

*Empoderamiento o disciplina:  
La política de participación indígena  
en programas de desarrollo en México*



*Empoderamiento o disciplina:  
La política de participación indígena  
en programas de desarrollo en México*

**Emiko Saldívar Tanaka\***

\* Instituto de Investigación en Desarrollo Sustentable y Equidad Social (IIDSES)  
-Universidad Iberoamericana

1a. edición, 2007

D.R. © Universidad Iberoamericana, A.C.

Prol. Paseo de la Reforma 880

Col. Lomas de Santa Fe

01219 México, D.F.

ISBN 978-968-859-672-2

Impreso y hecho en México

*Printed and made in Mexico*

La Serie Documentos de Investigación tiene como propósito difundir el trabajo realizado por el personal académico asociado o adscrito al Instituto, con el fin de explorar conocimiento útil para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones en organizaciones sociales.

Comentarios a esta serie son bienvenidos.

Para más información sobre esta serie, comunicarse a la siguiente dirección electrónica: [sandra.robles@uia.mx](mailto:sandra.robles@uia.mx)

# *Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México*

Emiko Saldívar Tanaka

---

A partir de los años noventa un proyecto de desarrollo comunitario que no hablase de la participación de sus beneficiarios era casi inconcebible. Todo tipo de trabajo orientado a la comunidad, privados o públicos, independientemente de su posición política y fuente de financiamiento, implicaba la participación de la gente. Aunque lo que se entiende por participación varía mucho, se puede decir que en términos generales supone que sus beneficiarios asuman cierta responsabilidad y aporten su conocimiento para asegurar la eficacia del proyecto; que se apropien y tengan interés por el éxito del proyecto, lo que puede redundar en un proceso de empoderamiento. Sin embargo, como lo propongo en este trabajo, la participación de los beneficiarios en proyectos de desarrollo es mucho más compleja y no asegura la detonación de ese proceso. De hecho, en algunos casos lo que se observa no es un proceso de empoderamiento sino disciplinario.

La participación no es sólo una técnica, sino la forma y la sustancia mediante la cual se organiza la relación entre el agente de desarrollo y las comunidades receptoras. Hay dos tipos generales de participación que confluyen y a veces se mezclan entre sí (Hanchett, 1997). El primero es el que considera la participación como un fin en sí mismo y cuyo objetivo final es el empoderamiento de la gente. Normalmente se le identifica como “desarrollo alternativo”, y su influencia más notable es la escuela popular de Paolo Freire

(Manikutty, 1997). El segundo tipo ve a la participación como un medio para asegurar la implementación de un proyecto de desarrollo. La participación como medio es la más aceptada entre aquellos que creen que la participación comunitaria incrementa la eficiencia y la efectividad de un proyecto, expande su cobertura y asegura su éxito, al compartir los costos con los beneficiarios (véase Cernea, 1979; 1985). Por ejemplo, autores como Korten y Alfonso consideran que la promoción de la participación es uno de los papeles clave del agente de desarrollo.

Sólo aquellos que participan plenamente en la vida social y política de la comunidad (...) tendrán la voz, el voto y las cartas de negociación para reclamar su derecho de compartir los beneficios que la sociedad produce y distribuye (Korten, 1983).

Estos autores ven en la participación “un derecho de paso” para decidir en asuntos de la vida de la comunidad, el cual se adquiere a partir del involucramiento de la persona. Éste es el tipo de participación que se dio en el Programa de Fondos Regionales de Solidaridad. Aunque el discurso institucional y el del personal buscaba la participación del primer tipo (como fin en sí mismo), lo que observé fue que en la práctica la participación sólo era un medio para lograr ciertos objetivos.

Es importante recordar que en el caso de los programas de desarrollo comunitario la participación tiene lugar en una situación en la que unos tienen más poder que otros (Ej. agente de desarrollo vs. participantes)<sup>1</sup>. En este caso, escribe Suzanne Hanchett:

La participación significa una apertura artificial de comunicación entre dos o más niveles de jerarquía social, un compromiso mutuo entre socios desiguales para hablar y escucharse uno a otro. (Pero mientras) la perspectiva de la participación-como-fin le otorgará a los participantes menos poderosos un alto nivel de control sobre los resultados, la perspectiva de la participación-como-medio otorgará la última palabra a los participantes con mayor poder. (1997: 278)

En el caso discutido aquí se observa que aunque el discurso institucional y el del personal del Instituto Nacional Indigenista estimulaba la participación del primer tipo (como fin en sí mismo), en la práctica se abría paso el segundo tipo. ¿Cómo se daba este proceso? ¿De qué forma respaldan cierto tipo de prácticas la estructura institucional, la cultura laboral y la acción de los sujetos? Éstas son las preguntas que trataré de responder en las siguientes páginas.

El trabajo se basa en un estudio realizado a finales de los noventa en cuatro Fondos Regionales de Solidaridad manejados por el Centro Coordinador Indigenista del Instituto Nacional Indigenista (Saldivar 2002). A su vez se abordan las características de la participación promovida por el INI por medio del Programa de Fondos Regionales de Solidaridad, se destaca los mecanismos por medio de los cuales se gesta una redefinición del sujeto de desarrollo a partir de un proyecto de desarrollo comunitario y aquellos que surgidos de determinadas políticas pueden alterar las formas de organización del trabajo solidario y comunitario.

## I. DESARROLLO COMUNITARIO

*Algo que veo difícil es que ellos deben asumir totalmente la transferencia de funciones. En la práctica hay trabas para que la asuman, en parte porque la gente no lo ha entendido como tal y en parte porque creo que hay cosas que no van a soltar del Instituto, aunque diga que sí. No el Instituto sino el gobierno, aunque diga: "la comunidad tiene que asumir la transferencia de funciones y todo lo que hacía antes el gobierno lo tiene que hacer la comunidad". Hay cosas que le competen al gobierno estrictamente y lo va hacer el gobierno siempre porque no todo se puede transferir. Entonces el gobierno perdería su razón de ser en la región (...) Quizás también sea idealismo de las gentes pensantes, de los ideólogos del programa (...) Pero no es práctico ni es efectivo. A las demás instancias de gobierno ni les conviene, porque el gobierno es el gobierno. Tiene que tener cierto control para que haya gobierno, para que haya presencia del gobierno<sup>2</sup>.*

Ésta era la opinión de uno de los jefes de área del CCI respecto de la política de transferencia de funciones del Instituto a manos indígenas. En el documento *Políticas y tareas indigenistas: 1989-1994*, el antropólogo Arturo Warman, director del INI de 1989 a 1992, presenta los lineamientos de la relación del INI con los pueblos indígenas. Con la pregunta por el "cómo" en el lugar central, esta nueva relación era considerada el punto clave para cambiar las prácticas del Instituto. Warman define tres objetivos que guiarían el trabajo del Instituto: participación comunitaria, transferencia de las funciones del Instituto a las comunidades y participación de otras dependencias de gobierno y del resto de la sociedad (1989: 1-3).

La idea de transferir funciones y promover una mayor participación permeaba la agenda oficial de

---

1 Esto fue reconocido por Elías al referirse a un taller que impartió entre agro-empresarios: "Te tratan diferente, te preguntan y esperan que les des la información. No se sienten incómodos ni tímidos". *Diario de campo*, Veracruz, 1998.

2 Entrevista, Veracruz, 1998.

los noventa hacia la población indígena: el “asistencialismo” y el “paternalismo” eran vistos como los males que la nueva administración tecnocrática debía erradicar. Para lograr este fin, la administración federal no sólo reestructuró las políticas sociales, sino también redefinió a la población objeto de atención. Los indígenas, previamente considerados como la clase desposeída y los sujetos favoritos del paternalismo del estado, ahora eran reconocidos como ciudadanos, con dificultades particulares, pero ciudadanos al fin, con derechos y obligaciones. Este proceso, que Jonathan Fox (1994) define con acierto como “la transición de beneficiarios a ciudadanos”, estableció nuevas reglas en la relación entre el estado y los indígenas, a partir de las cuales éstos últimos debían asumir su papel de “ciudadanos responsables”, tomando en sus propias manos la responsabilidad del estado de bienestar social. Más aún, se esperaba que los indígenas pudieran insertarse en la economía del mercado, como mano de obra barata o con sus recursos naturales.

En reconocimiento de las organizaciones indígenas, y en un intento por seguir el decreto gubernamental de 1986 que incluía la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las políticas del gobierno, Warman estableció nuevos lineamientos de trabajo para la definición e implementación de programas en los que se marcaba como requisito la participación de las comunidades en el diagnóstico, evaluación y puesta en marcha de proyectos (Warman 1989: 2). Bajo esta nueva perspectiva, las funciones del Instituto eran “servir” y apoyar las iniciativas originadas en las comunidades<sup>3</sup>. El Instituto ya no definiría los proyectos y el papel del indigenista sería otorgar apoyo. Además, con el fin de asegurar “la participación democrática” de los pueblos indígenas, el INI asumía el compromiso de dar entrenamiento y asistencia para fortalecer las

comunidades, aun en aquellos lugares donde la organización indígena fuera incipiente.

La propuesta de transferir las funciones de bienestar y de desarrollo a sus “sujetos naturales” reflejaba un cambio en la definición de las responsabilidades del Instituto en la promoción del bienestar social. Este cambio coincide con la tendencia general de la política social del país de depositar la responsabilidad del desarrollo social en la sociedad civil, en este caso en los pueblos indígenas. La política de Warman tenía dos propósitos. Por un lado, consideraba que el éxito de cualquier programa para los pueblos indígenas dependía de la activa participación y control sobre el mismo por parte de la comunidad. Por otro lado, proponía sólo la cesión de las funciones de bienestar y desarrollo -no el Instituto en su totalidad- al control indígena, siempre y cuando las comunidades hubieran demostrado ser capaces de realizar esta tarea<sup>4</sup>.

Sin embargo, las comunidades no sólo no fueron capaces de construir autónomamente una organización económica que asegurara “un proceso justo y democrático”. La propia estructura del INI y sus prácticas estaban profundamente permeadas por una cultura asistencialista que limitaba cualquier intento de fortalecimiento democrático de las comunidades. Aun más, esta política estaba basada en la suposición de que la pobreza económica era la razón de la falta de “participación, justicia y democracia”, y no su consecuencia.

Warman creía que “las organizaciones y comunidades indígenas podían tomar en sus manos con eficiencia y autonomía la promoción y ejecución de las acciones que promueven su desarrollo independiente”<sup>5</sup>. Sin embargo, creía que la transferencia de las responsabilidades de desarrollo no podía llevarse a cabo mientras las

---

3 Una interpretación de estos lineamientos suponía que el indigenista necesitaba la aprobación de la comunidad. Tal fue el caso de Julián, un joven antropólogo que solicitó fondos para estudiar una ceremonia religiosa y el jefe de área le pidió que regresara a la comunidad para que ésta le diera permiso de llevar a cabo dicha investigación. Entrevista, Ciudad de México, 1995.

4 Esta propuesta es parecida a la formulada por Salomón Nahmad, director del INI en 1992, pero mientras Nahmad propuso que el INI pasase a manos indígenas, Warman sólo hablaba de ceder las responsabilidades de los programas de desarrollo y asistencia social.

5 Warman 1989:3.

comunidades no tuviesen su propia “organización económica”, debido a que esta base era “la condición necesaria para un desarrollo libre y autónomo”. Warman sostenía que sólo cuando las comunidades hubieran demostrado (o adquirido) la habilidad de llevar a cabo funciones de desarrollo económico, “con eficiencia y, sobre todo, con mayor participación, justicia y democracia”, se les podría confiar a los pueblos indígenas las riendas de su desarrollo (Warman, 1989: 3).

Este plan de empoderamiento, particularmente bajo del programa de desarrollo social del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (Solidaridad), estaba acompañado por una política de implementación basada en la participación comunitaria y en una redefinición de los beneficiarios del desarrollo estatal como copartícipes de los que se esperaba que ayudaran a la planeación del proyecto y compartieran la responsabilidad de los costos y los riesgos. Los proyectos de desarrollo promovidos durante 1988-1998 se caracterizaron por el abandono de los programas sociales de carácter benefactor y redistribucionista en favor de aquellos que enfatizaron los criterios productivos y desarrollistas. Así, la administración de Salinas no sólo redefinió la responsabilidad del estado como promotor del desarrollo, sino también estableció nuevas reglas respecto de lo que era el desarrollo, de los mecanismos para alcanzarlo y de los sujetos a quienes se dirigía<sup>6</sup>.

El Programa de los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) sirvió al INI para articular estos nuevos lineamientos<sup>7</sup>. Los Fondos fueron concebidos como parte de la “nueva relación sociedad-estado” y su carácter productivo y su estructura de trabajo establecieron una diferente división de responsabilidades entre el estado y la sociedad. El énfasis en el carácter productivo del financiamiento era diferente de programas de desarrollo establecidos hasta entonces. Tradicionalmente los programas de desarrollo estaban dirigidos a la construcción de infraestructura o a la promoción del bienestar social (ej. caminos, escuelas, cooperativas, etc.). En el pasado el INI y otras dependencias del estado contaban con pequeños programas para apoyar la producción (ej. fertilizantes, COCOPLAS), pero el programa de Fondos Regionales fue el primero que se destinó exclusivamente a proyectos productivos indígenas<sup>8</sup>. La premisa central era que los beneficiarios de la ayuda gubernamental mostrasen ser mercedores de la misma de forma activa. Ya no era suficiente ser pobre, el beneficiado también debía contar con algunas capacidades de organización y con algo de espíritu empresarial. En este trabajo insisto en que el impacto de los Fondos no fue el desarrollo económico, ya que las cantidades invertidas (500 mil pesos) eran más bien pequeñas como para afectar de manera perceptible el rezago económico de las regiones. Lo relevante fue que el carácter productivo del programa jugó un papel importante en la reeducación de la población indígena.

---

6 Esta política social estaba basada en tres supuestos: 1) los proyectos de desarrollo no funcionaban debido a las prácticas clientelares del estado benefactor; 2) su fracaso se debía a que éstos eran impuestos a las comunidades, y 3) la combinación de estos dos factores había dado lugar a un círculo vicioso rígido en el que el estado intercambiaba ayuda económica por apoyo político (INI, 1994a). El cambio de programas redistribucionistas por programas productivos era ampliamente aceptado entre “los desarrollistas”. Este giro reflejaba la idea de que el estado era, por definición, ineficiente respecto de la iniciativa privada y de que el paternalismo y el clientelismo no eran sino efectos de la intervención estatal. El estado de bienestar también era criticado por la ineficiencia y corrupción de la burocracia, en un ambiente en que los programas de bienestar eran vistos como un desperdicio de recursos en actividades que no producían riqueza (Young, 1993: 12)

7 El Programa de Fondos Regionales surgió en un momento en que las agencias internacionales de desarrollo (*vgr.* Banco Mundial) promovían la idea de que el ajuste estructural podría tener “una cara humana”. En la medida en que ganaba terreno el supuesto de que el ajuste estructural sería más fácil (y más barato) al “poner a la gente primero” (Cernea, 1985; Zinder, 1995), se registró un cambio de énfasis entre la atención a las necesidades básicas de la gente y la mejora de su eficacia para solventarlas por medio del desarrollo de su capacidad productiva dentro de los marcos de la producción del mercado. Esto significó dirigirse a los grupos más marginados y aumentar la productividad en los trabajos de bajo ingreso, tales como la pequeña agricultura y el sector informal (Fox, 1994a; Young, 1993).

8 Los Fondos eran similares a un programa previo establecido en 1986: los Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplás), los cuales consistían en fondos comunitarios para ser invertidos en proyectos productivos.

A pesar de la aceptación general de los Fondos y el rápido crecimiento de los proyectos, la productividad resultó ser un criterio difícil de seguir tanto para el INI como para los participantes. Por un lado, la prioridad de los Fondos eran los procesos participativos, más que la creación “de una base económica”. Por otro lado, los participantes esperaban que los Fondos generaran cambios más profundos en la región. Como lo expresó un frustrado delegado, en la tercera reunión de evaluación de Solidaridad:

*Cuando hablamos de los programas de desarrollo aquí es donde los Fondos se quedan cortos, por ejemplo para la compra de maquinaria para la apertura de caminos. Por lo tanto, habría que solicitar ampliación de recursos del Fondo Regional y que éste sea realmente motor del desarrollo<sup>9</sup>.*

No sólo era difícil entender la mecánica de operación de los Fondos dado su énfasis en la rentabilidad. Una complicación adicional era que éstos significaban cosas diferentes para el INI, para el gobierno federal y para las organizaciones indígenas. Para el INI, los Fondos eran el camino por medio del cual se fortalecería el proceso participativo de las comunidades. Para el gobierno federal implicaban la forma más eficiente y menos costosa de ubicar recursos, sobre todo por dos razones: porque la inversión directa aseguraba que el dinero no se quedaría con intermediarios y porque el alcance de los proyectos propuestos era tan pequeño que no requería de inversiones de grandes cantidades por parte del Estado -como la construcción de caminos- y no afectaba la tendencia general de la economía. Para los participantes, los Fondos representaban un programa indígena con impacto regional en los

ámbitos económico y político. Un reclamo constante entre los consejeros de los Fondos era que éstos debían tener algún tipo de autoridad legal frente a otras dependencias del gobierno y reconocimiento local de las autoridades municipales (INI, 1991; INI, 1992). Algunos consejeros proponían que los Fondos fueran los receptores de toda la asistencia gubernamental. En sus propias palabras: que “los recursos de Solidaridad destinados a los pueblos indígenas lleguen vía Fondos” o que “los recursos nacionales y extranjeros destinados a las comunidades deben ser manejados por las organizaciones indígenas” (INI, 1992:99). Esta demanda reflejaba las potencialidades que algunos miembros veían en los Fondos. Sin embargo, estas demandas no hacían sino descubrir las áreas en que los Fondos se quedaban cortos en la generación de procesos reales de fortalecimiento de las regiones indígenas (véase también a Fox, 1994a; De Vidas & Bartha, 1996).

El énfasis puesto en la rentabilidad también afectó la distribución de los recursos. A pesar de que el objetivo oficial del programa era erradicar la pobreza, la orientación productiva del programa tuvo efectos contradictorios. Por ejemplo, en el estado de Veracruz, con la tercera población indígena más grande del país y el tercer lugar en el presupuesto de Solidaridad <sup>10</sup> (véase Cuadro 1), la distribución del presupuesto demuestra que el dinero no necesariamente llegó a las áreas más marginadas. Más bien, la tendencia fue apoyar aquellos Fondos con mayores posibilidades de recuperación, tales como la región de Papantla, que producía café y vainilla, y la región de Acayucan, que disponía de tierra propicia para el ganado, maderas finas y una buena red de carreteras (véase Cuadro 2).

---

9 INI, 1992:84.

10 Nos referimos solo al presupuesto asignado a través de los Fondos Regionales Solidaridad-INI.

**Cuadro 1: Gasto de Solidaridad en el INI por entidad y población, según la distribución de Población Estimada Indígena (PEI) y Hablante de Lengua Indígena (HLI). 1990-1994**

<b>Entidad</b>	<b>Gasto por entidad, 1990-94</b>	<b>%</b>	<b>HLI</b>	<b>Nal %</b>	<b>Entidad. %</b>	<b>PEI</b>	<b>Nal %</b>	<b>Entidad %</b>
Chiapas	\$60,385,304	15	885,605	14	28	1,129,826	13	5
Guerrero	\$21,182,754	5	360347	6	14	449,968	5	7
Hidalgo	\$ 5,855,558	6	383655	6	20	498,447	6	6
Oaxaca	\$81,681,508	20	1,208,821	19	40	1,592,020	18	3
Puebla	\$27,673,835	7	611,388	10	14	820,039	9	0
Quintana Roo	\$ 9,003,190	2	164,919	3	33	181,071	2	
San Luis Potosí	\$ 7,195,818	2	248,993	4	12	276,062	3	4
Veracruz	\$43,526,903	11	704,891	11	11	1,172,405	13	9
Yucatán	\$11,567,050	3	628,945	10	46	715,342	8	2
<b>Nacional Total</b>	<b>\$400,681,849</b>	<b>100</b>	<b>6,411,972</b>	<b>100</b>		<b>8,701,688</b>	<b>100</b>	

Fuente: INI, *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, 1994, p. 101.

**Cuadro 2: Gasto de los Fondos Regionales en el Estado de Veracruz, 1990-1998**

<b>Región</b>	<b>1990-95</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>	<b>1997</b>	<b>%</b>	<b>1998</b>	<b>%</b>
Acayucan	\$ 6,169	15	\$ 2,071	14	\$ 1,825	12	\$ 2,000	13
Chicontepec	\$ 6,203	15	\$ 1,967	13	\$ 1,825	12	\$ 2,000	13
Papantla	\$ 7,381	18	\$ 2,151	14	\$ 1,786	12	\$ 1,825	12
Zoongolica	\$ 4,037	10	\$ 1,842	12	\$ 1,700	11	\$ 1,385	9
Texcatepec	\$ 1,268	3	\$ 392	3	\$ 503	3	\$ 465	3
Zontecomatlan	\$ 1,410	4	\$ 519	3	\$ 533	4	\$ 492	3
Tlachichilco	\$ 605	2	\$ 386	3	\$ 604	4	\$ 512	3
Ilamatlan	\$ 1,200	3	\$ 422	3	\$ 600	4	\$ 437	3
Papaloapan	\$ 7,394	18	\$ 1,850	12	\$ 1,825	12	\$ 1,825	12
Uxpanapan	\$ 4,486	11	\$ 1,600	11	\$ 1,600	11	\$ 2,000	13
Otontepec	\$ 5,477	14	\$ 1,471	10	\$ 1,400	9	\$ 1,900	6
<b>Total</b>	<b>\$40,153</b>	<b>100</b>	<b>\$15,196</b>	<b>100</b>	<b>\$14,798</b>	<b>100</b>	<b>\$15,839</b>	<b>100</b>

Fuente: INI-Delegación de Jalapa, Veracruz 1995; Reporte mensual de la Subdirección de Fondos Regionales, Ciudad de México, 1990-1998.

Uno esperaría que regiones con altos índices de pobreza recibieran más recursos. Sin embargo, si observamos el índice de marginalidad por región y la distribución del presupuesto de cada Fondo por habitante, encontramos información muy relevante: en la medida en que la pobreza crece, el gasto de los Fondos disminuye. El Fondo de Texcatepec, ubicado en una región con uno de los índices de marginalidad más altos del país, recibió 5.93 pesos por persona. En contraste, regiones menos marginadas como Acayucan y Papantla tuvieron un ingreso de 14 a 17 pesos per cápita (véase Cuadro 3). Al mismo tiempo, la información en los cuadros 4 y 5 no contradice el argumento más convencional de que el gasto de los Fondos aumentó en proporción al número de población indígena en cada región. La correlación negativa entre el índice de pobreza y el gasto demuestra que el criterio no era necesariamente atender a los más pobres, sino más bien asegurar la viabilidad económica de los fondos.

Este proceso selectivo fue el resultado del carácter contradictorio del “liberalismo social” de Salinas, quien declaraba que su objetivo era atender las necesidades de los más pobres pero al mismo tiempo definía sus criterios de éxito y confianza en la capacidad de cada proyecto de insertarse en la economía de mercado. De ahí que regiones como Acayucan o Papantla recibieran más apoyo. Los pocos proyectos comerciales (ganado y café) apoyados por los CCIS más marginales no podían competir en el mercado local ni en el regional. El resultado fue que estos Fondos terminaron sin fondos revolventes para mantener los proyectos, y en lugar de un proceso de fortalecimiento se incrementó la dependencia respecto de los apoyos económicos del INI.

Otro aspecto problemático de los Fondos fue la limitación en los tipos de proyectos que eran considerados viables y rentables. Para que un proyecto pudiera crear algún tipo de ganancia tenía

<b>Cuadro 3: Gasto per cápita de los FRS, 1996-1998</b>						
<b>Región</b>	<b>1996-98</b>	<b>%</b>	<b>PIE</b>	<b>%</b>	<b>Índice de marginación</b>	<b>Promedio de gasto per cápita por PIE</b>
Acayucan	\$ 5,922	13	85,413	13	0.77	\$14.42
Chicontepec	\$ 5,817	13	165,670	26	1.15	\$28.48
Papantla	\$ 5,788	13	156,924	25	0.83	\$27.11
Zongolica	\$ 4,951	11	105,19909	17	1.67	\$21.39
Texcatepec	\$ 1,366	3	7,328	1	2.18	\$ 5.36
Zontecomatlan	\$ 1,551	3	9,191	1	2.18	\$ 5.93
Tlachichilco	\$ 1,509	3	8,537	1	1.72	\$ 5.66
Illamatlan	\$ 1,466	3	12,517	2	2.08	\$ 8.54
Papaloapan	\$ 5,525	12	NA	NA	NA	NA
Uxpanapan	\$ 5,221	11	34,004	5	0.32	\$ 6.51
Otontepec	\$ 3,790	8	50,413	8	0.74	\$13.30
<b>Total</b>	<b>\$46,033</b>	<b>100</b>	<b>635,19906</b>	<b>100</b>		

**Fuente: INI-Delegación de Jalapa, Veracruz 1995; Reporte mensual de la Subdirección de Fondos Regionales, Ciudad de México, 1990-1998.**

que ir más allá de cubrir las necesidades básicas. Pero los Fondos estaban dirigidos a personas que a duras penas podían cubrir sus necesidades mínimas. Invertir en un proyecto que no trajera beneficios inmediatos era un lujo para quienes luchaban para cubrir sus necesidades cotidianas. Esto se reflejaba en el tipo de proyecto presentado en los Fondos de la región de Ocotlán. Algunos Fondos tuvieron más éxito en contrarrestar esta situación, dependiendo de los consejeros, de su historia particular y del nivel de pobreza de la región. En una de las reuniones del consejo directivo, el Fondo de Zapotlán decidió que para el año siguiente no se daría más financiamiento para cultivos de maíz y frijoles, ya que “no rinde” y “se lo comen” (Reunión de Consejeros, Zapotlán; abril 24, 1998). Sin embargo, en Teja, una región con mayor índice de marginación, y con un Fondo de creación más reciente, la decisión de prestar dinero a uno de los consejeros fue apoyado por todos con el argumento de que, de lo contrario, éste “perdería toda su producción de maíz del año” (Asamblea de Delegados, Teja; abril 5, 1998). Para el mismo personal del INI era difícil seguir los criterios establecidos por los lineamientos del programa, como lo demuestra la siguiente declaración de uno de los técnicos de los Fondos:

*Es una buena idea y está funcionando, no como se diseñó, como el manual de operación y el reglamento dice que los proyectos deben ser rentables (...) Ningún proyecto es rentable, y el manual de operación dice que para que se autorice un proyecto tiene que ser rentable. Aquí no hay condiciones para hacer proyectos rentables. Sin embargo, traen la orientación que sean rentables, financieramente, que dejen ganancia. La relación beneficio-costos debe ser uno de sus indicadores. Pero son rentables desde otro punto de vista. Socialmente han arrojado muchos beneficios. La gente de algún modo se ha beneficiado, ha tenido oportunidad de producir, de apoyarse en la producción. No han sido recuperables como se esperaba, pero el hecho de que no se haya recuperado no quiere decir que no haya surtido un beneficio. Sí lo surtieron. Que no se podían pagar, bueno, pues la norma no se ajustaba para hacer un*

*proyecto rentable. ¿De dónde vas a sacar si los caminos se tapan? ¿Dónde vas a comercializar? ¿Quién va a venir a comprar, cuando está la cabecera de competencia con los empresarios agrícolas? Desde ese punto de vista no<sup>11</sup>.*

Al instaurar la recuperación monetaria como criterio conductor para definir qué tipo de proyectos se financiaba se estaba redefiniendo la relación entre el gobierno y la población indígena. Aunque no se expuso de manera directa, el replanteamiento de las prioridades y las estrategias de la política social implicó la redefinición *de facto* de las estrategias y expectativas de los agentes de desarrollo. Ganancias e ingresos fueron las palabras y este lenguaje permeó todas las acciones y actitudes dentro del gobierno. Funcionarios federales y planeadores del desarrollo, que definían los lineamientos de los Fondos, conformaron el programa con base en la creencia de que la introducción de criterios de rentabilidad y ganancia ayudarían a la gente a “organizarse mejor” y volverse “más racionales” en sus estrategias productivas (*Diario de campo*, marzo 1998). Sin embargo, sería un error culpar del fracaso de los Fondos a la falta de habilidad financiera de sus miembros. Más de uno envidiaría la capacidad de planeación y administración financiera de muchas de estas personas, que pueden mantener una familia con un ingreso anual promedio de 5 mil 500.11 pesos (550 dólares) (Pérez Lugo, 1996: 74). La razón del fracaso económico de los Fondos es una combinación de factores estructurales - insuficiente inversión, falta de infraestructura y mercados; aspectos institucionales: tiempos administrativos inadecuados, diseño de proyectos bajo criterios imprecisos, y del hecho de que el “éxito” haya sido definido a partir de estándares desarrollistas con poca o ninguna relación con la vida y las condiciones sociales de la población atendida por estos programas. Sin ir más lejos, la escasa inversión canalizada por medio de este programa (en comparación con otros sectores) demuestra que, para el Estado, la recuperación de la capacidad productiva de la población rural en México no es una prioridad.

---

11 Entrevista, Veracruz, 1998.

Consecuentemente, el impacto de los Fondos debe verse en otras áreas fuera de la productiva. La política social que los Fondos adelantaron trajo la inclusión de nuevas ideas que definían “qué” debía ser desarrollado y “cómo”. Esta política afectó la vida económica de las comunidades y la vida política de las regiones, e introdujo una serie de prácticas y lenguajes que tenían un efecto disciplinario más que de “fortalecimiento”. Por ejemplo, en el ámbito económico los Fondos replantearon y modificaron los usos del trabajo comunitario, pasando del beneficio de la comunidad a proyectos dirigidos a beneficiar a grupos. Además, el apoyo económico y político a nivel nacional para este programa alteró la organización local de poder entre la élite mestiza, las comunidades indígenas y las dependencias federales. A nivel comunitario/organización, los FRS impulsaron diferentes modos de participación que sólo se diferenciaban de las políticas de asimilación anteriores en el hecho de que el foco de atención no era la comunidad sino un grupo de individuos. Los FRS promovieron un nuevo lenguaje en torno al trabajo. Aprender estas ideas y compartirlas con los colegas era una de las funciones que les fueron confiadas a los consejeros indígenas. A continuación presento con más detalle algunos aspectos de estos impactos.

## II. ¿DISCIPLINA O EMPODERAMIENTO?

*La participación es más trabajo si hay que tomar una decisión. Antes el técnico y el director la tomaban, ahora hay que esperar que pasen los plazos para que se tome. A veces ve uno que en lugar de avanzar va pa'trás, porque no se decide nada. Pero si lo decidieron ellos está mejor, aunque los tiempos se hayan rebasado y muchas cosas hayan sucedido y las cosas no hayan salido como uno quisiera. Y luego, pues, la participación ha sido variable en cuanto a los Fondos. Ha habido épocas, momentos, en que ha funcionado bien. Ha habido momentos anárquicos. Mucho ha dependido de la calidad del personal que el Instituto tiene en el campo, de los compromisos que los técnicos asuman cuando van a campo y ha tenido sus altibajos. Los compañeros*

*pueden estar haciendo el mejor trabajo y levantar el FR lo mejor que pueden, al rato los cambian, vienen gente que no entienden nada del Fondo, ni tienen mucho compromiso, ni les gusta la región. El Fondo se cae, luego hay que volverlo a levantar y pues son situaciones institucionales, son de las cosas difíciles*<sup>12</sup>.

En la siguiente sección argumento que los Fondos no lograron su objetivo: el empoderamiento de las comunidades. Es decir el fortalecimiento de las capacidades de decisión e intervención en el diseño e implementación de programas de desarrollo. Por lo contrario, el INI reforzó la estructura de poder entre el agente de desarrollo y el beneficiario, ya que nunca se cuestionó la disparidad en las relaciones de poder. Pero, a diferencia de otros periodos, el poder ya no se ubicaba en la capacidad del indigenista de dar recursos, sino en su capacidad de “organizar” y “capacitar” a las comunidades, lo que validaba el conocimiento indigenista en estas materias, independientemente de su eficiencia institucional.

Esta perspectiva refleja la tendencia de la política social de los noventa. Siguiendo el modelo neoliberal de no intervención del estado, los Fondos Regionales destacan el desarrollo del capital humano -capacitación, organización, etc.- y limitaron la inversión económica a niveles que no afectaban el “libre flujo del mercado”. Con independencia del carácter productivo de los Fondos, para el INI el objetivo principal era organizativo. Los proyectos eran considerados como el instrumento para fortalecer la presencia comunitaria a nivel regional, a pesar de los riesgos. Entre aquellos que conocían las regiones indígenas se daba por hecho que los proyectos económicos poco podían hacer para mejorar la productividad de la mayoría de estas regiones. Para muchos indigenistas el verdadero objetivo de desarrollo no era necesariamente el éxito económico, sino la creación de algún tipo de cohesión. Lo central era implementar una forma determinada de organización y reglas que pusieran al INI en el centro del desarrollo comunitario. Como lo reflejaba un documento interno: “Se tiene que ver a los Fondos como una instancia de

---

12 Entrevista, Veracruz, 1998.

organización donde sus instrumentos básicos son los proyectos” (Sedesol, 1993:25). De modo que los proyectos se convirtieron en un prerrequisito para que los agentes del desarrollo pudieran entrar a una comunidad. Así lo reflejan claramente los objetivos del INI para los Fondos (INI 1994:100):

- 1) Promover la participación comunitaria por medio del *fortalecimiento de los procesos organizativos*.
- 2) Crear organizaciones indígenas en la región que se conviertan en interlocutores entre el trabajo del INI y otras dependencias del estado en el área.
- 3) Fortalecer la autonomía de las organizaciones para que puedan manejar recursos independientemente; fortalecer los procesos organizativos, *para crear verdaderos interlocutores*.
- 4) Prevenir la concentración de recursos.
- 5) Establecer proyectos económicos con base en su capacidad de producir ingresos, en su diversidad y bajo un criterio de productividad.
- 6) Establecer el reconocimiento formal de las asociaciones.
- 7) Crear empleo en las comunidades.

El énfasis en habilidades organizativas y el fortalecimiento de las organizaciones era parte de la creencia, ampliamente aceptada durante los noventa, de que lo que se necesitaba eran actores más asertivos y participativos que pudieran cambiar (y revivir) el estancado México rural. Y el estado, por medio del INI, asumía esa responsabilidad.

Los trabajadores del INI, generalmente de oficinas centrales, que habían integrado a su trabajo ideas de organización comunitaria consideraban que ésta era necesaria para “recuperar” y fortalecer la identidad étnica. Desde esta perspectiva, la falta de organización era percibida como el resultado del deterioro de las relaciones, que atribuían en parte a factores externos, como la presencia de organizaciones ONGs, divisiones religiosas y la injerencia de partidos políticos<sup>13</sup>.

Sin embargo, no todos en el INI compartían esta visión antropológica de la organización

comunitaria como una forma de reforzar una solidaridad intrínseca entre los indígenas. Para algunos indigenistas, sobre todo trabajadores locales, este proceso organizativo era entendido desde una óptica mucho más práctica y funcional. Entre el personal de los CCIs era común subrayar los aspectos prácticos: un grupo de gente se organiza para obtener algún bien, y si el intento falla ha de atribuirse a la falta de interés y a la escasa habilidad de las comunidades para organizarse. En ambos casos, la frustración de los indigenistas y el fracaso en la implementación del programa se expresaban en impaciencia, reproches, invalidación y críticas a las comunidades. Ya fuera por factores externos o por falta de interés en “mejorar”, era la comunidad la que fracasaba, y consecuentemente no podía disfrutar de los beneficios de una buena organización.

En muchos casos los procesos de participación y organización introducidos por los indigenistas no reconocían las propias formas de organización de las comunidades, y sucedió que eventualmente mostraban poca tolerancia frente a éstas, sino es que abierta resistencia. Formas preexistentes de organización eran descalificadas al ser romantizadas como “costumbres” o tachadas de disfuncionales; divisorias y politizadas por los partidos políticos, o manipuladas por extraños u ONGs. Esta forma de pensar del trabajador del INI reflejaba y reproducía una actitud de intolerancia y desconfianza por parte del gobierno a cualquier forma de organización que no se encuentra dentro de los esquemas oficiales<sup>14</sup>. Los casos analizados a continuación ejemplifican bien este conflicto.

Históricamente, los programas de desarrollo en áreas rurales y urbanas pobres han hecho uso del trabajo comunitario para construir escuelas, centros de salud, caminos y otros servicios. Con el argumento de que el trabajo es la moneda con la que los beneficiarios contribuyen al proyecto, el gobierno pudo reducir los gastos considerablemente por medio del empleo de la mano de obra comunitaria y financiar parte de los costos de manera eficiente. En la mayoría de los casos, las comunidades participaron con su trabajo en estos

---

13 En este periodo la integración al mercado no es cuestionada como en la etapa del etnodesarrollo.

14 Los estudios de Jonathan Fox (1994a) y De Vidas & Bartha (1996) son buenos ejemplos de este proceso.

programas a cambio de que el Estado cubriera los gastos del salario del maestro, del equipo médico y del personal. Como en el resto de los programas de Solidaridad, los Fondos dependían del trabajo de cada comunidad. Así que la división del trabajo en Solidaridad era similar a la de administraciones previas. La variante era que los Fondos promovían proyectos económicos, y no proyectos de beneficio social y comunitario. Esto tuvo un impacto en la estructura tradicional del empleo del trabajo comunitario.

La distribución de las cargas de trabajo se facilitaba por un sistema *ad hoc* preexistente de trabajo comunitario. Esta tradición de “ayuda mutua” mostró ser muy eficiente para la realización de proyectos únicos (construcción de caminos, pintar la escuela, etc.) o tareas comunitarias periódicas (limpia del parque, de la iglesia, etc.), pero no resultó tan apropiada en aquellos casos en que se requería un compromiso a más largo plazo. El sistema de faena o tequio no está concebido para el beneficio de individuos o grupos de interés, sino para el beneficio de la comunidad. Aun más, este sistema está cargado con significados simbólicos y sociales que traen otros tipos de beneficios para quienes participan en él, tales como reconocimiento de la comunidad y el respeto. Otra forma de trabajo solidario es el conocido como “mano vuelta”, que se utiliza entre personas para apoyarse durante el tiempo de cosecha o para alcanzar otro tipo de beneficios recíprocos. Una encuesta conducida por el Biólogo Ismael Pérez en la región de Zontecomatlan, Veracruz, muestra que el trabajo de faenas consiste en el 11.5% del total del tiempo laboral por año por persona, mientras el trabajo de “mano vuelta” para la producción equivale al 77.8% (Pérez, 1996). Esto quiere decir que casi el 89% del tiempo laboral de los hombres de esa comunidad es utilizado en estas formas tradicionales de organización del trabajo.

Los FRS alteraron de manera significativa estas estructuras en dos formas. La habitual división del trabajo entre la ayuda gubernamental y la labor

comunitaria fue modificada porque los beneficiarios directos no eran las comunidades. Por ejemplo, aparte del trabajo realizado por los beneficiarios de los proyectos, los delegados y consejeros de los FRS eran disculpados de otras obligaciones comunitarias cuando estaban atendiendo asambleas o los comités del Fondo. Debido a la importancia de esta mano de obra para muchas comunidades, el uso de este tiempo para proyectos del Fondo creó conflictos, ya que los proyectos del Fondo no beneficiaban a las comunidades. Consecuentemente, éstas decidieron ya no reconocer el trabajo de los Fondos como servicio a la comunidad<sup>15</sup>.

Esta resistencia se sumó a la de los consejeros a dedicar trabajo no remunerado a las funciones de los Fondos. En 1990, cuando el programa contaba con todo el apoyo de la administración federal, tanto los técnicos como los consejeros recibían una compensación mensual. Además de sus salarios, los técnicos recibían dos becas complementarias, cada una de 600 pesos, y los consejeros una<sup>16</sup>, lo que les permitía dedicarse casi tiempo completo al trabajo. Después de la crisis económica de 1994, estas ayudas fueron suspendidas. En la medida en que las comunidades rurales (particularmente las indígenas) se volvieron más dependientes del ingreso monetario para su sobrevivencia cotidiana, comprometer uno o más días a la semana a trabajo no remunerado afectaba directamente las economías de los hogares. La “carestía” de poder laboral y la negativa de los consejeros a realizar actividades del Fondo sin gratificación monetaria eran un problema común y ponía en evidencia que el Fondo no siempre era considerado como un proyecto comunitario y que implicaba un aumento en la carga de trabajo de los participantes.

Otro impacto de los Fondos fue en la estructura social y en la distribución del poder político y no tanto en el bienestar económico de la población o en la erradicación de las causas de la pobreza. Como muchos estudios de caso lo han demostrado, esto variaba en el país (Cornelius, *et.al.*, 1994)<sup>17</sup>. A nivel nacional los programas de Solidaridad

---

15 Pude observar que esto era común entre comunidades que ya habían trabajado con los FRS. Nuevas comunidades proponían gente, y para animarlas, consideraban su trabajo como servicio comunitario.

16 Aquellos que eran parte de la nómina de Solidaridad recibían tres becas complementarias a su salario.

17 Muchos académicos han señalado los diversos impactos sociales y políticos que el Programa Solidaridad tuvo

fortalecieron la imagen del presidente, pero a nivel regional y local el impacto fue distinto. Las regiones se beneficiaron del Programa Solidaridad en la medida en que se les inyectaron grandes cantidades de recursos (humanos, materiales, inmuebles y financieros) que estaban fuera del control de la élite regional. Esto no sólo fomentó el surgimiento de nuevos actores. También transformó los sentimientos de obligación o lealtad hacia los grupos locales del PRI o la élite mestiza<sup>18</sup>. Se puede decir que esta situación prevaleció durante los primeros cinco años de Solidaridad, pero después del levantamiento zapatista el control sobre los Fondos aumentó y se redujo drásticamente el margen de tolerancia para la formación de organizaciones independientes.

Cuando Solidaridad empezó a trabajar por encima de los caciques creados por el Estado, y con una cobertura geográfica sin precedentes en la historia de las políticas sociales del país, el “capital cultural y social” del programa fue ampliado a otros miembros de la comunidad que históricamente habían sido excluidos (mujeres)<sup>19</sup>. Por tradición, la gente de las regiones indígenas ha buscado la ayuda de caciques locales promovidos por el Estado por ser éstos quienes entienden cómo trabajar con el sistema y manipularlo. Muchos de estos caciques locales fueron entrenados por dependencias federales que utilizaron sus servicios para trabajar en sus comunidades<sup>20</sup>. En la medida en que el INI y las Brigadas de Solidaridad

buscaron otros nuevos “actores”, el monopolio clientelar se abrió, al menos temporalmente<sup>21</sup>.

Parte de los beneficios esperados por los participantes de los programas INI-Solidaridad, a cambio de su inversión de tiempo y dinero, era obtener un entrenamiento básico en asuntos financieros, administrativos y técnicos. Aprender hablar en público, tomar cierto tipo de decisiones, planear actividades, escribir propuestas: todas éstas eran habilidades socializadas por el INI entre los miembros de la comunidad que ayudaron a muchos a moverse en el mundo de los bancos, las oficinas gubernamentales y similares, sobre todo en las zonas marginales rurales. Entender las reglas básicas de la economía de mercado se consideraba necesario para sobrevivir y mejorar sus vidas. “Tenemos que informar a la gente”, animaba un delegado al resto de los delegados. “Es por eso que nuestra gente no sale de la marginalidad, porque nosotros no informamos a la gente” (Reunión de delegados, Tejas; abril 1998). Mientras que esta información era vista por los beneficiarios como un requisito para tener acceso al poder político, para los técnicos el énfasis en el entrenamiento y capacitación era una forma de reforzar su posición privilegiada como los poseedores de la información y, consecuentemente, de justificar su presencia en la comunidad<sup>22</sup>. Aquí afloraba una contradicción conceptual entre aprender como un proceso de empoderamiento y aprender como un proceso de asimilación. El caso de Mario es un ejemplo claro de esto:

---

sobre el sistema tradicional de bienestar social (Cornelius *et. al.*, 1994). Entre ellos el más relevante fue el aspecto político. Solidaridad fue un programa que operó en paralelo con las dependencias del gobierno. El hecho de que fuera manejado directamente por la Presidencia le permitió movilidad e independencia y le dio la posibilidad de aislarse de viejas relaciones clientelares y compromisos locales (Cornelius *et. al.*, 1994: 26). De este modo, Presidencia formó un nuevo grupo de interlocutores. Y, como lo reconoce Alan Knight: “Al sustituir la intervención el estado de ayer con el Programa Solidaridad de hoy, el estado ha reducido efectivamente su compromiso de intervención económica y social.” (Knight 1994: 31. Traducción de la autora.)

18 Durante la década de los cincuenta el INI tuvo un impacto similar, al ser un tercero que todavía no tenía intereses creados en la región.

19 Solidaridad es conocido como el primer programa estatal con mayor cobertura en el país.

20 El caso de varios maestros indígenas bilingües es un ejemplo de este proceso. Véase Pineda, 1994.

21 Este proceso tuvo algunas similitudes en los primeros años del Instituto. Véase Rus, 1994.

22 La siguiente cita de Merilee Grindle revela que esto ha sido una constante preocupación entre los agentes de desarrollo, como lo señala en una entrevista con uno de éstos agentes: “Un líder campesino me comentó el otro día: ‘Yo se que ha venido a organizarnos’. Yo le contesté inmediatamente: No, hemos venido a ayudarlos a que resuelvan sus problemas. Nosotros no queremos hablara nada sobre ‘organización’. Eso es lo que este gobierno no permitiría: organización. Puedes decir lo que quieres y escribir lo que quieres y criticar tanto como quieras y salirte con la tuya. Pero en el momento en que tratas de organizar, te caen encima. Este gobierno tolera todo excepto la organización.” (Grindle, 1977:191) Traducción de la autora.

*En 1991 se volvió miembro del primer consejo directivo del recién fundado Fondo en la municipalidad de Zapote. Él y el resto de los consejeros vivían cinco días de la semana en Zapote, donde se ubicaban las oficinas del Fondo. Durante los dos años en que fue consejero trabajó en el Comité de Evaluación, que era el más activo de todos. Junto con el técnico del INI, Mario visitó las comunidades dentro del municipio, evaluaba programas y consideraba la posibilidad de desarrollar nuevos proyectos. Durante este tiempo no sólo aprendió a manejar, llevar un libro de contabilidad, evaluar proyectos y dar asesoría técnica. También se dio a conocer en la región. Además, sus varias estancias en la cabecera municipal lo familiarizaron con la política local. Todos estos factores le abrieron la oportunidad de que fuera electo como presidente municipal de Zapote. Abanderado por el PAN, en 1994 Mario se convirtió en el primer presidente municipal indígena en la historia del municipio, donde 90% de la población era náhuatl, ñhañhu, o tepehua.*

La historia de Mario, se puede argumentar, es un caso exitoso de empoderamiento promovido por los Fondos en la que un indígena jugó un papel importante en la región. Es un ejemplo de aprendizaje como forma de obtener poder político. Pero los sucesos que siguieron a esta elección muestran que a pesar de que el INI fue “responsable” de la elección de Mario, las autoridades del INI no tenían interés en apoyar su candidatura. La elección de Mario generó preocupación y resistencia dentro del INI y el gobierno federal, y dio pie a una abierta oposición por parte de la población mestiza de la municipalidad. Agentes federales cuestionaron al técnico que entrenó a Mario para preguntarle sobre su participación en su campaña electoral. Esto, y el clima de sospecha que se generó entre los trabajadores del CCI, condujeron al técnico a solicitar una licencia del INI.

La administración de Mario se vio afectada por las presiones y el aislamiento, éste se vio obligado a otorgar puestos clave a la élite mestiza de Zapote. Su popularidad se vino abajo después de que contrató a una compañía constructora fraudulenta para pavimentar la carretera principal y le pagó

50% del costo por adelantado. “Él no sabía. Él, como los indios de aquí, confió en la palabra de ellos (...) Esto le afectó mucho.” (Entrevista, Veracruz 1998.)

Desde cierto punto de vista, el caso de Mario es un ejemplo de éxito individual, de un individuo capaz de conocer y subir en la escalera social para aprovechar las posibilidades ofrecidas por la democracia. Sin duda Mario fue capaz de capitalizar sus esfuerzos para convertirse en una autoridad elegida, pero su éxito individual y sus capacidades resultaron ser insuficientes para cambiar las estructuras de poder y raciales, que al final lo derrotaron. El empoderamiento individual era promovido por la política liberal de Salinas, pues el éxito personal no significa una verdadera amenaza al sistema. Consecuentemente, el viaje solitario de Mario lo destinó al fracaso cuando se encontró con la oposición de la élite mestiza local y del gobierno federal.

Por ello no es de sorprender que en aquellas regiones con organizaciones indígenas independientes el desarrollo de los Fondos fuera más conflictivo (véase Fox, 1994a; De Vida & Bartha, 1996). Por ejemplo, durante las mismas elecciones, otros dos municipios de la región eligieron gobiernos perredistas. Esto llevó a un alto oficial de Solidaridad a acusar a su protegido y director del CCI de apoyar a la oposición. Después de las elecciones, el director del CCI fue removido con el cargo de hacer mal uso de los recursos.

La intolerancia hacia organizaciones independientes que caracterizó al CCI-Ocotes durante este periodo no sólo afectó a los trabajadores del INI que “fracasaron” a la hora de asegurar la lealtad de los miembros de los Fondos al gobierno. También influyó en la historia y el desarrollo de los Fondos en la región. De 1990 a 1998 se crearon un total de ocho Fondos, de los cuales cuatro fueron desarmados por el CCI. De los nueve CCIs en el estado de Veracruz, el CCI de Ocotes tenía el mayor número de Fondos, a pesar de su menor cobertura entre la población indígena del estado. Durante el mismo periodo, el promedio de estancia de un director fue de un año y seis meses. Algo notable si se compara este dato contra los siete años que duró el director antes de Solidaridad.

En los casos en que el Programa INI-Solidaridad llegó a comunidades que ya tenían algún tipo de organización, la relación tendía a ser más tensa y en más de una ocasión terminaba en conflicto. Teja es un buen ejemplo a este respecto. El Fondo sólo trabajó dos años con las organizaciones indígenas existentes: UCZ y CDC. El conflicto abierto entre el INI-PRI y la UCZ-PRD terminó en la demanda legal del INI contra los miembros del Fondo pertenecientes a la UCZ por falta de pagos y el retiro de la UCZ de todo el apoyo de base y su negativa a pagar las deudas del Fondo, pues se argumentaba que el dinero iría a parar en manos de los empleados del INI y no a las arcas del Fondo<sup>23</sup>. Por otro lado, en Zapote e Higuera, donde no se contaba con una “organización”, el personal del CCI jugó un importante papel no sólo en la creación de los Fondos sino también en sus primeras reuniones e implantación. Contradiendo el “nuevo” espíritu de Solidaridad y manteniendo viejas estructuras laborales, muchos Fondos fueron creados, definidos y diseñados por los empleados del INI. Pero a pesar de esto, cuando estos procesos “diseñados por el INI” dieron lugar a algún tipo de organización indígena independiente, como fue el caso de la presidencia de Mario en

Zapote, el rechazo del Instituto hacia estos procesos fue contundente.

Seguramente a muchos no sorprende la existencia de estas contradicciones o “doble moral” en los proyectos de desarrollo comunitario, ya que son muchos los factores y agendas -políticos, económicos, culturales y sociales- que confluyen en estos procesos. En este trabajo se busca señalar que los proyectos de desarrollo *si* tienen impacto. Que en la relación entre el agente de desarrollo y el beneficiario pueden darse procesos de cambio. Por eso considero que necesitamos abordar de manera más sistemática el estudio de estos resultados “laterales”. Hoy en día contamos con suficientes estudios para poder afirmar que los “resultados laterales” o inesperado son mas la regla que la excepción. Sin embargo, por lo general éste fenómeno ha sido poco estudiado relegándose sólo como indicador que el programa no funcionó. Lo que necesitamos hacer es abrir nuestro lente de análisis y expandir lo que vamos a considerar, medir y evaluar como parte del impacto de las políticas de desarrollo. Pues sólo así será posible diseñar propuestas más incluyentes.

---

23 En las estadísticas de Créditos de Operación esta tendencia se ve claramente. Los primeros dos años de los créditos el beneficiario fue UCZ y a partir de 1993 los beneficiarios aparecen con el nombre de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fondo de Documentación del INI, Ciudad de México
- Fondo de Documentación del INI-Delegación Veracruz
- Archivo Muerto del CCI-Ocotes, Veracruz
- Cañedo, Armando. "Fondos Regionales de Solidaridad" Modelo para Armar", *Boletín INI* 1, no. 1 (1993).
- CCI-Huayacocotla. "Asistencia al Sistema CONASUPO-COPLAMAR". 1982, agosto.
- . "Programa de acción indigenista para 1977, de la Sierra de Huayacocotla, Ver". 1977, 21 de febrero.
- CCI-Huayacocotla. *Reporte del Centro Coordinador Indigenista Nahua-Otomi-Tepehua, Huayacocotla Ver.* Veracruz: CCI, 1996.
- Cernea, Michael M. "The 'Production' of a Social Methodology." *Yair, Levi & Howard Letwin.* eds Levi & Howard Letwin Yair, 83-102. England: Gower, 1986.
- . *Putting People First.* USA: Oxford Univ. Pr. World Bank, 1985.
- . *Managing Project Impact: Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project - México.* USA: World Bank, 1979.
- Chambers, Robert. *Whose Reality Counts? Putting the First Last.* Great Britain: The Bath Press, 1999.
- . "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal." *World Development* 22, no. 7 (1994): 953-69.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad.* México: FCE, 1996.
- Cornelius, Wayne A. Ann L. Craig and Jonathan Fox. "Mexico's National Solidarity Program: An Overview." *Transforming State-Society Relations in México: The National Solidarity Strategy.* Cornelius, Wayne A. Ann L. Craig and Jonathan Fox. eds. 3-28. USA: Center for U.S.-Mexican Studies, UC-San Diego, 1994.
- Craig, David & Dough Porter. "Framing Participation: Development Projects, Professionals, and Organizations." *Development and Patronage.* Ed. Deborah Eade, 50-57. UK: Oxfam, 1997.
- De Vidas, Anath Ariel & Brigitte Barthas. "El Fondo Regional de Solidaridad, ¿para el desarrollo de los pueblos indígenas? Dos respuestas subregionales en la Huasteca." *La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural.* comp. Ana & Hector Tejeda Huberc de Grammont, 267-96. Vol. II. México: Casa Del Tiempo, INAH, 1996.
- Domínguez, Yaotzin. "Ni Con Despensas Juntan a Tantos." *La Jornada Ojarasca* (12 de Marzo 1999). Dueñas Villagran, Sergio. *Resumen de los Fondos Regionales de Solidaridad del Estado de Veracruz.* México: INI, 1993.
- Eade, Deborah. "Preface." *Development and Patronage.* Ed. Deborah Eade, 4-6. UK: Oxfam, 1997.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World.* Princeton: Princeton Univ. Pr., 1995.
- Estes, Richard J. "Toward Sustainable Development: From Theory to Praxis." *Social Development Issues* 15, no. 3 (1993): 1-39.
- Esteva, Gustavo. "Desarrollo." *Diccionario del Desarrollo.* coord. Wolfgang Sachs México: Universidad de Sinaloa- Ediciones Galileo, 2001.
- Everett, J. and Staudt, K. eds. *Women, the State and Development.* Albany: State Univ. Of N.Y., 1993.
- EZLN . "Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejercito Zapatista de Liberacion Nacional sobre derecho y cultura indígena." Documento, February 16, 1996.

- Ferguson, James. *The Anti-Politics Machine*. USA: Univ. of Minnesota Pr., 1994.
- Ferre D'amare, Ricardo. "Evaluación y Política De Los Centros Coordinadores Indigenistas." 7 *Ensayos Sobre Indigenismo*. Salomon et. al. Nahmad Sitton, 85-96. Vol. Cuadernos de Trabajo. México: INI, 1977.
- Fox, Jonathan. "The Difficult Transition From Clientilism to Citizenship: Lessons From México." *World Politics* 46, no. January (1994): 2.
- . "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program." *Transforming State-Society Relations in México: The National Solidarity Strategy*. Cornelius, Wayne A. Ann L. Craig and Jonathan Fox. eds. 179-216. USA: Center for U.S.-Mexican Studies, UC-San Diego, 1994a.
- González Tiburcio, Enrique. "Social Reform in México: Six Theses on the National Solidarity Program." *Transforming State-Society Relations in México*. eds. Cornelius, Wayne, A. Ann L. Craig, and Jonathan Fox, 63-78. California: Center for U.S.-Mexican Studies, 1994.
- Grindle, Merilee S. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in México*. Berkeley: Univ. of California Pr., 1977.
- Hanchett, Suzanne. "Participation and Policy Development: The Case of the Bangladesh Flood Action Plan." *Development Policy Review* 15 (1997): 277-95.
- Harcourt, Wendy. *Feminist Perspectives on Sustainable Development*. London: Zed Books, 1994.
- Heredia, Carlos & Mary Purcell. "The Wrong Path: the World Bank's Country Assistance Strategy for México." *Development and Patronage*. Ed. Deborah Eade, 96-99. UK: Oxfam, 1997.
- Horowitz, Michael M. "Thoughts on Development Anthropology After Twenty Years." *Transforming Societies, Transforming Anthropology*. 4th ed., Ed. Emilio F. Moran, 325-62. USA: University of Michigan Pr., 1999.
- INI. "FRS Situación Actual De Proyectos."1998.
- . "Manual de operación de Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas."1997.
- . *Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. México: INI, 1995b.
- . *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*. México: INI, 1994.
- . *Minutas Del Consejo Directivo*. México: Diciembre 1994a.
- . *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*. México: INI, 1993a.
- , comp. "Reunión Nacional de Evaluación de los Programas de Solidaridad en Zonas Indígenas. Tercera Semana Nacional de Solidaridad."1992, septiembre. INI fd/09/1367.
- . "Fondos de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas."1990.
- . *INI: 40 Años*. México: INI, 1988.
- . "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley para crear el INI." *INI: 30 Años Después*. comp. INI, 338. México: INI, 1978a.
- . *INI: 30 años después*. México: INI, 1978.
- . *Bases para la acción*. México: INI, 1977.
- , Comp. *¿Ha fracasado el indigenismo? Reportaje de una controversia*. SepSetentas, 9. México: SEP, 1971.
- . *Realidades y proyectos: 16 años de trabajo*. México: INI, 1964.
- . *Memorias*. México: INI, 1960.
- INI-Coordinador Veracruz. "Acciones 1991 para el impulso y fortalecimiento de los procesos de Fondos Regionales de Solidaridad en el Estado de Veracruz."1991.

- INI-Delegacion Veracruz. *Programa operativo '93*. Veracruz: INI, 1993.
- INI, Departamento de Recursos Naturales. "Recuento de agravios jurídicos cometidos contra el pueblo Mayo de Huites por la construcción de la Presa Huites, Hoy "Luis Donaldo Colosio". nd.
- INI-SEDESOL *Fondos Regionales de Solidaridad: ¿Cómo manejar los recursos federales de los fondos?* Guías de Solidaridad. México: SEDESOL, 1994.
- International Work Group for Indigenous Affairs. *Autodesarrollo Indígena En Las Américas*. Copenhagen: IWGIA, 1989.
- Kaufmann, Georgia. "Watching the Developers: A Partial Ethnography." *Discourse of Development: Anthropological Perspectives*. eds. R. D. & R. L. Stirrat Grillo, 107-32. Oxford: BERG, 1997.
- Korten, David y Felipe Alfonso eds. *Bureaucracy and the poor: closing the gap* West Hartford, Conn.: Kumarian Press
- Manikutty, S. "Community Participation: So What? Evidence From a Comparative Study of Two Rural Water Supply and Sanitation Projects in India." *Development Policy Review* 15 (1997): 115-40.
- Marsen, David. "Indigenous Management and the Management of Indigenous." *Anthropology of Organizations*. ed. Susan Wright, 41-55. USA: Routledge, 1994.
- Martínez, Carmen. "Racismo, amor y desarrollo comunitario." *Iconos*, núm. 4 (1998): 98-110.
- Moreno, Carlos. "La acción indigenista y el Programa Nacional de Solidaridad." *Boletín INI* 1, no. 1 (1989): 21-23.
- Mueller, Adele. *In and Against Development: Feminist Confront Development on Its Own Ground*. Rollins College: Working Paper #219, 1991.
- Peet, Richard 1999 *Theories of Development*. New York: The Guilford Press.
- Pérez Lugo, Ismael. "Estado del desarrollo de la agricultura de una comunidad náhuatl de la Sierra de Huayacocotla, Veracruz, México." Tesis de maestría presentada en el Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas, 1996.
- Pigg, Stacey Leigh. "Constructing Social Categories Through Place: Social Representations and Development in Nepal." *Comparative Studies in Society and History* 34, no. 3 (1992): 491:513.
- Saldívar, Emiko. "Everyday Practices of Indigenismo: An Ethnography of México's Instituto Nacional Indigenista" tesis de doctorado. New School for Social Research. 2002
- Snyder, Margaret. *Transforming Development: Women, Poverty and Politics*. London: Intermediate Technology Publications, 1995.
- Staudt, Kathleen. *Women, International Development, and Politics: The Bureaucratic Mire*. USA: Temple University Press, 1997.
- Tello, Carlos. "Presentación". *Derecho indígena*. Coordinadora Magda Gómez México: INI, 1997.
- . "La Nueva Política Indigenista." *Cultura y Derechos De Los Pueblos Indígenas De México*. Fernando et. al. Benitez, 309-18. México: AGN, 1996.
- Trejo Carrillo, Fernando. *El desarrollo de la comunidad*. México: SEP.
- Uphoff, Norman T. & Warren F. Ilchman. *The Political Economy of Development*. California: University of California Press, 1972.
- Valadez, Maria Luisa & Enrique González Tiburcio coord. *Solidaridad a debate*. México: El Nacional, 1991.
- Warman, Arturo. "Introducción." *La política social en México, 1989-1994*. Comp. Arturo Warman, 7-28. México: FCE, 1994.
- . "Políticas y tareas indigenistas ,1989-1994." *Boletín Indigenista* 2, no. 4 (1989): 11-14.

———. “Desarrollo rural y áreas indígenas: reflexiones a partir de la experiencia mexicana”. *Anuario Indigenista* 44 (1984): 63-83.

Young, Kate. *Planning Development With Women: Making a World of Difference*. Hong Kong: St. Martin's Press, 1993.



Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social,  
Universidad Iberoamericana, D.F.  
Prol. Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, C.P. 01210 México, D.F.  
Tel: 59504339 59504000 x7679 Fax: 59504195