores participativos en esto, identifican varias incongruencias, pues lo que el programa esta haciendo es reproducir la dependencia en relación con el Estado, en lugar de otorgar los apoyos solicitados para la infraestructura productiva de las organizaciones indígenas.

Las recuperaciones de las organizaciones indígenas no reflejan un perfil real de los aspectos organizativos que se han desarrollado en cada grupo. En el Fondo las organizaciones que tienen un mayor nivel de recuperaciones son aquellas que se encuentran mejor

estructuradas. A pesar de que los plazos de la recuperación están especificados para cada organización; encontramos que en ambos Fondos, difícilmente se cumplen en virtud de las condiciones reales donde se ejecutan; en ocasiones las recuperaciones son causa de descapitalización del proyecto o de endeudamiento, al no considerar las condiciones productivas de los beneficiarios.

CAPITULO V

REFLEXIONES FINALES

En esta última parte de la tesis se sintetizan los principales resultados a los que se ha ido arribando a lo largo de la investigación de manera de poder presentar propuestas de solución a los problemas identificados y obtener una conclusión en torno a la hipótesis planteada.

5.1 Balance del Programa FRI

Resulta de fundamental importancia ubicar a este programa en el contexto político y social del país, para explicar su aparición, pues el hecho de estar dirigido hacia los grupos indígenas de las zonas rurales y urbanas, podría constituir una respuesta a las demandas del movimiento indígena que tiene su climax con la emergencia zapatista de 1994, demuestra que en las zonas más atrasadas del país la población puede organizarse de manera independiente y promover movimientos sociales que pueden amenazar la estabilidad del sistema. Aunque el programa FRI, surge antes del movimiento zapatista, en muchos aspectos responde a las demandas que el movimiento indígena ha planteado, al buscar consolidar una estructura organizativa que permita a las organizaciones indígenas tener acceso a recursos públicos para fortalecer sus proyectos productivos.

Si observamos el desarrollo de la política indigenista, encontraremos sus procesos de cambio y transformación, que si bien, no han respondido en su totalidad a las demandas planteadas por el movimiento indígena, si han permitido cierta apertura, como se expresa con el programa FRI; esto se debe a que los programas participativos implican una serie de condiciones: 1) el gobierno debe garantizar el acceso a la información, y conocer hasta donde deben participar las organizaciones indígenas; 2) los agentes gubernamentales deben

escuchar la opinión de los integrantes del FRI; 3) los integrantes del FRI deben tener en claro hasta donde se espera su nivel de participación. Empero, aún se mantienen estructuras verticales donde poco impacta el proceso participativo, como lo constituye la gestión de los recursos, pues la CDI-DF aún mantiene un control muy fuerte sobre las actividades que desarrolla el FRI a la hora de gestionar los recursos para las organizaciones indígenas; porque el FRI aún depende de la CDI para mantener su existencia, y por ende, se consolida una interdependencia simbiótica, porque las relaciones de la CDI son el insumo de los FRI, y los intercambios se realizan con la finalidad de mantener la supervivencia de la organización.

Este proceso de interacción entre los agentes de la CDI-DF y los FRI, se encuentra inmerso en lo que podría denominarse el primer germen de la gobernabilidad participativa, pues aún no hay una interrelación entre los niveles administrativos y aquellos de la organización participativa. Con todo, a partir de los resultados presentados en el análisis, encontramos que durante este proceso los integrantes de los Fondos han comenzado a obtener habilidades que les permite impulsar sus “capacidades” con miras a potencializar su bienestar, aunque es un proceso que aún esta en marcha.

El nivel de participación que tienen los Fondos Regionales, corresponde al nivel de asociación, porque aún tienen que llevar a cabo acuerdos de colaboración. En esta interacción, el Estado comienza a ceder su poder a las organizaciones indígenas con la finalidad de revestir su carácter autónomo. Sin embargo en este proceso, los Fondos mantienen procesos internos para mantener el control de sus integrantes por medio de las Reglas formales expresadas en el reglamento interno, pero también los acuerdos informales o reglas no escritas conforman un medio de control que fundamenta su existencia por su contribución a la cohesión entre los integrantes de las organizaciones.

Estos procesos de control se pueden llegar a transformar en mecanismos de poder al interior del FRI, cuando tanto los integrantes del Consejo Directivo como el Técnico del Fondo, tienen la capacidad de manejar la incertidumbre del entorno, y pueden llegar a imponer sus propias orientaciones a otros actores. Sin embargo, el manejo del poder en el caso que

analizamos, nos llevo a encontrar que la integración del total de Delegados aún es limitada, porque pueden estar presentes físicamente en las Asambleas Generales, pero esto no implica que realmente tengan incidencia en la toma de decisiones al interior del FRI, aún “delegan” el total de acciones a desarrollar a los integrantes del Consejo Directivo, pues no existen incentivos que los lleven a incorporarse con más entereza en el FRI; esto ha llevado al Consejo Directivo a tener un papel más activo y tomar decisiones, manejar las zonas de incertidumbre y desarrollar las actividades porque de no hacerlo, la estructura organizativa del FRI desaparece.

5.2 Confrontación de la Hipótesis

La contribución de este trabajo se enmarca sobre el método de estudio de la participación ciudadana en los programas públicos. Para el desarrollo de este trabajo partimos del siguiente supuesto: *El programa FRI contiene un modelo de acción institucional que fomenta la gestión participativa de los beneficiarios, esto provoca efectos diferenciados en el nivel de toma de decisiones de las organizaciones indígenas participantes y en el nivel de vida de los miembros.*

Para desentrañar la hipótesis antes referida tenemos que partir de diferentes niveles de análisis. En primer termino, para referirnos al *modelo de acción institucional*, si recordamos las referencias teóricas antes referidas, encontraremos que evidentemente los procesos gubernamentales se delinean a partir de un contexto que enmarca el camino a seguir, en este caso las tendencias que se encuentran impactando las acciones de la maquinaria administrativa, están conformadas por la disyuntiva que se plantea entre el Modelo Neoliberal y el Emergente, a partir de éstos comprendemos la falta de consistencia en las acciones gubernamentales, pues se están abriendo procesos de transformación que aún se encuentran en transición.

Este contexto, nos da luces para acercarnos al trabajo institucional de la CDI, porque tiene que redefinir sus acciones, y si recordamos lo planteado por el institucionalismo, se haría referencia a las rutinas que constituyen los mecanismos de aprendizaje a través de los cuales los agentes gubernamentales delimitan ciertas pautas de acción a procedimientos

reestablecidos, que son modificados cuando llegan nuevos programas que fomentan mecanismos de trabajo diferentes a los establecidos en la estructura administrativa. Así, que los procesos de transformación organizativa al interior de las instituciones sea lento; por tal motivo, deben incorporarse incentivos que promuevan las nuevas prácticas. En el caso de la CDI-DF, esto no ocurrió así, simplemente se delimitaron nuevas tareas sin que existiera un proceso de apropiación entre los agentes gubernamentales, y desde ahí, nos damos cuenta que la política pública en qué se fundamenta en los FRI, a pesar de que busca hacer énfasis en los momentos post-decisionales, es decir, enterar a los beneficiarios del programa de las acciones que se llevarán a cabo para actuar con ellos de forma cooperativa; su estructura interna verticalizada lo impide.

Entonces el fomento de la CDI-DF, para la *gestión participativa de los beneficiarios*, no se consolida cabalmente, porque la estructura administrativa gubernamental, no deja a un lado, la existencia de sus mecanismos internos de acción que establecen sus dinámicas organizacionales. En contraposición ha esto, se presentan las acciones de los beneficiarios del programa, que se enfrentan a barreras impuestas por las instituciones, esto nos posibilita ha comprender porque los programas sociales no llegan a los resultados esperados y que tipo de acciones es necesario llevar a cabo a fin de superar las contingencias del entorno. Si bien, los Fondos Regionales tenían que ser administrados por la población beneficiaria; pero por sí solas, las previsiones institucionales para facilitar *la toma de decisiones* comunitarias en la selección y construcción de los proyectos; aunque condujeron a que los integrantes de las organizaciones participaran ampliamente en el proceso, vigilando su cumplimiento y manteniéndose informada sobre los avances y retrocesos del total de los miembros incorporados en el Fondo. Con todo, se elude el reto de cómo mejorar su representación en ámbitos de decisión de mayor escala como lo constituye el proceso de dictaminación, porque tienen la facultad de ser co-participes con las autoridades pero sólo hasta cierta escala, es decir, en su espacio local. Dicho de otro modo, ha resultado fácil asumir la existencia de un proceso de descentralización, pero ha sido difícil llevarlo a cabo dados los contrapesos institucionales; el discurso no bastó para promover una participación más autónoma, ni para democratizar el manejo de recursos.

En los seguimientos, la CDI, apenas se limitó a recoger algunos datos generales, que tenían que ver con el cumplimiento del convenio establecido con cada proyecto, es decir, que se comprobara la compra de materia prima, la construcción, la maquinaria, etc. La capacidad de la CDI para reinvertir los recursos con la participación de las organizaciones indígenas, depende de su capacidad de descentralización y democratización interna. Esto nos permite verificar los cambios que ocurren cuando una política que es diseñada desde la cúpula gubernamental no aterriza de la manera adecuada por la falta de visión de los agentes gubernamentales quienes son los encargados de instrumentarla, ocasionando los primeros tropiezos en la consecución de sus objetivos.

Si recordamos la hipótesis planteada, encontraremos que si existe un modelo de gestión que si fomenta la gestión participativa de los beneficiarios, pero solamente hasta la delimitación de los proyectos que considera que deben ser financiados, más allá se rompe tal mecanismo de co- gestión entre el Fondo y la CDI, y provoca que el nivel de participación se remite al de delegación, pues no tienen injerencia en todo el proceso participativo. Además, hasta ahora el *efecto de los proyectos en el mejoramiento de los niveles de vida* de las organizaciones es casi nulo, porque la inversión realizada para poner en marcha el proyecto es muy fuerte, y en la mayoría de los casos no es suficiente para articular cabalmente la estructura productiva del proyecto, y en muchos casos los integrantes de las organizaciones deben trabajar en otras actividades para su sobrevivencia personal y para evitar descapitalizar su proyecto. además, los recursos que se otorgan a las organizaciones pueden llegar a perderse, sino hay condiciones óptimas para comercializar sus productos.

Con todo, el programa FRI aún se encuentra en proceso de consolidación, así que la participación de las organizaciones puede contribuir a generar resultados más efectivos en ciertas circunstancias, es decir, en la selección y priorización de las necesidades de los Fondos; pero también sirve para generar legitimidad, regulación por cooperación, y aprendizaje a través de sus procesos. a pesar de que en el programa FRI se delimitan sus mecanismos, parece que los agentes gubernamentales del a CDI-DF tienen muchas dudas sobre su efectividad y tal vez temor al “empoderamiento” de los beneficiarios, quienes deben poner en marcha los mecanismos planteados.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña Eduardo y Francisco Fernández (1993). *Análisis de cambios organizacionales: utilidad para políticas sociales*, CEPAL, Santiago de Chile.

Aguilar, Luis (Comp.) (1992), *El estudio de las Políticas Públicas*, M.A. Porrúa, México.

Aguilar, Luis (Comp.) (1995), *La hechura las Políticas Públicas*, M.A. Porrúa, México.

Alanís Boyzo, Javier (2001). "Evaluación ciudadana en un gobierno abierto", en: Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*, INAP, México.

Araujo Monroy, Rubén (coord.) (2001), *Antología de proyectos exitosos de los Fondos Regionales*, INI, México.

Arzaluz Solano, Socorro (2003). "Ciudadanía y territorio en el Estado de México: la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec, Tlanepantla y Nexzahualcóyotl, 1997-2000", en Ramírez Kuri, Patricia (Coord.), *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Porrúa-FLACSO, México.

----- (2004). "Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECSO, INSEDOL, México.

Báez-Jorge, Félix (1985), "¿Líderes indios o intermediarios indigenistas?" en *Cuadernos de Hoy*, núm.14, ENAH, México.

Baker L., Judy (2000). *Evaluating the impact of Development Projects on Poverty: a Hanbook for Practitioners*. The Worl Bank, Washington D. C.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Libro de consulta sobre participación*. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. Washington.

Baño A., Rodrigo (1998). "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en: Correa, Enrique y Marcela Noé (edit.). *Nociones de una ciudadanía que crece*, FLACSO-CHILE, Santiago.

Barre, Marie Chantal (1983), *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, Siglo XXI, México.

Borja Jordi (2000). *Descentralización y participación ciudadana*, CESEM, México.

----- (1996). *Participación ciudadana*, CESEM, México.

Bichmann, Rifkin y Shrestha (1989), "¿Cómo medir la participación de la comunidad?", *Foro Mundial de la Salud*, Vol. 10.

Bourdieu, Pierre (1988). *La distinción : criterio y basas sociales del gusto*. Taurus, Madrid.

Borrego, Estela y Sergio Sarmiento Silva (1996), "Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social" en Casas, R. et. al, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, México.

Bronfman, Mario (1993), "¿De qué hablamos...cuando hablamos de la participación comunitaria", en *Convergencias y divergencias sobre participación comunitaria*, CENIDS-INNSZ-Fundación IV Kellogs, México.

Brugué, Joaquim y Raquel Gallego (2001), "¿Una administración pública democrática?" en Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE y M. A. Porrúa, México.

----- (2000). "Gerencia pública municipal. Marco de Análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales" en Del Castillo García, Rodolfo. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE y M. A. Porrúa, México.

Centro de Estudios Sociales Antonio de Montesinos-CAM (1997), "Hacia una propuesta de política social desde las organizaciones civiles" en *Cuadernos de Política Social*, núm. 1, CAM, México.

Camou, Antonio (1997). *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de la Divulgación Democrática, núm. 6, IFE, México.

Canto Chac, Manuel (1994). "Política social e intercambio político", en Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar (comp.). *Reforma del Estado y políticas sociales*, UAM-Xochimilco, México.

Carden, Fred (2000). "La apertura del proceso: desafíos de un enfoque de evaluación institucional basado en el aprendizaje", en Estrella, Marisol (et. al). *Aprender del cambio. Temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*. Plaza y Valdés, México.

Cardozo Brum, Myryam (1993), "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, portes y limitaciones", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 84, enero-junio, México.

----- (2003) "Evaluación de Políticas de Desarrollo Social", en *Política y Cultura*, UAM-Xochimilco, no. 20, otoño, México.

----- (2005) *La evaluación de Políticas y programas sociales en México: 1998-2004*. UNAM-IIS, Tesis de Doctorado, México.

Caruso Larrainci, Arles (2004), "Instrumentos de participación y políticas sociales" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOSO, INSEDOL, México.

Carrasco Pliego, Fernando (1996), "Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista" en Casas, R. et. al, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, México.

----- (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, Plaza y Valdés, IIS- UNAM, México.

Centro de Estudios Sociales Antonio de Montesinos (CAM), (1999). "Participación Ciudadana" en *Cuadernos de política social no. 4*, CAM, México.

----- (2001). *Manual de herramientas para la incidencia en políticas públicas*, CAM, México.

CEPAL (1998). "Gestión de programas sociales en América Latina" en *Serie políticas sociales no. 25*, Vol. I, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1985). *Participación comunitaria, Estado y Desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

CESEM (1996). *Participación ciudadana*. Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara A. C. (CESEM)- Fundación Friedrich Ebert, México.

----- (2000). *La experiencia entre la Delegación y los Comités vecinales*. CESEM- Delegación Iztacalco, México.

Cohen Ernesto y Rolando Franco (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Cohen, Ernesto (2001), "Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión", en *Los desafíos de la Reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. CEPAL. Serie de Políticas Sociales no. 45, Santiago de Chile.

Cortés, Fernando (2004). *Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades*. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, México.

Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación Ciudadana*, CLAD, Venezuela.

----- (2004). "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOS, INSEDOL, México.

Culebro Moreno, Jorge (1998). *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*. CIDE, Documentos de Trabajo no. 66, México.

Collier, George A. (1998) *¡Basta! Tierra y Rebelión zapatista en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez-Universidad Autónoma de Chiapas-Food First Books-Maestría en Antropología Social, México.

Crozier Michael y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México.

De Vos, Jan (2002). "El sueño de el joven Antonio" en *Una tierra para sembrar sueños*, FCE-CIESAS, México.

Del Castillo, Arturo (1995). *Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas*. CIDE, Documentos de Trabajo no. 36, México.

Díaz Polanco, Héctor (1979), *Indigenismo, modernización y marginalidad*, Juan Pablos Editor, México.

----- (1998), "Acteal. La autonomía y la barbarie" en *Cemos memoria*, no. 109, Marzo, México.

Duhau, Emilio (1995). "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociología*, Año 10, No. 29. UAM- Azcapotzalco, Septiembre-Diciembre, México.

Durston, John y Francisca Miranda (2002). "Experiencias y Metodología de la investigación participativa", en *Revista CEPAL* no.58, Chile.

Durston, John (1999). "Construyendo capital social comunitario" en *Revista CEPAL* no.59.

Espinosa, Guillermo (1997). "Pueblos Indígenas" en Warman, Arturo, *La Política Social en México*. FCE, México.

Estrella, Marisol (et. al). *Aprender del cambio. Temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*. Plaza y Valdés, México.

Etzioni, Amiati (1979). *Organizaciones modernas*, Unión topográfica Editorial Hispanoamericana S. A. De C. V., México.

Font, Joan (coord.) (2001) . *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

Franco, Rolando (1992). *Nuevas orientaciones de la política social en América Latina: tres conferencias en Caracas*. Instituto Latinoamericano y del caribe de Planificación Económica y Social.

Gilly, Jean-Pierre y André Torre (1999). "Proximidad y dinámicas territoriales" en Boscherini Fabio y Lucio Poma. *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*. Antares.

Gordillo, Gustavo (1995). "La problemática del campo en la modernización" en Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (comp.) *México a fines de siglo*, Fondo de Cultura Económica y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

Gordon, Sara y René Millán (2004). "Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas" en *Revista Mexicana de Sociología*, no.4, UNAM, México.

Gortari, Hira y Alicia Ziccardi (1996), "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994" en Casas, R. *et. al*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, México.

Guerra Rodríguez (1996), "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias" en Casas, R. *et. al*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza y Valdés, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, México.

Guillén López, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte y M. A. Porrúa, México.

Guy Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. Gedisa, Barcelona.

Harmon M., Michael y Richard T. Mayer (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*, Fondo de Cultura Económica y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México.

Harvey, Neil (1995), "Rebelión en Chiapas: Reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo" en: Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruiz (eds). *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, UNAM-CIESAS, México.

----- (2001), "La rebelión zapatista y el proceso de paz frustrado, 1994-2000" en Gall, Olivia (coord.) *Chiapas: sociedad, economía, interculturalidad y política*, UNAM-CEIICH, México.

Hernández Navarro, Luis (1997), "Entré la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN" en: *Chiapas*, UNAM-ERA, México.

Hernández Ruiz, Margarito (1999), "Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional" en Burguete Cal, Araceli (coord.) *México: experiencias de autonomía indígena*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas INGIA, México.

Hickson J. David y Arthur F. MacCullough (1984). "El poder de las organizaciones" en Salaman Graeme y Kenweth Thompson. *Control e ideología en las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Huntington, (1969), *El orden político de las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.

Instituto Nacional Indigenista (INI), (2001). "Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", Dirección de Operación y Desarrollo de Fondos Regionales, Tríptico Informativo, México.

Jepperson L., Roland (1999), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo" en Powell y DiMaggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C, México.

Laurell Asa, Cristina (1996), "La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal" en: Laurell Asa, Cristina (coord.) *Hacia una política social alternativa*. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friedrich Ebert Stiftung, México.

Le Bot, Yvon (1997). *El sueño zapatista*, El Colegio de México-Plaza y Janés, México.

Legorreta Díaz, María del Carmen (1998). *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*, Cal y Arena, México.

Leyva Solano, Xochitl (1999), "Chiapas es México: autonomías indígenas y luchas políticas con una gramática moral" en: *El Cotidiano*, 15 (93).

Leyva Solano, Xochitl y Gabriel Ascencio Franco (1996). *Lacandona al filo del agua*, CIESAS-FCE, México.

Linares Fleites, Cecilia, et al.(1996), *La Participación: ¿Solución o problema?*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana, Juan Marinello, Cuba.

Luna, Matilde y José Luis Velasco (2005). "Confianza y desempeño en las redes sociales" en *Revista Mexicana de Sociología*, no.1, UNAM, México.

March G. James y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. FCE, México.

Mejía Lira, José (2003). *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. M. A. Porrúa, México.

Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio, Sarmiento Silva (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*. Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, México.

Meny Yves, Thoenig Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

Merino, Mauricio (1997). *La participación ciudadana en la Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, IFE, México.

Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (1996). *Participación social a nivel local. Caracterización de Programas Innovativos orientados a Mujeres, Jóvenes y Adultos*. Documentos sociales no. 51, Santiago de Chile.

Moguel, Julio (1998), "La mesa de democracia y justicia: EZLN y la Reforma del Estado" en Moguel, Julio. *Chiapas la guerra de los signos*. Juan Pablos Editor-La jornada ediciones, México.

Moreno H., Pedro (1994). "Elaboración de la Política Social y transformación del Estado" en Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar (comp.). *Reforma del Estado y políticas sociales*, UAM- Xochimilco, México.

Navarro Yañez, Clemente (2001). "Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)" en Font, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

North, C. Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México.

Novacovski, Irene y Patricio Chávez (1999). *Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados*. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. FCE-SIEMPRO-BM-UNESCO, México.

Oehmichen Bazán, Ma. Cristina (1999), *Reforma del Estado, Política Social e indigenismo en México* (1988-1996), IIA-UNAM, México.

O'Donnell, Guillermo (1997), *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.

Patton Quinn, Michael (1990). "Purposeful Sampling", en Patton Quinn; *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Sage, London.

Pérez Ruiz, Maya Lorena (2000), "Las organizaciones indígenas: entre la lucha reivindicativa y los movimientos armados" en: Pérez Ruiz, Maya Lorena, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*. Tesis de Posgrado en Ciencias Antropológicas, UAM-Iztapalapa.

Peschard, Jacqueline (1997). *La cultura política democrática*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

Pfeffer, Jeffrey (1992). *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pineda, Luz Olivia (1993). *Caciques Culturales. El caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas*, Altres, Costa-Amic, Puebla, México.

Powell y DiMaggio (comp.) (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C, México.

Powell W., Walter (1999). "Expansión del análisis institucional" en Powell y DiMaggio (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica, la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C, México.

Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) 2000-2006.

Plan Nacional de desarrollo: 1982-1988; 1988-1994; 1994-2000; 2000-2006.

Quintanar, Eduardo y Blauert, Jutta (2000). "En busca de indicadores locales: autoevaluación participativa de proyectos de campesino a campesino en México", en Estrella, Marisol (*et al*). *Aprender del cambio. Temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*, Plaza y Valdés y el Centro Internacional de Investigadores para el Desarrollo, México.

Ramírez Gallegos, Franklin (2001), *La política de desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Centro de investigaciones Ciudad; FORUM, Escuela Superior Internacional Hábitat, Cuaderno de Trabajo no. 90, Quito.

Ramírez Macías, José de Jesús (2003), "Teoría de la organización: metáforas y escuelas" en Arellano, Cabrero y Del Castillo (coord.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa y el CIDE, México.

Reygadas, Luis (2004). "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional" en *Política y cultura*, otoño, no. 24, México.

Ruiz, Margarito (1994), "El Frente Independiente de Pueblos Indios" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.2, México.

Ruiz Velásquez, Norma (2000). *La política social en México hacia el fin de siglo*, INAP, México.

Sánchez, Consuelo (1998) "Breve historia del EZLN" en *Boletín de Antropología Americana*, Núm.32, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.

Sarmiento Silva, Sergio (1985) "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.3, julio-septiembre, México.

------(1991), "Movimientos indígenas y participación política" en: Warman Arturo y Arturo Argueta. *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, Porrúa-CIESAS, México.

------(1996), "Movimiento indio, autonomía y agenda nacional" en: Grammont Hubert, C. *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés-UNAM, México.

Silva-Herzog, Jesús (1996). *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

Subirats, Joan (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

Stake, Robert. "Case Studies". En: Denzin, N. e Yvonna Lincoln; *Handbook of Qualitative Research*. Sage, London.

Tanaka, Martín (2001), *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*, Instituto de Estudios Peruanos, Perú.

Tello Díaz, Carlos (2000). *La rebelión de las cañadas*, Cal y Arena, México.

Tello Macías, Carlos (2000), "Cometario" en Ziccardi y Cordera (coord.) *Las políticas sociales en México al fin del milenio. Descentralización. Diseño y gestión*. Porrúa, IIS, México.

Vedung, Evert (1996). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-INSERSO, Madrid.

Zazueta Villegas, Ricardo (2003). *Participación ciudadana*. Porrúa- Anáhuac, México.

Ziccardi, Alicia (1997). *Metodología para la evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. Instituto de investigaciones sociales- UNAM, México.

----- (1999). "Pobreza, Territorio y Políticas Sociales" en *Revista Mexicana de Sociología*, no. 4, IIS, México.

----- (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales" en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS, COMECOS, INSEDOL, México.