



Universidad de Salamanca

Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos

Tesis Doctoral

La participación de los pueblos indígenas en los
proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión
Europea.

Los casos de México y Guatemala

Por

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Directora de Tesis

Dra. Araceli Mateos Díaz

2009

**La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo
de la Comisión Europea. Los casos de México y Guatemala**

Índice

| | |
|--|-----------|
| Presentación | 8 |
| Introducción | 15 |
| 1. El marco teórico y los modelos de análisis de la investigación | 26 |
| Introducción..... | 26 |
| 1.1 El modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 27 |
| 1.1.1 Fundamentos teóricos..... | 27 |
| 1.1.1.1 Enfoque normativo: la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos..... | 28 |
| 1.1.1.2 Enfoque de proceso: la participación..... | 49 |
| 1.1.2. La metodología del modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 53 |
| A. Nivel normativo..... | 54 |
| B. Nivel descriptivo..... | 59 |
| C Nivel Explicativo..... | 63 |
| 1.2 El modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 69 |
| 1.2.1. Fundamentos teóricos..... | 69 |
| 1.2.2. La metodología del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 74 |
| A. Contexto..... | 78 |
| A1. Condiciones estructurales..... | 78 |
| A2. Actores..... | 78 |
| A3. Instituciones..... | 80 |
| B. Fases del proyecto y organización gestora..... | 81 |
| B1. Formulación..... | 81 |
| B1.1. Organización gestora del proyecto..... | 84 |
| B2. Implementación..... | 85 |
| B3. Evaluación..... | 87 |
| 1.3 Limitaciones del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 89 |
| 2. El Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible, PRODESIS, Chiapas, México | 92 |
| Introducción..... | 92 |
| 2.1 Contexto: espacio y área de acción (<i>policy space</i> y <i>policy issue area</i>) del PRODESIS.. | 93 |
| 2.1.1 Chiapas: situación política, social y económica (condiciones estructurales)... | 93 |
| A. El Estado de Chiapas..... | 93 |
| B. La selva Lacandona..... | 99 |
| C. Movimiento y situación de los pueblos indígenas en México y Chiapas..... | 102 |
| 2.1.2 Los actores en la selva Lacandona..... | 110 |
| 2.1.3 Las instituciones..... | 116 |
| 2.1.4 Resumen del espacio y área de acción de la política en el PRODESIS..... | 122 |
| 2.2 Características generales del PRODESIS..... | 124 |
| 2.3 Esquema de fases del proyecto y organización gestora del PRODESIS..... | 132 |

| | |
|---|------------|
| 2.3.1 La formulación del PRODESIS..... | 132 |
| A) Agenda, estilo y tipo de políticas..... | 132 |
| B) El diseño del PRODESIS..... | 140 |
| B1) El proceso de formulación del PRODESIS..... | 140 |
| B2) Relevancia, pertinencia y coherencia interna de los planteamientos del PRODESIS..... | 145 |
| B2.1) Relevancia..... | 145 |
| B2.2) Pertinencia..... | 149 |
| B2.3) Coherencia interna..... | 150 |
| 2.3.2 La organización gestora del PRODESIS..... | 153 |
| 2.3.3 La implementación del PRODESIS..... | 164 |
| 2.3.4 La evaluación del PRODESIS..... | 172 |
| 2.4 La participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS. Análisis descriptivo..... | 187 |
| 2.4.1 Consulta..... | 187 |
| 2.4.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPeI)..... | 193 |
| 2.4.3 Participación..... | 194 |
| 2.5 Análisis explicativo de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS..... | 206 |
| 2.6 Conclusiones. Las lecciones del PRODESIS..... | 213 |
| 3. El programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala: Municipios Democráticos..... | 218 |
| Introducción..... | 218 |
| 3.1 Contexto: espacio y área de acción (<i>policy space</i> y <i>policy issue area</i>) del programa Municipios Democráticos..... | 219 |
| 3.1.1 Guatemala: situación política, social y económica (condiciones estructurales) A. Situación general de Guatemala..... | 219 |
| B. Características político sociales de los pueblos indígenas en Guatemala..... | 225 |
| 3.1.2 Los actores en Guatemala y en el programa Municipios Democráticos..... | 234 |
| 3.1.3 Las instituciones..... | 240 |
| 3.1.4 Resumen del espacio y área de acción de la política en el programa Municipios Democráticos..... | 249 |
| 3.2 Características generales del programa Municipios Democráticos..... | 251 |
| 3.3 Esquema de fases del proyecto y organización gestora del programa Municipios Democráticos..... | 261 |
| 3.3.1 La formulación del programa Municipios Democráticos..... | 261 |
| A) Agenda, estilo y tipo de políticas..... | 261 |
| B) El diseño del programa Municipios Democráticos..... | 267 |
| B1) El proceso de formulación de Municipios Democráticos..... | 267 |
| B2) Relevancia, pertinencia, y coherencia interna de los planteamientos del programa Municipios Democráticos..... | 269 |
| B2.1) Relevancia..... | 269 |
| B2.2) Pertinencia..... | 271 |
| B2.3) Coherencia interna..... | 273 |
| 3.3.2 La organización gestora del programa Municipios Democráticos..... | 276 |
| 3.3.3 La implementación del programa Municipios Democráticos..... | 285 |
| 3.3.4 La evaluación del programa Municipios Democráticos..... | 294 |
| A) El proceso de monitoreo..... | 295 |
| B) El proceso de evaluación..... | 296 |
| 3.4 La participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos. Análisis Descriptivo..... | 308 |

| | |
|---|------------|
| 3.4.1 Consulta..... | 308 |
| 3.4.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPeI)..... | 314 |
| 3.4.3 Participación..... | 315 |
| 3.5 Análisis explicativo de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos..... | 330 |
| 3.6 Conclusiones. Las lecciones de Municipios Democráticos..... | 336 |
| 4. Conclusiones..... | 342 |
| Bibliografía..... | 360 |
| Abreviaturas utilizadas..... | 381 |
| Anexos..... | 383 |
| I. Listado de entrevistas en profundidad realizadas para el caso de estudio PRODESIS..... | 383 |
| II. Listado de entrevistas en profundidad realizadas para el caso de estudio Municipios Democráticos..... | 385 |
| III. Síntesis documental de la postura de la Unión Europea sobre los pueblos indígenas..... | 386 |
| IV. Pronunciamiento de indígenas de la selva Lacandona sobre el PRODESIS..... | 388 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|------------|
| 1.1. Cuadro que ilustra el objeto sustantivo que deben garantizar los procesos de participación, consulta y consentimiento..... | 47 |
| 1.2. Modelo de análisis utilizado para investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 67 |
| 1.3. Diferentes tradiciones en la elaboración de políticas públicas..... | 72 |
| 1.4. Diferentes enfoques para estudiar a las políticas públicas en la Unión Europea..... | 73 |
| 1.5. Lista de recursos genéricos de los actores..... | 79 |
| 2.1. Estadísticas poblacionales en México y Chiapas, 2000 y 2005..... | 95 |
| 2.2. Datos básicos de las regiones económico administrativas de Chiapas..... | 97 |
| 2.3. Numeralia del México indígena, datos del año 2000..... | 107 |
| 2.4. Regiones indígenas en México y su población, datos del año 2000..... | 109 |
| 2.5. Caracterización de actores en el PRODESIS..... | 115 |
| 2.6. Marco jurídico reglamentario de la participación integral de los pueblos indígenas correspondientes al estado de Chiapas..... | 120 |
| 2.7. Indicadores Objetivamente Verificables del PRODESIS según sus objetivos generales..... | 126 |
| 2.8. Microrregiones según Coordinación Regional del PRODESIS..... | 130 |
| 2.9. Presupuesto global del PRODESIS..... | 157 |
| 2.10. Tablero de indicadores en la evaluación de TECSO al PRODESIS..... | 178 |
| 2.11. Efectos del PRODESIS..... | 186 |
| 2.12. Principales problemas en los Consejos Microrregionales de la selva Lacandona..... | 200 |
| 2.13. Características de la participación integral de los pueblos indígenas en el PRODESIS..... | 205 |
| 2.14. Valoración de los criterios normativos para los procesos participativos de los pueblos indígenas en el PRODESIS..... | 206 |
| 3.1. Población total, población indígena y porcentaje de población indígena en Guatemala, 1964-2002..... | 221 |
| 3.2. Coeficiente Gini de Guatemala, 1989, 2000, 2003, 2004, 2007..... | 224 |
| 3.3. Población indígena de Guatemala por grupo étnico..... | 231 |
| 3.4. Actores concurrentes en el espacio temático y territorial del programa Municipios Democráticos..... | 237 |
| 3.5. Caracterización de actores en el programa Municipios Democráticos..... | 239 |
| 3.6. Marco jurídico y reglamentario de la participación de los pueblos indígenas en Guatemala..... | 246 |
| 3.7. Indicadores Objetivamente Verificables del programa Municipios Democráticos..... | 254 |
| 3.8. Datos sobre las regiones del programa Municipios Democráticos..... | 260 |
| 3.9. Contratos operativos del programa Municipios Democráticos..... | 278 |
| 3.10. Presupuesto del programa Municipios Democráticos (Fondos de la Comisión Europea)..... | 281 |
| 3.11. Presupuesto del programa Municipios Democráticos (Fondos de la República de Guatemala)..... | 282 |
| 3.12. Balance general del programa Municipios Democráticos en su sistema de monitoreo..... | 296 |
| 3.13. Efectos del programa Municipios Democráticos..... | 307 |
| 3.14. Alcaldes indígenas electos en municipios con más del 50% de población indígena, 1985-2003..... | 317 |
| 3.15. Porcentaje de diputados indígenas y no indígenas, 1985-2003..... | 317 |
| 3.16. Características de la participación integral de los pueblos indígenas en el programa | |

| | |
|--|------------|
| Municipios Democráticos..... | 329 |
| 3.17. Valoración de los criterios normativos de los procesos participativos de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos..... | 331 |

Índice de Gráficos

| | |
|--|------------|
| Gráfico Introducción. Esquema gráfico de las variables de la investigación..... | 20 |
| 1.1. Componentes de la dimensión participativa de los derechos colectivos y su cadena de vinculación en las políticas de desarrollo..... | 56 |
| 1.2. Lineamientos para la elaboración de la tipología de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 66 |
| 1.3. Modelo de análisis de políticas públicas para investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 77 |
| 1.4. Ejes analíticos de la categoría “Contexto” del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo..... | 81 |
| 1.5. Estilos de hacer políticas según el esquema propuesto por Richardson (1982)..... | 83 |
| 1.6. Efectos principales, nulos y perversos de intervenciones públicas..... | 88 |
| 1.7. Ejes analíticos del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo.... | 88 |
| 2.1. Diagrama de análisis de actores en la selva Lacandona..... | 112 |
| 2.2. El contexto del PRODESIS..... | 123 |
| 2.3. Árbol de objetivos del PRODESIS..... | 128 |
| 2.4. Metodología de trabajo del PRODESIS..... | 129 |
| 2.5. Organigrama de la estructura institucional del PRODESIS..... | 154 |
| 2.6. Diagrama de la Evaluación General 2006 de la UAM al PRODESIS..... | 173 |
| 2.7. Valoraciones sobre el cumplimiento del objetivo del PRODESIS..... | 182 |
| 2.8. Lengua materna del representante de la organización según la participación de HLI en los proyectos..... | 203 |
| 2.9. Esquema de factores causales de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS..... | 212 |
| 3.1. Evolución de la pobreza en Guatemala, 1989-2006..... | 223 |
| 3.2. Índice de Desarrollo Humano según área geográfica y etnicidad, 1989, 2000, 2002 y 2003..... | 233 |
| 3.3. El contexto del programa Municipios Democráticos..... | 251 |
| 3.4. Organigrama del programa Municipios Democráticos..... | 278 |
| 3.5. Valoraciones sobre el cumplimiento del objetivo del programa Municipios Democráticos..... | 304 |
| 3.6. Esquema de factores causales de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos..... | 335 |
| 3.7. Logotipo del programa Municipios Democráticos..... | 336 |

Índice de Mapas

| | |
|---|------------|
| 2.1. Ubicación geográfica del Estado de Chiapas..... | 94 |
| 2.2. Regiones económico administrativas de Chiapas..... | 96 |
| 2.3. Ubicación geográfica de la selva Lacandona..... | 99 |
| 2.4. Las regiones indígenas en México..... | 108 |
| 2.5. Las 16 microrregiones iniciales del PRODESIS..... | 196 |
| 3.1. Ubicación geográfica de Guatemala..... | 220 |
| 3.2. Cobertura geográfica del programa Municipios Democráticos..... | 257 |

Presentación

Investigar académicamente es una forma -acaso la más refinada- de hacerse un lugar en el mundo. Porque, lo he ido descubriendo, para investigar es necesario saber plantear preguntas. Y quien puede plantear preguntas también podrá encauzar inquietudes.

Comencé a andar el camino cuando siendo niño quisieron ofenderme llamándome “indio”. Recuerdo perfectamente que yo no me sentía diferente a los demás pero que recibir aquel adjetivo de intenciones despectivas, más que denigrarme, me obligó a comprender que no sólo hay diferencias entre las personas, sino que en la mayoría de los casos dichas diferencias son motivo de estigmatización y exclusión porque están valoradas desde un paradigma de sociedad que además de homogéneo es intolerante. Esa fue, sin duda, la primera vez que me interesé por la situación de los pueblos indígenas.

Con el paso del tiempo, fui entendiendo -sobre todo porque presencié su patética puesta en escena- que gritarle “¡indio!” a una persona en México es tal vez el mayor insulto que se le puede proferir, pues con esa palabra se le está calificando como marginado, pobre, sucio, holgazán, atrasado, analfabeto, inferior, primitivo, inculto, desagradable y de piel “no clara”.

Por si fuera poco, la realidad latinoamericana (sistematizada y contrastada) es devastadora: los descendientes de los pueblos originarios -aquellos que comparten culturas y lenguas comunes, diferenciadas de las mayoritarias- son quienes están más propensos a la pobreza económica, la exclusión política, la discriminación social y el aislamiento jurídico. Esto es, que en América Latina existe una *indigenización* de la marginación.

Por ello, mi arribo al cuestionamiento personal del orden socio político se dio por el sendero de los pueblos indígenas. La indignación por las injusticias y las gotas de sangre Maya, Tlaxcalteca y Purépecha que me antecedieron exigieron preguntarme ¿por qué es así la situación de los pueblos indígenas?

Elegí el campo de la ciencia política para canalizar mis inquietudes porque en él hallé métodos, enfoques y postulados que, sin ser plenamente dirigidos a los pueblos indígenas, me brindaron herramientas analíticas para mirar la realidad con sentido crítico, integral y global.

Alentado por los estímulos del contexto, mis primeros esfuerzos de investigación académica y de desempeño profesional se concentraron en el estudio de la transición a la democracia en México desde las esferas de la cultura política y la educación cívica. Espacios en los cuales también pude incorporar, no sin contradicciones, a los pueblos indígenas.

En medio de ese novel andar académico y profesional, el Movimiento Zapatista se encontraba en su apogeo. Como todo mexicano de aquel entonces, su emergencia no me dejó indiferente. Sin embargo, mi espíritu científico influyó para que mi acercamiento al fenómeno fuera lento, titubeante y juicioso. Visité Chiapas en tres ocasiones, fui a las comunidades zapatistas un par de veces y leí decenas de textos escritos por ellos o sobre ellos. Pero no me atrevía a realizar una investigación académica al respecto.

No obstante, la distancia académica que ostenté para con los zapatistas se esfumó con la distancia física que surgió cuando me fui a España en 2002 para estudiar la Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca. Desde ahí, decidí que era el momento de enfrentar a las sombras que incordian como mosquitos veraniegos a cada espíritu científico, así que estudié a las Juntas de Buen Gobierno para mi tesis de maestría.

El proceso de investigación fue arduo pero sumamente gratificante. Además de producir la primera investigación desde la ciencia política sobre las Juntas de Buen Gobierno, conocí una propuesta de organización política y gestión pública que, fundamentada en las comunidades tzeltales, tzotziles, choles, tojolabales y mames zapatistas, se propone llevar a la práctica las disposiciones de los Acuerdos de San Andrés (el documento sobre derechos indígenas más aceptado y esgrimido por los pueblos indígenas de México).

Como toda investigación que enaltece el espíritu científico, el estudio sobre las Juntas de Buen Gobierno me legó reflexiones nuevas y preguntas impacientes. Fue entonces cuando poco a poco comencé a situar mi mirada académica en los derechos de los pueblos indígenas, en su significado y su importancia, en quienes los promueven y en las circunstancias que obstaculizan su implementación.

Una amplia, compleja y apasionante veta de investigación se abrió frente a mí.

Simultáneamente, como parte del curso del profesor Manuel Alcántara en el Doctorado en Procesos Políticos de la Universidad de Salamanca, llegó a mí el informe *La democracia en*

América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004. Tal texto me pareció relevante no sólo porque compartía mis críticas a la orientación académica de confinar los análisis sobre la democracia al sistema electoral, sino porque también propugnaba por situar a la ciudadanía como el fundamento de la democracia a través del cumplimiento de los derechos de las personas. Fue así cuando pude entender la implementación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas y el perfeccionamiento de la democracia en América Latina como un proceso de dependencia recíproca: la salvaguarda de aquellos requiere de la profundización de ésta y la vigencia de ésta precisa la incorporación de los pueblos indígenas en cuanto actores plenos, para lo cual es esencial la observancia a sus derechos colectivos.

Decidí que mi investigación de tesis doctoral se encaminaría en esa dirección. Inicé buscando información al respecto. Como toda investigación en ciernes, recopilé material abundante y general. Hubo un momento en que los textos que reuní abordaban por igual temas sobre derechos humanos, ciudadanía, participación, desarrollo humano, pobreza, etnicidad, multiculturalismo y hasta feminismo. Sin embargo, pude encontrar en la mayoría de ellos un hilo conductor: el sello de la cooperación internacional al desarrollo.

Efectivamente, en las búsquedas de información, sobre todo en las de internet, apareció el trabajo de la cooperación internacional al desarrollo vinculado a mis temas de interés, ya sea por la implementación de proyectos, el financiamiento de investigaciones o la elaboración de de análisis al respecto. Me dispuse a establecer comunicación con agencias de cooperación bilaterales (Alemania, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Noruega) y organismos cooperantes multilaterales (sistema de Naciones Unidas, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). Sólo tres organismos atendieron a mis solicitudes.

Al ampliar mi indagación sobre el tema advertí tres aspectos que determinaron mi interés en la Unión Europea: 1) es el mayor cooperante del mundo en términos financieros, 2) cuenta con diversos pronunciamientos en apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, y 3) sus programas de cooperación con los pueblos indígenas son dispares entre los propios cooperantes nacionales y la Comisión Europea. Sobre todo, me llamó la atención que la información de ésta última fue difusa, pues aunque indicaba un apoyo a los pueblos indígenas, no proporcionaba datos sobre sus proyectos de cooperación afines al tema. Así que seleccioné a la Comisión Europa como el organismo cooperante a estudiar.

Redacté el proyecto de investigación, el cual fue aceptado por el Área de Ciencia Política y de la Administración en el primer trimestre de 2006. Formalmente, inició así mi última etapa del doctorado. Y con ella, la larga, fragosa e incesante travesía llamada tesis doctoral.

Porque sólo quien haya andado por el mismo camino podrá reconocer que, si bien es un lujo de la expresión humana, llevar a cabo una investigación académica no es prerrogativa de individuos ilustres, sino tenacidad de personas comprometidas; no es abandono del mundo real, sino su arraigo en él por vía del cuestionamiento constante; no es paso certero, sino peregrinaje dubitativo. Las incesantes tormentas de pensamientos nocturnos, ataques de ensimismamientos y los hermosos instantes de clarividencia, así lo certifican.

Seguramente para otros es diferente, pero para mí la tesis doctoral fue una actividad semejante a una labor artesanal porque la llevé a cabo con paciencia, dedicación y devoción para sentirme satisfecho con el resultado.

Y así lo estoy.

Porque acepté abiertamente que frente al tema de estudio tengo una posición cognitiva (la configuración de una democracia que integre plenamente a los pueblos indígenas en la vida política de los Estados latinoamericanos), evitando así caer en la falacia de la neutralidad. Sin embargo, recurrí a la objetividad como sello de científicidad pues ceñí mi tesis doctoral a un método de investigación que resultó confiable para la investigación debido a tres características principales: la validez en la recopilación de la información, la interdisciplinariedad en el análisis y la reproductibilidad del método (ver capítulo 1).

Por lo anterior, aunque partió de una posición cognitiva que se añadió a la aspiración de que la investigación académica sea un sostén para la construcción de sociedades más democráticas, esta tesis doctoral de ciencia política hace aportes científicos al tema de los derechos de los pueblos indígenas y la democracia de ciudadanos. En concreto, operacionalizando la dimensión participativa de los derechos colectivos y sustentándose en postulados de las políticas públicas, la presente tesis doctoral propone un modelo bicéfalo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en políticas, proyectos y programas públicos de desarrollo.

Dado lo atrás expuesto, es obligatorio recordar que, por más que se emprenda individualmente, una investigación académica es un proceso irrealizable sin el apoyo de muchas personas.

En una carta dirigida a Robert Hooke en 1676, Isaac Newton escribió “Si he visto más lejos es porque estoy sentado sobre los hombros de gigantes”. Del mismo modo, si yo he podido emprender esta tesis doctoral, continuar en su sinuoso camino, llegar a su final y posiblemente ver más lejos, ha sido gracias a numerosas instituciones y personas gigantes, a las cuales me es preciso agradecer.

Por el lado de las instituciones, expreso mi más profundo reconocimiento a tres universidades que han sido vitales no sólo para la consecución de esta tesis, sino para mi formación académica: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Salamanca (USAL) y la Universidad de Helsinki (UH). A la UNAM, por potenciar mis compromisos inculcándome la facultad de la crítica permanente; a la USAL, por pulir mi espíritu científico insistiéndome en la importancia de los métodos de investigación; y a la UH, por expandir mis horizontes acogéndome en sus intramuros.

Indudablemente, este apartado estaría incompleto sin la mención del agradecimiento que le guardo al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México por el gran apoyo que me dio al concederme una beca para los estudios de Doctorado de 2006 a 2009.

Por el lado de las personas, quiero expresar mi gratitud a todos quienes aceptaron compartirme parte de su tiempo para responder a mis preguntas sobre los proyectos de cooperación al desarrollo estudiados en la investigación. Particularmente, a la gente de las comunidades y organizaciones indígenas, quienes en su mayoría no sólo me dieron entrevistas sino que además me impartieron clases de honradez y entereza, especialmente, doña Dominga Vásquez, Yolanda Ávila y Braulio Castro, verdaderos gigantes a los que admiro. No puedo dejar de seguir estando agradecido con las comunidades zapatistas quienes, con su insuperable dignidad, fueron el germen anímico de esta investigación.

Con respecto al apoyo en el trabajo de campo, es menester reconocer el atento e ilimitado respaldo logístico que recibí de parte de Mauro Valle en Chiapas y José Antonio Samperi e Iván Salinas en Guatemala. Sin ellos, simplemente no hubiera llegado hasta dónde llegué.

Dentro del ámbito académico, agradezco enormemente a Manuel Alcántara Sáez, Bartolomé Clavero, Jacobo Dardón, Francisco Enríquez, Nila Leal González, Petri Minkkinen, Guillermo Mira, Reyna Moguel, Daniel Oliva Martínez, Jussi Pakkasvirta, Esther Sánchez Botero, Rodolfo Stavenhagen, Teivo Teivainen y Raquel Yrigoyen. Todos ellos, profesores e investigadores que se solidarizaron con mi investigación ya sea intercambiando ideas, revisando mis textos, proporcionándome material o contactos y hasta firmándome cartas. Mi agradecimiento también para Elia Aguilar por su respaldo tan amable, para Outi Hakkarainen por siempre socorrerme en mis inquietudes y para Elina Vuola, quien ha confiado en mi investigación aceptando mi propuesta de curso "Dinámicas y conflictos de los pueblos indígenas en América Latina" para ser impartido en la Universidad de Helsinki.

Es de sobra conocido que un camino, cualquiera que este sea, es imposible de andar sin los impulsos de los amigos. En mi caso, he tenido la fortuna de contar con Renata Alvares, Gil Escutia, Rogelio Flores, Óscar García, Juan Manuel Maya, Luisa Salamanca y José Sarrión, amigos tan entrañablemente fraternos que siempre me han obsequiado alientos para continuar. Además, agradezco muy especialmente a la familia Prudent Korhonen por todo el refugio de amistad que me han ofrecido durante mi estancia en Finlandia, a Lola Sepúlveda por la renovación constante de lealtades y afectos en Madrid o por el *messenger*, a Joaquín Baeza por su inquebrantable e inigualable compañerismo y a Martín Sacchi porque, más allá de los múltiples trámites en los que siempre me ayudó de buena gana, no encuentro adjetivos que describan perfectamente el cariño, respeto y admiración que le profeso.

En un plano más personal, agradezco a Kristiina Julin, mi suegra, por integrarse a mi círculo familiar no sólo por decreto, sino por vía de la convivencia respetuosa y el apoyo constante. Por supuesto, como nunca me es suficiente lo expresado, siempre me es necesario recordar que estaré infinitamente agradecido con mi familia: Ana Lourdes Espinoza Bello, mi madre, Víctor Manuel Martínez Calderón, mi padre, y mis hermanos Ana Berenice y Abel Fabricio Martínez Espinoza, quienes me han dado todo para sentirme un ser humano dichoso.

Por último, quiero reconocer en su justa dimensión a tres mujeres que fueron imprescindibles para la elaboración de esta tesis doctoral.

En primer lugar, Araceli Mateos Díaz, mi incansable directora de tesis, quien siempre estuvo conmigo de forma incondicional. Porque además de sus probados conocimientos metodológicos, ella siempre me dio la atención, el respeto, la libertad, la confianza y los bríos que nunca antes ningún asesor académico me había dado. Por eso, ella es la causante de los aciertos de la tesis doctoral y, lógicamente, está exculpada de los errores de la misma; estos últimos, plena responsabilidad de la obstinación de quien esto escribe.

En segundo lugar, Hanna Laako, mi esposa, colega de ideales, compañera de utopías, testimonio de entereza, ejemplo de solidaridad, argumento de persistencia, pretexto de superación, modelo de fortaleza y referencia de amor no sólo durante el proceso de elaboración de la tesis doctoral, sino en mi vida.

Y mi hijita, Anna Aurora Martínez Laako, la prolongación de mi existencia en su versión más alegre, hermosa y esperanzadora: "El porvenir de mis huesos y de mi amor", en palabras de Miguel Hernández.

Alfonso Reyes dijo que "publicamos para no pasarnos la vida corrigiendo los borradores". He revisado decenas de veces cada apartado de esta tesis doctoral y en cada ocasión he hallado aspectos factibles de ser mejorados. Sin embargo, en la última lectura de la misma me abrigó la convicción de que, en cuanto atiende en su totalidad a los postulados metodológicos en los que se asentó, es momento de presentar el resultado de mi investigación doctoral. Ciertamente, he arribado a nuevas preguntas (y por lo tanto no es el final de mi inquietud sino un nuevo inicio) pero tengo la certeza de que este "borrador" ya debe ser mostrado a la comunidad académica.

Otros senderos se asoman en el horizonte. Antes de acometerlos hay que detenerse en lo fértilmente andado. En este caso, en la presente investigación doctoral sobre la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea en México y Guatemala, la cual se expone en las siguientes páginas.

Manuel Ignacio Martínez Espinoza
Helsinki, Finlandia, Octubre de 2009

Introducción

La presente tesis doctoral tiene como objetivo estudiar la participación de los pueblos indígenas de México y Guatemala en dos proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea e implementados en dichos países.

La investigación doctoral se justificó a partir del análisis del contexto político latinoamericano y del estado del arte de las investigaciones politológicas sobre él mismo. Por el lado del contexto, la investigación doctoral partió del reconocimiento de que la democracia en América Latina se encuentra en una coyuntura caracterizada por avances en los derechos políticos y deficiencias en los derechos civiles y sociales de los ciudadanos (la coexistencia de procesos electorales efectivos con altos niveles de pobreza y desigualdad) (PNUD, 2004). En ese contexto, ya de por sí paradójico, los pueblos indígenas son el sector poblacional donde recaen los indicadores más agudos de exclusión política, social, cultural y económica de la región (Hall y Patrinos, 2005). Por lo tanto, la membresía efectiva de los pueblos indígenas a sus comunidades políticas (el fortalecimiento de su ciudadanía) emerge como una tarea perentoria para la consolidación de la democracia en América Latina.

Dada su característica de comunidades etnoculturales diferenciadas, paulatinamente se ha instituido un marco jurídico a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la comunidad internacional, mismo que se ha ido incorporando a las constituciones políticas de los países latinoamericanos. Ese marco jurídico se constituye por derechos colectivos de dimensiones políticas, económicas, culturales, jurídicas, territoriales y participativas que trazan un cúmulo de potestades y atribuciones para el fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Sin embargo, tales derechos no se hacen efectivos en la práctica, lo que acentúa el déficit de membresía política de los pueblos indígenas.

Especialmente destacable es la dimensión participativa de los derechos colectivos pues, tal como ha sido abordada desde la Ciencia Política y los estudios de desarrollo, la participación es un proceso que ha sido generalmente caracterizado como positivo e inherente a la democracia y al desarrollo humano. A partir de lo anterior, la investigación doctoral se enfocó a estudiar el fomento a la participación pues la concibió como un medio para la protección, el desarrollo y la integración de los pueblos indígenas con base en una perspectiva sobre la

democracia (la democracia de ciudadanos) y de desarrollo humano (enfoque de desarrollo basado en derechos) (ver capítulo 1).

En este proceso de conformación internacional y adopción nacional de derechos colectivos, la Cooperación Internacional para el Desarrollo¹ ha sido tal vez el sector que más ha apoyado la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas debido a que bajo su efigie se ha generado una coalición de actores que fundamentalmente ha realizado tres tipos de acciones:

- 1) La incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en el lenguaje y acciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, concibiéndolos como aspectos inmanentes a los derechos humanos y a los enfoques sobre desarrollo humano.
- 2) La influencia y acción como grupo de presión para que el país receptor de la ayuda de la cooperación asuma compromisos, así sea discursivamente, a favor de los derechos de los pueblos indígenas.
- 3) La implementación de intervenciones² que implican no sólo el aporte de recursos materiales a las comunidades indígenas, sino también capacitación conceptual y asistencia técnica para sus integrantes, así como apoyo a su organización político-social.

En términos políticos, económicos y culturales, uno de los actores principales de la Cooperación Internacional al Desarrollo es la Unión Europea. De hecho, en términos presupuestarios, la Unión Europea es el mayor cooperante del mundo (Morales López, 2007). La cooperación de la Unión Europea se divide en dos tipos generales, según su origen: la proveniente de sus miembros (países) y la proveniente del ente comunitario (Comisión Europea). Por supuesto, ambos tipos de cooperación han realizado numerosas intervenciones al desarrollo en el ámbito territorial y temático de los pueblos indígenas.

¹.- Siguiendo a Iglesia-Caruncho (2005), la Cooperación Internacional al Desarrollo puede entenderse como un subsistema dentro del sistema de relaciones internacionales que tiene el objetivo de colaborar en el crecimiento económico y en el bienestar de los países en desarrollo (Iglesia-Caruncho, 2005: 35). Este subsistema se desenvuelve en diferentes esquemas (Ayuda Oficial al Desarrollo, Financiación Oficial al Desarrollo, Ayuda al Desarrollo no Oficial) y modalidades (bilateral y multilateral; reembolsable y no reembolsable) (Iglesia-Caruncho, 2005). En la presente tesis doctoral por Cooperación Internacional al Desarrollo se entiende el "trabajo conjunto de instituciones, organizaciones y actores, tanto del norte como del sur, a través de un conjunto de actuaciones, con el objetivo de lograr el desarrollo de los países pobres." (Sotillo, 2006: 105-106). Esto es, el sistema estructurado en torno a las intervenciones destinadas al desarrollo de grupos humanos o países menos favorecidos en la satisfacción de sus necesidades básicas.

².- Las intervenciones al desarrollo se entienden como el conjunto de acciones que la Cooperación Internacional al Desarrollo realiza para cumplir con su cometido. Las intervenciones pueden tomar forma de proyectos, programas, estrategias o políticas.

En el plano de la cooperación bilateral de los miembros de la Unión Europea existen algunas experiencias de trabajo efectivo y sostenido hacia los pueblos indígenas³. Por su parte, la cooperación de la Comisión Europea tiene antecedentes de atención específica a los pueblos indígenas desde inicios de la década de 1990 (De la Fuente, 2009), (Oliva, 2005). En el momento de la definición del proyecto de investigación doctoral (finales de 2006 y principios de 2007), la política de cooperación de la Comisión Europea con los pueblos indígenas estaba definida internamente como una política sectorial en el área de gobernanza, derechos humanos, Estado de Derecho y democracia dentro de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos⁴ (European Initiative for Democracy and Human Rights -EIDHR-). Al realizarse una mayor indagación, se encontró que existían muy pocos documentos elaborados por la propia Comisión Europea que sistematizaban su experiencia de cooperación con los pueblos indígenas⁵; sin embargo, uno de ellos, el Informe de la Comisión al Consejo sobre el progreso de trabajo con pueblos indígenas (CUE, 2002), indicaba que la Comisión Europea ha realizado esfuerzos para incorporar la cuestión indígena en su política de cooperación mediante dos cuestiones: 1) la consulta y participación de los pueblos indígenas en cualquier programa o proyecto vinculado con ellos y 2) la integración de la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de la Unión Europea. Por lo anterior, la investigación doctoral se abocó a estudiar la cooperación de la Comisión Europea con los pueblos indígenas, pues consideró relevante el análisis desde la Ciencia Política de las intervenciones al desarrollo por parte de un actor fundamental de la Cooperación Internacional al Desarrollo en el tema de la dimensión participativa de los derechos de los pueblos indígenas, misma dimensión que el propio ente comunitario europeo ha destacado como elemento básico de su política de cooperación.

³.- Dada su experiencia de cooperación con pueblos indígenas, sobresalen la cooperación alemana (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*), danesa (*Danish International Development Agency, DANIDA*), y española (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID).

⁴.- La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos fue sustituida en 2007 por el Instrumento Financiero para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos en el Mundo (*Financial Instrument for the Promotion of Democracy and Human Rights in the World, 2007-2013*).

⁵.- En 2008, la Comisión Europea publicó su primer manual de herramientas para la cooperación comunitaria con los pueblos indígenas (CUE, 2008), el cual, enfocado en el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (*ACP Countries*), tiene el objetivo de "proporcionar asesoramiento y asistencia a las Delegaciones de la Comisión Europea sobre la integración de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo de la Comisión Europea" (http://ec.europa.eu/europeaid/what/universal-issues/human-rights/index_fr.htm). [Consultada el 15-11-08]. Dado que este manual fue publicado en 2008, no se consideró como guía de análisis para los proyectos analizados en la investigación pues estos se formularon antes de la publicación del mismo.

Por el lado de la justificación de la investigación doctoral a partir del estado del arte de los análisis sobre el tema desde la Ciencia Política, luego de una revisión bibliográfica sobre los temas de la investigación se encontró que existen varios estudios con los apelativos de "pueblos indígenas", "derechos colectivos", "cooperación al desarrollo" y "participación indígena", los cuales contaban con las siguientes características:

- 1) En su mayoría, los estudios sobre los pueblos indígenas han sido realizados desde el campo de la Antropología, disciplina que posee un largo historial de investigaciones al respecto.
- 2) El estudio de los derechos colectivos ha sido abordado casi en su totalidad desde el campo del Derecho, siendo además una materia virgen para la Ciencia Política (no así para la filosofía política, la cual ha podido vincularse al tema sobre todo a partir de las discusiones provenientes de las corrientes conocidas como "comunitarismo" y "liberalismo").
- 3) Existe un amplio número de estudios sobre la cooperación al desarrollo desde diferentes perspectivas, algunas de las cuales recogen herramientas teórico analíticas de las políticas públicas; sin embargo, no se emplea el enfoque de las políticas públicas para investigar ejes temáticos específicos en los proyectos de cooperación al desarrollo.
- 4) Los mayores aportes desde la Ciencia Política se localizan en el tema de la participación indígena; no obstante, los estudios al respecto enfocan su análisis en el ámbito electoral o de los movimientos sociales.
- 5) No existe ningún estudio desde la Ciencia Política que aborde unitariamente los temas de cooperación al desarrollo, pueblos indígenas, democracia de ciudadanos, desarrollo humano, derechos colectivos y participación.

Dado el contexto político y el estado del arte de los objetos de estudio, la presente investigación doctoral se justificó por la necesidad de estudiar desde la Ciencia Política (aunque con un enfoque interdisciplinario) el fomento a la participación de los pueblos indígenas en la cooperación de la Comisión Europea, incorporando en el análisis postulados de los derechos colectivos, las políticas públicas, la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos humanos. De manera que esta investigación es novedosa al respecto.

La investigación doctoral se diseñó con el objetivo general de estudiar la participación de los pueblos indígenas de México y Guatemala en vinculación con los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea, enfocando el análisis en una doble vertiente:

1) la participación *en* el proyecto mismo y 2) la participación *como* resultado de la implementación del proyecto.

Por lo tanto, el corpus de la investigación se fundamentó en el nexo de dos objetos de estudio:

1) La participación de los pueblos indígenas

(en y como resultado de)

2) Los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en México y Guatemala.

Derivados del objetivo general, los objetivos específicos de la investigación concretaron el estudio en dos tareas:

1) Analizar la formulación, implementación y evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea, mismos que debían tener como objetivos y espacio de incidencia a comunidades y/u organizaciones indígenas en México y Guatemala.

2) Identificar los avances y pendientes de la cooperación de la Comisión Europea con respecto al apoyo a la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México y Guatemala, analizando los factores causales de dichos resultados.

Las preguntas que guiaron la investigación se plantearon para indagar sobre los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea y su vinculación con la participación de los pueblos indígenas. Así, las preguntas de investigación planteadas fueron:

1) A partir de sus proyectos de cooperación al desarrollo en México y Guatemala, ¿cuál es la postura de la Comisión Europea con respecto a la participación de los pueblos indígenas?

2) ¿Existe y, en su caso, cómo se incorpora la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en México y Guatemala?

3) ¿Cuáles son los resultados de la implementación de los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en México y Guatemala en términos de participación de los pueblos indígenas?

4) ¿Cuáles son los factores políticos, sociales, económicos y culturales que han influido, y en qué medida, para que los proyectos financiados por la Comisión Europea incorporen la participación de los pueblos indígenas en sus proyectos de cooperación al desarrollo?

De acuerdo a los planteamientos anteriores, las variables de la investigación se definieron como:

Variable Independiente 1: Planteamiento conceptual y operativo de la participación de los pueblos indígenas en el diseño del proyecto de cooperación al desarrollo.

Variable Independiente 2: Marco jurídico reglamentario sobre los derechos de los pueblos indígenas.

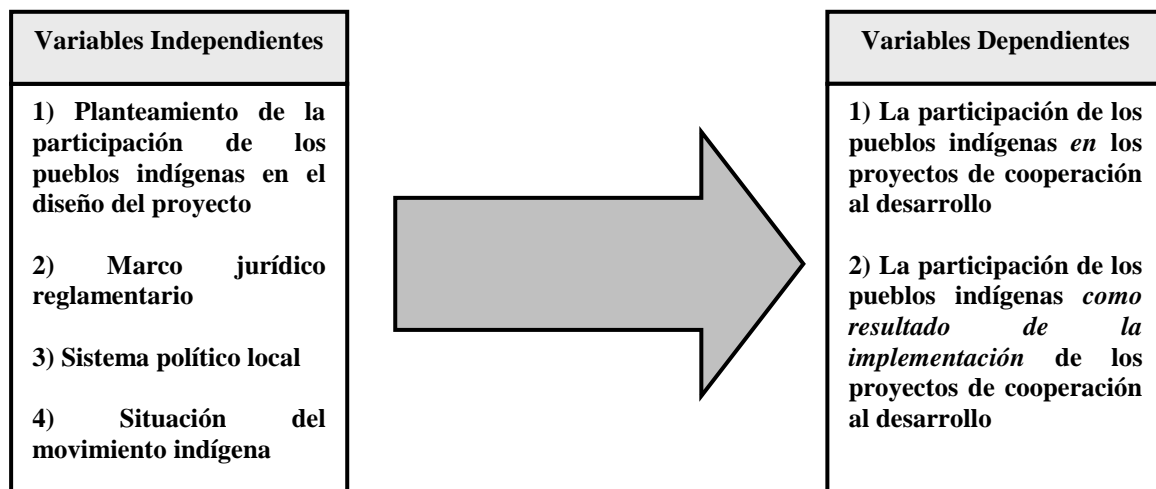
Variable Independiente 3: Sistema político local.

Variable independiente 4: Situación del movimiento indígena local.

Variable Dependiente 1: La participación de los pueblos indígenas de México y Guatemala en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea.

Variable Dependiente 2: La participación de los pueblos indígenas de México y Guatemala como resultado de la implementación de los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea.

Gráfico Introducción. Esquema gráfico de las variables de la investigación



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, se elaboraron tres hipótesis como respuestas tentativas de las preguntas de investigación:

Hipótesis 1:

La postura de la Comisión Europea con respecto a la dimensión participativa de los derechos de los pueblos indígenas se caracterizará por un posicionamiento discursivo a favor, mismo que se reflejará en los planteamientos básicos de sus proyectos de cooperación al desarrollo financiados en México y Guatemala.

Hipótesis 2:

La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en México y Guatemala será de nivel bajo y se articulará con base en procesos más consultivos que cogestionados.

Hipótesis 3:

En términos de fomento a la participación de los pueblos indígenas, los resultados de los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en México y Guatemala serán limitados debido a su incapacidad para enfrentar factores políticos, económicos, sociales y culturales existentes en el territorio de implementación de los proyectos y desfavorables a la propia participación de los pueblos indígenas.

Para facilitar el análisis comparativo y el trabajo de campo de la investigación, se delimitó el universo de estudio a los pueblos indígenas de México del estado de Chiapas, dejando a su vez la totalidad de pueblos indígenas para el caso de Guatemala. La selección de ese universo de estudio se basó en el método de las semejanzas a partir de tres criterios:

1) La cercanía geográfica.- El estado de Chiapas colinda con la República de Guatemala, lo que ha significado una histórica vinculación política, económica y cultural. De hecho, debido al conflicto armado en la nación centroamericana durante la mitad de la década de 1980, hubo un importante flujo de migración y asentamientos de comunidades indígenas originarias de Guatemala (grupos etnolingüísticos Chuj, Jacalteco, Kaqchikel, K'iche', Mam y Q'anjob'al) en la selva Lacandona de Chiapas, lo que acentuó la interacción entre ambos territorios.

2) Las características antropológico culturales.- Tanto Chiapas como Guatemala forman parte del territorio donde tuvo lugar la civilización Maya; de hecho, una gran extensión de Chiapas y Guatemala comprende lo que se ha denominado como zona Centro, la de mayor desarrollo del área Maya (entre sus límites se encuentran ciudades mayas como Tikal, Palenque y Bonampak, las cuales fueron centros administrativos y religiosos de especial relevancia

dentro del llamado periodo Clásico). Por ello, la mayoría de los grupos etnolingüísticos de Chiapas y Guatemala son de filiación cultural maya.

3) El historial de organización y violencia política.- Tanto Chiapas como Guatemala se asemejan también en que se han constituido organizaciones y movimientos indígenas en sus territorios, los cuales han sido violentamente reprimidos tanto por la fuerza pública como por organizaciones paramilitares.

Luego de la delimitación del universo de estudio se procedió a la selección de los proyectos de cooperación al desarrollo como casos de estudio, lo cual se realizó con base en cuatro lineamientos fijados para asegurar la fiabilidad de la investigación:

- 1) Ser proyectos de cooperación al desarrollo con un financiamiento completamente erogado o, al menos, con un porcentaje de participación del 50% del financiamiento total por parte de la Comisión Europea.
- 2) Ser proyectos destinados a implementarse dentro áreas geográficas de Chiapas y Guatemala, donde además la población indígena corresponda por lo menos al 50% de la población total del territorio.
- 3) Ser proyectos donde se establezca la participación de la población indígena como uno de sus objetivos y/o ejes transversales.
- 4) Ser proyectos concluidos o cercanos a la fase de conclusión.

A partir de los requisitos anteriores, se seleccionaron dos proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea:

1) Chiapas

Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible.

Duración del proyecto: 2004-2007.

2) Guatemala

Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala (Municipios Democráticos).

Duración del proyecto: 2003-2008.

Seleccionados los proyectos de cooperación al desarrollo, se procedió a la formulación de las estrategias de investigación. Para ello, se diseñaron dos modelos de análisis con base en los dos objetos de estudio (la participación de los pueblos indígenas y los proyectos de cooperación al desarrollo); es decir, un modelo de análisis de la participación de los pueblos

indígenas y otro modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo. Aún cuando su elaboración respondió a un objeto de estudio propio, en el trabajo de campo y en el análisis posterior los modelos no funcionaron independientemente, sino como reversos complementarios del mismo objetivo de la investigación. Los modelos de análisis, a partir de los cuales se realizó la recopilación de la información y su respectivo análisis, incluyen fundamentos teóricos, herramientas analíticas y fuentes de información correspondientes a cada uno de los objetos de estudio (ver el primer capítulo de la presente tesis doctoral).

Luego de elaborados los modelos de análisis, se determinaron las fuentes de información. Con el objetivo de otorgarle a la investigación mayor validez en la recopilación de la información, y con base en la estrategia de triangulación, las fuentes de información elegidas en la investigación fueron de cuatro tipos:

- 1) Los documentos oficiales de los proyectos: los Planes Operativos Globales (en adelante, POG), los Planes Operativos Anuales (en adelante, POA), y los Marcos Lógicos, así como otros documentos generados por la organización gestora del proyecto (documentos internos, folletos, etcétera).
- 2) Las entrevistas a gestores del programa, población beneficiaria, miembros de organizaciones sociales, civiles, y académicos vinculados o conocedores de los proyectos.
- 3) La observación directa en una parte del territorio donde se implementaron los proyectos.
- 4) Estudios y evaluaciones externas sobre los proyectos.

Para la realización de las entrevistas se elaboró un guión que se sustentó en el qué, cómo y porqué de 1) el contexto, organización gestora y fases del proyecto (modelo de análisis de políticas públicas) y 2) suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural y contenido sustantivo de la consulta, el consentimiento libre, previo e informado y la participación en el ciclo completo de la política (modelo de análisis a la participación de los pueblos indígenas), (ver capítulo 1).

En ese sentido, el guión de las entrevistas tuvo dos bloques de preguntas, correspondientes a cada uno de los objetos de estudio de la investigación. No obstante, aún cuando se intentó que cada entrevistado respondiera a todas las preguntas del guión, debido a las constantes premuras de tiempo, así como a la especialización de cada actor, se prefirió enfocar las preguntas según el tipo de entrevistado. Aunque hubo entrevistas en las cuales se agotó el guión de la investigación, las preguntas a los miembros de las comunidades y organizaciones

indígenas se concentraron en el análisis a la participación, mientras que las preguntas a los gestores de los proyectos se enfocaron en el análisis de políticas públicas.

La estancia en Chiapas se realizó durante 60 días, distribuidos en dos periodos. El primer periodo tuvo vigencia entre el 16 de septiembre y el 15 de octubre de 2007. El segundo, entre el 17 de noviembre y el 19 de diciembre de 2008. En esas fechas, se visitaron las oficinas centrales del PRODESIS, la sede de un diplomado financiado por PRODESIS, las oficinas de la Subregión Comitán y las microrregiones Francisco I. Madero, Rio Blanco y Nuevo Plan de Ayala, correspondientes a esa Subregión. Además, se recopilaron diversos materiales vinculados al tema y se entrevistó en profundidad a 28 personas, entre funcionarios, ex funcionarios del PRODESIS, beneficiarios, académicos, y miembros de organizaciones civiles o sociales que se han vinculado de alguna forma con el proyecto. Igualmente, se visitaron instalaciones de dependencias estatales relevantes para el proyecto, como la Secretaría de Pueblos Indios del Gobierno del estado de Chiapas. Por su parte, en el Distrito Federal se entrevistó en profundidad al encargado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México, al Ex Relator de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y a un académico que ha coordinado un programa de investigación en Chiapas y conoce ampliamente el PRODESIS. Asimismo, se mantuvo asidua comunicación vía correo electrónico con Mauro Valle, Director del Observatorio del PRODESIS.

La estancia en Guatemala se llevo a cabo durante 20 días, entre el 2 y el 22 de marzo de 2008. En ese periodo, se visitaron las oficinas centrales del programa Municipios Democráticos ubicadas en la ciudad de Guatemala, así como los departamentos de Jutiapa y Sololá, la sede de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) y la sede de la Comisión Europea en Guatemala. Asimismo, se participó en tres eventos promovidos por el programa Municipios Democráticos: la presentación de un estudio de consultoría con el tema de las consultas populares, un seminario dirigido a miembros de la comunidad indígena Xinka y un seminario sobre la organización de la Alcaldía Indígena de Sololá. Del mismo modo, se recopilaron diversos textos vinculados al tema y se entrevistó en profundidad a 15 personas, entre funcionarios del programa Municipios Democráticos, beneficiarios, académicos, consultores y miembros de organizaciones civiles o sociales.

Es necesario subrayar que, dada la complejidad de los temas de investigación, durante la misma fue necesario abordar materias concomitantes al objetivo principal, tales como la

etnicidad, las identidades culturales, los movimientos de demandas indígenas, las discusiones filosófico jurídicas sobre los derechos colectivos⁶, la multi e interculturalidad, la evaluación de proyectos y la estructura de la Comisión Europea⁷. Sin embargo, aun cuando estos temas son abordados en esta tesis doctoral, conviene aclarar que dichas materias no formaron parte de los propósitos del estudio, sino que sólo fueron tomados en cuenta dada la necesaria interdisciplinariedad que demandó el objetivo principal de la investigación: la participación de los pueblos indígenas de México y Guatemala en los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea y como resultado de su implementación.

La presente tesis doctoral se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo, se exponen los modelos de análisis sobre los que se fundamentó la investigación doctoral: el modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas y el modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo mediante un análisis de políticas públicas.

En el segundo capítulo, con base en los dos modelos de análisis, se analiza el primer caso de estudio de la investigación: el “Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible” (PRODESIS), implementado en Chiapas en el periodo 2004-2008.

En el tercer capítulo, se estudia la participación de los pueblos indígenas en el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala (Municipios Democráticos), proyecto cofinanciado por la Comisión Europea y el gobierno de la República de Guatemala e implementado en Guatemala de 2003 a 2008.

Finalmente, en el último capítulo del presente texto, a manera de conclusiones de la investigación doctoral, se presenta un resumen de los resultados obtenidos en cada caso de estudio, se analizan dichos resultados comparando las semejanzas y diferencias entre ambos proyectos de cooperación al desarrollo, se establecen diez asuntos para tomar en cuenta por los proyectos de cooperación al desarrollo y se realiza una reflexión final en torno a las futuras líneas de investigación sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

⁶.- Para profundizar sobre las discusiones filosófico jurídicas sobre los derechos colectivos, se puede consultar: (Ansuátegui Roig, 2001) y (Chacón Rojas, 2005).

⁷.- Debido a la importancia del tema, sobre la estructura de la Comisión Europea se pueden consultar los siguientes textos: Calvo (2007), y Mangas (2005), (2007). Por su parte, sobre la cooperación europea, las publicaciones destacadas son: Ayuso Pozo (2006), González Alonso (2000), (2002), Pérez Casas (2005) y Sotillo (2006).

Capítulo 1. El marco teórico y los modelos de análisis de la investigación

Introducción

En el presente capítulo se exponen las directrices metodológicas de ambos modelos de análisis a través de los cuales se elaboraron los instrumentos de la investigación, se recopiló y trató la información respectiva.

El capítulo se estructura en tres secciones.

En la primera sección, se explica el modelo de análisis empleado para el estudio de la participación de los pueblos indígenas. Esta primera sección consta de dos partes: los fundamentos teóricos que sustentan el enfoque de la investigación y las directrices metodológicas para investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

La segunda sección expone el modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo. Esta sección se divide en dos apartados: primero, el de las bases teóricas que justifican el uso de dicho modelo y, segundo, el de las directrices metodológicas utilizadas.

En la tercera sección se exponen las limitaciones analíticas del modelo de análisis de la investigación.

1.1 El modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo

1.1.1. Fundamentos teóricos

El concepto fundamental sobre el cual se constituye el presente modelo de análisis⁸ es la participación de los pueblos indígenas; concepto que se trata en esta investigación desde un enfoque normativo y de proceso. Normativo, porque concibe a la participación como un medio que sustenta a una democracia de ciudadanos -es decir, con énfasis en los derechos humanos de las poblaciones (PNUD, 2004)-, y al etnodesarrollo - el control de los pueblos indígenas de los procesos e instrumentos vinculados a su desarrollo- y al enfoque de desarrollo para pueblos indígenas basado en derechos (Bonfil Batalla, 1982), (DANIDA, 2005), (Oliva, 2005), (Stavenhagen, 2008), (Yrigoyen, 2008). De esta forma, la participación de los pueblos indígenas se justifica y define en la investigación doctoral a partir de dos marcos normativos y conceptuales: la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos; en los cuales confluyen elementos de historial político (contexto y organización), acuerdos de la comunidad internacional, marcos jurídicos y aspiraciones normativas.

La participación de los pueblos indígenas también se entiende en esta investigación doctoral desde una visión de proceso; es decir, analizando lo político como el resultado de la interacción entre actores que tiene cabida dentro de un marco institucional, si bien con referentes, pero en permanente construcción. Por lo anterior, esta investigación se configura para estudiar un proceso (la participación de los pueblos indígenas) a partir de criterios normativos y mediante herramientas analíticas que evalúan la forma que adopta ese proceso en los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea en Chiapas y Guatemala.

Las siguientes dos secciones abordan los enfoques normativo y de proceso para, posteriormente, exponer el modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas.

⁸.- En esta tesis doctoral se entiende como un modelo de análisis al esquema metodológico, sustentado en postulados teóricos, que tiene el objetivo principal de guiar el proceso de recopilación y análisis de la información mediante estrategias de investigación, directrices metodológicas y herramientas analíticas.

1.1.1.1 Enfoque normativo: la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos

El enfoque normativo, que se desarrolla en esta sección, justifica el fomento de la participación al concebirla como un medio para la protección, el desarrollo y la integración política de actores específicos (los pueblos indígenas) con base en un horizonte político (la democracia de ciudadanos) y de desarrollo humano (enfoque de desarrollo basado en derechos), los cuales se plantean como deseables en la medida que reconocen y salvaguardan la diversidad de los pueblos indígenas.

El concepto fundamental de esta investigación (“participación de los pueblos indígenas”) denota una acción realizada por actores específicos. Con base en conceptos multidisciplinarios, postulados jurídicos, elementos de historial político y variables de contexto socio-económico, en esta sección se define el tipo de aproximación al objeto central del estudio.

Definir el concepto de pueblos indígenas es emprender una tarea que, por inacabada, extensa y polémica, resulta compleja. Ciertamente, abordar el concepto de pueblos indígenas significa atender tres frentes problemáticos. Un primer frente surge con la inexistencia de una definición sobre pueblos indígenas generalmente aceptada por la comunidad internacional. Esto es, que ni en el sector académico, ni en los instrumentos internacionales, ni entre los organismos de cooperación internacional se cuenta con una definición consensada sobre los pueblos indígenas⁹ (Oliva, 2005: 29).

Un segundo frente tiene que ver con la dificultad de establecer una definición que incorpore la amplia gama de características y especificidades de los propios pueblos indígenas; por lo que las definiciones corren en riesgo de ser genéricas y/o ambiguas.

⁹.- Aunque, como asienta Yrigoyen, en el derecho internacional, como se desprende del Convenio 169, la tendencia es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno sustantivo. Los elementos objetivos se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad, la que vincula ambos hechos (el histórico y el actual). Así, “Se identifica como pueblos indígenas a aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El criterio subjetivo se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena, esto es, que descienden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias.” (Yrigoyen, 2008: 3).

Se ha constado que es difícil identificar con esa definición a un grupo heterogéneo de pueblos que, aunque cuentan con algunas características comunes, son diferentes entre sí. Hay diversidad y diferencia entre ellos: geográfica, en su organización económico-social, en sus niveles de integración y acercamiento al progreso occidental. (Oliva, 2005: 30-31).

El tercer frente se relaciona con el reto de denominar a grupos poblacionales que, además de ser una realidad en constante mutación, han sido marginados política, social, económica y culturalmente. De manera tal que su denominación no puede estar exenta, por un lado, de una historia de subyugación que se traduce en desigualdades presentes y, por otro lado, de las interpelaciones que esos grupos poblacionales han realizado a las estructuras estatales e instituciones políticas, sociales y culturales en su irrupción pública de las últimas décadas. Ambas vertientes han sido fuente de controversias (como la conceptualización de “pueblos”, que se analizará más adelante), lo que ha dificultado la definición sobre los pueblos indígenas.

Por lo anterior, y dado que los ejes que la vertebran son concomitantes al enfoque de esta investigación¹⁰, se adopta la definición de pueblos indígenas propuesta por Oliva (2005):

Los pueblos indígenas son aquellas comunidades etnoculturales que a lo largo de la historia han sido sometidas a un proceso de conquista, subyugación, subordinación o asimilación por poblaciones llegadas de ultramar o sus descendientes, que han sido incorporados a los Estados nacionales en contra de su voluntad o sin su consentimiento y cuyos miembros, en la actualidad, mantienen una conciencia de identidad colectiva diferenciada, comparten una lengua y una cultura común, se perciben y definen a sí mismos como participantes de una tradición y de una historia compartida que les distingue de otros individuos que están insertos en tradiciones diferentes y mantienen, en la práctica o en el imaginario colectivo, un apego especial a unos territorios ancestrales. (Oliva, 2005: 66).

La definición anterior resulta útil debido a dos características otorgadas por su generalidad e incorporación de elementos descriptivos. En primer lugar, porque asienta bases mínimas para zanjar las dificultades de los tres frentes atrás descritos que obstaculizan la definición sobre pueblos indígenas. Dos de sus bases mínimas son el reconocimiento de especificidades histórico culturales y, al mismo tiempo, la aceptación de diversidad al interior de los pueblos

¹⁰.- Oliva establece que una definición mínima de pueblos indígenas debe contener seis premisas: a) eliminación de criterios biológicos o raciales; b) no ser confundidos con minorías étnicas y tener prioridad en el tiempo en relación con posteriores ocupaciones; c) tomar en cuenta su posición de subyugación y vulnerabilidad; d) la especial vinculación con un territorio; e) su especificidad comunitaria; y f) asunción de identidad colectiva en su proceso de lucha e identificación con otros pueblos indígenas en su práctica política. (Oliva, 2005: 65-66).

indígenas (es decir, que no sugiere homogeneidad al interior de los pueblos indígenas). En segundo lugar, porque es una definición que permite realizar investigación desde la ciencia política; diferenciándose así de otras definiciones, provenientes sobre todo de la Antropología, las cuales hacen énfasis en aspectos étnico-culturales, omitiendo o abreviando elementos como la situación de los pueblos indígenas o su conciencia de identidad colectiva.

Partiendo de la definición adoptada para abordar el enfoque normativo del modelo de análisis, es posible afirmar que los pueblos indígenas son el sector poblacional más pobre, desigual y excluido de América Latina¹¹ (Bello y Rangel, 2000), (Oliva, 2005), (PNUD, 2004), (Psacharopoulos y Patrinos, 1994), (Stavenhagen, 2008), (Valenzuela y Rangel, 2004). Por lo que, "ser indígena aumenta las posibilidades de un individuo de ser pobre". (Hall y Patrinos, 2005: 4).

Los factores causales de tal situación pueden ser múltiples¹². Sin embargo, tal como lo han argumentado distintos investigadores (Aparicio, 2005), (Bello, 2004), (Clavero, 1994), (Florescano, 1997), (Stavenhagen, 2008), (Yrigoyen, 2008) un elemento fundamental de la desigualdad de los pueblos indígenas proviene de un modelo de Estado decimonónico en América Latina que, al no trastocar radicalmente las estructuras coloniales, marginó política, económica, social, cultural y jurídicamente a los pueblos indígenas.

En América Latina, la diversidad étnica, cultural y de orígenes quedó asociada, a través del sistema estamental de la colonia, a la desigualdad social, económica y eso no desapareció a pesar de que, posteriormente, se asumiera la ideología liberal de la igualdad ante la ley. Se pasó a regular implícitamente la participación política y el acceso a los recursos a partir de las diferencias culturales –hablar o no el castellano, vestir de una u otra forma– y, con base en ello, se creó la ciudadanía y su negación. Dado que la nación se concibe como uniforme, hay resistencia a que exista una cultura distinta a la oficial: el idioma oficial será el castellano, la religión, la católica, el derecho, romano. De ahí surgirá el discurso de *asimilar* a los indígenas, de incorporarles a la nación a través de su castellanización. (PNUD, 2005: 18).

¹¹ .- En datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2006), la población indígena en América Latina alcanza poco más del 10% de la población total de la región (entre 40 y 50 millones de personas). Los pueblos indígenas reconocidos directa o implícitamente por los estados son 671, de los cuales 642 están en América Latina y 29 en el Caribe, mismos que hablan alrededor de 860 idiomas y variaciones dialectales.

¹² .- Para Kempf (2003), las causas de la pobreza indígena se encuentran en: a) la violación de los derechos de los pueblos indígenas y la pérdida de su tierra; b) los efectos de la migración y de la discriminación racial en las áreas urbanas; c) las visiones estereotipadas y prejuicios respecto a los pueblos indígenas; d) el impacto de la globalización y de las políticas económicas internacionales sobre los pueblos indígenas; y e) la aplicación de teorías de desarrollo y programas anti-pobreza inadecuados. (Kempf, 2003: 6-11).

Esto es que, por herencia y/o inercia de la estructura colonial¹³, bajo el supuesto de “inferioridad natural de los indios” que justificó el despojo territorial, la explotación económica y la subordinación política, el derecho los definió como *menores, rústicos y miserables* (Clavero, 1994). Así, los pueblos indígenas fueron considerados como no aptos para gobernarse por sí mismos, de manera que el Estado recurrió a su tutela como instrumento de expropiación de la capacidad para controlar su destino por sí mismos. (Yrigoyen, 2008).

Entonces, el modelo de tutela indígena, como herencia de la estructura colonial, acompaña al nacimiento y desarrollo de los Estados latinoamericanos. Aun cuando existen otras clasificaciones sobre las formas de tutela indígena en América Latina (nombradas como tipos de indigenismos)¹⁴, la sistematización propuesta por Yrigoyen (2008) es esclarecedora para el presente análisis. De esta forma, se reconoce que han existido dos formas de tutela indígena en América Latina: el modelo asimilacionista y el modelo integracionista.

El primer modelo de tutela indígena tiene su aparición junto con los Estados Latinoamericanos en la época de las independencias, en donde se adopta un constitucionalismo liberal e instituciones republicanas bajo un modelo de Estado-nación (un solo pueblo, cultura, idioma y ley para todos). Así, las políticas dirigidas hacia los pueblos indígenas tenían la intención de controlarlos bajo el ideal liberal de *convertir a los indios en ciudadanos*, buscando así una homogeneidad nacional:

La única trayectoria posible para las llamadas sociedades primitivas sería un esfuerzo de mimetización gradual en términos de los patrones alcanzados por las sociedades consideradas más avanzadas. Las sociedades indígenas no eran vistas, desde esta perspectiva, como una realidad cultural propia que encierra en sí misma todo un potencial diferenciado. Al contrario, se les consideraba como un estadio primitivo e inicial de un proceso unilineal de evolución. (Aparicio, 2005: 325).

¹³.- “La tragedia de la herencia colonial fue una estructura social estratificada además por color y fisonomía, los antropólogos la denominan fenotipo”. (Stein y Stein, 1990: 57).

¹⁴.- Oliva (2005) los cataloga como: 1) Indigenismo segregacionista colonial de los siglos XVI al XVIII, 2) Indigenismo asimilacionista republicano del siglo XIX, y 3) Indigenismo integracionista del siglo XX. Para Marzal (1993), los elementos definidores de los tres tipos de indigenismo son: que el indigenismo colonial perseguirá que “las sociedades y culturas indígenas deben conservarse como tales bajo control (defensa-explotación) de la sociedad dominante; por su parte, el indigenismo republicano defiende que las sociedades indígenas deben “asimilarse” a la sociedad nacional para formar una sola nación mestiza; finalmente, el indigenismo moderno promueve que las sociedades indígenas deben “integrarse” a la sociedad nacional, pero conservando ciertas peculiaridades propias (Marzal, 1993: 44)

El segundo modelo de tutela indígena surge a partir de la Revolución Mexicana y con el consecuente inicio de un constitucionalismo social, el cual intentó superar el individualismo y romper con el modelo liberal. Una parte central de este constitucionalismo social fue la incorporación de la figura de la tenencia colectiva de la tierra, lo que a la postre derivó en la atención de los pueblos indígenas considerándolos no con signos identitarios diferenciados (lengua, cultura, organización política) sino como un sector vinculado a los problemas de la tierra, concibiendo así a las organizaciones y comunidades indígenas como parte del sector campesino.

Dentro de este modelo integracionista, casi como un sinónimo, surge el indigenismo, el cual fue una política adoptada por los Estados latinoamericanos con el objetivo de integrar a sus pueblos indígenas a la sociedad nacional con buena parte de su bagaje cultural pero proporcionándole herramientas de modernización capitalista.

A diferencia del enfoque liberal-republicano en materia indígena, el integracionismo indigenista trató de integrar a los indios a la sociedad nacional, convertir la estratificación étnica de castas en una estratificación económica de clases, incorporar a los indios al sistema capitalista nacional de producción y consumo, mediante la eliminación de su dependencia económica, al tiempo que se respetaban los valores de sus culturas y su dignidad como hombres concediéndoles una carta de derechos y obligaciones sin barreras discriminatorias derivadas de diferencias raciales, sociales o culturales. (Oliva, 2005: 193-194)¹⁵.

No obstante, las estrategias de integración por medio de la proletarización o *acampeñización* no sólo no cumplieron su cometido, sino que además profundizaron la pobreza y marginación social, política y cultural para los pueblos indígenas latinoamericanos (Aravena, 1982), (Fernández Fernández, 2004), (Oliva, 2005).

Uno de los efectos colaterales de las políticas integracionistas fue la reorganización de colectivos y comunidades indígenas que, a la postre, permitió sentar las bases de movimientos

¹⁵.- Marroquín (1972) define al indigenismo como "la política que realizan los estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objetivo de integrarlas a la nacionalidad correspondiente. Para Stavenhagen (2001), el propósito del indigenismo de Estado era cambiar la situación y condición del indígena por la vía de políticas y programas que lo sacaran de su atraso y su refugio en la tradición, el parroquialismo y la ignorancia, con lo que la lengua, la cultura y todos aquellos elementos o señales de identidad propiamente indígena no eran más que obstáculos por superar.

políticos de demandas indígenas¹⁶, los cuales cuestionaron el modelo tutelar, esgrimieron reivindicaciones e instauraron bases conceptuales e institucionales para el etnodesarrollo (Bello, 2004), (Fernández Fernández, 2004), (Yrigoyen, 2008). Las movilizaciones indígenas se sustentaron en la politización de la etnicidad y se incrustaron en un periodo propicio, teniendo así un impacto institucional tanto en el ámbito internacional como en los distintos ámbitos nacionales.

Esto es, por un lado, que a partir de la politización de las relaciones entre grupos diferenciados por marcadores culturales (etnicidad)¹⁷ se postulan identidades indígenas que impulsan la acción colectiva y perfilan el tipo de demandas de los pueblos indígenas.

la identidad indígena actual se postulará como el resultado contingente, interna y externamente contestable (y de hecho contestado), uno entre los varios posibles, de la movilización política y sus estrategias organizativas y discursivas, producto de un trabajo de filtrado, selección e innovación a partir de la heterogénea materia prima étnica disponible en cada caso (cultura, lengua, tradiciones, mitos, símbolos, memorias...), por parte de los intelectuales, líderes y organizaciones indigenistas. (Máiz, 2004: 327)¹⁸

¹⁶.- Un movimiento político social se caracteriza por realizar acción colectiva con carácter movilizador a través de acciones no convencionales. (Ibarra 2000). Para Zúñiga (2004), en el siglo XX se puede hablar de tres etapas del movimiento indígena latinoamericano: 1) Décadas de 1930-194, en donde se puede hablar de movimiento organizado; 2) Décadas de 1960 y 1970, donde el movimiento adquiere fuerza; 3) Década de 1990, donde se marca el momento más importante de la emergencia del movimiento indígena.

¹⁷.- Para Bello, la etnicidad se entiende “como un proceso social y relacional en cuyo interior se construye la condición étnica de un grupo específico, en este caso los indígenas. La etnicidad es el proceso de identificación étnica construido sobre la base de una relación –interétnica– de un grupo. Este grupo, debido a un conjunto de factores económicos, políticos, religiosos y otros, organiza socialmente su identidad étnica, por lo general con referencia al Estado u otros grupos que poseen identidades sociales diferentes y hegemónicas.” (Bello, 2004: 43). Para el PNUD, la etnicidad es el cúmulo de relaciones entre grupos definidas por el parentesco, la solidaridad y una cultura. La etnicidad descansa sobre los conceptos de grupos étnicos y relaciones étnicas, pero no hay definición consensada sobre ellos. Los rasgos de los grupos étnicos son: 1) nombre propio que identifica la esencia de la comunidad, 2) la idea de un origen común que le da al grupo sentido de parentesco, 3) memoria histórica compartida (héroes, eventos y conmemoración), 4) elementos de cultura común (religión, costumbres, tradiciones, idioma), 5) vínculo con tierra natal/ancestral que no necesariamente implica ocupación física (es suficiente con la conciencia del vínculo simbólico con ella), 6) sentido de solidaridad. A su vez, las relaciones que se denominan “étnicas” surgen de *identificarse* con un *colectivo* con el que se comparte un origen, manifestado en unos rasgos culturales o raciales, en oposición a *otros* con los que no se comparte. (PNUD, 2005: 5-6) (Cursivas en el original). Para Barth, el grupo étnico es una forma de organización social que se define no por sus características objetivas o manifiestas (la lengua, la cultura, la vestimenta, y otras) sino por la demarcación de fronteras étnicas, esto es, por las diferencias objetivas que los propios actores definen como significativas para sí y para otros. De esta manera, la característica fundamental de la existencia de un grupo étnico es la autoadscripción y la adscripción por otros. (Barth, 1976).

¹⁸.- Para Bello, las identidades étnicas son construcciones sociales surgidas en contextos históricos específicos, dentro de un marco relacional y de lucha por el poder. (Bello, 2004: 32) En ese sentido, " Los pueblos indígenas no son étnicos en sí mismos, sino que han sido 'etnizados' por el proceso descrito" (Bello, 2004: 44). Para Bengoa, las identidades indígenas son en realidad identidades reinventadas, que echan mano al pasado y la historia para explicar y legitimar el presente. (Bengoa, 2000).

Por otro lado, a principios de la década de 1990 se dieron dos condiciones para la emergencia e impacto de las movilizaciones de demandas indígenas en América Latina: un contexto (estructura de oportunidades políticas¹⁹) y una organización favorables.

Sobre el contexto, en la década de 1990 América Latina fue el escenario de una coyuntura caracterizada por dos procesos: el agotamiento de los proyectos nacional-desarrollistas y las formas burocrático autoritarias, así como por la liberalización de los sistemas económicos y políticos (Assies, 2001). Lo que Zovatto (2001) catalogó como la *transición doble*²⁰.

En el caso concreto de las arenas políticas latinoamericanas, se llevaron a cabo diversos procesos (tales como movimientos, reformas, creación de instituciones, etcétera) encaminados a revitalizar los derechos humanos (sobre todo, los derechos políticos) de los ciudadanos latinoamericanos. Lo que desde el argot politológico se denominó *democratización*²¹.

No obstante, esa democratización, como alternativa a las dictaduras y los sistemas autoritarios en América Latina, significó restringir el entendimiento y operación de la democracia al régimen político y, en concreto, a garantizar sistemas electorales efectivos y una competencia partidaria equitativa, los cuales ni desmontaron totalmente los esquemas de dominación autoritarios, ni sirvieron plenamente para coadyuvar al desarrollo socioeconómico de la población latinoamericana (Lechner, 2003), (PNUD, 2004) (O'Donnell, 1997). A estas

¹⁹.- Una oportunidad política se concibe como “las señales continuas –aunque no necesariamente permanentes, formales o a nivel nacional- percibidas por los agentes sociales o políticos que les animan o desaniman a utilizar los recursos con los que cuentan para crear movimientos sociales” (Tarrow 1999: 89). Para Martí (2004), el concepto de Estructura de Oportunidades Políticas “pone énfasis en los <<recursos exteriores>> al grupo que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en qué son vulnerables las autoridades a sus demandas y presiones.” (Martí, 2004: 369).

²⁰.- Zovatto cataloga a este proceso como “una transición doble: del autoritarismo a la democracia y de economías fuertemente intervenidas por el Estado y cerradas a economías abiertas y orientadas al mercado”. (Zovatto, 2001: 143). A su vez, para Cavarozzi (1991), se trató del agotamiento de la matriz Estado-céntrica que se había estructurado gradualmente en gran parte de los países latinoamericanos a partir de la década de 1930. La matriz Estado-céntrica fue un modelo de mecanismos económico-políticos sobre el que se asentó el funcionamiento de los Estados latinoamericanos durante medio siglo (desde la Gran Depresión hasta finales de la década de 1970). Las características de ese modelo fueron, en la economía, la industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación moderada. Políticamente, se basó en dos procesos: en la regulación del mercado por parte del Estado, y en el control de la sociedad civil por parte del Estado.

²¹.- Para Garretón (1999), fueron tres los tipos de democratización política acaecida en América Latina durante ese periodo: 1) las fundaciones democráticas -realizadas mayoritariamente en Centroamérica-, 2) las transiciones -llevadas a cabo en mayor medida en el Cono Sur-, y 3) la extensión y reformas democráticas -efectuadas sobre todo en México y Colombia-.

democracias latinoamericanas se les ha caracterizado como "democracias delegativas"²² o "democracias restringidas"²³.

Atendiendo lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) presentó en 2004 un Informe donde planteó que la democracia en América Latina se caracteriza por tres peculiaridades: elecciones efectivas, altos niveles de pobreza y desigualdad entre su población²⁴. Se sostiene así que los sistemas latinoamericanos han avanzado en los derechos políticos, pero cuentan con niveles deficientes en los derechos civiles y sociales. Por ello, el Informe propuso vincular a la democracia con el desarrollo humano ubicando a la ciudadanía (la efectividad de los derechos) como su fundamento, surgiendo así el concepto de "democracia de ciudadanos" (PNUD, 2004)²⁵, el cual tiene la aspiración normativa de profundizar, y con ello arraigar, a la democracia²⁶ en América Latina.

Regresando al proceso de democratización en América Latina, es en ese contexto donde las movilizaciones indígenas van adquiriendo mayor presencia política gracias a tres aspectos: las alianzas, el discurso y el repertorio de protesta. En primer lugar, el movimiento indígena latinoamericano se apoyó en un campo multiorganizativo que, previo a la emergencia de la acción colectiva, fue dinamizado por actores externos, tales como la Iglesia Católica y protestante, los profesionales de la Antropología, los activistas políticos de los grupos de

²² .- El término "democracia delegativa" se refiere a regímenes que combinan situaciones democráticas con autoritarias; en concreto, regímenes con componentes caudillistas, plebiscitarios y no institucionales, donde el representante elegido asume un rol de "salvador de la patria". (O'Donnell, 1997).

²³ .- La acepción "democracias restringidas" se refiere a aquellas donde la autodeterminación colectiva se circunscribe a un mero mecanismo legitimatorio: se restringe al ámbito electoral para fortalecer al Poder Ejecutivo y que éste imponga los imperativos de la modernización económica. (Lechner, 2003).

²⁴ .- En 2002 el promedio de la participación electoral en América Latina (62.7%) era superior al de Estados Unidos (43.3%) y cercano al de Europa (73.6%). Sin embargo, América Latina resultó ser, con mucho, la región más desigual (0.552 del Coeficiente de Gini –que a cantidades mayores indica mayor desigualdad- frente al 0.290 de Europa y 0.344 de Estados Unidos) y más pobre (42.8% de su población frente al 15% de Europa y el 11.7% de Estados Unidos). (PNUD, 2004: 40).

²⁵ .- Para el PNUD, los fundamentos teóricos para entender a la democracia en América Latina son: 1) supone una idea de ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) tiene que ver con una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; 3) implica una ciudadanía integral –pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social-; 4) es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; y 5) tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones. (PNUD, 2004: 26)

²⁶ .- En esta investigación se entiende a la democracia como la manera de conformar y ejercer el poder político que tiene como elemento decisivo –por ende, distintivo-, principio esencial y fundamento de legitimidad, al poder del pueblo. Así, la categoría pueblo (*demos*, según el significado etimológico) es el objeto y sujeto del gobierno (lo *que se gobierna* y *quien gobierna*). Por lo tanto, la condición *sine qua non* de la democracia es que el pueblo sea el actor principal en la conformación y el ejercicio del poder político y sus instituciones conducentes (encargadas del método o las reglas procesales para la constitución del gobierno y/o la formación de decisiones políticas). Así, aun cuando existen numerosos modelos de democracia (Held, 1992), (Lijphart, 2000.), (Macpherson, 1987), las tipologías de ésta pueden definirse a partir de los grados de representación y participación del *demos* en el acceso y ejercicio del poder político.

izquierda, y las redes internacionales de carácter humanitario, que le sirvió de sustento (Máiz, 2004), (Martí, 2004).

En segundo lugar, las movilizaciones indígenas se resguardaron en un discurso eficazmente enmarcador de la problemática indígena que otorgó solidez a la acción colectiva indígena. Tal como ha analizado Máiz, las estrategias enmarcadoras empleadas por los líderes e intelectuales indianistas han sido de tres tipos: a) de objetividad empírica –mostrar como realidad incontestable de la comunidad indígena un pueblo o nacionalidad a partir de un pasado común-; 2) de responsabilidad moral –llamar la atención sobre los valores, principios y responsables de la situación negativa de las comunidades indígenas-; 3) de provisión de sentido –la recuperación de la memoria histórica como fuente de la existencia auténtica-. Asimismo, el discurso indianista ha utilizado tres tipos de marcos discursivos: a) de diagnóstico –que interpreta las realidades y acontecimientos negativos para la comunidad-; b) de pronóstico –que proporciona las claves del redescubrimiento y recuperación de la identidad colectiva indígena mediante dos elementos: las alternativas y los protagonistas del cambio-; c) de motivación –que provee el contexto discursivo emocional y los recursos morales necesarios para catalizar la acción colectiva-. (Máiz, 2004: 355-357)²⁷.

Un tercer grupo de factores que le otorgó mayor presencia política a las movilizaciones indígenas fueron las acciones (caracterizadas en la teoría de movimientos sociales como repertorio de protesta²⁸) a través de las cuales se consiguió apoyo para sus demandas. Esto implicó un conglomerado variopinto de prácticas colectivas que fueron desde las típicas manifestaciones por las calles hasta los enfrentamientos a las fuerzas estatales, pasando por una amplia gama de prácticas movilizadoras.

²⁷ .- Para Oliva (2005), los elementos comunes del discurso "panindígena" son: 1) Una autoconciencia colectiva de pueblos diferenciados que mantienen una cohesión sociocultural; 2) un emparentamiento con el discurso ambientalista y ecológico y el desarrollo sostenible, fruto de la relación existente entre territorios tradicionales, cultura indígena y medio ambiente; 3) el comunitarismo; 4) las reivindicaciones en torno a la autodeterminación; 5) una apuesta por sociedades pluriculturales; y 6) las demandas comunes y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. (Oliva, 2005: 122-131).

²⁸ .- Según Tarrow (2004), son aquellos aspectos de la acción colectiva que emplea el movimiento para realizar sus representaciones públicas. Los tres principales suelen ser violencia (es el más antiguo que se conoce y el más directo), manifestación pública organizada (representa la principal expresión convencional de la actividad de los movimientos en nuestros días), y alteración creativa del orden (cruza la difusa frontera entre convención y confrontación). (Tarrow, 2004: 135-154).

Acogidos en su mayoría²⁹ por las tres características descritas, los movimientos indígenas ampliaron sus demandas de las consideradas como básicas (satisfacción de condiciones mínimas de subsistencia material) a reivindicaciones que apelan -desde la cultura y la identidad- a transformaciones de las relaciones de poder y de las formas excluyentes de organización del Estado y la sociedad nacional en procura del control de sus propios recursos (Assies, 1999), (Bello, 2004), (De la Peña, 1999). Esto fue, como lo indicó Stavenhagen (1997), que aunque estuvieron motivadas por consideraciones económicas, las nuevas organizaciones indígenas han comprobado que la lucha por la tierra no puede deslindarse de su supervivencia como pueblo con una identidad cultural distinta, y por ello a las reivindicaciones tradicionales han unido la de los derechos diferenciados, con el objeto de reforzar así una identidad indígena trans-comunitaria como un vínculo unificador y un agente movilizador.

En ese proceso, el ámbito internacional fue de gran relevancia para el movimiento indígena pues se configuró un régimen internacional que abogó por la defensa y la protección de los derechos de los pueblos indígenas³⁰. Con ello, el movimiento indígena logró un mayor impulso pues pudo insertarse en el sistema de organizaciones internacionales (Martí, 2004: 383). Tal régimen internacional significó, sobre todo, el posicionamiento en su mayoría favorable a los derechos colectivos de los pueblos indígenas que se plasmó en tratados internacionales. La cúspide de éste proceso fue la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en 1989 (en adelante, Convenio 169), que es, junto con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007, el instrumento jurídico de referencia sobre los derechos de los pueblos indígenas.

²⁹ .- Para Martí (2004), son dos los tipos de movimientos indígenas en América Latina: 1) Tribal o de autodefensa, que ha emergido geográficamente en la Cuenca Amazónica o en zonas costeras de los Océanos Pacífico y Atlántico. Y 2) De demandas de naturaleza identitaria, surgidos en el entorno andino y en la sierra mesoamericana, los cuales han dado nuevo significado a las demandas clásicas de tierra y trabajo.

³⁰ .- Para Martí (2004), los regímenes internacionales son reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) que delimitan el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de actividad. Para el caso del régimen internacional a favor de los derechos de los pueblos indígenas, éste ha seguido tres fases: 1) La consolidación de una masa crítica de organizaciones que terminan por introducir el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda (durante los años 70 y 80). 2) Una fase de inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional (durante los 80 y 90). Y 3) La etapa de implementación de los tratados y del diseño y la implementación de políticas específicas -mucho, por los fondos de instituciones multilaterales (fase actual). De hecho, para el autor, el movimiento indígena se expandió de lo local a lo internacional antes de establecerse a nivel nacional.

Como ya ha sido ampliamente analizado, el Convenio 169 sienta principios de relación entre el Estado y los pueblos indígenas diferentes al modelo tutelar. Esto es, abandona de modo explícito las políticas asimilacionistas e integracionistas, las cuales se fundaban en el modelo de la tutela estatal indígena, reconociendo las aspiraciones de los pueblos indígenas a controlar sus instituciones y formas de vida, y su modelo de desarrollo.

(En el Convenio 169 de la OIT) La naturaleza del sujeto de derecho es, eminentemente, de carácter colectivo y esto indudablemente supone un avance frente a la hegemonía de los derechos individuales, con el objetivo de garantizar la supervivencia de las culturas indígenas. A lo largo del Convenio se recogen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos de los pueblos indígenas (Oliva, 2005: 232).

De esta forma, el marco jurídico internacional³¹ refleja y guía un cambio significativo en la concepción y orientación políticas y del desarrollo de los pueblos indígenas³²: el paso del modelo integracionista al reconocimiento de las comunidades indígenas americanas como pueblos a los que les correspondería un conjunto de derechos colectivos diferenciados en el Sistema Interamericano (Oliva, 2005: 225).

(Se trata de un) nuevo constitucionalismo pluralista (que) destaca el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y no sólo como objetos de políticas que dictan otros; un cambio en la identidad del Estado-nación que ahora se reconoce como multiétnico y pluricultural; el derecho individual y colectivo a la propia identidad, y el reconocimiento del pluralismo jurídico.” (Stavenhagen, 2008: 116).

Este proceso implicó la concepción de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho a partir de su derecho a la distintividad, el cual reconoce que los pueblos indígenas son un sujeto distinto que tienen un nombre, una lengua, una religión, una personalidad y una forma de vida distinta que, al igual que las personas individuales, se modifican o conservan estos rasgos de vida según diferentes situaciones y realidades (Sánchez Botero, 2008: 6).

³¹ .- “Tres son los contextos principales de formación de los derechos de los pueblos indígenas: el contexto interamericano, el contexto vinculado a Naciones Unidas y el relacionado con la OIT. A ellos hay que añadir tres contextos menores: el iberoamericano, el andino y el africano.” (Oliva, 2005: 225).

³² .- Para Oliva, esta renovación conceptual que fue promovida por la Primera Declaración de Barbados, surgida del Simposio sobre la Fricción Interétnica en América del Sur en 1971. “Básicamente la Declaración lo que está afirmando es el derecho de los pueblos indígenas a organizarse y regirse según su propia especificidad cultural y el deber de los Estados por garantizar ese derecho y conceder la misma asistencia económica, social y sanitaria que al resto de la población, preservándolos de la explotación a la que históricamente habían sido sometidos. Se denota ya un discurso renovado que pronto empezará a estructurarse en torno a la demanda del autodesarrollo y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.” (Oliva, 2005: 200).

Por lo anterior, se le reconoce a los pueblos indígenas derechos fundamentales como los que les corresponden a las personas: derecho a la vida, a la integridad del cuerpo y a una personalidad distinta en tanto sujetos colectivos (Sánchez Botero, 2008). Tales derechos son concebidos como imperativos legales que tienen el objetivo de detener los procesos de aniquilamiento físico y cultural de estos pueblos. Es decir, los derechos colectivos de los pueblos indígenas parten del reconocimiento de que esos pueblos han sido discriminados a partir de sus diferencias étnicas y culturales, por lo que han sido excluidos de beneficios políticos, sociales, económicos y culturales.

Los derechos por los que han luchado tanto tiempo los pueblos indígenas en distintas partes del mundo, se derivan de las circunstancias históricas, sociales, políticas y culturales en las que estos derechos les fueron sustraídos y negados. (Stavenhagen, 2008: 12).

La invocación de un derecho preferencial para los pueblos indígenas, como único mecanismo para defender su vida y su existencia cultural alterna, se basa en el derecho de los pueblos indígenas a ser reparados por los sucesivos daños a los que fueron sometidos a través de políticas y programas civilizatorios, etnocéntricos y racistas. (Sánchez Botero, 2008: 9).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los pueblos indígenas son colectivos humanos con demandas de derechos humanos fundamentales que requieren de una especial atención. Los hechos históricos son por supuesto relevantes, pero son relevantes en la medida en que esta historia puede explicar las condiciones *actuales* de opresión y desigualdad que afectan a las vidas de las personas indígenas y sus comunidades. (Anaya, 2005: 30).

Reconociendo la situación de discriminación y exclusión histórica hacia los pueblos indígenas, el marco jurídico internacional ha mandatado a los Estados la salvaguarda de tales pueblos mediante la aplicación del derecho a la distintividad.

El Derecho Internacional obliga a los Estados a proteger, también dentro de su territorio, la existencia e identidad de determinados 'grupos diferenciados' que aparecen así como *objeto* de protección jurídica internacional (...), los miembros del grupo y el grupo mismo se hallan en situación de *vulnerabilidad especial*, al estar abiertamente expuestos a 'discriminaciones' que les impiden o pueden impedirles con enorme facilidad ser titulares y gozar de hecho de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las del resto de la población y pudiendo el grupo mismo estar en peligro de extinguirse. En estos casos las exigencias de proteger los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos diferenciados están ligadas a la protección del *grupo en*

cuanto tal, por lo que no se considera suficiente aplicar únicamente el siempre relevante principio general de los derechos humanos. (Mariño, 2001: 86-87)

Obviamente, la asunción de los derechos colectivos en el marco jurídico internacional no ha estado exenta de conflictos, los cuales se originan por dos cuestiones. La primera fuente de conflictos de los derechos colectivos proviene del hecho de ser una categoría jurídica en formación, por lo que muchos de sus fundamentos están en ciernes, como la titularidad³³, su vinculación con los derechos individuales universalmente reconocidos para todos los seres humanos³⁴, o sus sistemas de control y mecanismos de protección de derechos³⁵.

Una segunda fuente de conflicto proviene de que, en cuanto preceptos destinados a reconocer y apoyar el desarrollo de grupos históricamente excluidos con base en la diferencia, y de esa forma afectar las relaciones de poder, los derechos colectivos se ven obstaculizados por actores, instituciones y concepciones que abogan por continuar con modelos de tutela para definir la relación de los Estados con los pueblos indígenas.

El régimen internacional de derechos indígenas entra en tensión con nociones de soberanía estatal que continúan siendo fundamentales para el sistema internacional y que tienden a mermar la preocupación internacional por los derechos humanos. (Anaya, 2005: 30).

Tal posicionamiento se muestra claramente en el derecho a la autodeterminación. Efectivamente, un componente esencial de los derechos colectivos es la autodeterminación (también conocida como libre determinación), la cual inclusive ha sido catalogada como "derecho matriz" del cual emanan o se condensan el resto de los derechos colectivos (Anaya,

³³ .- Para Oliva (2005), "nos encontramos con tres tipos de titularidad vinculados a los derechos de los pueblos indígenas. Por un lado, podríamos hablar de una *titularidad individual genérica*, que es aquella que nos remite a los derechos de las personas de origen indígena en tanto que pertenecientes a este tipo de comunidades etnoculturales diferenciadas y que de alguna manera suponen un refuerzo de los derechos humanos individuales reconocidos internacionalmente a todas las personas. Por otro lado deberíamos hablar de un tipo de *titularidad individual específica*, relacionada con los derechos de los niños, los jóvenes, las mujeres, los discapacitados o los ancianos indígenas, quienes aún viendo reconocidos una serie de derechos generales manifiestan una situación de especial vulnerabilidad que exige unos derechos específicos. Por último cabe decir que nos encontramos con una *titularidad colectiva*, los pueblos indígenas que, como tales, ven reconocidos un conjunto de derechos colectivos. Estos derechos, de carácter colectivo, nos remiten a un problema añadido, esto es, una titularidad difusa que genera problemas de identificación de los titulares de estos derechos." (Oliva, 2005: 235-236)

³⁴ .- Aunque, como se ha reconocido, el límite en el ejercicio de los derechos colectivos está en el inicio de la vulneración de uno o varios de los derechos humanos. (Oliva, 2005: 240-241).

³⁵ .- "En efecto, hasta la fecha, no se han creado mecanismos de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de los Estados, que específicamente estén destinados a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que la eficacia del Derecho Internacional en este ámbito está en entredicho." (Oliva, 2005: 238).

2005), (Aparicio, 2006), (DANIDA, 2005), (Oliva, 2005), (Sánchez Botero, 2008), (Yrigoyen, 2008).

Sin embargo, puesto que en términos generales la autodeterminación se entiende como “la capacidad y derecho que un pueblo tiene para disponer de sí mismo” (Bobbio, 2000: 99), ha sido un término ampliamente controvertido para la aceptación institucional (tanto nacional como internacional) de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pues existe una tendencia a concebirla como base para reclamos separatistas y, por lo tanto, factor de vulnerabilidad de la integridad de los Estados.

Es por ello que la categoría de “pueblo” ha sido un campo de disputa para los indígenas y los Estados, por lo que muchos de quienes ostentan una posición a favor de la homogeneidad y/o en contra de la fragmentación del Estado prefieren reemplazar la categoría “pueblo” por términos como “poblaciones” o “minorías”³⁶ para evitar la correlación con el derecho a la autodeterminación a los pueblos indígenas³⁷.

Muchos han interpretado el uso del término pueblos como una restricción del ámbito de aplicación de la autodeterminación. Desde esta perspectiva, el principio de autodeterminación se relacionaría sólo con <<pueblos>> en el sentido de un conjunto limitado de comunidades definidas de forma restrictiva, mutuamente excluyentes, y con derecho en principio a toda una gama de poderes soberanos, incluida la estatalidad independiente. Esta posición ha generado un debate muy controvertido sobre la cuestión de si los pueblos indígenas son <<pueblos>> con derecho a la autodeterminación. (Anaya, 2005: 142).

³⁶ .- Aparicio (2006) asienta que en la óptica del Derecho suele ser complicado diferenciar entre pueblos indígenas y minorías, pues mucho del ámbito jurídico de éstas puede englobar la realidad de aquellos (ambos ocupan una posición de subordinación frente al sector dominante del país). No obstante, como el autor lo indica, “en el caso de las minorías el Estado es quien se encarga de su tutela y del aseguramiento de la vigencia del principio de igualdad, que deberá promoverlo activamente incluso por medio de discriminaciones positivas (siempre concebidas como medio de carácter temporal dirigido a la consecución de la igualdad real). Por el contrario, respecto a los pueblos quien teóricamente debe ser el agente definidor de los derechos que afectan a su ámbito es el propio pueblo.” (Aparicio, 2006: 405). Por su parte, Clavero (1994) sintetiza las diferencias entre minorías y pueblos indígenas al afirmar que “minoría significa protección e integración; pueblo, distinción y autonomía”. (Clavero, 1994: 84).

³⁷ .- Es por ello, por ejemplo, como lo advierte Oliva (2005), que frente a la reticencia de algunos Estados, y en un intento por limitar jurídicamente el concepto de pueblos indígenas, se incorporó una cancela jurídica en el numeral tres del artículo 1 del Convenio 169, la cual señaló: “La utilización del término pueblo en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.” Negando de esa forma a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación. (Oliva, 2005: 50-51). Esa cancela jurídica también aparece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas al afirmar, en su artículo 46, que “Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que (...) autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes”.

Por ello, se ha restringido la autodeterminación a los pueblos indígenas mediante tres posturas: 1) la que dice que la autodeterminación sólo puede predicarse a las poblaciones pertenecientes a territorios que se encuentren bajo condiciones de colonialismo clásico; 2) la que sostiene que los pueblos con derecho a la autodeterminación son tanto las poblaciones agregadas de los estados independientes como aquellas de los territorios coloniales en el sentido clásico; y 3) la que señala que sólo son pueblos con derecho a la autodeterminación aquellas unidades que alguna vez fueron Estados soberanos o que tienen derecho a ser Estados (Anaya, 2005: 142-144).

No obstante, como argumenta Oliva (2005), se debe pensar la autodeterminación de los pueblos indígenas en el contexto de una readaptación y reformulación de nuevas realidades y necesidades internacionales del principio de libre determinación, donde este ya no se relaciona sólo con la creación de un Estado independiente, sino sobre todo con la obligación de los Estados de implementar estructuras autónomas en su interior para asegurar derechos económicos, culturales y políticos de comunidades etnoculturales diferenciadas, ofreciendo así la posibilidad de que los pueblos indígenas encaren su desarrollo desde sus características distintivas. De esta forma, en el Derecho Internacional se asiste tanto a una reconceptualización de la libre determinación como a una nueva categoría jurídica intermedia que constituye un nuevo sujeto de derecho: los pueblos indígenas. (Oliva, 2005: 235-237).

Asumir que la autodeterminación sólo afecta a <<pueblos>> definidos en sentido restrictivo y mutuamente excluyentes implicaría rebajar la importancia de los valores de la autodeterminación, en un mundo que de hecho está evolucionando en otra dirección.

(...)

Dentro de un contexto que vincule consideraciones de derechos humanos con consideraciones de estabilidad política, el término *pueblos* debe interpretarse de forma que incluya todas las esferas de comunidad, definidas por elementos de identidad y conciencia colectivas en las que se desenvuelve la vida de los pueblos; y ello con independencia de consideraciones de soberanía histórica o de postulados de soberanía preexistente. El término *pueblos* se refiere por tanto no sólo a las poblaciones agregadas de los estados y territorios coloniales, sino a otras esferas de comunidad que definen la existencia humana y la sitúan en el mundo. (Anaya, 2005: 147, 148)³⁸.

³⁸.- De hecho, Anaya defiende un enfoque de autodeterminación que se opone a la clásica dicotomía de autodeterminación interna (sobre los asuntos internos de un pueblo) y de una autodeterminación externa (sobre la condición de un pueblo en relación con otros pueblos). En su concepción, la autodeterminación se compone de dos elementos. Por un lado, aspectos sustantivos, que son los preceptos estándar aplicables genéricamente a todos los sectores de la humanidad. Por otro lado, aspectos reparativos, los cuales benefician sólo a aquellos

La autodeterminación se compone de seis dimensiones (política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa) que remiten a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados:

la dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa.” (Oliva, 2005: 237).

Para esta investigación, la dimensión participativa es relevante tanto en términos políticos como en aspectos del desarrollo humano de los pueblos indígenas. En términos políticos porque, en el marco de una profundización de la democracia en América Latina (la democracia de ciudadanos), la dimensión participativa implica la efectividad de los procesos e instrumentos vinculados al cumplimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas. Este tipo de derechos está destinado a salvaguardar la concepción de los pueblos indígenas como actores plenos en los procesos políticos nacionales al interior de los Estados; estos últimos, quienes reconocen tanto la marginación política que aquellos han sufrido, como el establecimiento de derechos diferenciados para su superación.

Los derechos de participación están estrechamente conectados a la idea de los pueblos indígenas como pueblos con igual dignidad y capacidad a otros pueblos. El respeto a la dignidad de los pueblos como colectivos supone que el Estado no debe tomar decisiones sin tenerles en cuenta. El respeto a su capacidad, supone que el Estado valora y asegura que tales pueblos mantengan o recuperen el control de su vida y destino. (Yrigoyen, 2008: 16)

Por lo anterior, para Anaya la autodeterminación constitutiva (que indica que el diseño de las instituciones de gobierno debe reflejar sustancialmente el resultado de procesos guiados por la voluntad del pueblo o pueblos gobernados) requiere de la participación de todos los sectores poblacionales para ser efectiva al interior de los Estados (Anaya, 2005: 152). Del mismo modo, en opinión de Oliva, la autodeterminación de los pueblos indígenas requiere la

grupos que han sufrido violaciones de su derecho sustantivo a la autodeterminación. A su vez, la autodeterminación sustantiva se compone de dos elementos normativos. En primer lugar, de un aspecto constitutivo que indica que el diseño de las instituciones de gobierno debe reflejar sustancialmente el resultado de procesos guiados por la voluntad del pueblo o pueblos gobernados. En segundo lugar, de un aspecto continuado que exige que el diseño de las instituciones políticas permita a la gente vivir y desarrollarse de forma permanente. (Anaya, 2005: 151-152).

obligación de que los Estados generen marcos de participación democrática que favorezcan la libre decisión y garanticen el libre desenvolvimiento de las sociedades que conviven en el interior de sus fronteras, siempre desde su propia y específica realidad (Oliva, 2005: 236-237). Yrigoyen, a su vez, sostiene que "sólo en el marco de la participación y la consulta se pueden dar relaciones democráticas y pacíficas entre todos los pueblos y sectores que habitan en el país" (Yrigoyen, 2008: 10).

La dimensión política de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se enmarca en lo que algunos autores han denominado como luchas y redefiniciones de la ciudadanía, procesos que plantean una mayor inclusividad en el *corpus* político basada en el reconocimiento y participación política, económica, social y cultural de los distintos actores y sus diferencias³⁹. (Bello, 2004), (Harvey, 2000), (Hopenhayn, 2002), (Leal, 2006), (Young, 1995).

Los pueblos indígenas han realizado acción colectiva fundamentada en argumentos culturales e identitarios, que se ha expresado en resistencia armada, en diplomacia y en el derecho, y que se ha dirigido a transformar las relaciones de poder excluyentes en la comunidad política bajo la eliminación del carácter monoétnico de las formas de organización del Estado. (Assies, 1999), (Bello, 2004), (Bilbeny, 2002), (De la Peña, 1999). De esta forma, la dimensión participativa de los derechos colectivos entronca con el horizonte político de la democracia de ciudadanos al identificar a la ciudadanía (la membresía integral a una comunidad política) como fundamento de una vida política deseable en América Latina.

La dimensión participativa de los derechos colectivos también es relevante en términos del desarrollo humano porque, a partir del entendimiento de este no sólo como la satisfacción de las condiciones materiales de subsistencia, sino también como el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida (la confluencia de todas las capacidades humanas en plena expansión), se concibe a la participación como un principio con valor intrínseco e instrumental para el desarrollo humano desde, y en, el ámbito político (PNUD, 1993), (PNUD, 2004), (Sen, 1999).

³⁹.- Para Hopenhayn (2002), la ciudadanía se ha transformado en un campo posible para el procesamiento colectivo de nuevos proyectos societales, como la afirmación de la diferencia, la promoción de la igualdad y la búsqueda autónoma de ser sujeto político para una realización más justa de los derechos económicos y sociales. A su vez, para Bello (2004), "la ciudadanía es, a lo menos, un producto no terminado, al que se le siguen sumando sustantivos y apellidos que pretenden reflejar la creciente complejidad de las sociedades a nivel mundial." (Bello, 2004: 183).

La participación, desde la perspectiva del desarrollo humano, es un medio y un fin. Un medio porque ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, eleva los niveles de desarrollo social y económico. Y es un fin porque permite a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad, lo que la hace un fin en sí misma. (PNUD, 1993: 26)

Ello se debe a que, al mismo tiempo de la aceptación de los derechos colectivos por parte de la comunidad internacional, han emergido modelos de desarrollo para los pueblos indígenas, tales como el etnodesarrollo o el enfoque de desarrollo basado en Derechos Humanos, que critican el modelo integracionista y postulan la mayor participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les atañen.

El etnodesarrollo puede concebirse como capacidad autónoma de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo. Esto es, la posibilidad real de autodeterminación, es decir, que los grupos culturalmente diferentes que componen esa sociedad puedan gobernarse a sí mismos para tomar sus propias decisiones en una serie de asuntos que constituyen el ámbito de su etnodesarrollo. (Bonfil Batalla, 1982: 142)⁴⁰.

Por su parte, el enfoque de desarrollo basado en Derechos Humanos identifica a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la efectividad de sus derechos colectivos como el objetivo principal del desarrollo.

(El enfoque de desarrollo basado en derechos) parte de una concepción del desarrollo que identifica a los sujetos de derecho, y no meramente la población que es objeto de políticas públicas. Así, exige la identificación de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos que complementa a los derechos de sus miembros individuales. (Stavenhagen, 2008: 160).

En franca vinculación con estos enfoques de desarrollo, la dimensión participativa de los derechos colectivos emana y busca asegurar un principio que Yrigoyen (2008) ha catalogado

⁴⁰ .- El etnodesarrollo se sustenta en seis premisas: 1) que las estrategias de desarrollo se destinen prioritariamente a la atención de las necesidades básicas de la población y a elevar su nivel de vida, en vez de preconizar exclusivamente el crecimiento económico; 2) que la visión sea endógena, orientada a las necesidades del país más que al sistema internacional; 3) que, en vez de rechazar a priori las tradiciones culturales, se procure aprovecharlas; 4) que se respete el punto de vista ecológico; 5) que sea autosuficiente, respetando siempre que sea posible los recursos locales, naturales, técnicos o humanos; 6) que el desarrollo sea participante, jamás tecnocrático, de manera que se abra a la participación de las poblaciones en todas las etapas de la planificación, de la ejecución y de la evaluación. (Oliva, 2005: 204-205).

como *inderogable*: el máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo⁴¹. Es decir, que la protección eficaz tanto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como del principio que los justifica (una nueva relación entre los Estados y los pueblos indígenas fundamentada en la igual dignidad de los pueblos), requiere que éstos “participen como ciudadanos libres e iguales en la adopción de las decisiones que afectan a su supervivencia futura como pueblos específicos” (Stavenhagen, 2008: 72)

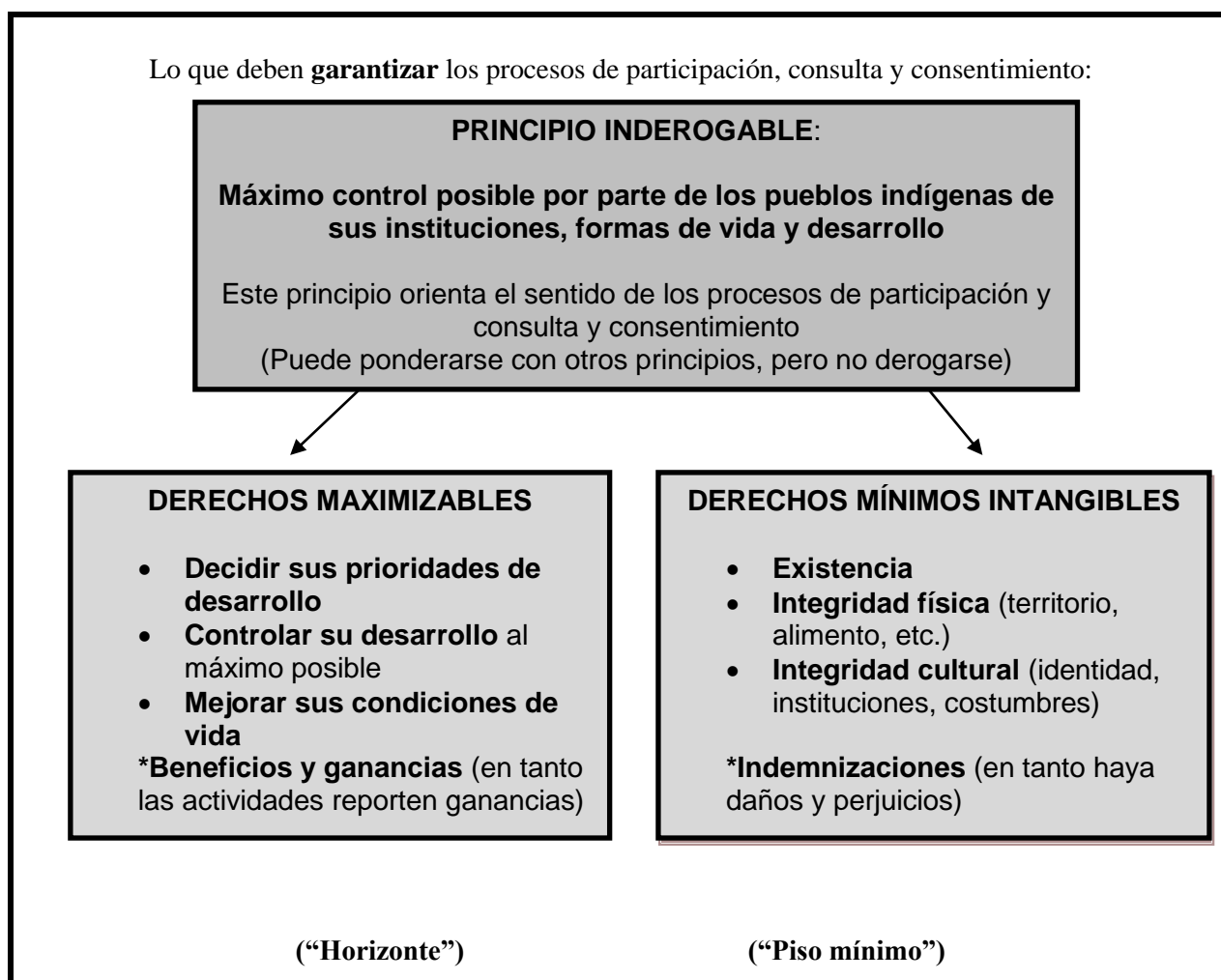
En una explicación harto ilustrativa sobre el objetivo de la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, Yrigoyen (2008) distingue entre los mínimos intangibles y los derechos de obligatorio cumplimiento que deben ser maximizados, todos ellos bajo el principio de que los pueblos indígenas tengan el máximo control de su destino. Los derechos maximizables constituyen el horizonte al que se busca llegar a través de la dimensión participativa, mientras que los mínimos intangibles representan lo que dichos procesos deben evitar. (Ver Cuadro 1.1). Es decir, los derechos maximizables son derechos de cumplimiento obligatorio; esto es, derechos sustantivos vinculados al desarrollo respecto de los cuales depende su maximización. Entre los derechos a garantizar están: el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo y controlar en lo posible el mismo (art. 7.1, del Convenio 169); el derecho de los pueblos al mejoramiento de sus condiciones de vida como prioridad en los planes y proyectos de desarrollo (art. 7.2, del Convenio 169); y el derecho a beneficios y ganancias en tanto se den (art. 15, del Convenio 169).

Por su parte, los mínimos intangibles se establecen para buscar que proyectos, programas y políticas no afecten la vida, subsistencia o integridad cultural de los pueblos, o cómo se pueden determinar indemnizaciones por posibles daños y perjuicios, en tanto tales sean mínimos razonables, y qué medidas debe tomar el Estado para minimizar riesgos. Los derechos que constituyen los mínimos intangibles son el derecho de los pueblos a su existencia, la integridad física y medios para su subsistencia, y la integridad cultural (identidad y modo de vida de los pueblos) (artículos 2, 3, 4, 5 b, 7.3, 7.4 del Convenio 169).

⁴¹ .- El principio del "máximo control posible por parte de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo", que está vinculado al principio de la igual dignidad de los pueblos indígenas, está contenido como parte del marco jurídico internacional en el Quinto considerando y artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y tiene un mayor desarrollo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas., el cual explicita el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su modelo de desarrollo. (Yrigoyen, 2008).

Así como las personas individuales, los sujetos colectivos no pueden sufrir, bajo ninguna justificación dentro del estado de derecho, muerte directa o indirecta o falta de respecto a su dignidad y capacidad. Estos derechos son intangibles, es decir, no cabe siquiera justificar su incumplimiento. Estos derechos constituyen el “piso” o lo mínimo que los estados deben asegurar en los procesos de participación, consulta y consentimiento, para efectos de la implementación de políticas, proyectos o programas de desarrollo. (Yrigoyen, 2008: 21)

Cuadro 1.1 Cuadro que ilustra el objeto sustantivo que deben garantizar los procesos de participación, consulta y consentimiento



Fuente: (Yrigoyen, 2008: 18)

La dimensión participativa de los derechos colectivos, por tanto, tiene el objetivo sustantivo de proteger el principio inderogable, así como garantizar los derechos mínimos intangibles y los derechos maximizables.

En lo procesal, estos derechos obligan a los estados a no tomar decisiones que puedan afectar a los pueblos indígenas mientras tales no implementen procesos de diálogo, participación y

consulta previa. En lo sustantivo, los estados quedan obligados a respetar las prioridades de desarrollo de los pueblos, sus formas de vida e integridad. En el caso de proyectos de desarrollo, en particular, están obligados a priorizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas de acuerdo a su propia visión de desarrollo. (Yrigoyen, 2008: 1)

De esta forma, la dimensión participativa de los derechos colectivos también entronca con los enfoques del etnodesarrollo y del desarrollo basado en derechos en la medida que salvaguarda el máximo control posible de los pueblos indígenas de sus instituciones, formas de vida y desarrollo (principio inderogable), apoyando la autodeterminación de los pueblos indígenas y colocando la realización de sus derechos como un objetivo primordial del desarrollo.

Por lo tanto, en esta investigación, la participación de los pueblos indígenas se justifica a partir de un enfoque normativo que la concibe como un medio, tanto para la profundización de la democracia latinoamericana por vía del fortalecimiento de la ciudadanía (democracia de ciudadanos), como para el efectivo control de los pueblos indígenas de los procesos e instrumentos vinculados a su desarrollo (enfoque de desarrollo basado en derechos). Así, es posible hablar de un *enfoque integral*⁴².

Como se puede observar, los derechos colectivos de dimensión participativa, tienen una doble naturaleza y objeto. De un lado, se trata de derechos con su propio contenido sustantivo vinculado a la dignidad de los pueblos indígenas. De otro lado, son derechos procesales que buscan coadyuvar para la implementación de otros derechos, los cuales están vinculados a la capacidad de los pueblos indígenas para controlar sus instituciones, definir sus prioridades de desarrollo, proteger su territorio y su integridad física y cultural (Yrigoyen, 2008: 16).

La dimensión participativa de los derechos colectivos comprende tres tipos de derechos: los de participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado. Estos derechos serán considerados como partes constitutivas de la participación, y objeto de análisis de esta investigación. Sin embargo, antes de exponer el modelo analítico respectivo, se asientan los componentes de la participación que son considerados en el mismo, lo que se ha caracterizado como el enfoque de proceso.

⁴² .- "podemos hablar de un *enfoque integral* de los pueblos indígenas, para referirnos a las últimas propuestas en este terreno, un enfoque a partir del cual se establece una confluencia necesaria entre desarrollo, derechos indígenas y reforma del Estado y que nos sitúa ante esa dimensión jurídica y política ineludible que va más allá de las prácticas de cooperación." (Oliva, 2005: 223).

1.1.1.2 Enfoque de proceso: la participación

En este apartado se explica el enfoque en la investigación doctoral sobre la participación pues dicho concepto es relevante en la Ciencia Política.

En términos generales, la participación puede definirse a partir de su raíz latina *participare*, esto es, “tomar o tener parte en algo”. Atendiendo a ello, la participación se concibe básicamente como una acción que, yendo del ámbito individual al grupal (Merino, 2001), permite realizar una actividad colectiva para satisfacer algunas necesidades; por lo que la participación es una intervención en alguna forma de acción colectiva (Flisfisch, 1980). En ese sentido, la participación se refiere más a un proceso que a un hecho consumado.

(La participación debe) entenderse referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de organización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva (Boeninger, 1984: 5)

La participación se ha clasificado en distintos tipos según los espacios en los que se lleva a cabo, formas que adopta o resultados que produce (Boeninger, 1984), (Cunill Grau, 1991), (Flisfisch, 1980). Lógicamente, la participación es política cuando se circunscribe a dicha esfera.

Dentro de la literatura especializada se encuentran varias definiciones sobre la participación política, las cuales hacen énfasis en diferentes aspectos del concepto. No obstante su numerosa variedad, las definiciones sobre la participación política incluyen tres elementos fundamentales en su definición:

En primer lugar, toda participación política hace referencia a una 'acción', en segundo lugar, esta acción tiene la función de 'influir' y, por último, el ámbito donde esa acción tiene que ejercer su influencia es 'lo político'. (Mateos, 2004).

La participación política tiene como su factor determinante el objetivo de influir en las autoridades políticas (eligiéndolas o afectando en sus decisiones) y/o en la elaboración de las políticas públicas (Mateos 2004), (McClosky, 1974), (Sani, 1991). Entonces, la participación política se ha concebido como un proceso dirigido a formar, influir y controlar tanto a los órganos de gobierno como a las políticas que de ellos emanan.

(La participación política es) cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración, y aplicación de políticas públicas que éstos llevan a cabo; o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere por tanto de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal. (Anduiza y Bosch, 2004: 26)

La participación política se desenvuelve (y en ese sentido, puede ser estudiada) al menos desde cinco dimensiones: 1) el grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, 2) la amplitud del resultado a obtener, 3) el grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes, 4) el nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad, y 5) el grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad (Verba et. al., 1978: 310-312).

Si bien es cierto que, como atrás se indicó, existen elementos concurrentes en las definiciones sobre participación política, éstas pueden diferir entre sí no sólo según el énfasis que hagan en cuanto a la influencia en las autoridades políticas o en la elaboración de las políticas públicas, sino también en los resultados, sobre todo benéficos, del acto de participar en lo político.

Los resultados de la participación política pueden ser la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Brugué y Gallego, 2001), (Gramberger, 2007), (OIDP, 2006), (Yrigoyen, 2008), el empoderamiento de la ciudadanía⁴³ (PNUD, 1993), (Schwartz y Deruyttere, 1996), (Stavenhagen, 2008), el desarrollo humano (PNUD, 1993), (PNUD, 2002) y la construcción de la ciudadanía y legitimidad o profundización de la democracia (Barber, 1984), (Hernández Bonivento, 2009), (Macpherson, 1987), (Merino, 2001), (PNUD, 2004).

Considerando los enfoques atrás descritos, en la presente tesis doctoral se define a la participación política en franca vinculación con el concepto de acción política, la cual es, "la conducta individual o de grupo que incide -a veces de forma muy remota, a veces muy directa- en el proceso de gestión de los conflictos sociales" (Vallés, 2000: 309). De esta forma,

⁴³.- Saldívar Tanaka (2007), argumenta que, a diferencia de la tendencia analítica que ve en la participación un proceso que puede redundar en un proceso de empoderamiento de los beneficiarios, la participación es mucho más compleja y en ocasiones deviene en un proceso disciplinario (de control de la autoridad hacia los ciudadanos). Por lo tanto, propone entenderla en los estudios de desarrollo como "la forma y sustancia mediante la cual se organiza la relación entre el agente de desarrollo y las comunidades receptoras." (Saldívar Tanaka, 2007: 5)

la participación política es ese proceso mediante el cual un individuo o grupo interviene en una acción política, misma que puede ajustarse tanto a formas convencionales como a no convencionales⁴⁴.

Dado el marco teórico de esta investigación doctoral, el enfoque utilizado sobre la participación política parte de dos factores: 1) el sujeto del estudio, esto es, los pueblos indígenas, el cual es un colectivo heterogéneo en permanente construcción, y 2) en el marco de una política pública de desarrollo (proyectos de la Comisión Europea en Chiapas y Guatemala) que tiene entre sus objetivos fomentar la participación de ese colectivo. Por lo tanto, la participación no se interpreta como un hecho dado, neutral, ni desprovisto de un contexto -sobre todo político- ajeno a sus objetivos y funcionamiento. Más bien, la participación se analiza en este estudio como un proceso de acción política condicionado por tres elementos: 1) el colectivo que la realiza, 2) el agente que la promueve, y 3) el contexto en el que se inserta.

El primer elemento se refiere a los pueblos indígenas. Esto es, en concreto, el historial, objetivos, y acciones de la organización política de los pueblos indígenas. Como se profundiza en el siguiente apartado, el análisis a la participación de los pueblos indígenas toma como guía los tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos (consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación en el ciclo completo de la política pública).

El segundo elemento indica la presencia del agente que procura fomentar el proceso participativo. En este caso, las orientaciones y recursos de la organización gestora del proyecto de desarrollo analizado⁴⁵.

El tercer elemento reconoce los factores que, al ser concomitantes a la participación, influyen en ella (Burguete, et. al., 2005), (Sani, 1991), (OIDP, 2006). Ésos factores se agrupan en torno

⁴⁴.- Las formas convencionales de acción política corresponden, en general, al ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la legislación de sistemas liberal democráticos, mismas que pueden agruparse en cuatro acápites relacionados con: 1) el proceso electoral, 2) la creación de opinión, 3) el contacto con instituciones y autoridades, 4) la movilización política organizada. A su vez, las formas no convencionales de acción política son modos de hacer política que entran en conflicto con algunos valores dominantes y que suelen desarrollarse al margen de los cauces institucionales o más allá de la legalidad aceptada (Vallés, 2000: 322).

⁴⁵.- Es por esta razón que el ámbito electoral no fue considerado en el análisis de la participación de los pueblos indígenas en la investigación doctoral, pues ninguno de los proyectos de cooperación al desarrollo considerados como caso de estudio tuvo como su objetivo o ámbito de acción a la participación electoral.

a lo que se ha catalogado en esta investigación como contexto institucional y estructural. El contexto institucional remite a las reglas del juego escritas (el marco jurídico nacional e internacional), normativas (la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos) y pragmáticas (los tipos de liderazgo, la cultura política, las capacidades locales, etcétera). El contexto estructural son los aspectos económicos y sociales del territorio donde se lleva a cabo el proceso participativo (los recursos económicos, las condiciones sociales, la historia de la comunidad o municipio).

Los tres elementos anteriores precisan las características y componentes de la metodología de análisis en torno a la participación de los pueblos indígenas, la cual se explica en el siguiente apartado.

1.1.2. La metodología del modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

El modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo se basa en el entendimiento de la participación como un proceso definido por los pueblos indígenas (el colectivo participante), la organización gestora del proyecto (el agente promotor de la participación) y el contexto en el que se lleva a cabo.

En términos generales, esta investigación tiene el objetivo de explicar la brecha existente, dada la concepción de proceso, entre cómo debe ser y cómo es en la práctica la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo. Esto es, que se parte de la premisa de entender al espacio en el que actúa la política de desarrollo como una esfera caracterizada por estructuras, instituciones y procesos, tanto políticos, como sociales y económicos, en proceso de democratización y con enclaves autoritarios (el modelo autoritario en transición, como se indica en el modelo de análisis de políticas públicas). Así, y dado que los proyectos de cooperación al desarrollo seleccionados tienen como uno de sus objetivos el apoyo a la participación de los pueblos indígenas, se parte de que el proceso en investigación -la participación- no existe o, al menos, no como lo establecen los marcos jurídico y normativo y, por lo tanto, la implementación de esos proyectos llevará a una mejora en la participación de los pueblos indígenas. O sea, que hay una "brecha de implementación". El concepto brecha de implementación proviene de Stavenhagen, quien lo estableció para catalogar de ese modo a la disparidad existente entre lo que dictan las legislaciones nacional e internacionales y la realidad de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2008).

Para cumplir con este objetivo, el análisis se lleva a cabo en los niveles normativo, descriptivo y explicativo. En el nivel de análisis normativo, se describen los principios para la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo a partir de los marcos jurídico y normativo. Esto significa que, a partir del Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y los postulados de la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos, se establecen los lineamientos para indicar cómo debe ser la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

En el nivel de análisis descriptivo se va de lo que indican los marcos jurídico y normativo a las características que adopta esa participación en los casos de estudio seleccionados. Para ello, se establecen herramientas analíticas que detallan las peculiaridades de cómo toman parte los pueblos indígenas, si es que lo hacen, en los proyectos de cooperación al desarrollo.

En el nivel explicativo se interpretan los resultados de la brecha de implementación surgida entre lo que dictan los marcos jurídicos y normativos y la práctica de los proyectos de cooperación al desarrollo, buscando las causas que expliquen tal brecha.

A. Nivel normativo

A partir de los postulados de la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos, establecidos páginas atrás, y atendiendo a lo que Yrigoyen (2008) catalogó como principio inderogable, derechos maximizables y derechos mínimos intangibles (ver Cuadro 1.1), se entenderá a la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo como un proceso que, dado su reconocimiento como derecho colectivo⁴⁶, tiene el objetivo sustantivo de que a través del mismo se respete la integridad, formas de vida, organización política y prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, enmarcándose así en una profundización de la democracia sustentada en el fortalecimiento de la ciudadanía.

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (Convenio 169 de la OIT, Art. 7.1).

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. (Convenio 169 de la OIT, Art. 7.2).

⁴⁶ .- "El reconocimiento jurídico como sujetos de derecho, como sujetos legales les otorga el pleno derecho a participar en los procesos de decisión económica y social que los afectan en sus vidas y en su integridad; como sujetos de derecho a ser beneficiarios de políticas públicas económicas, diseñadas para su atención en tanto colectividades distintivas y como sujetos de acciones afirmativas de apoyo económico, en tanto sujetos colectivos de derecho con el objeto de reparar a estos pueblos de los estragos sufridos." (Sánchez Botero, 2008: 9).

Por los postulados anteriores, los Estados tienen la obligación de asegurar procesos de participación para los pueblos indígenas antes, durante y después de implementar medidas que pudieran afectarles. Es decir, establecer procesos de y consulta antes de implementar algún proyecto que potencialmente les afecte, y, luego de obtener el consentimiento libre, previo e informado de ellos, garantizar su participación en todas las fases de esa política. Así, se engloban los tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y la participación. (Ver Gráfico 1.1).

La participación es el tipo más general de este corpus de derechos. Implica el reconocimiento, la salvaguarda y el ejercicio general de la profundización de la ciudadanía de los pueblos indígenas (democracia de ciudadanos), así como el control propio de sus instituciones, formas de vida y desarrollo (enfoque de desarrollo basado en derechos). Bajo estos postulados, los pueblos indígenas tienen el derecho de intervenir en todas las fases del ciclo de diseño, ejecución y evaluación de planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo que les puedan afectar⁴⁷. (Anaya, 2005), (DANIDA, 2005), (PNUD, 1993), (Renshaw y Wray, 2004), (Sánchez Botero, 2008), (Stavenhagen, 2008), (Yrigoyen, 2008).

La consulta, a su vez, es un derecho mediante el cual el Estado está obligado a implementar procesos de diálogo con los pueblos indígenas antes de adoptar medidas concretas que pudieran afectarles; por lo tanto, también garantiza y valida otros derechos colectivos. Ésta se realiza antes de adoptar alguna medida concreta factible de afectar perjudicar a los pueblos indígenas y se plantea con el objetivo final de obtener un consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas⁴⁸. (Anaya, 2005), (Anaya, 2009), (García-Ruiz, 2008), (Sánchez Botero, 2008), (Stavenhagen, 2008), (Yrigoyen, 2008).

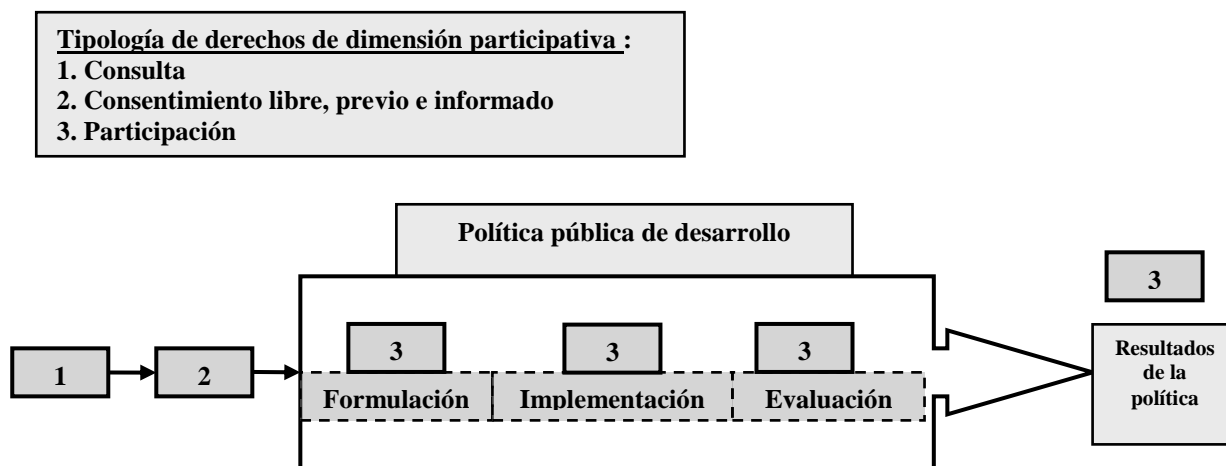
⁴⁷.- La participación como derecho de los pueblos indígenas se halla estipulada tanto en el Convenio 169 (arts. 2, 5, 6.1b, 6.1c, 7, 8.1, 15.1, 22.2, 22.3, 23, 25, 27, 33.2) como en la Declaración de Naciones Unidas (arts. 4.5, 14.3, 18, 22.2, 23, 27, 29.3, 31.2, 37, 41). Por ejemplo, el artículo 23 de la Declaración de Naciones Unidas dice que "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones." También, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU ha exhortado a los Estados a que "Garanticen que los miembros de las poblaciones indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública (...)" Párrafo 4, inciso d de la Recomendación general No. 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, emitida en su 51 período de sesiones, 1997. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgencom23.html>

⁴⁸.- La bases legales de la consulta en el marco jurídico internacional se hallan en los artículos 6.1, 6.2, 15.2, 17.2, 20, 22.3 y 28.1 del Convenio 169 y en los artículos 15.2, 17.2, 19, 32.2, 36.2, y 38 de la Declaración de

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 19).

El consentimiento libre, previo e informado, es un derecho que obliga a los Estados no sólo a hacer una consulta o garantizar la participación de los pueblos indígenas en medidas que pudieran afectarles, sino también a no adoptar una decisión sin su expreso consentimiento o el acuerdo con ellos⁴⁹. (DANIDA, 2005), (ONU, 2005), (Stavenhagen, 2008) (Yrigoyen, 2008).

Gráfico 1.1. Componentes de la dimensión participativa de los derechos colectivos y su cadena de vinculación en las políticas de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Naciones Unidas. Además, como lo estableció el Comité de Expertos de la OIT sobre el Convenio 169, “las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del Convenio sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones”. (Citado en Anaya, 2009: 3). Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia en el caso Saramaka vs Surinam (2007), ha establecido que los Estados deben garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas, para lo cual se debe consultar con los pueblos indígenas de conformidad con sus propias tradiciones. La sentencia del caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam está disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

⁴⁹.- El consentimiento libre, previo e informado aparece tanto en el Convenio 169 (artículos 4.2, 16.2 y 16.4) como en la Declaración de Naciones Unidas (artículos 10, 19, 28.2, 29.2, 30, 32.2). Según el Convenio 169, el consentimiento de las poblaciones afectadas es requisito de los Estados antes de un traslado poblacional (art. 16.2). Según la Declaración de Naciones Unidas, el consentimiento es un requisito en desplazamientos poblacionales (art. 10), almacenamiento de residuos tóxicos (art. 29.2), y para actividades militares en territorios indígenas (art. 30.1). Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia en el caso Saramaka vs Surinam (2007), el consentimiento previo, libre e informado es también requisito en el caso de megaproyectos que puedan afectar el modo de vida de los pueblos. La sentencia del caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam está disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Los principios inherentes a los procesos participativos de los pueblos indígenas están vinculados a la igual dignidad de los pueblos indígenas frente a todos los pueblos y culturas, así como al respeto a su vida e integridad. Este principio, como asienta Yrigoyen, sienta nuevas bases para la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, mismas que permiten superar el modelo de tutela indígena basado en la ideología colonial de la minoridad o incapacidad indígena (Yrigoyen, 2008: 5).

Según la Declaración de Naciones Unidas, los derechos de los pueblos indígenas (incluido, por supuesto, el derecho a la participación) deberán interpretarse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe (Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 46.3).

Asimismo, tanto el marco jurídico internacional como la literatura especializada establecen diversos principios y criterios para operativizar tanto los derechos colectivos en general, como la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, en particular. (Anaya, 2005), (Anaya, 2009), (BID, 2006), (Cayzac, 2006), (CDI, 2004), (CDI, 2005), (Convenio 169), (DANIDA, 2005), (Declaración de Naciones Unidas, 2007), (Gramberger, 2007), (OIDP, 2006), (ONU, 2005), (Sánchez Botero, 2008), (Schwartz y Deruyttere, 1996).

Luego de una sistematización de las propuestas de criterios bajo un sistema de categorías excluyentes y exhaustivas en el modelo de análisis utilizado en esta investigación se estableció que los derechos de dimensión participativa de los pueblos indígenas se hacen practicables a través de siete criterios mínimos: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, y contenido sustantivo.

1) Suficiencia temporal.- Señala que el carácter temporal de los procesos participativos debe tener dos características: ser previo a cualquier decisión relevante y amplio en cuanto a su duración. Entonces, la participación de los pueblos indígenas debe tener lugar antes de que se tomen medidas factibles de afectarlos y, una vez establecida, debe contar con plazos que respeten los marcos temporales de los pueblos indígenas. En el caso de los proyectos de cooperación al desarrollo, el derecho a la participación de los pueblos indígenas comienza con la consulta, la cual se dirige a obtener su consentimiento para la adopción del proyecto en cuestión. Igualmente, la condición de previo indica que la participación de los pueblos

indígenas debe iniciarse con antelación al desarrollo del tema o proceso respectivo, no durante o después del mismo.

2) Recursos.- Este criterio establece la necesidad de contar con recursos financieros, humanos y técnicos suficientes destinados al apoyo y eficacia de los procesos participativos.

3) Libertad.- Indica que el proceso participativo debe procurar que la voluntad de los pueblos indígenas esté ajena de factores que puedan viciarla, tales como coerciones, manipulaciones, amenazas, intimidaciones o discriminaciones de cualquier otro tipo que vulneren su autonomía de decisión.

4) Representatividad.- Por este criterio se mandata que la representación de los pueblos indígenas, elegida bajo sus propios procedimientos, sea considerada como legítimo interlocutor ante las autoridades del Estado o, en este caso, del proyecto de desarrollo. Este criterio tiene el objetivo de respetar e incorporar a las instituciones decisorias de los pueblos indígenas dentro de los procesos e instancias que pudieran afectarles.

5) Información.- Establece que los pueblos indígenas deben recibir información idónea que les permita tomar parte en los procesos participativos de forma efectiva. Esto es, que la información que reciban debe tener contenidos suficientes y presentarse en plazos oportunos de forma clara, transparente y entendible para ellos.

6) Diálogo intercultural.- Se refiere a la necesidad de establecer una comunicación fluida y continua entre las partes basándose en el respeto a las características lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas. Esto significa, sobre todo, la incorporación del idioma materno de los pueblos indígenas, por vía de intérpretes, en la comunicación entre partes.

7) Contenido sustantivo.- Implica que los procesos participativos en los que concurren los pueblos indígenas deben realizarse efectivamente como un medio para la defensa e incorporación de sus intereses en ese tema/política en específico, y no para promover la factibilidad de un proyecto. Es decir, se debe evitar que la participación de los pueblos indígenas sea, tanto circunscrita a espacios secundarios, como destinada a procesos superficiales, en este caso, dentro del proyecto de desarrollo. Además de implicar que el proceso participativo conlleve a resultados sustantivos sobre el tema a tratar, el criterio de

contenido sustantivo requiere que haya seguimiento de los resultados y, en la medida de lo posible, que estos tengan un carácter vinculante con las decisiones adoptadas.

Según los principios y la jurisprudencia inherentes a los derechos colectivos, estos criterios deben ser incorporados a todos los procesos participativos de los pueblos indígenas. En el modelo de análisis de esta investigación, se incorporaron al análisis de la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y la participación en la formulación, implementación y evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo.

B. Nivel descriptivo

En este apartado se indican las directrices establecidas para analizar si los proyectos de cooperación al desarrollo seleccionados cumplen, y cómo lo hacen, con los criterios de participación de los pueblos indígenas (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, dialogo intercultural, y contenido sustantivo), establecidos en el apartado anterior.

En primer lugar, la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo se estudia en esta investigación partiendo de los tres tipos de derechos colectivos de la dimensión participativa: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado (CLPeI), y la participación. Como ya fue argumentado, los dos primeros tienen un carácter temporal previo a la adopción de una política (la consulta debe llevar al CLPeI⁵⁰), mientras que la participación se circunscribe dentro del ciclo completo de una política pública. En la investigación se agrupó a la consulta y el CLPeI bajo el título de "participación previa", y a la participación bajo el rotulo de "participación sustantiva"; de manera que la existencia de ambos tipos de participación conduce a lo que en la investigación se caracterizó como "participación integral".

Según las experiencias sobre la dimensión participativa de los derechos colectivos, si bien es cierto que en la práctica existen deficiencias en ambos tipos de participación identificados, la participación previa ha sido inexistente en la gran mayoría de los casos (Burguete, et. al.,

⁵⁰.- En ese sentido, se analiza la consulta como un proceso que se establece para obtener el Consentimiento libre, previo e informado (CLPeI). Aquí, como argumenta ONU (2005), Stavenhagen (2008), e Yrigoyen (2008), el resultado (CLPeI) no es el elemento principal para evaluar el proceso (la consulta), sino los criterios con que éste se lleva cabo (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, dialogo intercultural, y contenido sustantivo).

2005), (CDI, 2004), (DANIDA, 2005), (García-Ruiz, 2008), (Jones-Schwartz y Urquillas, 1999), (Oliva, 2005), (ONU, 2005), (Saldívar Tanaka, 2007), (Schwartz y Deruyttere, 1996), (Stavenhagen, 2008), (Whiteman y Mamen, 2002). Por lo tanto, en la investigación se indagó primero sobre la existencia de la participación previa y, en caso de presentarse, la forma que adoptó. Para tal efecto, se revisó si el documento rector del proyecto hizo referencia tanto a la consulta como al CLPeI como medios o instrumentos del mismo.

En segundo lugar, el análisis a la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo se realiza en el marco de los criterios establecidos en el nivel de análisis normativo. Tales criterios se operacionalizaron de la siguiente manera:

1) Suficiencia temporal

Se estudia si los tiempos de los pueblos indígenas para participar en los proyectos fueron amplios y previos. Esto es, por un lado, si a su juicio se les dio suficiente tiempo para concurrir a cada uno de los tipos de participación (previa y sustantiva) y tomar decisiones al respecto. Por otro lado, también se escudriña si los pueblos indígenas intervinieron en cada una de las fases del proyecto de desarrollo, ya sea previo a su inicio, o una vez que estas ya estaban en marcha.

Las fuentes de información para el criterio "Suficiencia temporal" son:

- Documentos rectores del proyecto (Programas Operativos Generales y Anuales), en especial en la parte correspondiente al cronograma de actividades del proyecto.
- Informes de consultorías sobre los proyectos de cooperación al desarrollo.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

2) Recursos

Se examina la existencia y disponibilidad de recursos financieros, materiales, humanos y técnicos destinados al apoyo de los procesos participativos de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

Las fuentes de información para el criterio "Recursos" son:

- Documentos rectores del proyecto (Programas Operativos Generales y Anuales), en especial, en la parte correspondiente al presupuesto del proyecto.
- Informes de consultorías sobre los proyectos de cooperación al desarrollo.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

3) Libertad

Se evalúa la relación entre la organización gestora del proyecto y las comunidades y organizaciones indígenas que se encuentran en el ámbito de implementación del proyecto. En concreto, se indaga sobre la existencia de factores que, atribuibles a la organización gestora del proyecto, pueden entorpecer la autonomía de decisiones de los pueblos indígenas en los procesos participativos.

Las fuentes de información para el criterio "Libertad" son:

- Estudios e investigaciones vinculadas al tema en la región o como parte del proyecto.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

4) Representatividad

Se determina la relación entre la organización gestora del proyecto y los representantes de las organizaciones y comunidades indígenas que se encuentran en el ámbito de implementación del proyecto. Especialmente, se estudia la vinculación de la dirección del proyecto con los representantes indígenas, así como la incorporación de estos a los espacios de decisión de la organización gestora del proyecto, y si sus opiniones influyen en el desarrollo del proyecto.

Las fuentes de información para el criterio "Representatividad" son:

- Documentos rectores del proyecto (Programas Operativos Generales y Anuales).
- Informes de consultorías sobre los proyectos de cooperación al desarrollo.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

5) Información

Se averigua la existencia y el tipo de información que la organización gestora del proyecto pudiera suministrar a los pueblos indígenas para su participación en el proyecto. Específicamente, se examina el tiempo y el contenido de la información; es decir, si la información se entrega previo al inicio del proceso participativo, y si su contenido es suficiente (explicación exhaustiva de la naturaleza, razón, alcance, personal, lugares, duración, e impactos de las actividades propuestas) y accesible (entendible y de preferencia en su idioma materno) para los pueblos indígenas.

Las fuentes de información para el criterio "Información" son:

- Folletos u otros documentos elaborados por la organización gestora del proyecto.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

6) Diálogo intercultural

Se verifica que las características lingüísticas y socioculturales de los pueblos indígenas sean incorporadas y respetadas durante los procesos participativos vinculados a la implementación del proyecto de desarrollo.

Las fuentes de información para el criterio "Diálogo intercultural" son:

- Documentos rectores del proyecto (Programas Operativos Generales y Anuales).
- Estudios o investigaciones promovidos por la organización gestora del proyecto sobre las condiciones socioculturales de los pueblos indígenas objetivo del proyecto.
- Existencia de intérpretes o personal indígena que forma parte de la organización gestora del proyecto.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

7) Contenido sustantivo

Se analiza si la participación previa y la participación sustantiva se llevan a cabo en espacios relevantes para la gestión del proyecto, con mecanismos influyentes y sobre contenidos esenciales para los pueblos indígenas. Es decir, se evalúa si los pueblos indígenas tienen posibilidad de ejercer la voz en la organización gestora del proyecto, si participan sobre

contenidos relevantes para el proyecto, si las opiniones vertidas tienen influencia en el desarrollo del proyecto, así como las consecuencias de esa participación tanto en las actividades específicas del proyecto como en el territorio donde se lleva a cabo.

Las fuentes de información para el criterio "Contenido sustantivo" son:

- Documentos rectores del proyecto (Programas Operativos Generales y Anuales).
- Informes de consultorías sobre los proyectos de cooperación al desarrollo.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

Los criterios anteriores sustentan el análisis descriptivo de la investigación, el cual sirve de base para el análisis explicativo.

C. Nivel explicativo

En este nivel de análisis se interpreta el diagnóstico de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo; es decir, a partir de los resultados obtenidos en el examen de los criterios normativos, se define si los proyectos de cooperación al desarrollo coadyuvaron al fomento de la participación de los pueblos indígenas y, simultáneamente, se especifican las tipologías, grados y causas de esos resultados.

En primer lugar, se parte de una tipología que, considerando el grado de relevancia de la participación y el apego a los criterios normativos, mide el nivel de los procesos participativos de los pueblos indígenas en las fases de política (formulación, implementación y evaluación) de cada proyecto de cooperación al desarrollo. Según establece la literatura especializada, los procesos participativos pueden medirse en diferentes niveles según el grado de control del colectivo participante en el espacio participativo, en el tipo de herramientas participativas, y en la influencia de esa participación (Arnstein, 1969), (Burguete, et. al., 2005), (Font, Et. Al, 2000), (Gramberger, 2007), (Mateos, 2004), (Merino, 2001), (Milbrath y Goel, 1977), (OIDP, 2006), (Whiteman y Mamen, 2002). Las escalas, que van de una menor a una mayor gradación según su relevancia, aunque son numerosas⁵¹, normalmente suelen incluir tres niveles de participación ciudadana en la política: información, audiencia y codecisión.

⁵¹ .- Para Arnstein (1969), la escala para los tipos de participación incluye 1) la no participación (la manipulación y la terapia), 2) la simulación política *-tokenism-* (información, consulta y apaciguamiento), y 3) el poder ciudadano (compañerismo, delegación de poder y control ciudadano). Para el OIDP (2006), la participación

La información implica un nivel ínfimo de participación pues se refiere sólo a la provisión de datos, mensajes, reportes o cualquier otro tipo de señales comunicativas destinadas a reseñar aspectos sobre la política pública o el proceso en cuestión. Por lo tanto, plantea una relación entre el convocante (el Estado, el gobierno o, en este caso, la organización gestora del proyecto) y el colectivo participante (los ciudadanos) de sentido unidireccional, pues está controlada por el convocante, con lo cual en principio no se requiere retroalimentación. Por eso, en estricto sentido, como afirman Arnstein (1969) y ODP (2006) la información no es realmente un nivel de los procesos participativos, sino un medio que los favorece; motivo por el cual, y dado que ya se asentó como un criterio normativo, no será considerada como un nivel en la tipología de participación de esta investigación.

La audiencia, por su parte, toma un paso adelante de la información pues, requiriendo de ésta, implica que el convocante plantea un tema para que el colectivo participante lo discuta y emita sus opiniones y propuestas. La audiencia conlleva una relación de doble dirección entre el convocante y el colectivo participante que tiene el objetivo de retroalimentar al convocante para la implementación de medidas específicas.

La codecisión, a su vez, implica que la participación se lleve a cabo en todas las fases de la política pública y con un amplio control de los medios, lo que le permite al colectivo participante influir en las decisiones que adopta el convocante. En esa medida, la codecisión entraña una relación de carácter asociativo entre el convocante y el colectivo participante para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas.

Por los motivos descritos, la tipología de esta investigación sólo considerará a la audiencia y a la codecisión como niveles de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo.

Asimismo, según asientan Burguete y otros (2005), en las comunidades o municipios donde la presencia indígena es relevante, se puede encontrar un tipo de participación más limitada, la cual es realizada por regla ceremonial o diplomática establecida por costumbre en las

implica tres grados: 1) información-comunicación, 2) consulta-deliberación, y 3) decisión-gestión. Para Whiteman y Mamen (2002), son cuatro tipos de participación: 1) información-transferencia, 2) consulta, 3) cooperación, y 4) control local.

comunidades o municipios. A dicha participación la nombraron "protocolaria". Este tipo de participación también se considera en el nivel de análisis explicativo.

Así, en esta investigación la tipología sobre la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo incluye tres niveles que se establecen según la relación entre el convocante y el colectivo participante: el protocolo, la audiencia, y la codecisión.

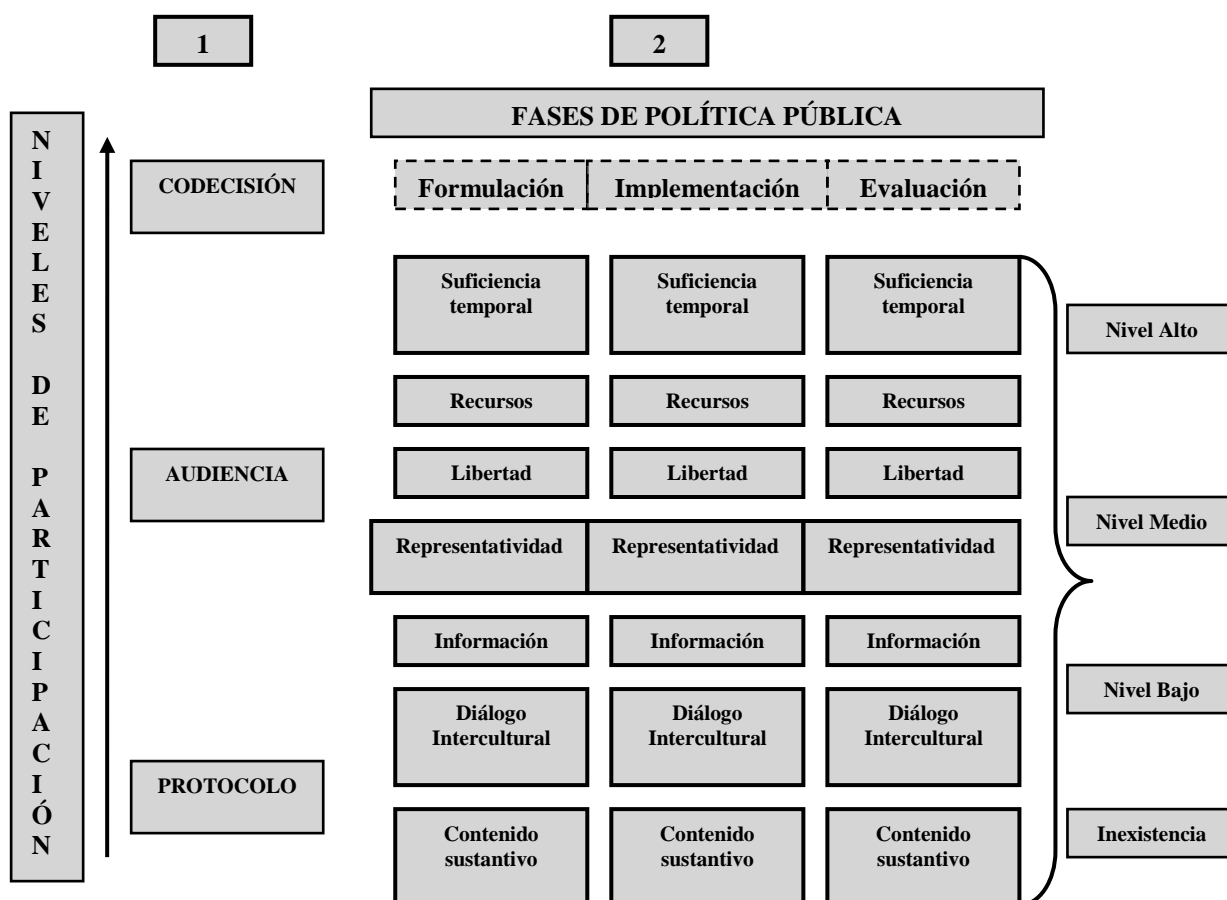
Esta tipología de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo valora los siete criterios de participación establecidos en el análisis normativo (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, dialogo intercultural, y contenido sustantivo) en cada una de las fases de política (formulación, implementación y evaluación), tasando a cada criterio según cuatro categorías: inexistencia, nivel bajo, nivel medio y nivel alto; todo ello, para garantizar criterios comparativos entre los dos casos de estudio analizados en la presente investigación.

A partir de los niveles de participación (protocolo, audiencia, codecisión) y de la evaluación de los siete criterios de participación en las tres fases de política, se elabora un modelo de participación que indica el grado de fomento de la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de cada proyecto de desarrollo seleccionado en la investigación. (Ver Gráfico 1.2).

Adicionalmente a la tipología de los procesos participativos, el nivel explicativo indaga sobre los factores políticos, sociales, económicos y culturales que influyen para el apoyo a la participación de los pueblos indígenas como resultado de la implementación de los proyectos de cooperación al desarrollo. Este análisis se fundamenta en el modelo de análisis para estudiar a los proyectos de cooperación al desarrollo a partir del campo de las políticas públicas, pues es ahí donde se investiga tanto el proyecto de desarrollo en sí mismo como el contexto en el que se enmarca. Tal modelo de análisis se expone en la siguiente sección.

El cuadro 1.2 sintetiza los elementos generales del modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas, expuesto en esta sección.

Gráfico 1.2. Lineamientos para la elaboración de la tipología de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 1.2. Modelo de análisis utilizado para investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo

| Objetivo: Investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo a partir del entendimiento de que existe una brecha entre cómo debe ser y cómo es la participación en la práctica. Para ello, el análisis es de tres tipos: normativo, descriptivo y explicativo | | | |
|--|--|---|---|
| Elemento/tipo de análisis | Análisis Normativo | Análisis Descriptivo | Análisis Explicativo |
| Objetivo | Establecer los principios normativos que guían la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo. | Examinar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo seleccionados mediante la operacionalización de los criterios normativos. | Interpretar los resultados del análisis descriptivo para caracterizar y establecer las causas del fomento o no, y la forma que adopta, la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo. |
| Preguntas que responde | ¿Cómo debe ser la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo? | ¿Cómo es la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo? | ¿Por qué es así la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo? |
| Postulados teóricos y jurídicos en los que se basa | Democracia de ciudadanos, Enfoque de desarrollo basado en derechos. Convenio 169 de la OIT, Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas | Tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos: consulta, consentimiento libre, previo e informado y participación en el ciclo completo de políticas. Policy Analysis (fases de formulación, implementación y evaluación de la política pública). | Teorías de la participación. Leyes, códigos, reglamentos, y estatutos, tanto nacionales como locales, vinculados a la participación ciudadana. |
| Conceptos que establece | La participación de los pueblos indígenas como un proceso que tiene el objetivo sustantivo de respetar su integridad, forma de vida, organización política, y prioridades de desarrollo. | Participación integral como la suma de la participación previa (consulta como proceso que conduce al consentimiento libre, previo e informado) y la participación sustantiva (en el ciclo completo de una política pública). | Tipología de participación: 1) Protocolo.- participación por normas consuetudinarias. 2) Audiencia.- participación que implica discusión y propuestas sobre una o varias partes del proyecto de desarrollo. |

| | | | |
|--------------------------------------|--|---|--|
| | | | 3) Codecisión.- participación que implica una relación asociativa entre el convocante y el colectivo participante. |
| Herramientas para el análisis | <p>Siete criterios para los procesos participativos de los pueblos indígenas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Suficiencia temporal 2) Recursos 3) Libertad 4) Representatividad 5) Información 6) Diálogo Intercultural 7) Contenido sustantivo | <p>A) Existencia y forma de la consulta y el CLPeI.</p> <p>B) Operacionalización de los criterios normativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Tiempos amplios y previos. 2) Existencia y disponibilidad de recursos financieros, materiales, humanos y técnicos. 3) Factores que vulneran la autonomía de los pueblos indígenas. 4) Respeto, incorporación e influencia de los representantes indígenas en el proyecto de desarrollo. 5) Información previa, accesible y suficiente. 6) Incorporación de características lingüísticas y culturales al proyecto de desarrollo. 7) Oportunidad, relevancia de contenidos, y consecuencia de la participación integral en el proyecto de desarrollo y en el territorio que se implementa. | <p>A) Definición de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo evaluando los siete criterios normativos en cada una de las tres fases de política, tasando a cada criterio según cuatro categorías: inexistencia, nivel bajo, nivel medio, y nivel alto.</p> <p>B) Análisis de los factores políticos, sociales, económicos, culturales y jurídicos que determinan el tipo de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo (con apoyo del modelo de análisis a los proyectos de cooperación al desarrollo).</p> |

Fuente: Elaboración propia

1.2 El modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo

1.2.1. Fundamentos teóricos

Dado que la presente investigación se realiza desde la Ciencia Política, los proyectos de cooperación al desarrollo serán estudiados con los fundamentos de la disciplina de las políticas públicas.

Las políticas públicas, surgidas como disciplina en el mundo anglosajón⁵², se definen como "el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político." (Grau, 2002: 34). Así, acotando su polisemia, se entiende a la política⁵³ como un diseño de acción colectiva y un conjunto de acciones establecido para conseguir un determinado objetivo; en este caso, como intervención en el espacio público por parte de una entidad política institucionalizada.

Reconociendo la indefinición de sus fronteras (Ballart, 1997: 233) o la multiplicidad de sus denominaciones⁵⁴, en la presente investigación se entiende al estudio de las políticas públicas como aquella investigación politológica aplicada con herramientas conceptuales e instrumentos metodológicos (Grau, 2002: 30) que permite examinar, comprender y explicar la configuración, el diseño, el funcionamiento, y las consecuencias de las políticas. Esta investigación realiza por tanto el estudio de una política pública.

⁵².- "Certificado de nacimiento" que no es banal, pues se basa en una distinción entre los términos *politics* y *policy*; siendo el primero utilizado para referirse a "la competencia política" y el segundo para "un curso definido de acción" (Beltrán, 2000: 19). Tal diferencia conceptual está ausente en el mundo hispanoparlante, donde para ambos enfoques se utiliza el término de "política".

⁵³.- Para Joan Subirats y Hogwood-Gunn, política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa); un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes); una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos); una propuesta de acción específica (política de alfabetización de adultos); la norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica); el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola); o bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, el impacto real de la actividad gubernamental, o el modelo teórico en que descansa una actividad gubernamental. (Aguilar, 2007b: 22-23)

⁵⁴.- En la literatura respectiva es factible encontrar, por lo menos, siete denominaciones distintas sobre los estudios enfocados en la *policy*: 1) *policy sciences*, 2) *policy analysis*, 3) *polic-making study*, 4) *policy studies*, 5) *policy style*; 6) estudios de implementación de políticas, y 7) evaluación de políticas públicas. En un intento de precisión, Luis Aguilar Villanueva ha establecido que la investigación en políticas públicas se divide en dos grandes rubros: por un lado, el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad; por el otro lado, el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas. (Aguilar, 2007b: 42).

En su carácter de disciplina, el estudio de las políticas públicas no ha sido homogéneo; más aún, es posible encontrar dos extremos en los enfoques y métodos de estudio de las mismas: tecnicismo vs política. Esto es que, como asienta Aguilar (2007b), al revisar la vasta literatura del análisis de políticas se puede observar que hay dos posiciones extremas en lo que se refiere a la naturaleza e instrumental del análisis y al papel que puede o debe jugar en la formulación de la política: la noción "racional" y la noción "transaccional" de la política.

En un extremo, se ubica la visión racional estricta del análisis de políticas que puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. En el extremo opuesto, se ubica la visión negociadora, concertadora, pragmática de la política, que utilizará táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considerará una condición insuficiente y en ciertas circunstancias innecesaria para la decisión y desarrollo de la política. (Aguilar, 2007b: 41)

Debido al conflictivo escenario en el que se desenvuelve el primer objeto de estudio (la participación de los pueblos indígenas), en la presente investigación se enfatiza la característica de lo público de las políticas; esto es, el análisis al poder político, o, lo que es lo mismo, quien obtiene qué, por qué, cuándo y las consecuencias de ello (Grau, 2002: 34). Por lo anterior, no se considera a las políticas públicas como un espacio plenamente autónomo, neutro, imperturbable, ni exclusivamente de naturaleza administrativa; más bien, se les concibe como una arena donde, si bien converge lo multidisciplinario (en ese sentido, es interdisciplinario), lo determinante en él es el factor político: la intervención de actores, proyectos, procesos e instituciones políticas. Como lo ha señalado Sabatier (1999) y John (1998)⁵⁵, la realidad demuestra que los procesos de las políticas públicas son desordenados, caóticos y superpuestos debido a la multiplicidad de actores e instituciones que suponen.

El enfoque de esta investigación sobre el análisis de las políticas públicas, dirigido más hacia la distribución del poder político, es justificado no sólo por la naturaleza del primer objeto de este estudio (la participación como un derecho colectivo que, como tal, es arena de conflictos políticos), sino también por el territorio donde se desenvuelven los casos de estudio seleccionados: Chiapas y Guatemala, lugares donde predomina un estilo de hechura de

⁵⁵ .- Citado en (Grau, 2002: 48).

políticas envuelto, precisamente, en esa noción transaccional de la política señalada por Aguilar, y descrita líneas atrás.

En congruencia con la perspectiva señalada, esta investigación emplea una metodología de análisis de políticas públicas acorde con el contexto en el que se inserta. Esto es, antes de reproducir mecánicamente un modelo de políticas públicas generado en un sistema político cultural particular⁵⁶, interpretar su lógica y adaptarlo al espacio que se ha seleccionado.

Partiendo de un análisis a los límites del valor universal de las políticas públicas como campo de estudio, Cabrero (2000) ha establecido dos tipos ideales de modelos de políticas públicas: en un extremo, el de denominación de origen, similar al estadounidense, llevado a cabo en un sistema político permeable, en un proceso de políticas abierto con entradas y salidas múltiples, con dinámica de consulta y diálogo amplio. Y, en el otro extremo, el de un modelo autoritario en transición, similar al mexicano, llevado a cabo en un sistema político propenso al hermetismo, en un proceso de políticas selectivo y de actores en cónclave, con dinámica de intermediación y control. (Ver cuadro 1.3).

El modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo de la presente investigación, basado en las directrices de las políticas públicas, parte de la premisa de que la elaboración de las políticas públicas en Chiapas y Guatemala sigue la lógica del modelo autoritario en transición.

Finalmente, el modelo de análisis de la presente investigación también toma en cuenta la naturaleza de la política que se estudia. Es decir, tradicionalmente los estudios de políticas públicas se han concentrado en un sólo nivel de gobierno o en un sólo sistema político nacional. No obstante, dada la peculiaridad que supone considerar un proyecto de desarrollo de la cooperación internacional como una política pública (incorporación de un nivel político internacional a los niveles de un país), se considera al cooperante (en este caso, la Comisión Europea) como una organización internacional, inserta en su propio sistema político, que

⁵⁶ .- Como asienta Cabrero (2000), el modelo del *policy analysis* fue generado y ha sido desarrollado mayoritariamente por y para el espacio anglosajón. Por lo tanto, el autor propugna por entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta dónde algunas realidades pueden hacer uso del método. El autor concluye que "La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades." (Cabrero, 2000: 221-222).

participa con sus propias directrices pero en interacción con el sistema político nacional en el que interviene (en este caso, en Guatemala y México).

Cuadro 1.3. Diferentes tradiciones en la elaboración de políticas públicas

| | Origen y tradición del modelo de políticas públicas (similar al estadounidense) | Origen y tradición de un modelo autoritario en transición (similar al mexicano) |
|---|--|---|
| Régimen político | <ul style="list-style-type: none"> • Pluralista • Triángulo: gobierno-Congreso-ciudadanía • Democracia centrípeta (sistema institucionalizado) | <ul style="list-style-type: none"> • Estatista • Gobierno omnipresente ("gubernamentalidad") • Democracia incipiente y centrífuga (sistema corporativo en caos) |
| Proceso de política pública 1. Definición de la agenda 2. Formulación y diseño 3. Implementación 4. Evaluación | <ul style="list-style-type: none"> • Permeabilidad • Componente exógeno fundamental • <i>Outside initiative model</i> • Confrontación de grupos expertos diversos • Redes de profesionales • Propensión a la mezcla público-privado o gubernamental-no gubernamental • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y legitimidad • Evaluación pública • Información pública • <i>Policy Learning</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Propensión al hermetismo • Componente endógeno determinante • <i>Inside initiative model</i> • Autarquía de grupos expertos gubernamentales • Red de interacción personal • Propensión a la gestión gubernamental exclusiva o privada exclusiva • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad • Evaluación interna • Información privada • Incipiente <i>Policy Learning</i> • Creciente <i>Political Learning</i> |
| Referentes institucionales | <ul style="list-style-type: none"> • Arenas delimitadas de política (acuerdos básicos) • <i>Accountability</i> • Regulación cruzada (pesos y contrapesos) • Federalismo cooperativo • Burocracia profesional • Marco legal rígido • Proclive a la relación directa entre actores | <ul style="list-style-type: none"> • Arenas inestables de política (inexistencia de acuerdos) • Rendición de cuentas a camarillas o a partidos • Laxitud regulatoria • Federalismo entre la subordinación y la ruptura • Burocracia inestable sujeta al ritmo político • Marco legal sujeto a la negociación |
| Tradiciones de la acción colectiva | <ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la cooperación entre grupos • Configuración horizontal de jerarquías • Dirección por construcción de consensos • <i>Mutual adjustment</i> • Mecanismos de resolución de conflictos | <ul style="list-style-type: none"> • Proclive a la creación de estructuras de intermediación • Propensión a la dominación intergrupal • Configuración vertical de jerarquías • Dirección por ejercicio de autoridad • Subordinación o conflicto • Conflicto latente en permanencia |
| Concepción de políticas | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como procesos en el ámbito de la acción pública • Sistemas de acción regulada • Procesos de acción para garantizar <i>governance</i> (equilibrio) | <ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como acción de las autoridades públicas • Sistemas de acción gubernamental • Procesos de acción para garantizar la gobernabilidad (control) |

Fuente: (Cabrero, 2000: 220).

Torreblanca (2002) ha recordado que, al estudiar las políticas públicas, se suele dar por sentado, ya sea, la existencia de un Estado con sus atributos clásicos, o la presencia de un sistema político con relaciones horizontales entre diferentes poderes del Estado y relaciones verticales entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, señala que en el caso de la Unión Europea, "tanto su evidente falta de estatalidad como la casi imposible clasificación de sus sistema político tienden a convertir este paso previo al estudio de las políticas públicas en

el principal problema de investigación" (Torreblanca, 2002: 269). Para ello, basándose en diferentes principios organizativos y actores principales, propone tres caracterizaciones sobre la Unión Europea: la Unión Europea como organización internacional, como sistema político, y como nueva forma de dominación (ver cuadro 1.4).

Cuadro 1.4. Diferentes enfoques para estudiar a las políticas públicas en la Unión Europea

| | Organización internacional | Sistema político | Nueva forma de dominación |
|--------------------------------------|--------------------------------------|---|--|
| Principios organizativos | Soberanía de los Estados | Supremacía del derecho comunitario, división de poderes horizontal y vertical | Heterogeneidad. Complejidad. Asimetrías en los niveles de participación. |
| Actores principales | Gobiernos nacionales | Instituciones europeas y coaliciones transnacionales | Redes horizontales. Expertos y jueces |
| Carácter de las negociaciones | Juegos de doble nivel entre estados | Negociaciones entre instituciones europeas y coaliciones de intereses socio-económicos | Deliberación acerca de normas y principios. Correcta ampliación de las normas |
| Objeto de las negociaciones | Satisfacción de intereses nacionales | Instituciones: aumentar su poder. Coaliciones: obtener regulaciones favorables a sus intereses | Extender la importancia y ámbito de aplicación de las normas supranacionales. Liberar a los mercados de interferencias políticas. |

Fuente: (Torreblanca, 2002: 277).

En la presente investigación se combinan los enfoques de "Organización Internacional" y "Sistema Político" para estudiar los proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea. Se enciente así que la política pública objeto de estudio (los proyectos de cooperación al desarrollo) es resultado de los acuerdos básicos de las diferentes relaciones entre los sistemas políticos, mismos que son ejecutados por distintas organizaciones que trabajan en un territorio espacial y temático específico pero que participan (son influenciadas e influyen) en diversos subsistemas políticos que incluyen cinco niveles: Internacional (europeo), Nacional (mexicano y guatemalteco), Intermedio (estatal y departamental), Local (municipal) y Comunal. En ese sentido, el análisis se enfoca en la organización gestora de la

política pública, tal como se muestra en el siguiente apartado, donde se expone dicha metodología.

1.2.2. La metodología del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo

El modelo de análisis de políticas públicas para estudiar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo que se expone a continuación, dicho a grosso modo, estudia el desempeño de la organización gestora del proyecto y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública (Ver Gráfico 1.3).

De esta forma, los pilares del modelo analítico son cinco herramientas conceptuales: el esquema de fases de políticas públicas y las perspectivas de análisis basadas en el proceso organizacional, en los actores (pluralismo), y en las variables estructurales (neomarxismo) e institucionales (neoinstitucionalismo).

En primer lugar, el esquema de fases o estadios de las políticas públicas se utiliza para organizar el estudio de las políticas concibiéndolas como intervenciones con procesos, si bien no lineales, pero sí con una secuencia inicial y final. Aunque se reconocen las limitaciones de ésta perspectiva⁵⁷ (es decir, que las políticas públicas suelen contener procesos elásticos, irregulares y hasta caóticos), el esquema de fases se utiliza para describir analíticamente el inicio, el desarrollo y el final del proyecto a investigar (o, lo que es lo mismo, sus planteamientos, su aplicación y sus resultados). Por lo anterior, en el modelo de análisis de la presente investigación, siguiendo a Ballart (1993), se plantea el estudio de tres fases: Formulación, Implementación y Evaluación⁵⁸.

En segundo lugar, la perspectiva del proceso organizacional, tal como afirma Elmore (2003), emerge del reconocimiento de que "las políticas no se pueden comprender al margen y separadamente de los medios de su ejecución." (Elmore, 2003: 185). Por lo tanto, el análisis a la organización ejecutora de la política pública no es un elemento complementario a los

⁵⁷.- Para Grau, las principales críticas al esquema de fases de las políticas públicas son de dos tipos: "por un lado, éstas se han dirigido a poner de manifiesto la irrealidad de las fases y a subrayar el poco acierto científico de pensar las políticas a partir de un orden lógico y sucesivo. Por otro lado, las críticas se han orientado a señalar el carácter descriptivo y atóxico del esquema, o, dicho de otra manera, a señalar la incapacidad del esquema de fases para explicar cuestiones de fondo, es decir, para explicar causas y consecuencias, cambios y variaciones en las políticas." (Grau, 2002: 47).

⁵⁸.- Comúnmente, los estudiosos de las políticas públicas plantean seis fases: identificación y formulación de problemas; formulación y legitimación de alternativas de acción; puesta en marcha de la política; y evaluación.

estudios de las políticas públicas, sino un factor primordial. En esta investigación se analiza a la organización gestora de los proyectos de desarrollo siguiendo los postulados de Allison (2007), Elmore (2003), y Osuna y Márquez (2000).

Por su parte, la consideración de los actores participantes en los proyectos de cooperación al desarrollo es trascendental para la presente investigación pues su análisis supone el reconocimiento de quienes, al verse afectados por la intervención y participar en ella (ya sea a favor o en contra), son un elemento esencial para el desarrollo de la política pública. En virtud de ello, y siguiendo las premisas de Meltsner (2007), Pressman y Wildavsky (1998), Rein y Rabinovitz (2003), y Vedung (1996), se identifican y clasifican los actores que intervienen en los proyectos de cooperación al desarrollo seleccionados.

En cuarto lugar, dado que se consideran factores determinantes para el curso de una política pública, la investigación también toma en cuenta las condiciones estructurales; es decir "la parte de la realidad que conforma las condiciones externas del programa, cuyas variables afectan a su ejecución y sobre las cuales los planificadores y gestores no tienen un control directo, pero que necesariamente hay que sopesar para garantizar el éxito de la intervención." (Osuna y Márquez, 2000: 36). El modelo de análisis utiliza también una perspectiva estructural en la cual, considerando los enfoques de Sabatier y Mazmanian (2003), Osuna y Márquez (2000), van Meter y van Horn (2003), y del Enfoque del Marco Lógico⁵⁹, valora las condiciones sociales, políticas y económicas del territorio donde la política pública se ejecuta. Estas condiciones estructurales serán de utilidad para el análisis explicativo de la participación de los pueblos indígenas.

Finalmente, el análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo también reconoce la importancia de las instituciones para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas

⁵⁹.- El Enfoque de Marco Lógico (en adelante, EML) es una herramienta analítica para la planificación y gestión de proyectos orientados por objetivos que se aplica en la mayoría de organizaciones que llevan a cabo proyectos de cooperación al desarrollo (entre ellas, la Unión Europea y el Banco Mundial). El EML es una manera de estructurar los principales elementos de un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los insumos previstos, las actividades planeadas y los resultados esperados. En el EML se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna. El EML considera tres componentes en la matriz de cada intervención: la jerarquía de objetivos, los criterios de evaluación y los factores de desarrollo (en este último factor donde se enfatiza el análisis a las condiciones socioeconómicas). Cfr. IUDC (1993) y MAE (2001). Ciertamente, se reconoce el uso generalizado del EML como instrumento de evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo. Sin embargo, en esta tesis doctoral tiene el objetivo de aportar un modelo de análisis desde la Ciencia Política, de manera que el EML sólo se utiliza como herramienta auxiliar al mismo.

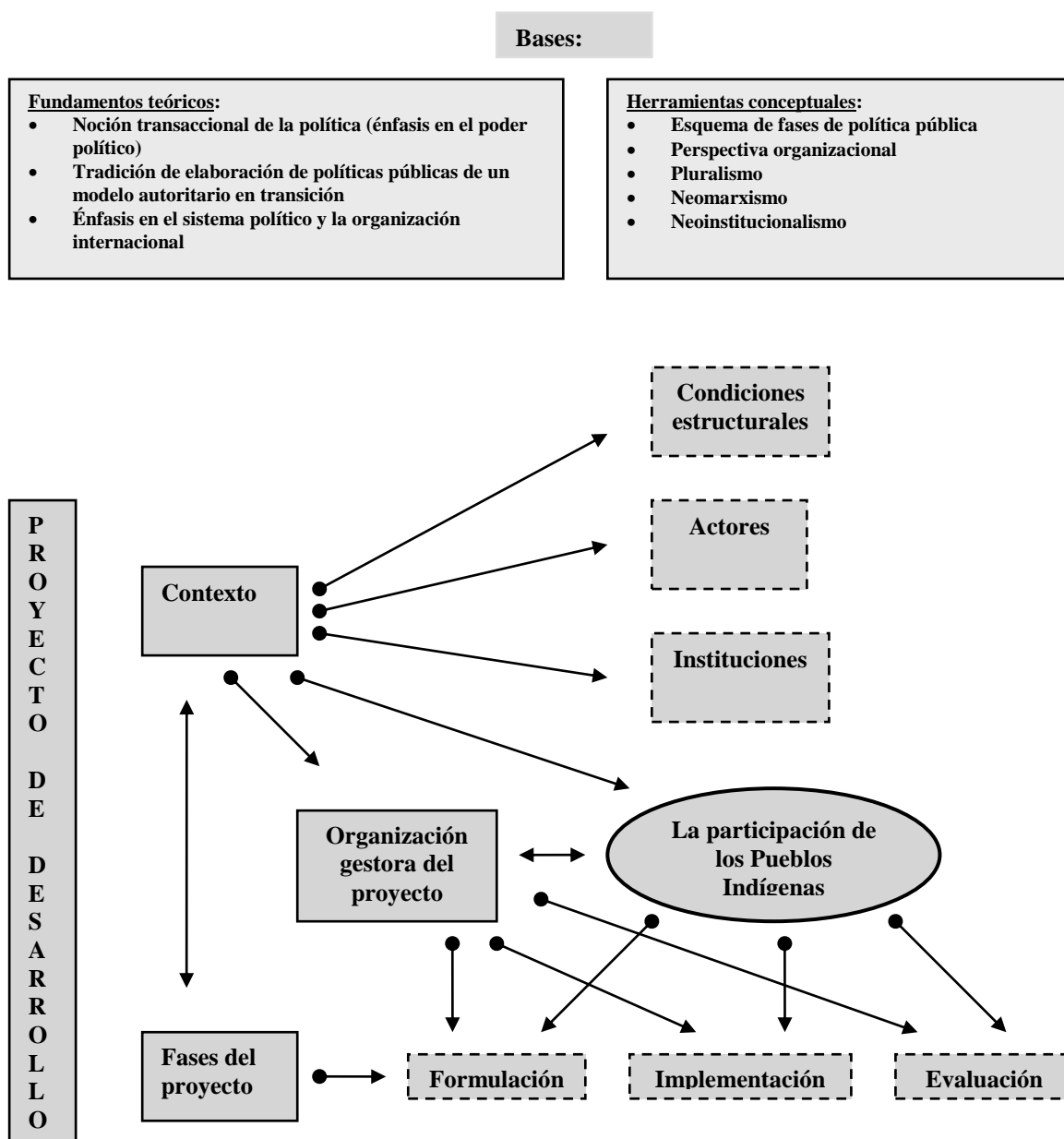
públicas. Así, reconociendo la diversidad de definiciones y enfoques analíticos⁶⁰, en la presente investigación, siguiendo a North (1995), March y Olsen (1997) y Peters (2003), se define a una institución política como el marco (formal o informal) que, al afectar el comportamiento de los sujetos sociales, determina las fronteras de los procesos políticos dando orden, estabilidad y certidumbre a la interacción de los actores políticos mediante la creación de acciones pautadas y la determinación de las oportunidades (a través de incentivos y castigos), construyéndose así expectativas, interpretaciones y preferencias. Es decir, como lo asienta Sánchez Ferrer⁶¹, las normas, valores y reglas de lo político.

Establecidas sus bases teóricas y herramientas conceptuales, el gráfico 1.3 expone esquemáticamente el modelo de análisis aplicado a los proyectos de cooperación al desarrollo de la investigación doctoral.

⁶⁰.- Como lo señala Peters, existen seis tipos de institucionalismo: normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional y social. (Peters, 2003).

⁶¹.- "En los estudios basados en el institucionalismo el factor clave a la hora de explicar las políticas públicas es el conjunto de normas, valores y reglas de actuación que determinan el comportamiento de los actores políticos. Es decir, no cuenta tanto quiénes son los actores, sus preferencias o sus estrategias, como las normas que se han consolidado en un contexto dado, los valores predominantes en un sistema político o los procedimientos de actuación política y administrativa que se han consolidado en un área política determinada." (Sánchez Ferrer, 2002: 223).

Gráfico 1.3. Modelo de análisis de políticas públicas para investigar la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo



Fuente: Elaboración propia

El estudio a los proyectos de cooperación al desarrollo, según la metodología establecida, se realiza con un itinerario marcado por los siguientes ejes analíticos:

A. Contexto

El contexto se define como el espacio de acción de una política (el territorio- real o simbólico- hacia dónde ésta se dirige y ejecuta). En esta investigación, el contexto lo constituyen las condiciones estructurales, los actores y las instituciones. Cada elemento se examina de la siguiente forma:

A1. Condiciones estructurales

Se realiza una descripción analítica de las condiciones económicas, sociales e historial político del territorio donde se ejecuta la intervención, vinculando cada aspecto con los pueblos indígenas.

La descripción de las condiciones estructurales sirve para definir lo que Meltsner (2007) ha denominado *policy space* (espacio de la política): el espacio que contiene "aquellos ingredientes políticos que nos permiten comprender una amplia gama de problemas (...). Todo sistema político contiene un número determinado de espacio de políticas que se superponen unos a otros." (Meltsner, 2007: 371)

Precisado el *policy space*, se procede a identificar el *policy issue area* (área de acción de la política), el cual se refiere al territorio específico de la política. Así lo conceptualiza Meltsner: "el área de acción de la política es esa parte del entorno que está directamente ligada con el análisis de una política particular." (Meltsner, 2007: 371).

La definición del *policy issue area* se efectúa mediante los actores y las instituciones.

Las fuentes de información para la categoría "condiciones estructurales" son:

- Estadísticas económicas y sociales de Organismos Públicos Oficiales e Internacionales.
- Historial y elementos básicos sobre el sistema político específico.
- Datos de participación indígena.

A2. Actores

Se elabora una clasificación de los actores vinculados con la política pública. En esta investigación, reconociendo los postulados de Gomá y Subirats (1998), Meltsner (2007), y Subirats (1989), se define a un actor como aquel individuo, grupo, coalición o

entramado/comunidad (*policy network/policy community*) que comparte algún espacio temático, territorial u organizacional con el tema de los pueblos indígenas.

La clasificación de los actores se realiza mediante tres pasos. En primer lugar, en complemento a los tipos de participantes establecidos por Vedung (1996: 96), se confecciona un mapeo de actores que identifica y enumera a los principales actores bajo la siguiente tipología exhaustiva:

- 1) Pueblos indígenas
- 2) Ciudadanía en general;
- 3) Actores gubernamentales nacionales, estatales y locales;
- 4) Actores políticos;
- 5) Actores económicos;
- 6) Organizaciones sociales;
- 7) Comunidad académica
- 8) Otros programas, proyectos y políticas similares.

En segundo lugar, en apego a las premisas de Meltsner (2007) y Pressman y Wildavsky (1998), se caracteriza a los actores según el siguiente modelo:

- a) Posicionamiento frente al proyecto o el tema de la participación de los pueblos indígenas: a favor (1), indeciso (2), en contra (3)
- b) Consistencia del posicionamiento: invariable (1), variable (2)
- c) Intensidad de la preferencia: alta (1), media (2), baja (3)
- d) Motivaciones: lo que los actores piden o toman
- e) Tipos de recursos de los actores:

Cuadro 1.5. Lista de recursos genéricos de los actores

| Recurso genérico | Ejemplo de recursos específico |
|------------------|--|
| Material | Un empleo con alta remuneración |
| Simbólico | Pertenencia a un comité del Congreso de alto rango |
| Físico | Violencia en las calles |
| Posición | Oficina de la presidencia |
| Información | Experiencia en cabildeo |
| Habilidad | Sentido de la oportunidad |

Fuente: (Meltsner, 2007: 380).

- f) Fortaleza de los recursos: fuertes y débiles (1,2)

Finalmente, se les ubica en un esquema que va desde promotor del proyecto (a1, b1, c1, f1) hasta opositor del proyecto (a3, b1, c1, f1).

Las fuentes de información para la categoría "actores" son:

- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

A3. Instituciones

Se redacta un cuadro comparativo de lo que, en palabras de Colino (2002), son los niveles constitucional⁶² y normativo y cognitivo de interacción⁶³. Esto es, los marcos legales, las reglas y los valores/orientaciones en torno al tema de los pueblos indígenas (con énfasis en la participación) en los territorios de acción de las políticas públicas.

Las fuentes de información para la categoría "instituciones" son:

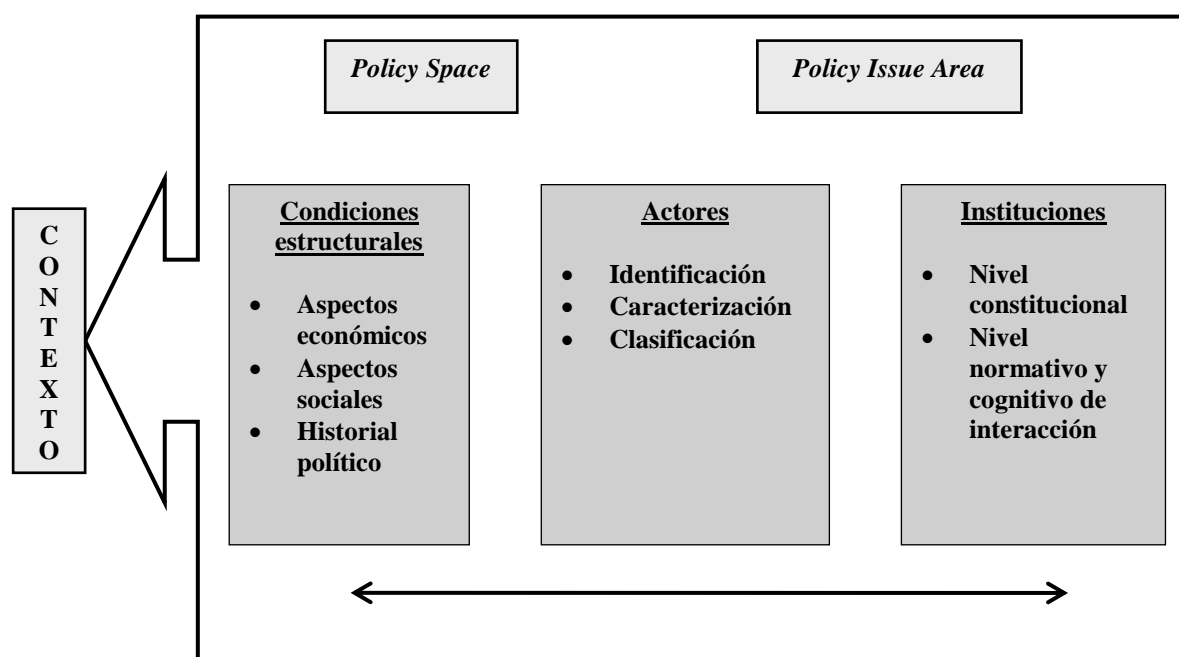
- Leyes relativas a los Pueblos Indígenas, la participación y la consulta.
- Estudios e investigaciones sobre cultura y valores políticos.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

El gráfico 1.4 muestra esquemáticamente los ejes analíticos del elemento "contexto" del modelo de análisis a los proyectos de cooperación al desarrollo en la presente investigación.

⁶².- El nivel constitucional establece tres elementos: 1) quién participa y con qué competencias en la adopción e implementación de las políticas y los recursos legales de cada grupo de actores; 2) quién resuelve las disputas sobre políticas y, por tanto, quién puede imponer sus opciones de política en caso de conflicto; 3) los actores con capacidad de veto y los procedimientos legales para ejercerlo. (Colino, 2002: 318).

⁶³.- El nivel normativo y cognitivo de interacción incide en tres elementos: 1) Determina los comportamientos y las orientaciones normativas (preferencias) y cognitivas (percepciones) de los actores individuales y colectivos mediante la internalización de las ideas y creencias de política pública insertas en los objetivos institucionales de las organizaciones; 2) Determina el nivel de confianza mutua y expectativas sobre el comportamiento de los demás actores; 3) Proporciona argumentos legitimatorios del cumplimiento de las políticas incluso contra los intereses propios o de otros actores. (Colino, 2002: 318).

Gráfico 1.4. Ejes analíticos de la categoría "Contexto" del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo



Fuente: Elaboración propia

B. Fases del proyecto y organización gestora

B1. Formulación

La formulación es entendida como la fase inicial de la política pública en donde tiene lugar la identificación de problemas y la necesidad de atención pública de los mismos y, por lo tanto, su entrada en las agendas. Asimismo, en esta fase, se realizan los planteamientos necesarios para la adopción y diseño de la política seleccionada.

El análisis de la fase de formulación se divide en dos apartados. En primer lugar, se estudia la propia formulación de la política examinando la formación de la agenda⁶⁴, el estilo de políticas (*policy style*)⁶⁵ y el tipo de políticas según la tipología de Lowi (2007).

⁶⁴.- La formación de la agenda se entiende como "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública". (Elder y Cobb: 1996: 77).

⁶⁵.- El *policy style*, como lo indica Corzo (2002), se refiere a cómo afronta el gobierno la solución de problemas públicos, cómo se eligen las alternativas que solucionan los problemas, cómo se definen estos problemas en función de un estilo concreto de tomar decisiones y si esto condiciona la posición adoptada en diferentes modificaciones que se realiza esta política pública. (Corzo, 2002: 357).

Según Elder y Cobb (1996) y Meny y Thoening (1992), las agendas pueden ser de dos tipos:

1) Agenda sistémica o coyuntural, que es el conjunto de asuntos aceptados por la sociedad como temas que requieren atención de la autoridad pública, pero sin ser de competencia habitual.

2) Agenda institucional, formal o gubernamental: que son aquellas cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la habitual atención pública y como asuntos que caen en la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental.

La anterior clasificación es la base para caracterizar la agenda en la que se incrusta cada proyecto de cooperación al desarrollo.

Por su parte, según el esquema propuesto por Richardson (1982), las políticas pueden seguir un estilo marcado por elementos anticipativos o reactivos, y consensuales o impositivos (ver Gráfico 1.5), lo cual también sirve como referente de análisis para la formulación del proyecto de desarrollo.

Con respecto al tipo de políticas, Lowi (2007) ha señalado la existencia de cuatro tipos de ellas:

Distributivas.- Son aquellas que dan facilidades o privilegios incondicionalmente. Es una arena relativamente pacífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles.

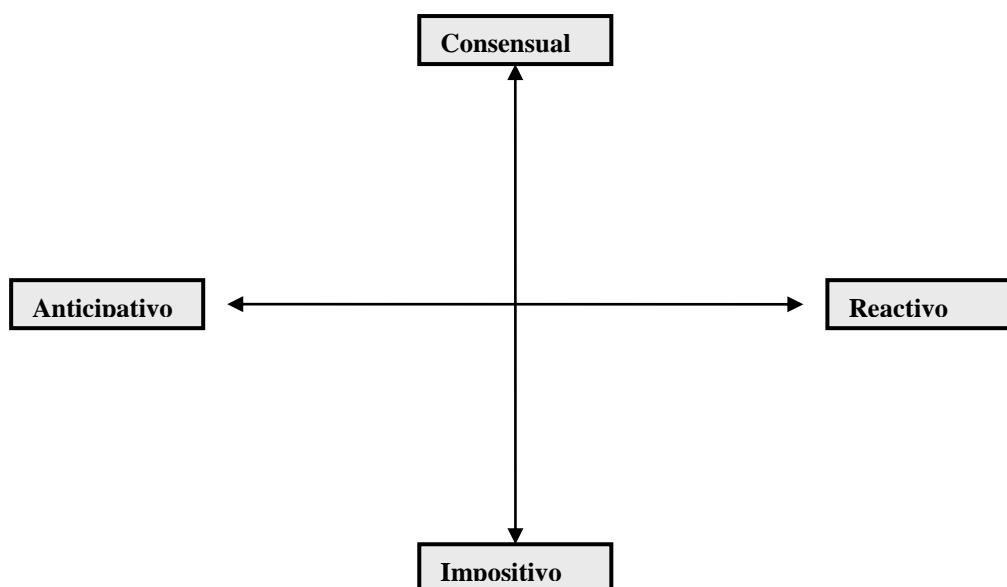
Regulativas.- Son las que imponen obligaciones a los individuos que se formulan por una autoridad pública con la intención de influir en el comportamiento de los ciudadanos, de manera individual o colectiva. Se trata de una arena relativamente turbulenta, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión.

Redistributivas.- Abordan las cuestiones vinculadas a las relaciones de propiedad, poder político y escalafón social, por lo que tienden a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva.

Constitutivas.- Son aquellas que tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

El tipo de políticas de Lowi (2007) sirve de base analítica para la caracterización del tipo de política que corresponde a cada proyecto de desarrollo.

Gráfico 1.5. Estilos de hacer políticas según el esquema propuesto por Richardson (1982)



Fuente: (Corzo, 2002: 358).

Finalmente, la segunda parte del análisis a la fase de formulación corresponde al diseño de la política pública. Tal como lo asientan Osuna y Márquez (2000), el objetivo de este tipo de análisis es evaluar la racionalidad y coherencia del diseño del programa (Osuna y Márquez, 2000: 28-29). Por lo anterior, siguiendo la propuesta de evaluación conceptual de Osuna y Márquez (2000), el análisis al diseño de la política pública examina la relevancia, pertinencia y coherencia interna del proyecto (Osuna y Márquez, 2000: 31-46). Cada factor se constituye de los siguientes principios analíticos:

a) Relevancia.- Se analiza el diagnóstico de los problemas realizado en los postulados del proyecto; es decir, conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los problemas, potencialidades y población objetivo. Aquí se verifica:

a1.- Que la identificación de los problemas sea clara, rigurosa, completa y que se planteen elementos medibles, así como fuentes de información que justifican tales planteamientos.

a2.- Que se indiquen las causas y consecuencias de los problemas.

a3.- Que se defina a la población objetivo indicando si se ha realizado un estudio de necesidades, cómo es su cuantificación, cuáles son las características que debe poseer para ser seleccionada, y cómo es el tipo de cobertura prevista por el programa.

a4.- Que el proyecto sustente sus afirmaciones en estudios sobre el contexto político, social, económico y legal del territorio en donde operará la política.

b) Pertinencia.- Se analiza la calidad en la formulación de los objetivos. Aquí se examina:

b1.- Que los objetivos señalen claramente los compromisos asumidos por el proyecto sobre bases medibles y observables.

b2.- Que sean objetivos que, aunque tengan diversas proyecciones, compartan una sola meta o fin.

b3.- Que sean claros y concretos, factibles de ser medidos.

b4.- Que especifiquen un resultado o acción concreta para cada actuación determinada.

b5.- Que se hayan previsto fechas para la consecución de objetivos.

c) Coherencia interna.- Se analiza lo que en el Enfoque de Marco Lógico (IUDC, 1993; MAE 2001) se llama "jerarquía de objetivos" o "lógica de intervención": la racionalidad interna entre metas y recursos, organizándolos de lo particular a lo general bajo la siguiente tipología: recursos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo general.

Las fuentes de información para el análisis a la fase de formulación son:

- Documentos rectores del proyecto (Programa Operativos Global y Programas Operativos Anuales).

B1.1. Organización gestora del proyecto

Dado que surge de la formulación (sus lineamientos básicos se localizan en el documento rector del proyecto) pero participa en el resto de las fases del proyecto, la organización gestora del proyecto se investiga en este apartado (inmediatamente después de la fase de formulación y antes de la de implementación).

En correspondencia con las guías de Allison (2007), Elmore (2003), Osuna y Márquez (2000), y Sabatier y Mazmanian (2003), se estudian dos aspectos de la organización gestora del proyecto: la división de funciones (organigrama) y la suficiencia de recursos. En la parte de la división de funciones, se examina la asignación de las funciones de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación en las diferentes unidades administrativas integrantes de la organización, comprobando la adecuada definición de tareas, coordinación y comunicación en el proyecto. Con respecto a los recursos de la organización, se exploran la existencia de tres

tipos: humanos (tipo de reclutamiento, cantidad y calidad), económicos (cantidad, asignación presupuestaria, utilidad) y temporales (disponibilidad de tiempo para ejecutar las tareas).

Las fuentes de información para el análisis a la organización gestora del proyecto son:

- Documento rector del proyecto.
- Documentos administrativos internos.
- Entrevistas a integrantes de la organización gestora del proyecto.

B2. Implementación

Se le define como la fase de la política en la cual ésta se ejecuta a través de acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos previamente establecidos⁶⁶.

Tal como lo han sostenido Berman (2003), Sabatier y Mazmanian (2003), y Subirats (1989), los estudios sobre la implementación (*implementation research*) tienen el objetivo de analizar los factores que explican los resultados del programa (generalmente, el porqué no se consiguieron los objetivos previstos).

En esta investigación, la fase de implementación se analiza, en primer lugar, teniendo la premisa de que la implementación implica planteamientos condicionados por el contexto en el que se llevan a cabo⁶⁷. De esta forma, se utiliza un enfoque intermedio entre los modelos de implementación conocidos como "de arriba hacia abajo" (*top down*)⁶⁸ y "de abajo hacia

⁶⁶ .- Para Berman, "La implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad". (Berman, 2003: 285). Para Thoening, implementar es "aplicar un programa de acción a un problema planteado." Para Rein y Rabinovitz, la implementación es "1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) medida por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas" (Rein y Rabinovitz, 2003: 148). Para van Meter y van Horn, "la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas." (Van Meter y Van Horn, 2003: 99-100). Para Aguilar Villanueva, la implementación "es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva." (Aguilar, 2003: 47).

⁶⁷ .- Es decir, retomando el concepto de *adaptación mutua* de Paul Berman: "proponemos la hipótesis de que la micro-implementación efectiva se caracteriza por la *adaptación mutua* que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional." (Berman, 2003: 304-305).

⁶⁸ .- Modelo analítico que se inclina por análisis a partir de la primacía jerárquica de la autoridad.

arriba" (*bottom up*)⁶⁹. En segundo lugar, la fase de implementación se analiza bajo perspectivas descriptivas y analíticas. Es decir, explicando el proceso administrativo de la implementación y los factores que la condicionan.

Bajo las directrices anteriores, se procede a clasificar la implementación de cada proyecto de desarrollo según las ideas de Paul Berman, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, y Martin Rein y Francine Rabinovitz. En primer lugar, Rein y Rabinovitz (2003) señalaron la existencia de tres imperativos en los actores: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (Rein y Rabinovitz, 2003: 148-149). Es decir, para estos autores el proceso de implementación de la política se rige por el respeto a la racionalidad legal, misma que está mediada por la racionalidad definida por los servidores públicos, la cual requiere consenso interno y externo.

Por su parte, Pressman y Wildavsky (1998), propusieron un esquema analítico para explicar el fracaso en la etapa de la implementación. En su propuesta establecieron dos factores: la multiplicidad de participantes y perspectivas y la multiplicidad de puntos de decisión y aclaración.

La multiplicidad de participantes y perspectivas señala que en la implementación de las políticas públicas intervienen diferentes actores con diversas actitudes y grados de compromiso, lo que convierte los grandes objetivos de la política en metas particulares. La multiplicidad de puntos de decisión y aclaración indica que en la ejecución de las políticas públicas existen "puntos de decisión" (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante) y "puntos claros" (cada que se requiere que un participante dé su aprobación por separado). Así, todo proceso de implementación tiene varios 'puntos de decisión' -conlleva determinadas decisiones de acción colectiva- y cada decisión a tomar tiene varios 'claros' -conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa-.

⁶⁹ .- Modelo analítico que se inclina por análisis partiendo de los ciudadanos y/o los "burócratas a nivel de calle" (*street-level bureaucrats*).

Finalmente, Berman (2003: 13) estableció una tipología en la cual argumentó que la implementación puede seguir una de cuatro rutas:

- 1) Ausencia total de implementación.- en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni en el comportamiento del prestador de servicios;
- 2) Cooptación.- la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes;
- 3) Aprendizaje tecnológico.- que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan; o
- 4) Adaptación mutua.- que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios.

Las fuentes de información para el análisis de la fase de implementación son:

- Documento rector del proyecto.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

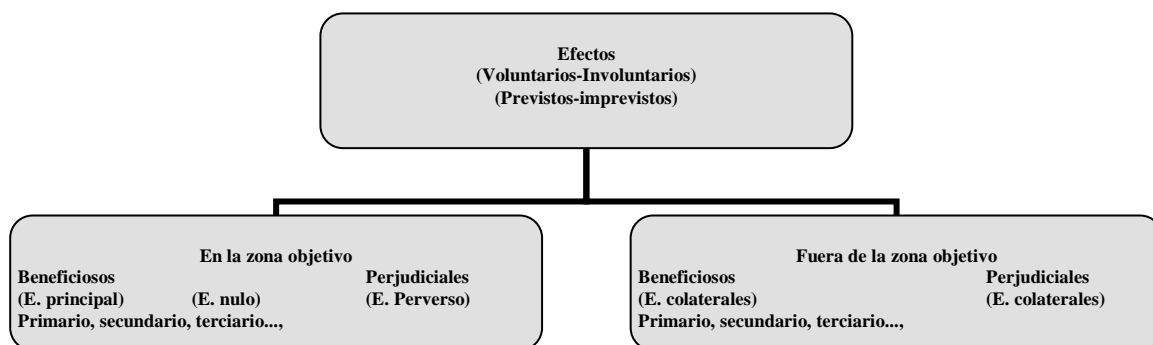
B3. Evaluación

La evaluación se define como el examen de los resultados⁷⁰ producidos por una intervención. En la fase de evaluación, por tanto, se analiza la percepción de los gestores y de la población sobre los resultados de la política. Para ello, se ha dividido la evaluación en dos tipos: interna y externa. La evaluación interna se concentra tanto en los encargados de la administración del proyecto como en el público objetivo del mismo. Por su parte, la evaluación externa se enfoca en los actores externos al proyecto (ya sean organizaciones independientes que han evaluado al proyecto u organizaciones y actores que, por su concurrencia espacial o temática, se interesan en el proyecto).

Con los ejes analíticos anteriores, se determinan los efectos producidos por la política siguiendo la propuesta de Vedung (1996), en la cual se indica que una intervención produce tres tipos de efectos: principales, nulos, y perversos; siendo éstos voluntarios e involuntarios, así como previstos e imprevistos, en la zona objetivo o fuera de la misma. (Ver Gráfico 1.6).

⁷⁰.- Como lo asienta Vedung, las evaluaciones no sólo deben concentrarse en el análisis del cumplimiento de los objetivos de un programa sino, sobre todo, en los efectos que éste produce. (Vedung, 1996).

Gráfico 1.6. Efectos principales, nulos y perversos de intervenciones públicas



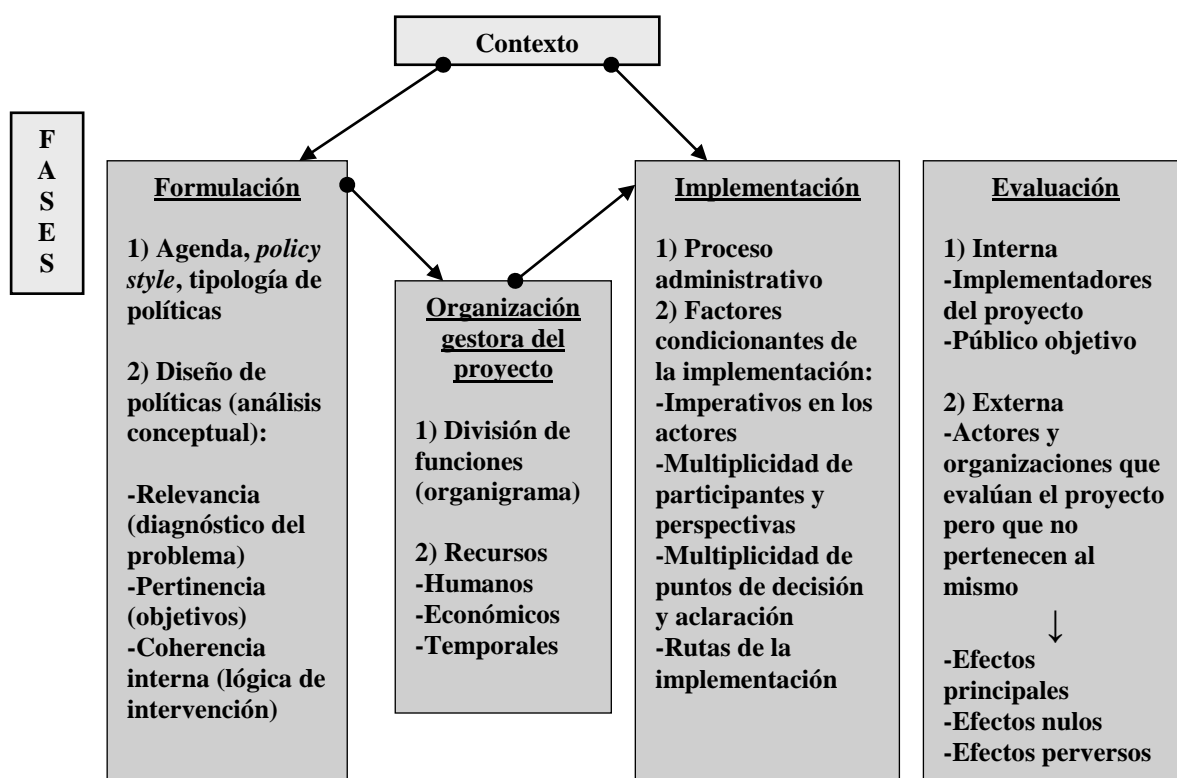
Fuente: (VEDUNG: 1996: 79).

Las fuentes de información para el análisis a la fase de evaluación son:

- Documento rector del proyecto.
- Documentos de evaluación al proyecto encargados por la organización gestora.
- Entrevistas a gestores del proyecto, público objetivo, académicos, y miembros de organizaciones.

El gráfico 1.7 sintetiza los ejes analíticos del modelo expuesto en este apartado.

Gráfico 1.7. Ejes analíticos del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo



Fuente: Elaboración propia

1.3. Limitaciones del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo

El modelo utilizado para el análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo, anteriormente expuesto, tiene el objetivo de servir a los lineamientos de la presente investigación, por lo tanto, no se postula como un modelo analítico general para la participación, los pueblos indígenas o los proyectos de cooperación al desarrollo, sino que se ha diseñado intentando que se ajustase a las particularidades del objeto de la investigación, aunque estas puedan encontrar similitudes en otros ámbitos y se pueda probar su aplicación.

A pesar de su utilidad específica para la investigación doctoral, esta metodología de análisis no estuvo exenta de limitantes, ya sea por enfoques o herramientas analíticas, que encauzaron el cumplimiento del objetivo de la investigación.

En primer lugar, la aproximación metodológica tiene principalmente un carácter cualitativo. Es decir, que sin ausencia total de información cuantitativa, el modelo analítico se basa más en técnicas vinculadas a la interpretación de la realidad que a técnicas vinculadas a la interpretación de datos duros. Esto es así porque, dado el tema de la investigación, se prefirió comprender la realidad política por medio de la participación de sus actores (dándoles voz) que a través de números que, por sí solos, no bastaban para un análisis a profundidad como el que se propone en la investigación⁷¹. Por ejemplo, la cantidad de asistentes a un seminario promovido por un proyecto de desarrollo dice muy poco respecto a cómo fueron seleccionados esos participantes, cuáles fueron sus motivaciones de asistir o si representaban realmente a su comunidad de origen.

Aun así, se reconoce que el énfasis en la investigación cualitativa conllevó un importante riesgo de validez y, con ello, posibilidades de sesgo. Para controlar tal riesgo, amén de la observación participante, se decidió entrevistar a todos los actores vinculados al campo temático del proyecto de desarrollo dándoles la misma batería de preguntas y confrontando

⁷¹ .- Para otros modelos de análisis a la cooperación al desarrollo, revítese: Alonso y Fitzgerald (2003), el cual se enfoca en la eficacia de la ayuda al desarrollo; Gómez Galán y Sanahuja (2001), que estudia la cooperación desde un análisis del sistema internacional; Iglesia-Caruncho (2005), que observa los impactos socio económicos de la cooperación al desarrollo; Piqueras Infante (2008), el cual es un compendio de análisis críticos sobre la cooperación al desarrollo; y Varela de Ugarte (2007), el cual se concentra en los aspectos del diseño de los proyectos.

sus enfoques con los del resto de los actores. En este caso, la triangulación de fuentes se presentó como una solución para garantizar una mayor validez en la presente investigación.

En segundo lugar, el análisis de la participación se enfoca en los aspectos vinculados a las estructuras, instituciones y organizaciones políticas. No obstante, para complementar el enfoque, se han incorporado nociones de otras disciplinas, tales como el Derecho, la Antropología, y los estudios del desarrollo que, según se ha ido comprobando, resultan imprescindibles para estudiar el fenómeno de la participación de los pueblos indígenas.

Por su parte, el método aplicado para el análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo también se concentra en lo que Aguilar (2007b) catalogó como "noción transaccional de la política". Así que los enfoques de análisis de políticas técnicos, administrativos y económicos son considerados como complementarios al enfoque político. Por ello, en el modelo respectivo se excluyeron herramientas analíticas del tipo costo/beneficio en las consideraciones sobre la eficacia y la eficiencia del proyecto⁷².

En tercer lugar, debido a las limitaciones temporales (esta investigación llevó a cabo su trabajo de campo en 2007 y 2008), fue imposible obtener información sobre las fases de la formulación o el inicio de la implementación de los proyectos cuando éstas sucedían (en ambos proyectos, entre 2002 y 2006); de manera que el análisis ha tomado un enfoque de evaluación del tipo "ex post".

En cuarto lugar, dado que modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo estudia el desempeño de la organización gestora del proyecto y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública, éste se concentra en el territorio espacial y temático de la implementación. Por lo anterior, se limitó el análisis de la estructura de la Comisión Europea y de la política europea de cooperación en general (es decir, un enfoque de relaciones internacionales), pues tal enfoque no sólo no era indispensable para responder las preguntas de la investigación doctoral, sino que además podría haber ampliado temporal y temáticamente la misma.

⁷² .- Un excelente estudio sobre la cooperación al desarrollo que emplea métodos econométricos y, en ese sentido ejemplifica las herramientas analíticas excluidas en esta investigación doctoral, es Tezanos Vázquez (2008).

Finalmente, en quinto lugar, y sobre todo en lo que se refiere al contexto, el modelo de análisis se enfoca en las directrices generales de los aspectos sociales, económicos, culturales y de historial político, por lo que se evita profundizar en los mismos. Ello, atendiendo a la postura de Grau, quien afirma que

en la disciplina de las políticas públicas lo que *no* se estudia son los procedimientos administrativos, ni la legislación, ni tampoco la organización de un gobierno, ni los grupos de presión, sino que, teniendo en cuenta todos estos aspectos como parte del contexto y como posibles variables que pueden influir, desde las políticas públicas se estudian las acciones gubernamentales y los procesos que llevan a ellas. (Grau, 2002: 34)

No obstante, aun con las limitaciones anteriores, el modelo de análisis utilizado en la presente investigación resultó confiable para el estudio de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo debido a tres características principales:

- 1) Redujo los sesgos de confirmación y disconformidad; esto es, que dio validez a la recopilación y análisis de la información pues evitó buscarla o interpretarla unidireccionalmente. En ese sentido, todas las afirmaciones de la presente tesis doctoral están sustentadas en pruebas empíricas.
- 2) Impidió la deformación profesional; o sea, que coadyuvó para que el análisis al fenómeno fuera más allá del prisma de la politología; de esta forma, se incluyeron postulados de la Antropología, el derecho, la economía y la sociología para un análisis interdisciplinario desde la ciencia política.
- 3) Contó con un pilar del método científico: la reproducibilidad. Es decir, que el método puede repetirse para volver a comprobar los resultados de la investigación de forma empírica.

En los siguientes dos capítulos se abordan los casos de estudio del Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (proyecto de desarrollo implementado en Chiapas) y del Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala, aplicando en ellos los modelos analíticos descritos en este capítulo.

Capítulo 2. El Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS), Chiapas, México

Introducción

En el presente capítulo, y como primero de los dos casos de estudio seleccionados en esta investigación, se analiza la participación de los pueblos indígenas en el “Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible” (en adelante, PRODESIS), cofinanciado por la Comisión Europea y el Gobierno del Estado de Chiapas, e implementado en Chiapas, México, de 2004 a 2008.

La exposición del presente caso de estudio atiende a los lineamientos del modelo de análisis de la investigación presentado en el capítulo 1, por lo que este capítulo consta de seis apartados. En el primer apartado se expone el contexto en el que se incorporó el PRODESIS. El contexto implica la definición del *policy space* (espacio de la política) y del *policy issue area* (área de acción de la política), a través de las condiciones estructurales (aspectos económicos, sociales y políticos), los actores y las instituciones. En el segundo apartado de este capítulo se detallan las características generales del PRODESIS en cuanto proyecto de desarrollo: objetivos, acciones, resultados esperados y estructura organizacional. En el tercer apartado, y a partir del campo de las políticas públicas, se analiza el esquema de fases del PRODESIS y su organización gestora. Esto es, la formulación (agenda y diseño de políticas), la organización (organigrama y recursos), la implementación (proceso administrativo y factores condicionantes de la implementación), y la evaluación (interna, externa y tipos de efectos producidos) del PRODESIS. En el cuarto apartado se entra de lleno al análisis de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS. Así, tal como se estructuró en el capítulo 1, se comienza con el análisis descriptivo, el cual examina la participación previa (consulta como proceso que conduce al consentimiento libre, previo e informado) y la participación sustantiva (la participación en el ciclo completo de una política pública) mediante la operacionalización de los criterios normativos establecidos para ello (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, contenido sustantivo). En el quinto apartado se expone el análisis explicativo. Esto es, la interpretación de los resultados del análisis descriptivo para caracterizar y establecer las causas de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS. Para ello, se elabora una tipología de

participación examinando los factores políticos, sociales, económicos, culturales y jurídicos que determinaron la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS. Finalmente, en el sexto apartado se presentan las conclusiones obtenidas en la investigación del caso de estudio del PRODESIS.

2.1 Contexto: espacio y área de acción (*policy space* y *policy issue area*) del PRODESIS

Para definir el territorio físico y temático en el que se estableció la intervención del PRODESIS, en este apartado se analizan tanto las características económicas, sociales y políticas (*policy space*), como la situación del movimiento indígena (*policy issue area*) en Chiapas. Posteriormente, se examinan los actores y el marco institucional concurrente a la participación de los pueblos indígenas en Chiapas.

2.1.1. Chiapas: situación política, social y económica (condiciones estructurales)

A. El Estado de Chiapas

Chiapas es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana. Se ubica en el extremo sureste del país, dentro de la región del Pacífico sur. Limita al norte con el estado de Tabasco, al este con Guatemala, al sur y sureste con el océano Pacífico, y al oeste con los estados de Veracruz y Oaxaca. Su extensión territorial es de 75.634 km², lo significa que Chiapas abarca el 3.8% de la superficie total de México (ver Mapa 1).

En el territorio de Chiapas se localizan una gran variedad de aspectos fisiográficos, climas y ecosistemas⁷³, que lo convierten en uno de los estados más ricos del país en cuanto a recursos

⁷³.- En la carta fisiográfica de Chiapas se hallan lomeríos, llanuras, llanuras costeras, sierras, mesetas, cañadas, llanuras y valles. Con respecto a los climas, en Chiapas se pueden encontrar diversas variedades que van desde el clima cálido húmedo hasta el clima templado húmedo. Los ecosistemas van desde los de tierras bajas y cálidas hasta los asociados a los bosques nubosos y fríos. Es por esa diversidad que Zebadúa afirma que las características físicas del entorno determinaron desde el inicio el desarrollo de Chiapas: “Las condiciones del terreno propias de una zona montañosa llevaron a los pobladores originales a dispersarse en pequeños asentamientos, separados entre sí por largos tramos de terreno, en algunos casos atravesados por ríos caudalosos o extensiones enormes de bosques selváticos de difícil acceso. La naturaleza actuó en contra de la concentración de los habitantes en poblaciones grandes y, por ende, de la oportunidad de producir una división del trabajo favorable al desarrollo.” (Zebadúa: 2001: 26).

naturales y biodiversidad se refiere⁷⁴. Precisamente, esa característica de la entidad ha sido motivo de constantes intromisiones y conflictos que convierten a Chiapas en un territorio en permanente disputa por la biodiversidad⁷⁵.

Mapa 2.1. Ubicación geográfica del Estado de Chiapas



Fuente: <http://www.map-of-mexico.co.uk/espanola/mapa-de-chiapas.htm> [Consultado el 20/04/09]

En cuanto a su población, según el último censo oficial del país realizado en 2005, Chiapas cuenta con una población total de 4.293.459 habitantes. Es decir, casi 400.000 personas más desde el censo anterior, levantado en el año 2000, el cual arrojó la cantidad de 3.920.892 habitantes (ver Cuadro 2.1). Dichas cifras implican un rápido crecimiento demográfico (alrededor del 2.1% anual) entre los años 2000 y 2005 en Chiapas. Además, la densidad de población es de cerca de 53 habitantes por km²; no obstante el dato, existe un proceso de concentración de la población en zonas marginales, por ejemplo, en el municipio de San Juan Chamula hay una densidad de 392 habitantes por km² (EPYPSA, 2008: 22). Asimismo, en los

⁷⁴.- En Chiapas hay abundante agua y recursos energéticos (petróleo y gas natural). Además, aporta un importante porcentaje de electricidad en el país. Asimismo, Chiapas es el segundo estado con mayor cantidad de especies de flora y fauna en México.

⁷⁵.- Tal como se constató en la investigación, las denuncias de saqueos y privatización de la biodiversidad (proceso también identificado como biopiratería) son numerosas en Chiapas. Así como los escandalosos antecedentes. Por ejemplo, en 1998 entró en marcha el proyecto ICGB Maya (International Collaborative Biodiversity Group), financiado por el gobierno de los Estados Unidos y en el cual participaron la Universidad de Georgia-Athenes, el Colegio de la Frontera Sur y el Molecular Nature Ltd. Dicho proyecto fue cancelado en 2001 debido a las numerosas denuncias y evidencias de bioapropiación, a tal grado que el gobierno mexicano negó los permisos de evaluación biotecnológica de las plantas recolectadas. Ver (Castro Soto, 2000). De esta forma, los recursos naturales en Chiapas son, cuando no un campo de batalla, al menos sí un tema polémico.

últimos años la población chiapaneca ha emigrado numerosamente hacia las grandes ciudades periféricas del estado, o hacia otras ciudades del país y del extranjero⁷⁶.

También en datos de 2005, se contabilizaron en Chiapas a 957, 255 personas hablantes de lengua indígena⁷⁷ (ver Cuadro 2.1), dato que significa poco más del 22% del total de la población chiapaneca y 15% del total de hablantes de lengua indígena en México, siendo así la segunda entidad federativa con mayor número de hablantes de lengua indígena en el país, sólo por detrás del estado de Oaxaca. (INEGI, 2005).

Cuadro 2.1. Estadísticas poblacionales en México y Chiapas, 2000 y 2005

| Concepto | Cifras año 2000 | Concepto | Cifras año 2005 |
|--|--|--|---|
| Población total en México | 97.483.412(100%) | Población total en México | 103, 263,388 (100%) |
| Población total Hablante de Lengua Indígena en México | 6.044.547 (6.2% de la población total de México) Monolingües: 1.002.236 | Población total Hablante de Lengua Indígena en México | 6.011.202 (5.82% de la población total de México) Monolingües: 720.009 Bilingües: 5.154.331 |
| Población total en Chiapas | 3.920.892 (4.02% del total de población de México) | Población total en Chiapas | 4.293.459 (4.15% del total de población de México) |
| Población total Hablante de Lengua Indígena en Chiapas | 809.592 (24.7%) Monolingües: 295.868 | Población total Hablante de Lengua Indígena en Chiapas | 957.255 (22%) Monolingües: 238.154 Bilingües: 705.169 |

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000), (2004), (2005)

Por su parte, el analfabetismo en Chiapas es alto. De hecho, según cifras oficiales de 2006, Chiapas es el estado con mayor número de analfabetos en México: 560.430 personas (el 23% de la población), las cuales son en su mayoría indígenas. (INEGI, 2005).

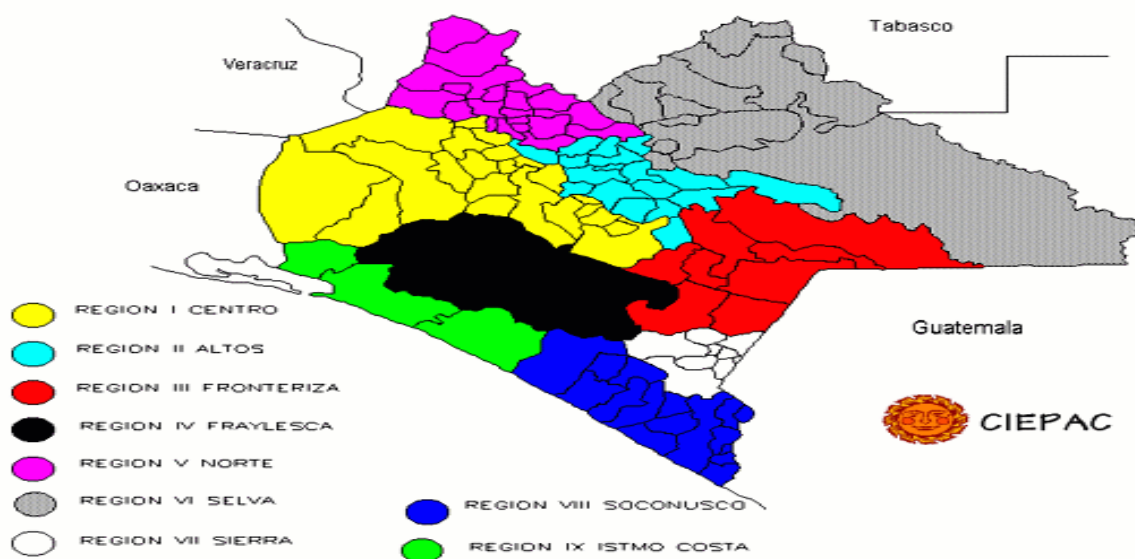
⁷⁶.- Se estima que la cantidad de emigrantes puede estar entre las 16.000 y 30.000 personas al año. Por ejemplo, en el año 2005 las remesas alcanzaron los 665 millones de dólares, mismos que fueron recibidos por una de cada tres familias de la entidad (EPYPSA, 2008: 22). En 2006, el Consejo Estatal de Población definió que el perfil mayoritario de los migrantes de Chiapas correspondió a jóvenes de 15 a 35 años, campesinos e indígenas.

⁷⁷.- Debe observarse que, si bien es un sólido referente, los datos sobre hablantes de lengua indígena no implican necesariamente la cantidad total de población indígena, pues esta, debido al entendimiento de que las identidades étnicas y culturales se transmiten con base en las relaciones genealógicas, se estima como aquellas personas que, aunque no hablen lengua indígena, viven en algún hogar donde al menos el jefe, el cónyuge o algún ascendente declaró ser hablante de lengua indígena. “La aproximación a la población indígena a partir del habla de la lengua tiende a subestimar el número de indígenas y, como consecuencia, a distorsionar el perfil de estos grupos de la población.” (CDI, 2006: 64).

Los servicios básicos tampoco están en un mejor panorama en la entidad. Por ejemplo, sólo el 20% de la población cuenta con el derecho a disponer de servicios salud (ya sean públicos o privados), sólo el 64% de las viviendas ocupadas dispone de agua a través de la red pública de abastecimiento y sólo el 77% tiene drenaje. También en estos casos, los números rojos se concentran en los municipios de Chiapas donde la presencia indígena es numerosa. En el Índice de Marginalidad⁷⁸ del año 2000, Chiapas fue tasado con un índice de marginalidad muy alto, siendo el penúltimo lugar de la clasificación (sólo por delante del estado de Guerrero). (CONAPO, 2000)

En términos económicos, desde principios de la década de 1980 Chiapas se ha dividido en nueve regiones: Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte, Selva, Sierra, Soconusco e Istmo-Costa (ver Mapa 2.2 y Cuadro 2.2), las cuales fueron establecidas con el propósito de crear polos de desarrollo y promover un ejercicio de planeación desde la descentralización.

Mapa 2.2. Regiones económico administrativas de Chiapas



Fuente: Centro de Investigaciones Políticas y Económicas de Acción Comunitaria (CIEPAC) (En línea) [Chiapas, México] Disponible: <<http://www.ciepac.org/images/maps/regiones.gif>> [Consultado el 01/03/05]

⁷⁸.- “El Índice de Marginalidad es una herramienta que se usa para comparar los niveles de marginación entre entidades federativas y municipios según el impacto que sufre la población por las carencias que tiene. Para su construcción, el índice de marginalidad agrupa una serie de mediciones sobre faltantes en acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, ingresos monetarios insuficientes y otros indicadores relacionados con la residencia en localidades pequeñas. (...) Al tratarse de una herramienta comparativa, el Índice de Marginalidad se puede agrupar en 5 grupos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Tratándose de una medida de pobreza, los niveles más altos concentran peores condiciones de vida, mientras que los niveles más bajos reflejan mejores condiciones de acceso a bienes y servicios.” (EPYPSA, 2008: 26).

Con respecto a las actividades productivas en Chiapas, el 40% de la población económicamente activa se concentra en los sectores de la agricultura, minería, ganadería, silvicultura o pesca. Otro 40% se ocupa en los sectores de transporte, comunicaciones, comercio, turismo, educación, finanzas y administración. Mientras que el 20% restante en industria, energéticos y construcción. (INEGI, 2000), (INEGI, 2006). Esto significa que todavía se mantiene la histórica predominancia del sector primario en las actividades productivas chiapanecas, con lo que la estructura económica de Chiapas "se basa en el sector agropecuario de baja productividad, así como en servicios de baja productividad y una manufactura de museo" (López Arévalo, 2007: 431).

En cuanto la división política oficial⁷⁹, Chiapas se compone de 118 municipios, los cuales se concentran en las regiones Frailesca, Centro (donde se ubica la capital del estado), Altos, Soconusco y Selva (ver Mapa 2.2). Del total, 109 municipios son caracterizados como de marginación alta o muy alta (33 de los 44 municipios con alta marginación tienen presencia indígena de por lo menos 40% del total de la población). Sólo los municipios de San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez tienen un nivel de marginalidad bajo o muy bajo.

Cuadro 2.2. Datos básicos de las regiones económico administrativas de Chiapas

| Región | Área (km2) | Cabecera | Municipios que integra |
|------------|------------|----------------------------|------------------------|
| Centro | 12.629 | Tuxtla Gutiérrez | 22 |
| Altos | 3.770 | San Cristóbal de las Casas | 18 |
| Fronteriza | 12.790,6 | Comitán de Domínguez | 9 |
| Frailesca | 8.311,8 | Villaflores | 5 |
| Norte | 6.098,5 | Pichucalco | 23 |
| Selva | 19.789 | Palenque | 14 |
| Sierra | 2.126 | Motozintla | 8 |
| Soconusco | 5.475 | Tapachula | 16 |
| Costa | 4.643 | Tonalá | 3 |

Fuente: EPYPSA (2008: 42).

En términos políticos Chiapas se ha caracterizado por tener un sistema oligárquico donde los terratenientes y comerciantes, generalmente integrantes de las elites locales, han controlado el

⁷⁹.- Existen 28 municipios creados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que mantienen poca o nula relación con las autoridades de los municipios oficiales, se llaman Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas.

sistema político local no siempre de forma pacífica⁸⁰. Asimismo, la violencia e inestabilidad política, producto de la concentración de la riqueza y las divisiones sociales (Benjamin, 1995), han sido una constante a lo largo de la historia de Chiapas⁸¹.

Además del conflicto zapatista existen otros problemas sociales, políticos y económicos yuxtapuestos en Chiapas. En primer lugar, el reparto agrario (política emergida de la Revolución Mexicana a nivel nacional), se dio de facto en Chiapas pues las poblaciones tomaron tierras por su propia cuenta, situación que se agudizó con la insurrección zapatista. Esto ocasionó que el gobierno creara fideicomisos para solventar esa toma de tierras, con lo que en Chiapas no hubo una política de ordenamiento territorial (Villafuerte Solis, 2002). Por otra parte, ha habido un numeroso flujo de Iglesias protestantes y nuevas iglesias en Chiapas, lo que ha ocasionado conflictos intrafamiliares, intracomunitarios e intramunicipales, siendo la consecuencia más evidente el fenómeno de los desplazados por cuestiones religiosas. De esta forma, Chiapas se caracteriza por una aguda segmentación económica, política, social, y cultural que puede tomar tintes alarmantes⁸².

Por lo atrás expuesto, en Chiapas existe casi tanta biodiversidad como rezagos económicos, problemas sociales y deficiencias políticas. Los abundantes recursos naturales de su territorio están en directa proporción con las actividades que se han emprendido para su caótica disputa, siendo un ejemplo paradigmático de ello la selva Lacandona, territorio donde se implementa el PRODESIS.

⁸⁰ .- De 1974 a 1987 se cuentan 982 líderes asesinados tan sólo en una parte de la región indígena de Chiapas; 1,084 campesinos detenidos sin bases legales; 379 heridos de gravedad; 505 secuestrados o torturados; 334 desaparecidos; 38 mujeres violadas; miles de expulsados de sus casas y sus tierras; 89 poblados que sufrieron quemaduras de viviendas y destrucción de cultivos. (González Casanova, 1996).

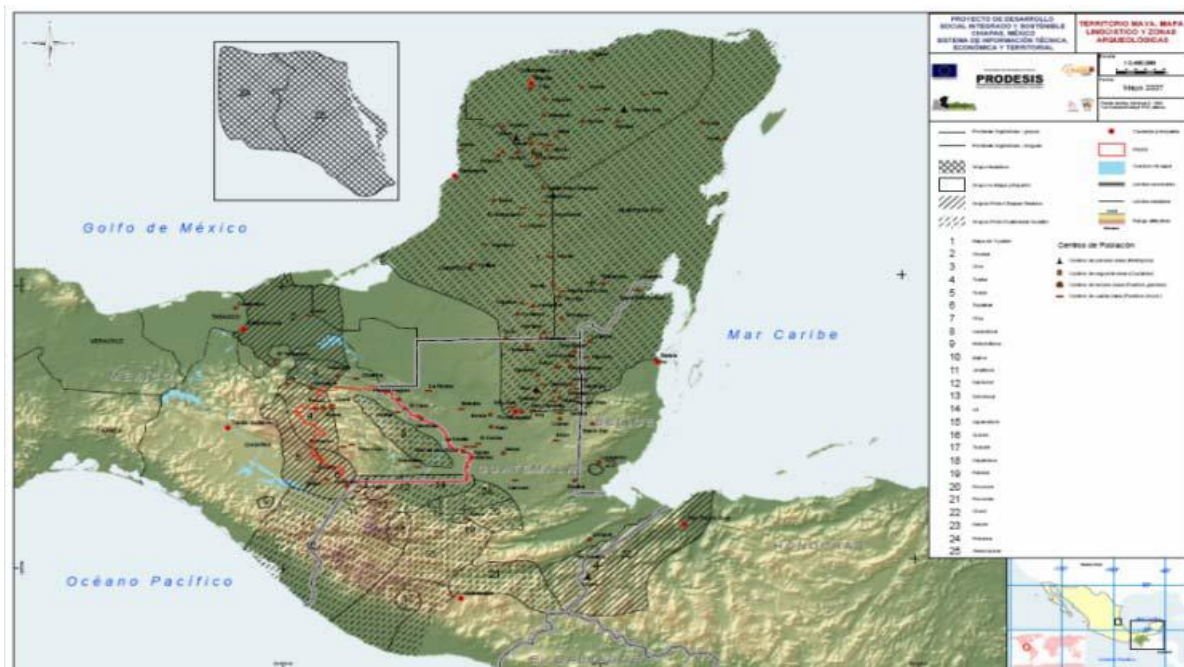
⁸¹ .- En 170 años (de 1825 a 1995), Chiapas tuvo 160 gobernadores, poco menos de uno por año. De ellos, sólo 34 fueron constitucionales, los demás fueron 100 interinos y el resto, provisionales, sustitutos y encargados. En ese periodo también hubo sólo 34 procesos electorales para elegir gobernador Constitucional del Estado, de los cuales 7 fueron electos por el Congreso (Parlamento) estatal, 12 indirectamente a través de electores secundarios, y sólo 15 a través del voto popular, directo y secreto. (CIEPAC, 1998).

⁸² .- “Anecdóticamente, en el 2003 la embajadora de Serbia y Montenegro vino a Chiapas, estuvimos conviviendo con ella y nos dijo ‘es que Chiapas tiene una circunstancia, en el contexto nacional, donde la segmentación social está como Bosnia antes de la guerra.’ O sea, después de hacer un trabajo de recorridos y una estancia determinada, ella se fue un poco más asustada en el sentido de cómo realmente penetra la división, la tensión a las familias, a los grupos de poder muy locales, o sea, transita por todos los estratos y todos los grupos de la formación social chiapaneca, si lo quieres ver de esa manera.” (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Ex Director del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 11-10-07).

B. La selva Lacandona

La selva Lacandona, región VI de Chiapas (ver Mapa 2.2), se ubica en el extremo sureste de México, limitando al este y sur con Guatemala, al norte con los terrenos de la Planicie Costera del Golfo de México y al oeste con las regiones montañosas de Los Altos y Norte de Chiapas (ver Mapa 2.3). Como tal, constituye uno de los macizos forestales más importantes de Mesoamérica en términos de diversidad biológica y de regulación climática e hídrica.

Mapa 2.3. Ubicación geográfica de la selva Lacandona



Fuente: EPYPSA, (2008: 47)

La importancia estratégica de la selva Lacandona, tanto en el contexto estatal y nacional, como en el internacional, se debe a, por lo menos, seis aspectos (EPYPSA, 2008b).

1. Contiene uno de los últimos espacios de selva tropical húmeda en México, espacio protegido mediante reservas naturales⁸³.
2. Es una fuente de prolíficos recursos naturales que potencialmente son útiles para la generación de energía (hidroeléctrica y fósil).

⁸³.- En la zona de ejecución del PRODESIS se encuentran importantes áreas naturales protegidas: la Reserva de la Biosfera Montes Azules, la Reserva de la Biosfera Lacantún, el Área de Protección Chan Kin, los Monumentos Naturales de Yaxchilán y Bonampak, la Reserva Comunal Sierra Cojolita y el Parque Nacional Lagos de Montebello.

3. Es un espacio donde históricamente se desarrolló gran parte de la cultura Maya.
4. Constituye una franja extensa correspondiente a la frontera internacional de México con Guatemala.
5. En su interior se han generado procesos político sociales de gran envergadura, tales como la inmigración de refugiados centroamericanos o, recientemente, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y su posterior arraigo en la región como movimiento político.
6. Producto de los procesos sociales, económicos y políticos de Chiapas, la selva Lacandona ha sido escenario de inmigraciones en su interior que, a la par del uso extensivo de los recursos naturales, ha engrosado las cifras de marginación y pobreza en la entidad.

Por ello, sobre todo a partir del siglo XX, la selva Lacandona se ha convertido en un espacio heterogéneo, complejo y cambiante. Como afirmó De Vos, “no ha habido ningún otro lugar en México que haya sufrido cambios tan radicales en tan poco tiempo como los que ha sufrido la Lacandona.” (Entrevista con Jan de Vos. Investigador Emérito del CIESAS. San Cristóbal de las Casas. 17-12-08).

La Lacandona no es una realidad unívoca sino un mosaico de múltiples Lacandonas concebidas y concretadas a partir de intereses muy variados. (Entre los grupos que han intervenido decididamente en ella, están): los ejidatarios, las empresas madereras, las iglesias misioneras, los movimientos de izquierda, las instituciones conservacionistas, los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Internacional de Desarrollo, Banco Internacional de Recursos Financieros), las dependencias de gobierno (Reforma Agraria, Educación Pública, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud y Defensa Nacional), los rebeldes zapatistas y el narcotráfico. (De Vos, 2002: 44)⁸⁴

Esa evolución radical de la selva Lacandona tuvo como actores principales a las comunidades indígenas (tzotziles, tzeltales, choles, zoques, y tojolabales), la iglesia católica (a través de los catequistas y diáconos de la Diócesis de San Cristóbal -que tuvo mayor impulso con la llegada del Obispo Samuel Ruiz García-), los terratenientes, las empresas privadas, las representaciones del gobierno tanto federal como estatal, y los migrantes (sobre todo

⁸⁴ .- Para Leyva y Ascencio, la Lacandona de hoy debe ser entendida como “una *unidad sociocultural* heterogénea, con límites laxos y cambiantes a lo largo del tiempo, abierta al mundo y con particularidades propias”. (Leyva y Ascencio Franco, 2002: 19).

provenientes de Centroamérica, con mayor número de Guatemala). Todos ellos interactuaron en torno a dos procesos: el poblamiento de la región y el aprovechamiento de sus recursos.

La interacción de esos actores en el espacio de la selva Lacandona produjo diversos resultados. Según De Vos (2002) y Leyva y Ascencio (2002), los más importantes fueron:

- a) la inmigración a la selva y su colonización, la cual se llevo a cabo con asentamientos y actividades productivas –*hacer milpa*⁸⁵ o la ganadería-;
- b) la disputa y explotación de los recursos naturales y, como su consecuencia, la erosión de la capa forestal y los recursos de la selva;
- c) la evangelización de las comunidades asentadas en la selva, proceso que funcionó como uno de los principales ejes ordenadores de la vida comunitaria;
- d) la diversificación socio-cultural que forjó una identidad asumida entre las comunidades selváticas; y
- e) la organización de las comunidades que fraguó concientización política entre los habitantes de la selva (se crearon de organizaciones y procesos de autogestión, la gran mayoría de ellos sobre la base de un sentimiento comunitario construido por la convergencia de la teología de la liberación, la teoría de la inculturación –que propone la propagación del Evangelio respetando las formas culturales-, los enfoques de izquierda y tradiciones comunitarias)⁸⁶.

Con respecto al uso y disfrute de los recursos naturales en la selva Lacandona, este responde a una lógica de economía campesina orientada mayoritariamente a la autosuficiencia. Un aspecto a resaltar es que la complejidad de producción ha favorecido el cambio de uso del suelo, eliminando la cobertura forestal para sustituirla por un uso preferentemente agropecuario. Además de esa deforestación, la selva Lacandona es testigo de una dispersión de poblamientos debido, según Moguel, a la preponderancia de los sistemas tradicionales de cultivo y a la falta de adecuadas políticas de apropiación sustentable del territorio. (Entrevista con Reyna Moguel Viveros. Investigadora del ECOSUR. San Cristóbal de las Casas. 09-10-07).

Paralelamente, en la selva Lacandona se cruzan una infinidad de asuntos conflictivos, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, el flujo ilegal de migrantes centroamericanos, la

⁸⁵ .- La milpa es un sistema de cultivo agrícola tradicional de los pueblos mayas y mesoamericanos compuesto principalmente de maíz, frijol y calabaza.

⁸⁶ .- Para profundizar en todos y cada uno de los procesos descritos, véase: (DE VOS, 2002), (EPYPSA, 2008b) y (Leyva y Ascencio Franco, 2002).

economía informal, la prostitución y el saqueo de biodiversidad, que hacen de esta unidad territorial un espacio sumamente complejo y, por lo tanto, necesitado de adecuadas políticas públicas de desarrollo sustentable. A eso apuntó Martínez Coria al definir que la selva Lacandona “burbujea de problemas” (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

De acuerdo con los datos correspondientes a 2005, en la selva Lacandona habitan 406,820 personas, lo que significa un incremento de 54.199 pobladores respecto al censo del año 2000, donde se contabilizó a 352.621 personas. Los asentamientos de la Lacandona no cuentan ni con infraestructura ni servicios básicos, y sus habitantes forman parte de una de las zonas más marginadas de México. (INEGI, 2005).

No obstante, y en gran parte debido a las características anteriores, en la selva Lacandona se organizó y subsiste el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (en adelante, EZLN), el movimiento político social más importante de la historia mexicana contemporánea que, entre otras consecuencias, instaló el tema de los pueblos indígenas en la palestra nacional y situó a Chiapas en el epicentro de los debates, políticas públicas y reformas institucionales vinculados a los pueblos indígenas en el México contemporáneo.

C. Movimiento y situación de los pueblos indígenas en México y Chiapas

El final del siglo XX en México comenzó en Chiapas el primero de enero de 1994, con la irrupción pública del EZLN⁸⁷. Dada su actuación en la entidad, la irrupción del EZLN ha significado diferentes cambios traumáticos en Chiapas. Entre ellos, el aumento de integrantes del Ejército Federal Mexicano, así como la proliferación de grupos civiles armados antizapatistas (conocidos como paramilitares)⁸⁸; el aumento de recursos y obras públicas

⁸⁷ .- En términos generales, la conformación del EZLN se produjo debido a la concurrencia de tres factores: 1) el sistema de despojo y pobreza imperante en Chiapas, 2) la incapacidad del sistema institucional formal para dar cauce a las demandas de los campesinos indígenas, y 3) un proceso organizativo que aglutinó –no sin contradicciones y conflictos– lo que después se conoció como EZLN. Para el origen, contexto, conformación, y estrategias del EZLN, véase: (De Vos, 2002), (Gómez Suárez, 2004), (Legorreta Díaz, 1998).

⁸⁸ .- Esa militarización, que comenzó en 1994, conlleva una estrategia del Ejército Mexicano en contra del EZLN la cual pretende restar bases de apoyo a los zapatistas. (Marín, 1998). Según datos actualizados a 2005, proporcionados por Organizaciones No Gubernamentales con sede en Chiapas, la presencia militar en la zona zapatista es numerosa: 114 campamentos militares en toda la entidad, de los cuales 91 se ubican en zona indígena. Asimismo, se ha documentado el apoyo del Ejército Federal Mexicano a grupos paramilitares contra los zapatistas, situaciones que han obligado al desplazamiento de alrededor de veinte mil indígenas. (Bellinghausen, 2004a).

(Bellinghausen, 2004b); la creación de municipios autónomos⁸⁹, instituciones de autonomía regional (Juntas de Buen Gobierno)⁹⁰ y demás ejercicios de autonomía por parte del EZLN y sus comunidades civiles afines en sus territorios⁹¹. Todo ello, ha alterado el paisaje político social de Chiapas⁹².

El alzamiento del EZLN significó un evento de gran magnitud que sobrepasó las fronteras nacionales, a tal grado que en torno a él se constituyeron comunidades teóricas y de acción (Martínez Espinoza, 2006b), siendo una de las más importantes la vinculada a la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas⁹³. Efectivamente, el movimiento zapatista sirvió para incluir el tema de los pueblos indígenas en la agenda pública del Estado mexicano; sin embargo, el zapatismo es sólo una importante etapa dentro de la larga historia del movimiento indígena en México.

Desde la época colonial, los indígenas han estado en una posición marginal dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas de México. Por ejemplo, durante la época colonial y la Independencia, su posición en la estructura económica estuvo siempre ligada al campo, en donde también se les adjudicó una posición subordinada.

En la época de la Revolución, se les reconocieron bienes comunales, sin embargo, en algunos casos el reparto agrario tardó décadas en realizarse o, en el peor de los casos, jamás se llevó a

⁸⁹.- Los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas fueron creados por el EZLN en diciembre de 1994, en una movilización de sus bases que implicó la ruptura de un cerco militar. En ese posicionamiento, los zapatistas nombraron nuevas autoridades, cambiaron los nombres de algunos municipios oficiales e implantaron sus formas de organización. En términos generales, cada Municipio Autónomo funciona a través de una autoridad colegiada: el Consejo Autónomo. Las comunidades eligen mediante asamblea a sus representantes para el Consejo Autónomo de su Municipio Autónomo. En 2007, se contaban alrededor de 29 Municipios Autónomos Zapatistas.

⁹⁰.- A principios de agosto de 2003 se crearon dos nuevas instancias de autonomía en el territorio zapatista: Las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles. Para entender los procesos que subyacen en la formación de esas instancias zapatistas, así como su organización y postulados, véase (Martínez Espinoza, 2006a).

⁹¹.- La superficie de Chiapas es 75 mil 634 kilómetros cuadrados, 3.8 por ciento del total de México. Los territorios zapatistas abarcan alrededor del 15 por ciento del área de Chiapas. En los territorios zapatistas hay 1.111 comunidades indígenas civiles que se agrupan en 29 Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas los cuales, a su vez, se congregan en 5 Juntas de Buen Gobierno.

⁹².- El Programa Operativo Global (POG) del PRODESIS menciona también la importancia del EZLN en Chiapas señalando, aun sin profundizar, que el zapatismo ha traído consigo un incremento de la participación de la sociedad civil y de las tensiones en la región. (PRODESIS, 2004: 15)

⁹³.- Para Oliva, son tres los aportes del movimiento zapatista a la causa indígena transnacional: la internacionalización de la cuestión indígena, la suscripción de los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena con el gobierno mexicano, y la implementación de municipios autónomos donde los pueblos indígenas ejercen su libre determinación. (Oliva, 2005: 146-147). Para Bello, “el zapatismo puso en el tapete la problemática indígena y la necesidad de abordarla desde una óptica distinta, de mayor jerarquía, y no como un problema menor que sólo debe estar en manos de las políticas públicas. El discurso zapatista instaló la cuestión de las identidades y su relación con la demanda por autonomía y territorio como eje central de las demandas indígenas en México y otros países de la región.” (Bello, 2004: 177).

cabo. Este último fue el caso de Chiapas, donde grupos de terratenientes conservaron la mayor parte de las tierras (Hernández, 2001), (Villafuerte Solis, 2002). No obstante, la cuestión indígena siguió enclaustrada bajo los aspectos agrarios y, por lo tanto, representándose en los órganos campesinos, los cuales eran en su gran mayoría estructuras clientelares del Partido Revolucionario Institucional.

En concordancia con la política agraria, el Estado mexicano adoptó una política que buscó integrar y controlar al mismo tiempo a las comunidades indígenas. (Stavenhagen, 2001). La celebración en 1940 del Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán⁹⁴, así como la creación del Instituto Nacional Indigenista (en adelante, INI) en 1948, sentaron las bases institucionales en México de una política sobre pueblos indígenas que posteriormente se conocería como indigenismo.

En un principio, las políticas indigenistas se enfocaron en cuestiones productivas, de infraestructura y educación. Sin embargo, con el objetivo de potenciar la integración de los indígenas a la vida nacional, en la década de 1970 el INI implementó una estrategia de aculturación de las comunidades indígenas mediante la instalación y puesta en marcha de centros coordinadores y la capacitación a representantes de las comunidades indígenas.

La estrategia del INI generó en las comunidades indígenas un proceso de reconstrucción de sus identidades étnicas, así como la creación de liderazgos que interpelaran al Estado y le reclamaran espacios de participación (Oehmichen, 1999). Así, las organizaciones indígenas se apropiaron del discurso indigenista, resignificándolo a favor de la construcción política de sus identidades étnicas.

De esta forma, durante la segunda mitad de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, el movimiento indígena se caracterizó por el despertar de la conciencia étnica y de clase, así como por la articulación de la lucha por la tierra con la lucha por el respeto a la identidad étnica⁹⁵. (Sánchez, 1999: 84). A lo largo de este proceso, sectores de la Iglesia

⁹⁴.- A partir del Primer Congreso Indigenista Interamericano, se crearon institutos indigenistas en Colombia, Ecuador y Nicaragua (1943), Costa Rica (1944), Guatemala (1945), Perú (1946), Argentina (1947), Bolivia (1949), Panamá (1952), y Chile (1953). (Bello, 2004: 167).

⁹⁵.- De hecho, se puede afirmar que las primeras demandas de carácter étnico se originaron en 1974 en el Congreso Indígena de San Cristóbal, en Chiapas, en el cual se demandó, entre otros aspectos, la educación bilingüe y bicultural, y el respeto a la medicina tradicional.

Católica, las organizaciones no gubernamentales y los especialistas de la Antropología se sumaron relevantemente al apoyo al movimiento indígena.

Paralelamente a lo sucedido en el país, el tema indígena también se encontraba en apogeo en el ámbito internacional. Como resultado de ello, la Organización Internacional del Trabajo adoptó su Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual se convirtió en un instrumento de gran importancia para el movimiento indígena. El Convenio 169 fue aprobado en México por el Congreso de la Unión en 1990 (siendo el segundo país en hacerlo, sólo de tras de Noruega) y ratificado un año después.

El año de 1992 es especialmente importante para el movimiento indígena mexicano pues se lleva a cabo una modificación del artículo cuarto de la Constitución política mexicana para reconocer el carácter pluricultural de la Nación mexicana, incorporando así una base constitucional para los derechos colectivos. Sin embargo, también en ese año se modifica el artículo 27 constitucional para cambiar el régimen de propiedad de las tierras ejidales y comunales, permitiendo con ello que los propietarios pudieran hacer efectivos sus derechos particulares sobre ellas. Esta última modificación constitucional fue motivo de reclamos por parte de las organizaciones campesinas e indígenas y, como reconocerían después, uno de los detonantes de la rebelión zapatista.

Como parte de las negociaciones entre el gobierno federal mexicano y el EZLN, en febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés. Meses después, una comisión integrada por legisladores mexicanos traduce los acuerdos en un proyecto de ley (conocido como Ley COCOPA), que el gobierno federal rechaza. Es de resaltar que tanto los Acuerdos de San Andrés como la Ley COCOPA son trascendentales para el movimiento indígena mexicano, pues ambos contienen derechos indígenas esenciales y principios para fundar una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano⁹⁶.

⁹⁶.- Los Acuerdos de San Andrés contemplan cinco tipos de derechos indígenas: políticos, jurídicos, sociales y ciudadanos, económicos y culturales. Los derechos políticos reconocen a los indígenas la capacidad de tener gobiernos propios y elegir autoridades según sus tradiciones, así como el compromiso de ampliar su representación política en los Congresos locales y federales. Los derechos jurídicos reconocen sus sistemas normativos internos (conocidos comúnmente como “usos y costumbres”). Los derechos sociales y ciudadanos establecen las formas de organización y participación tanto en la toma de decisiones como en la elaboración de las políticas públicas que les afecten. La dimensión económica hace referencia a los aspectos organizativos para la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como el trabajo, los recursos y la producción. Finalmente, los derechos culturales tienen que ver con la promoción, impulso y defensa su legado y cosmovisiones.

En 2001, después de que una representación de la Comandancia del EZLN marchara a la Ciudad de México para manifestar su apoyo a la ley COCOPA en la Cámara de Diputados, el Congreso de la Unión realizó modificaciones a la Constitución en materia de derechos y cultura indígenas. No obstante, esos cambios discreparon con los postulados de los Acuerdos de San Andrés, por lo que la reforma en materia de derechos indígenas fue limitada⁹⁷. Ante ello, diversas organizaciones indígenas interpusieron reservas legales a dicha reforma constitucional, las cuales fueron rechazadas por el máximo tribunal del país. La ley fue promulgada en 2002 siendo, hasta el momento de esta redacción, la última modificación al sistema jurídico mexicano en materia de derechos colectivos, por lo que aún quedan temas pendientes de legislar, tales como el ejercicio de la libre determinación y la autonomía, la competencia de los sistemas normativos internos, el territorio y la participación política.

En un intento por darle un giro a las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, en el año 2003 se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en sustitución del INI. No obstante, luego de la promulgación de las reformas constitucionales de 2001, el movimiento indígena perdió prácticamente toda la atención que tuvo en los primeros años del siglo XXI.

Aún así, el estrato indígena en México sigue siendo significativo, pues se estima⁹⁸ que existen 10.2 millones de indígenas, los cuales se distribuyen en 62 grupos etnolingüísticos (Ver Cuadro 2.3).

⁹⁷.- Fundamentalmente, la caracterización jurídica de los pueblos indígenas en la reforma constitucional de 2001 como “entidades de interés público” impide el efectivo ejercicio de los derechos indígenas. Las entidades de interés público se definen como los sujetos que encarnan “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”. Por lo tanto, para un efectivo ejercicio de los derechos indígenas, las comunidades deben contar con la personalidad jurídica de “sujetos de derecho público”, los cuales son órganos o personas jurídicas que han sido creados por ley o por decreto con plena capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones. (CDI, 2007: 33).

⁹⁸.- Este monto, elaborado con datos del año 2000, se confeccionó a partir de criterios que sobrepasan las estadísticas de hablantes de lengua indígena (HLI), pues incluye además de los propios HLI, a quienes habitan en hogares en que el jefe, su cónyuge o alguno de sus ascendentes (padre, madre, suegro, suegra, abuelos, etc.) declaró ser hablante de lengua indígena, más a los hablantes indígenas en viviendas colectivas o en hogares no indígenas, más a los niños de 0 a 4 años, más a los descendientes de indígenas que, o bien ya no se las enseñaron, no la utilizan o bien negaron hablar la lengua de sus padres debido a la constante discriminación de la que pueden ser objeto por el solo hecho de hablar una lengua socialmente estigmatizada. Así, hay 6.044.547 HLI, a los que se les suman 4.209.080 No HLI (Población de 5 años y más No HLI que vive en hogares donde el jefe, cónyuge o algunos de los ascendentes es HLI, más la población de 0 a 4 años que vive en hogares donde el jefe, cónyuge o algunos de los ascendentes es HLI), lo que da el total de 10.253.627 indígenas en México. “La lengua es uno de los principales elementos definatorios de las identidades étnicas, pero no es el único, ya que existen muchos indígenas que ya no hablan la lengua de sus ancestros, pero aún son portadores activos de sus culturas.” (CDI, 2006: 64). Sin embargo, el número de indígenas en México cambia según el criterio estadístico

Cuadro 2.3. Numeralia del México Indígena, datos del año 2000

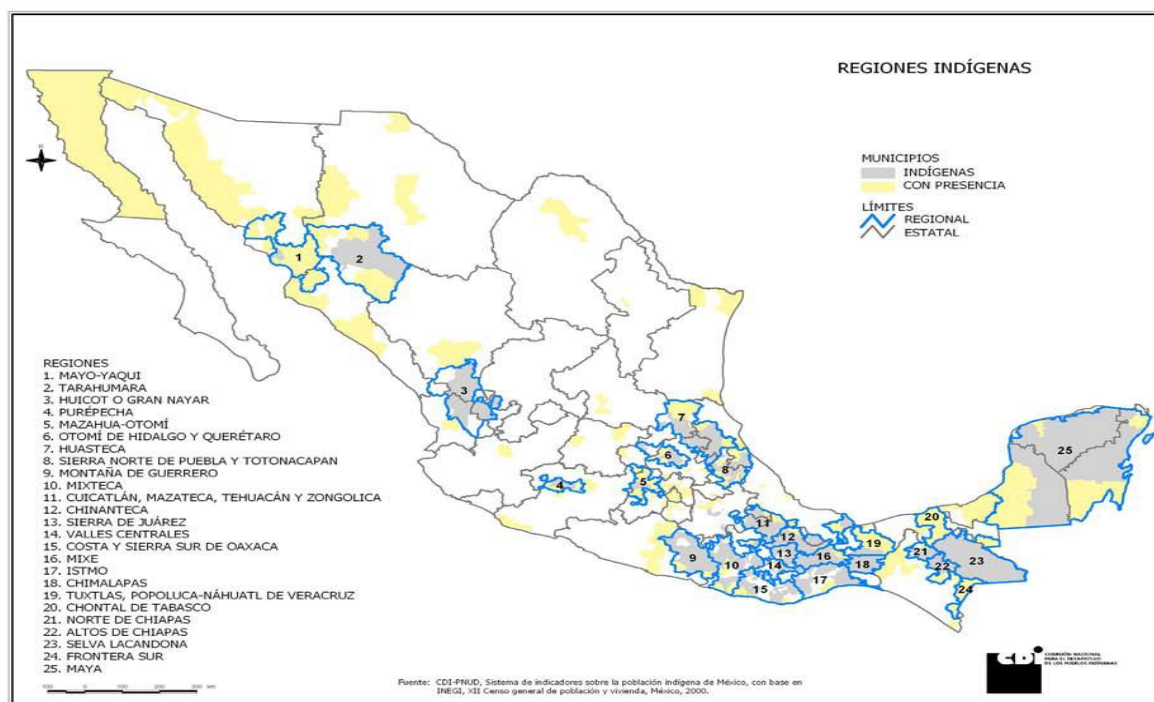
| Concepto | Cifra |
|---|------------|
| Total de población indígena | 10.253.627 |
| Porcentaje respecto a población total | 10,5% |
| Total de municipios en México | 2.443 |
| Total de municipios con más del 40% de población indígena | 665 |
| Población indígena en municipios con más del 40% de población indígena | 6.012.380 |
| Total de municipios con 5 mil indígenas o más | 190 |
| Población indígena en municipios con 5 mil indígenas o más | 3.235.949 |
| Total de municipios de interés (con indígenas de lenguas minoritarias) | 26 |
| Población indígena en municipios de interés | 48.186 |
| Total de municipios indígenas | 871 |
| Población indígena en municipios indígenas | 9.296.515 |
| Total de municipios con población indígena dispersa | 1.542 |
| Población indígena en municipios con población indígena dispersa | 924.347 |
| Total de municipios sin población indígena | 30 |
| Grupos etnolingüísticos | 62 |
| Hablantes de lengua indígena | 6.044.547 |
| Porcentaje de monolingüismo | 16,7% |
| Analfabetismo 15 años y más | 27,3% |
| Inasistencia escolar de 6 a 14 años | 13,0% |
| Población indígena ocupada en el sector primario | 42,5% |
| Población indígena ocupada sin ingresos | 23,4% |
| Población indígena ocupada con menos de 2 salarios mínimos | 53,5% |
| Viviendas particulares habitadas por indígenas | 2.008.168 |
| Viviendas habitadas por indígenas sin agua entubada | 36,1% |
| Viviendas habitadas por indígenas sin drenaje | 59,5% |
| Viviendas habitadas por indígenas sin electricidad | 17% |
| Viviendas habitadas por indígenas con piso de tierra | 43,7% |
| Viviendas habitadas por indígenas donde cocinan con leña, carbón o petróleo | 62,2% |

Fuente: (CDI, 2006: 62)

Las dinámicas de población y movilidad han originado una amplia dispersión de la población indígena. Sin embargo, en un afán por conocer sus patrones de dispersión y asentamiento, se delimitaron 25 regiones indígenas en México. La demarcación se realizó fundamentalmente a partir de criterios sociodemográficos y etnolingüísticos (CDI, 2006: 126-203). (Ver Mapa 2.4 y Cuadro 2.4).

que se utilice. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Población hace un estimado de 12.403.000 habitantes debido a la incorporación de una variable de estimación sobre pertenencia a un grupo indígena. Dado que dicha variable no es fiable de desagregar para estimación de población a nivel municipal o local, en esta investigación se utiliza el monto fijado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: 10. 253.627 indígenas en México.

Mapa 2.4. Las regiones indígenas en México



Fuente: (CDI, 2006: 127).

En el estado de Chiapas se ubican cuatro de las 25 regiones indígenas de México. Ellas son: 1) Norte de Chiapas, 2) Altos de Chiapas, 3) Selva Lacandona, y 4) Frontera Sur (ver Mapa 2.4). Los grupos etnolingüísticos predominantes en cada región son, en la región Norte de Chiapas, el tzotzil y el zoque; en los Altos de Chiapas, el tzeltal, el tzotzil y, en menor medida, el chol; en la región Selva Lacandona, el chol, tzeltal, tzotzil, tojolabal, y lacandón; en la Frontera Sur, cakchiquel, chuj, jacalteco, kanjobal, motocintleco, mame, quiché, tzeltal, tzotzil, y zapotecas⁹⁹.

Analizando los datos del Índice de Desarrollo Humano¹⁰⁰ (en adelante, IDH) se observa que, a excepción de la región Mayo-Yaqui, todas las regiones indígenas tienen cifras que están por debajo del promedio nacional del país (0,8144) y, en su mayoría, inferiores a los índices estatales. A su vez, los índices de las regiones Altos de Chiapas (0,6384), Norte de Chiapas

⁹⁹.- Los grupos etnolingüísticos cakchiquel, chuj, jacalteco, kanjobal, quiché e incluso el mame son originarios de Guatemala, gran parte de su emigración fue forzada por la guerra civil realizada en ese país en el último cuarto del siglo pasado.

¹⁰⁰.- El IDH es una medida del desarrollo humano elaborada por el PNUD. Como tal, resume los resultados de tres dimensiones de desarrollo humano: salud (la esperanza de vida al nacimiento), la educación (indicadores sobre alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos básicos para el desarrollo de capacidades y la participación en la vida comunitaria (ingreso promedio de las personas). Recientemente, el CDI y el PNUD han integrado un Índice de Desarrollo Humano para Pueblos Indígenas que incluye también las variables de sobrevivencia infantil, educación e ingresos. Las cifras han sido tomadas de (CDI, 2006: 177).

(0,6266), y Selva Lacandona (0,6264), están entre los últimos lugares de las regiones indígenas. Es decir, respectivamente, a menos del 21%, 23% y 23% del promedio nacional.

Como se puede notar, la selva Lacandona, territorio de implementación del PRODESIS, es una de las regiones con mayor presencia de indígenas (64,7% de la población total) pero, al mismo tiempo, es de las regiones indígenas con menos desarrollo humano. O sea, está entre las más pobres y marginadas del grupo de los más pobres y marginados. Como lo ha asentado De Vos: “Sabemos ahora que La Lacandona tiene el triste privilegio de ser la región más marginada del estado más pobre de la República Mexicana.” (De Vos, 2002: 38). Aun así, en su interior existe una diversa gama de actores que participan en la vida política, económica y social de la selva, los cuales se identifican en la siguiente sección.

Cuadro 2.4. Regiones indígenas en México y su población, datos del año 2000

| Región | Población total | Población indígena en la región | Porcentaje de población indígena en la región |
|---|-------------------|---------------------------------|---|
| Mayo-yaqui | 895.683 | 104.336 | 11,6% |
| Tarahumara | 206.000 | 91.859 | 44,6% |
| Huicot o Gran Nayar | 164.325 | 69.595 | 42,4% |
| Purépecha | 623.422 | 143.922 | 23,1% |
| Huasteca | 1.594.398 | 940.700 | 59,0% |
| Sierra Norte de Puebla y Totonacapan | 1.624.750 | 723.337 | 44,5% |
| Otomí de Hidalgo y Querétaro | 398.981 | 167.484 | 42,0% |
| Mazahua-Otomí | 1.331.095 | 411.362 | 30,9% |
| Montaña de Guerrero | 685.167 | 424.626 | 62,0% |
| Cuicatlán, Mazateca, Tehuacán, Zongolica, | 1.233.375 | 660.377 | 53,5% |
| Chinanteca | 366.082 | 200.142 | 54,7% |
| Mixe | 170.527 | 130.037 | 76,3% |
| Mixteca | 604.706 | 352.440 | 58,3% |
| Costa y Sierra Sur de Oaxaca | 475.697 | 196.308 | 41,3% |
| Valles Centrales | 720.110 | 211.632 | 29,4% |
| Sierra Juárez | 88.555 | 73.315 | 82,8% |
| Istmo | 430.231 | 231.952 | 53,9% |
| Chimalapas | 13.053 | 8.803 | 67,4% |
| Tuxtlas, Popoluca-Náhuatl de Veracruz | 608.733 | 157.965 | 25,9% |
| Chontal de Tabasco | 864.079 | 106.867 | 12,4% |
| Norte de Chiapas | 256.975 | 150.528 | 58,6% |
| Altos de Chiapas | 511.712 | 356.310 | 69,6% |
| Selva Lacandona | 718.276 | 464.762 | 64,7% |
| Frontera Sur | 520.563 | 32.388 | 6,2% |
| Maya | 3.009.223 | 1.491.064 | 49,5% |
| Total regiones indígenas | 18.115.718 | 7.091.11 | 43,6% |

Fuente: (CDI, 2006: 130)

2.1.2 Los actores en la selva Lacandona

La contradictoria peculiaridad de la selva Lacandona de ser un territorio vasto en recursos naturales pero ínfimo en relación con los índices de desarrollo humano la convierte en un escenario propicio para las disputas políticas, sociales y económicas.

En la selva Lacandona concurren actores que se pueden caracterizar por su cantidad (individuales y colectivos), su ámbito temático (político, social y económico), su adscripción (social, civil, académica o gubernamental), su cobertura (nacional, estatal, municipal y microrregional) y su tipo de recursos (material, simbólico, físico, información).

Según estos criterios, no necesariamente excluyentes, en la selva Lacandona se puede encontrar la siguiente lista de actores:

- 1) Colonos de la selva (HLI y No HLI), sin adscripción organizativa se dedican a actividades agrarias, ganaderas y/o comerciales. Estos colonos suelen ser campesinos (con tierras – ejidatarios, comuneros, poseionarios- o sin tierras –jornaleros, avecindados, medieros, emigrantes-), pequeños ganaderos, población urbana (inmigrantes internos, transportistas, albañiles, tenderos, y amas de casa).
- 2) Grupos de colonos organizados en torno a un proyecto o programa específico, sobre todo vinculado a los apoyos gubernamentales. La característica principal es que la organización generalmente se realiza a partir de un apoyo puntual y sólo dura hasta que éste concluye. Los integrantes de estos grupos pueden formar parte de organizaciones más duraderas (siguiente caracterización), pero para los apoyos puntuales la organización se circunscribe generalmente a una sola comunidad. Por ejemplo, miembros de una comunidad que se organizan para administrar un apoyo al campo.
- 3) Organizaciones sociales, civiles y de producción. Son organizaciones creadas para objetivos de lucha política y agraria (sociales), defensa de los derechos humanos, el medio ambiente, los derechos indígenas, la producción y la comercialización (civiles), así como las organizaciones de grupos orientados a la producción y comercialización (ganadería, aprovechamiento forestal, café orgánico, ecoturismo, artesanías). Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de Chiapas, en 2004 había 42 organizaciones en la selva Lacandona (PRODESIS, 2004: 18).

4) Las comunidades y microrregiones que cuentan con estructura organizativa interna para la toma de decisiones en aspectos políticos y económicos.

5) Otras organizaciones con fines puntuales como las Iglesias, los partidos políticos y los institutos de investigación.

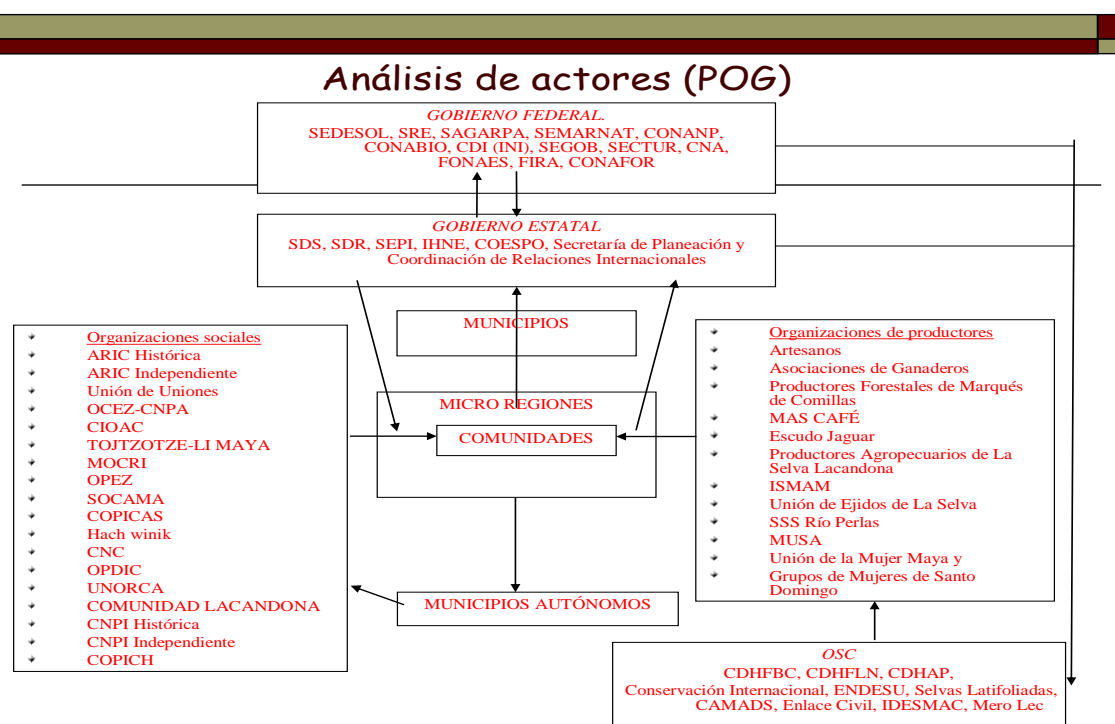
6) Otros proyectos y sus respectivas organizaciones gestoras existentes al momento de inicio de operaciones del PRODESIS. Además del propio Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva, del gobierno del estado de Chiapas (PIDSS, marco programático en el que, como se verá más adelante, se insertó el PRODESIS), han estado el Programa de Población, Ambiente y Desarrollo Sustentable en la Selva Lacandona (cofinanciado por el Fondo de Población de Naciones Unidas); el Programa de Conversión para el Desarrollo Socioeconómico en Chiapas (cofinanciado por OXFAM e, inicialmente, por la Fundación Ford); el Proyecto para el Desarrollo Conjunto de Conservación y Monitoreo de áreas Críticas en la Selva Lacandona (financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos –USAID-); el Corredor Biológico Mesoamericano (financiado por el Banco Mundial); Manejo Sustentable de Recursos Naturales y Desarrollo en el Sudeste de México, Prosureste (cofinanciado por las secretarías de Medio Ambiente para Campeche, Quintana Roo y Chiapas y GTZ, la Agencia de Cooperación Oficial de Alemania); los Proyectos de sustitución de cultivos (financiados por el BM fuera de la zona de protección Integral todavía en área PRODESIS (ex palma de aceite en la zona de Marques de Comillas y otras). (Zanchetta, 2005).

7) Instituciones gubernamentales federales, estatales y municipales que ejecutan programas en el territorio, generalmente de desarrollo social, producción y medio ambiente (como el Programa Federal de Protección Ambiental), o que se encargan de la organización política (ayuntamientos).

8) Las bases de apoyo del EZLN que cuentan con sus propias estructuras autónomas de organización política, económica, educativa y de servicios de salud: los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) y las Juntas de Buen Gobierno (JBG).

Por su parte, el Programa Operativo Global (en adelante, POG) del PRODESIS señaló que la misión de formulación del proyecto identificó a cerca de 70 actores que se agruparon en distintas categorías (PRODESIS, 2004: 18). (Ver Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Diagrama de análisis de actores en la selva Lacandona



Fuente: (PRODESIS, 2004: 20)

El diagrama anterior es útil, pero no suficiente, para la plena identificación de actores en la selva Lacandona pues no incluye ni a partidos políticos, Iglesias, instituciones académicas, otros proyectos o programas de desarrollo de la cooperación internacional, ni tampoco al EZLN.

Con respecto a los pueblos indígenas en la selva Lacandona, el POG del PRODESIS les dedicó algunas líneas al señalar que “En la zona de ejecución del Proyecto existe un conjunto de pueblos indígenas; sin embargo, no se han formado organizaciones que representen a los grupos étnicos en cuanto tales”. Pero inmediatamente después, en el siguiente párrafo, anuncia que “Una mención especial merecen el **EZLN y los Municipios Autónomos**, que a partir de 1994 han demandado cambios estructurales que permitan el desarrollo de los pueblos indios, de los campesinos y en general del país.” (PRODESIS, 2004: 22. Negritas en el original). Es decir, el POG del PRODESIS reconoció en la selva Lacandona la existencia de grupos étnicos –que identificó como pueblos indios- y un movimiento político con estructuras autónomas –el EZLN y los MAREZ- que ha demandado el desarrollo de esos pueblos indígenas, pero no los asumió ni como parte de una misma organización, ni de un campo temático similar.

Asimismo, el POG del PRODESIS valoró la actitud que los actores presumiblemente adoptarían frente al proyecto. Así, previó que los cinco tipos de organización social que reconoció en la selva (organizaciones sociales, de producción, de lucha indígena, las comunidades y los grupos organizados) aceptarían el proyecto al visualizarlo como una oportunidad; sin embargo, consideró la posibilidad de disputas vinculadas con el acceso a los recursos (PRODESIS, 2004: 19). Sobre todo, remarcó que las organizaciones de la sociedad civil tendrían una actitud hacia el proyecto que oscilaría entre la colaboración y la cautela¹⁰¹. Sus pronósticos más optimistas los dedicó hacia las instituciones gubernamentales estatales (PRODESIS, 2004: 22).

Efectivamente, las posiciones de los actores hacia el PRODESIS no fueron homogéneas ni perdurables. Más bien, como se verá más adelante, el cambio de posturas originales, sobre todo las que se opusieron al proyecto, fue una constante en los actores durante la fase de implementación del PRODESIS.

No existe tampoco una posición unánime frente al PIDSS-PRODESIS. Hubo diferentes tipos de respuestas de los actores sociales y políticos, algunos creyeron en las acciones de gobierno, otros las confrontan y cuestionan el objetivo del PIDSS-PRODESIS. (Cortez Ruiz, 2009: 17).

De hecho, las posturas de los actores que rechazaron el proyecto, sobre todo las de las organizaciones civiles, fueron en muchos casos radicales.

el Proyecto enfrentó dificultades para su instalación en el contexto de la sociedad civil organizada con vínculos e interés en el desarrollo social y político de Chiapas en general y en la región Selva Lacandona, en particular; un grupo de organizaciones no gubernamentales, contrapartes de CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centro América) en México, defensoras de derechos humanos, cercanas a la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas y organizaciones

¹⁰¹ .- Pronóstico que resultó optimista, pues inmediatamente que se dio a conocer el PRODESIS, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, encabezadas por CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México) lanzaron furibundas críticas al proyecto cuestionando sus objetivos de intervención en Chiapas. “Pero se nos vino encima, bueno se nos vino es un decir, Novi, Oxfam, CIFCA, cuestionando a la Unión Europea en su guerra propia, empezaron a cuestionar a la Unión Europea que iba a meter a Chiapas un proyecto de cooperación que iba ser contrainsurgencia. Pero el usufructo de esa retórica no era para los chiapanecos, era para ellos en su disputa con la Unión Europea del control de los recursos de cooperación. Entonces, desde antes de nacer la gestión, ya estaba envenenada. (...) Entonces, cuando PRODESIS, bueno la gestión del PRODESIS enuncia que hay otras formas de cooperación sin decir somos amigos, el puro hecho de hacerse mención de ellos ahí los puso en cien. Y nos hicieron un desmadre, los de CIFCA, hordas italianas, suecas, checas, vinieron parlamentarios europeos, no te puedo explicar... y todavía no nacía el niño.” (Entrevista con Ramón Martínez Coria. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07)

sociales indígenas con presencia en el territorio, manifestaron una actitud crítica hacia el Proyecto, en términos de la intervención de la Unión Europea en esta compleja y sensible región indígena, con grados elevados de marginación y pobreza y rica en biodiversidad, donde se desarrolla un proceso socio político de interés nacional y mundial. (EPYPSA, 2008b: 147)

Los argumentos para la disconformidad con el PRODESIS fueron diversos, entre ellos se puede mencionar las acusaciones de que el proyecto era ineficiente y corrupto, fomentaba la biopiratería y la contrainsurgencia, y que hacía muy poco, a veces en sentido contrario, para la conservación del medio ambiente en la selva Lacandona.

Los actores y críticos del movimiento incluyen desde quienes ven en el PIDSS-PRODESIS pura retórica hasta quienes lo consideran como parte de una conjura para apropiarse de los recursos de México. En la perspectiva de sus críticos más acérrimos el PIDSS tenía como objetivo facilitar que las compañías transnacionales se apropien de la biodiversidad existente en la región. (Cortez Ruiz, 2009: 17)

(En la organización Maderas del Pueblo del Sureste) “creemos que el PRODESIS desde su origen es un proyecto, lo mínimo que podemos decir, es mal planteado en varios elementos. No sabemos si es con mala fe o buena fe...” (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Ante tales críticas, los gestores del PRODESIS argumentaron que las organizaciones que primero apoyaron el proyecto y que después lo rechazaron, actuaron así porque el PRODESIS afectó su nivel de intermediación entre la población, además de que no les transfirió recursos:

(Las críticas al PRODESIS son porque) "No conviene a muchas ONG que haya gente capacitada porque pierden su nivel de intermediación." (Además) "Ellos están contra las consultorías pero querían ser contratados por nosotros." (Entrevista con Kurt Leiseder. Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México. Ciudad de México. 26-03-08).

De esta forma, si bien el PRODESIS contó con un sólido apoyo de actores puntuales en momentos específicos (grupos organizados beneficiados con el programa), tuvo que enfrentarse a una inestabilidad de posturas y a férreos rechazos durante su implementación.

Tomando en cuenta la variabilidad en el apoyo, el cuadro de caracterización de los actores en relación con el PRODESIS, queda de la siguiente forma:

Cuadro 2.5. Caracterización de actores en el PRODESIS

| Actores | Tema o trabajo con pueblos indígenas | Posición frente al PRODESIS <i>a</i> | Consistencia de la posición <i>b</i> | Motivaciones | Tipos de recursos de los actores y fortaleza <i>c</i> |
|---|---|--|--|--|---|
| Colonos de la selva | Sí, alto | (1), (2), (3) | (2) | Recursos económicos | Material y geográfico, (1) |
| Grupos de colonos organizados | Sí, bajo | (1) | (2) | Recursos económicos, materiales, organizativos (capacitación) | Material, posición (2) |
| Organizaciones sociales, civiles y de producción | Sí, alto | (1), (3) | (2) | Recursos económicos, sociales, materiales, organizativos | Material, económico, simbólico, información, habilidad (1 y 2) |
| Comunidades y microrregiones | Sí, medio | (1), (2), (3) | (2) | Recursos económicos, organizativos. | Institucional y organizativo (2) |
| Otras organizaciones | Sí, bajo | (1), (2), (3) | (2) | Posicionamiento en la selva | Simbólico, posición, económico, información (1 y 2) |
| Otros proyectos de la cooperación internacional | Sí, bajo | (1), (2), (3) | (2) | Objetivos particulares de desarrollo y de su propia organización gestora | Económico e Información (1 y 2) |
| Instituciones de gobierno | Sí, bajo | (1) | (2) | Institucionalidad | Posición, Institucional, Económico (1) |
| Bases de apoyo del EZLN | Sí, alto | (3) | (1) | Proyecto político | Material, geográfico, información, simbólico (1) |

a (1) a favor, (2) indeciso, (3) en contra

b (1) invariable, (2) variable

c (1) fuertes, (2) débiles

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en las entrevistas.

Idealmente, los promotores del proyecto son quienes cumplen con las siguientes características: posicionamiento a favor (1), consistente (1), y con recursos fuertes (1). Sin embargo, ninguno de los actores, ni siquiera el gubernamental, cumplió con todas las características, lo que es claro indicativo de las complejidades que enfrentó el PRODESIS en relación con los actores ubicados espacial y temáticamente en la selva Lacandona.

2.1.3 Las instituciones

Junto a las condiciones estructurales y los actores, la definición del espacio y área de acción de las políticas requiere considerar lo que se ha denominado niveles constitucionales, normativo y cognitivo de interacción en las políticas públicas (Colino, 2002); esto es, los marcos legales, las reglas y los valores inherentes al ámbito de acción de las políticas. Para el caso del PRODESIS, se trata de los marcos jurídico y normativo en los cuales se circunscriben las actividades generales del proyecto y, por ser el tema de la investigación, los marcos jurídico y normativo concernientes a la participación de los pueblos indígenas.

Dado que su financiamiento proviene tanto de la Unión Europea como del gobierno del estado de Chiapas, el PRODESIS se encuadró temáticamente en el mundo de la cooperación internacional al desarrollo y de las políticas públicas estatales encaminadas al combate de la pobreza. Con el PRODESIS, ambas esferas convergen en el estado de Chiapas, entidad federativa de la República Mexicana que desde la década de 1950 se ha convertido en el laboratorio de políticas sociales que pretenden integrar al desarrollo a los sectores excluidos y eliminar la pobreza. (García y Villafuerte, 2000).

Reglamentariamente, el PRODESIS se enmarcó en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (conocido como Acuerdo Global)¹⁰², así como en el Memorando de entendimiento¹⁰³ que orienta la cooperación entre las dos partes en cuatro ámbitos: a) desarrollo social y reducción de la desigualdad, b) cooperación técnica y científica, c) cooperación en el sector económico y d) consolidación del Estado de Derecho y apoyo institucional. El proyecto se identifica como ALA/B7-310/2003/5756.

En el periodo de adopción del PRODESIS, la Unión Europea orientaba su cooperación con México a partir de las bases establecidas en el “Documento de Estrategia sobre México” (*Country Strategy Paper 2002-2006*), en donde se estableció que una de las líneas prioritarias de cooperación de la Unión Europea con México era el desarrollo social y la reducción de las

¹⁰².- El Acuerdo Global establece las bases de las relaciones bilaterales entre México y la Unión Europea. Además de los aspectos comerciales y de inversiones, el Acuerdo Global incorpora el diálogo político, la cláusula democrática y la cooperación entre México y la Unión Europea. El Acuerdo Global fue firmado en 1997 y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.

¹⁰³.- El Memorando de Entendimiento fue suscrito el 3 de octubre de 2002.

desigualdades en apoyo a los esfuerzos mexicanos en la lucha contra la pobreza y las desigualdades, particularmente las que enfrenta la población indígena. Para cumplir con sus objetivos, se puso énfasis en cuatro objetivos: 1) aumento de la capacidad productiva de los grupos más vulnerables en el ámbito del desarrollo rural, 2) protección y gestión duradera de los recursos naturales, 3) integración de la mujer al desarrollo, y 4) educación y conservación de la identidad cultural y el hábitat de las poblaciones indígenas. En este documento también se reconoce la marginación de los pueblos indígenas y la postergada solución a las demandas del EZLN, lo que se denomina *el problema de Chiapas*.

Con respecto a los pueblos indígenas, aun cuando la política de cooperación de la Unión Europea¹⁰⁴ con este sector poblacional “no tiene una práctica consolidada y continuada en el tiempo” (Oliva, 2005: 327), esta cuenta con una base normativa producto de una serie de pronunciamientos y resoluciones de las instituciones europeas sobre el particular¹⁰⁵.

Por ejemplo, según el Informe de la Comisión Europea al Consejo de Desarrollo sobre el Progreso del Trabajo con Pueblos Indígenas (CUE, 2002), el Consejo de Desarrollo de la Unión Europea y la Comisión han realizado esfuerzos por incorporar la cuestión indígena en su política de cooperación a través del énfasis en dos cuestiones principales: 1) la consulta y participación de los pueblos indígenas en cualquier programa o proyecto vinculado con ellos y 2) la integración de la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de la Unión Europea.

La Comisión Europea integró esos principios en la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (misma que fue suplantada en 2007 por el Instrumento Financiero para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos en el Mundo), por lo que actualmente la política de cooperación de la Comisión Europea con los pueblos indígenas es una política sectorial de desarrollo integrada en el área de Gobernanza, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia¹⁰⁶.

¹⁰⁴.- La cooperación de la Unión Europea es de dos tipos: la proveniente de sus miembros (países) y la proveniente del ente comunitario (Comisión Europea). En la investigación se seleccionó a la cooperación de la Comisión Europea. Para un análisis del caso de la cooperación bilateral, consúltese (De La Fuente, 2009).

¹⁰⁵.- Además de los que se citan en este capítulo, la Unión Europea ha dejado un amplio testimonio documental sobre su posicionamiento ante la situación de los pueblos indígenas. Para una síntesis de los distintos documentos de la Unión Europea sobre el particular, véase el Anexo III de esta tesis doctoral.

¹⁰⁶.- Existen otros cuatro programas de la Unión Europea que mencionan explícitamente a los pueblos indígenas en sus bases legales: 1) la conservación y el desarrollo sustentable de bosques tropicales y otros bosques en países en desarrollo, 2) la promoción de la total integración de la dimensión ambiental en el proceso de

Sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas, se ha determinado que la política de desarrollo de la Comisión Europea debe garantizar “la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto (programación, definición, planificación, aplicación y evaluación)”, pues “el principio fundamental para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo consiste en asegurar la plena participación y el consentimiento libre y con conocimiento de causa de las comunidades interesadas” (resoluciones del 18-11-02 y 22-11-05, ver Anexo III).

Precisamente, los postulados anteriores se incorporaron en el Acuerdo Global con México, en donde las partes reconocieron la importancia de “armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos fundamentales de los pueblos indígenas”, entre otros sectores vulnerables. Enfoque que se extendió al “Documento de Estrategia sobre México” al señalar que la Unión Europea apoyará los esfuerzos mexicanos de lucha contra las desigualdades, en particular, aquellas que sufren las poblaciones indígenas, además de reconocer que “los problemas indígenas y el proceso de pacificación en Chiapas son dos fuentes de inestabilidad continua en el país.”

Con respecto al sistema jurídico mexicano, el marco general de los derechos de los pueblos indígenas lo constituye el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce la composición pluricultural de la Nación mexicana sustentada en sus pueblos indígena, admite el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y mandata a que las entidades federativas reconozcan y garanticen la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

En relación con la consulta y la participación de los pueblos indígenas, en la legislación mexicana existen mayores referencias a la primera, pues el derecho a la participación política únicamente se menciona en el artículo 2º Constitucional, en donde se determina que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben reconocer y regular los derechos de los pueblos indígenas para fortalecer la participación y representación política de acuerdo a sus tradiciones y normas internas. Asimismo, se reconoce el derecho de las comunidades

desarrollo de los países en desarrollo, 3) las operaciones de cofinanciación con las organizaciones de desarrollo no gubernamentales europeas en campos de interés para los países en desarrollo, y 4) la cooperación descentralizada con ONG. (Boekraad, 2004).

indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Por el lado de la consulta, el artículo 2 de la Constitución mexicana obliga a la federación, los estados y los municipios a consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de sus planes de desarrollo respectivos y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. Sin embargo, los resultados de las consultas no son vinculantes para los órganos del poder público.

Asimismo, la consulta también se prevé en el artículo 26 de la Constitución mexicana como un instrumento para lograr la participación de los diversos sectores sociales en el sistema nacional de planeación democrática. Sin embargo, la Ley Federal de Planeación, que reglamenta lo estipulado en el artículo 26 constitucional, establece que “Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.” (Ley de Planeación, reforma del 13-06-03). Además, el artículo 20 bis de la misma legislación dispone que, en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente (Ley de Planeación, reforma del 13-06-03).

En el caso de Chiapas, el 29 de julio de 1999 se promulgó la Ley de Derechos y Cultura Indígenas. En cuanto a la consulta y la participación, sólo los artículos 62 y 63 pueden ser considerados como vinculantes a estos temas, aunque se refieren escuetamente a ellos. El artículo 62 mandata que, previo a la realización de obra y proyectos públicos que pudieran afectar a los recursos naturales de las comunidades indígenas, se deberá escuchar a las autoridades respectivas (dice “escuchar”, no consultar). Por su parte, el artículo 63 señala el deber del Estado de implementar, con la participación de las comunidades indígenas, programas apropiados para la renovación y conservación del medio ambiente.

De esta forma, el marco jurídico reglamentario sobre la participación de los pueblos indígenas en el estado de Chiapas se estructura en torno a cinco niveles: internacional, europeo, de cooperación internacional, nacional y estatal (ver Cuadro 2.6). En los niveles internacional, europeo y de cooperación internacional es donde se reconoce con mayor énfasis a la

participación de los pueblos indígenas como un factor fundamental, tanto de sus derechos colectivos, como de su desarrollo.

Cuadro 2.6. Marco jurídico reglamentario de la participación integral de los pueblos indígenas correspondiente al estado de Chiapas

| Nivel | Instrumento jurídico reglamentario | Artículos y/o apartados principales |
|--|--|---|
| Internacional | Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) | 2, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33 |
| Internacional | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) | 4, 10, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 41 |
| Europeo | Resoluciones del Parlamento Europeo sobre la situación de los indios en el mundo (1989), sobre los pueblos indígenas y el Quinto Centenario (1992), sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas (1994), sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995), sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) | Considerandos de cada resolución |
| Europeo | Informe de la Comisión Europea al Consejo. Progreso del trabajo con Pueblos Indígenas (2002). | 1.1, [13], 2.2, [29], [34], 4. |
| Cooperación internacional (Unión Europea-México) | Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (1997), Memorando de Entendimiento (2002), Documento de Estrategia sobre México (2002) | Varios sobre la situación política del país y la sostenibilidad de políticas, por ejemplo 3.1, 3.6 (Documento de Estrategia sobre México) |
| México | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 2 (A. VII, B. IX) |
| México | Ley de Planeación | 20 bis (reformas del 13-06-03) |
| Chiapas | Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas | 62 y 63 |

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al nivel normativo y cognitivo, no se conocen estudios de opinión de la percepción sobre los indígenas en Chiapas, aunque la documentación sobre su marginación en la entidad, ya sea desde la historia, la Antropología o la Economía, es abundante (Benjamin, 1995), (De Vos, 2002), (González Casanova, 1996), (Hernández, 2001), (López Arévalo, 2007).

Sin embargo, sí existen estudios a nivel nacional, lo que puede permitir inducir una visión general al caso de Chiapas. Por ejemplo, en el año 2006 se realizó una investigación de opinión pública sobre la percepción de la imagen del indígena entre el grueso de la población en México. La investigación se tituló Percepción de la Imagen del Indígena en México, (Citado en CDI, 2006: 53-55). Los principales hallazgos de ese estudio indican que entre la mayoría de la población mexicana existe:

- 1) Información vaga y parcial, pues la concepción de comunidades indígenas se confunde con estereotipos, con los campesinos, con la pobreza en general, o con un pasado esplendoroso previo a la conquista.
- 2) Estigmatización, pues se les califica como “atrasados”, “incultos”, “marginados” o “autóctonos”.
- 3) Ambivalencias, pues, por ejemplo, se les valora su resistencia cultural pero se critica su alejamiento de los parámetros de bienestar y cultura moderno/urbanos, o también se les asume como factor de identidad frente a los extranjeros pero se siente lejanía para sus connacionales.
- 4) Puntos de contacto escasos o, cuando se dan, desde una perspectiva de poder –como turista, como patrón, como comprador de productos, como solidario que les da una moneda-.

Según las conclusiones del estudio, “si bien era de esperarse que los resultados confirmaran la situación de discriminación que viven los indígenas, lo cierto fue que rebasaron las expectativas en cuanto a la profunda ignorancia, mitos y estereotipos que predominan en gran parte de los mexicanos” (CDI: 2006: 53).

De esta forma, el extenso y específico marco jurídico reglamentario sobre la participación de los pueblos indígenas se contrapone a un marco normativo y cognitivo confuso, contradictorio y hasta antagónico. Mientras los instrumentos jurídicos, y sus respectivos reglamentos, estipulan la consulta y la participación de los pueblos indígenas como factores imprescindibles para su desarrollo y los concretan en derechos que el Estado Mexicano debe salvaguardar, en la práctica aún existe desinformación y discriminación hacia los pueblos indígenas. Por lo tanto, siguiendo el concepto de “brecha de implementación” de Stavenhagen (Stavenhagen, 2008), es posible afirmar que también existe una “brecha institucional” en cuanto a la disparidad entre lo que establecen los distintos marcos jurídico reglamentarios y los valores de la población en general hacia los pueblos indígenas.

2.1.4 Resumen del espacio y área de acción de la política en el PRODESIS

El espacio de la política en el PRODESIS es altamente complejo en términos económicos, extensamente segmentado en términos sociales y hondamente conflictivo en términos políticos. Por el lado económico, la abundancia de recursos naturales y los agudos indicadores de pobreza y marginación son factores contrapuestos que, aunados a la falta de políticas públicas efectivas para la apropiación territorial, desarrollo social y manejo sustentable de recursos naturales, han generado actividades de autosuficiencia que sólo han servido para la precaria subsistencia de miles de comunidades aunque en detrimento del ecosistema selvático.

En términos sociales, la economía de subsistencia, la marginación imperante, los conflictos religiosos, la existencia de bases zapatistas y grupos paramilitares, la lejanía de los centros urbanos más importantes del Estado, así como su complicada situación de frontera, son fuentes de tensión que, a pesar de la propia reconfiguración del tejido social al interior de las comunidades, penetra cotidianamente en la vida de los habitantes de la selva Lacandona, convirtiendo al conflicto social en un asunto latente.

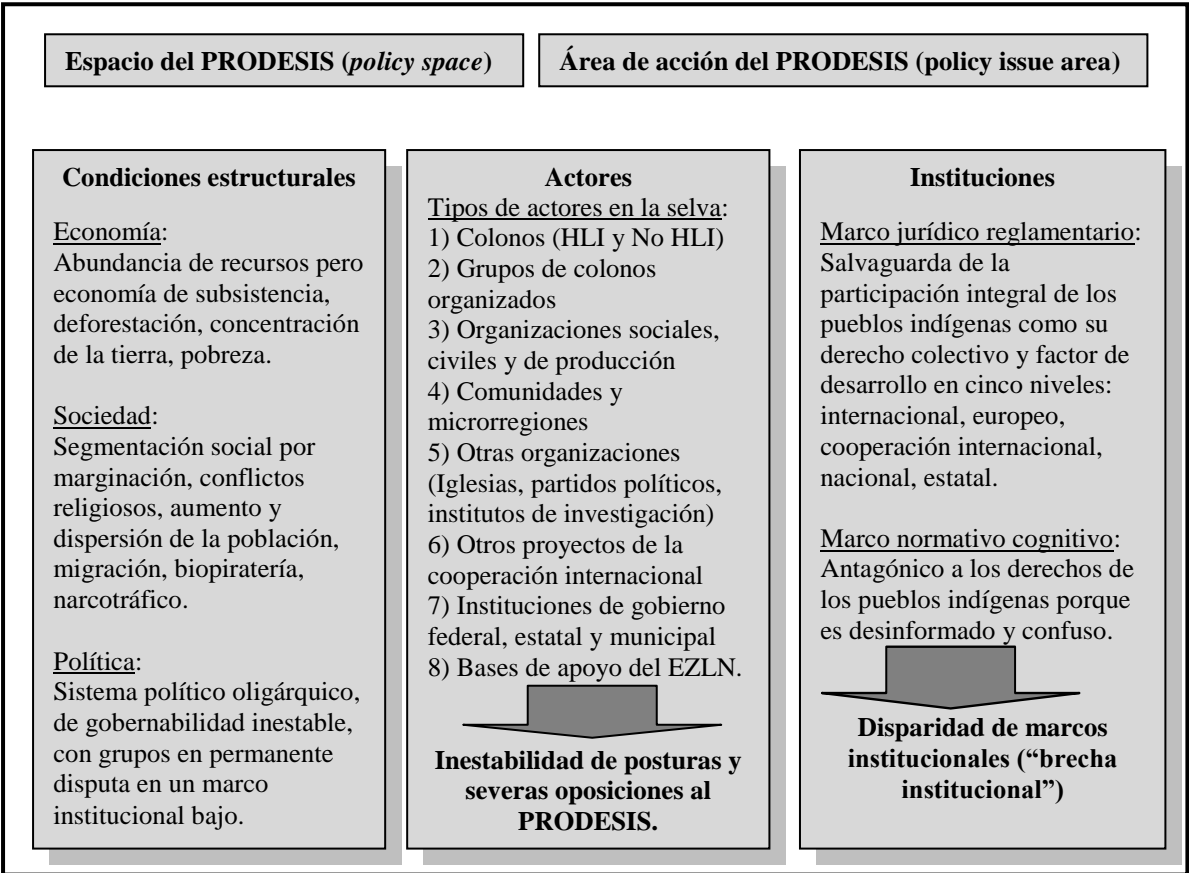
Por su parte, el sistema político en la selva Lacandona funciona como un subsistema dentro de un sistema político caracterizado como de modelo autoritario en transición (Cabrero, 2000). Es decir, en un escenario político con características oligárquicas, clientelares, y de gobernabilidad inestable, como el chiapaneco, la selva Lacandona representa un subsistema cuasi autónomo, pero más autoritario, donde grupos de poder están en permanente disputa, ya sea por la asistencia gubernamental, los recursos naturales, un proyecto político o el simple posicionamiento en la selva. Ese contexto heterogéneo, complejo y cambiante se agudiza en las comunidades indígenas de la Lacandona, en donde se concentran los mayores índices de pobreza, analfabetismo, migración y exclusión política.

Aunque los aspectos económicos, sociales y políticos bastarían para justificar las actitudes beligerantes de los actores en la selva Lacandona, hay que añadir que, si bien es cierto que el escenario de apoyos del combate a la pobreza y/o la política social en Chiapas ha sido diverso, en general ha estado caracterizado por dos tipos de programas que no sólo han funcionado para la mejora de los indicadores económicos, sino que han profundizado el conflicto social: programas con ineficiencias en el diseño y la aplicación, y programas cuyos objetivos, sin ser obviamente explícitos, se orientaron a la manipulación de los beneficiarios en función de las

elecciones o al mantenimiento de la gobernabilidad. (Camacho y Lomelí, 2000). Por lo anterior, los actores en el área de acción del PRODESIS fueron diversos y complejos, razón por la que los promotores de la política más importantes estuvieron entre los grupos de colonos organizados puntualmente para recibir apoyo por parte del proyecto.

En cuanto a las leyes y orientaciones sobre la participación de los pueblos indígenas, el PRODESIS contó con un profuso marco jurídico reglamentario desplegado en cinco niveles (internacional, europeo, cooperación internacional, nacional, estatal). Dicho marco se caracterizó por encumbrar a la participación de los pueblos indígenas como un derecho fundamental *sine qua non* para el desarrollo integral de tales poblaciones. Sin embargo, esas ordenanzas se enfrentaron a un marco normativo cognitivo confuso y opuesto a sus disposiciones, por lo que esta situación se calificó como de una “brecha institucional”. El espacio y área de acción del PRODESIS pueden sintetizarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 2.2. El contexto del PRODESIS



Fuente: Elaboración propia

El contexto anterior representa el espacio y las áreas concretas donde intervino el PRODESIS en cuanto proyecto de la cooperación europea y del gobierno del estado de Chiapas, con planteamientos, recursos, organización y procesos propios, los cuales se exponen en el siguiente apartado.

2.2 Características generales del PRODESIS

El Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS) fue un proyecto de desarrollo cofinanciado por la Comisión Europea y el Gobierno del Estado de Chiapas; este último, responsable también de su ejecución en la selva Lacandona. La institución encargada de la tutela del PRODESIS fue la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del estado de Chiapas (en adelante, SDS), teniendo como instituciones contraparte a la Secretaría de Pueblos Indios (en adelante, SEPI), la Secretaría del Campo (en adelante SC, antes Secretaría de Desarrollo Rural), y al Instituto de Historia Natural y Ecología (en adelante, IHNE); todas ellas, dependencias del Gobierno del estado de Chiapas.

El proyecto fue firmado el 10 de diciembre del 2003, según consta en el convenio de financiación ALA/B7-310/2003/5756. Originalmente el proyecto se firmó para ser operado durante cuatro años, de 2004 a 2007, desarrollándose en dos etapas: la fase de ejecución (de 42 meses) y la de cierre (de 6 meses de duración). Sin embargo, dados los retrasos en el inicio de sus operaciones, se firmó una ampliación de la fase ejecutiva, de manera que el proyecto concluyó en abril de 2008. El presupuesto del PRODESIS se estableció en €31.000.000; los cuales serían erogados de la siguiente manera: €16.000.000 por parte del Gobierno del Estado de Chiapas, y €15.000.000 por parte de la Comisión Europea.

Según estimaciones de la organización gestora del proyecto, el área de ejecución del PRODESIS correspondió a una superficie de 1.258.157 hectáreas; lo que equivale al 16% del territorio del estado de Chiapas. Además, la población beneficiaria del proyecto fue estimada en 155.000 habitantes de 830 localidades contabilizadas entre ejidos, bienes comunales, parajes, nuevos centros de población ejidal y rancherías de la selva, las cuales estarían agrupadas en 16 microrregiones pertenecientes a siete municipios del estado de Chiapas:

Ocosingo, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas, La Trinitaria, y la Independencia¹⁰⁷ (PRODESIS, 2004: 14).

El POG del PRODESIS reconoció que el territorio de su actuación se caracteriza por pobreza y marginación que, al mismo tiempo, sufre un acelerado proceso de degradación ambiental con la destrucción de miles de hectáreas de selva cada año. (PRODESIS, 2004: 7).

A partir de su diagnóstico, el PRODESIS se configuró en torno a tres objetivos generales (PRODESIS, 2004: 7):

1. Reducción de la pobreza en la zona de ejecución del proyecto.
2. Disminución de la presión sobre los recursos naturales de la selva y mitigación de los procesos de degradación ambiental en la zona.
3. Reformulación y replicación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable.

Los dos primeros objetivos se refieren a la situación socio-económica y ambiental de la región, mientras que el tercero a las políticas de desarrollo social en el estado de Chiapas.

Para medir su impacto sobre los niveles de pobreza en su área de actuación, el PRODESIS definió “Indicadores Objetivamente Verificables”, los cuales fueron metas puntuales que el proyecto estableció para la evaluación de cada uno de sus objetivos generales (ver Cuadro 2.7). Así, por ejemplo, se propuso medir su meta de reducción de la pobreza con la mejora en el ingreso de las familias participantes en el proyecto, o las políticas de desarrollo social con la coordinación entre las instituciones de gobierno en el territorio.

Complementariamente a los objetivos generales, también se estableció un Indicador Objetivamente Verificable para los sistemas de información que el PRODESIS pondría a disposición a través del Observatorio: “Las prácticas productivas y de toma de decisiones para el desarrollo se formulan a partir de información oportuna, confiable y especializada facilitada por PRODESIS”. (PRODESIS, 2004: 32).

¹⁰⁷.- En 2007 se formaron dos microrregiones más: la denominada Maravilla Tenejapa se dividió para formar Maravilla Tenejapa y Amatitla; la que era Río Blanco se dividió para formar Río Blanco y Nuevo Plan de Ayala. De manera que el territorio de trabajo del PRODESIS aumentó a 18 microrregiones.

Cuadro 2.7. Indicadores Objetivamente Verificables del PRODESIS según sus objetivos generales

| Objetivo | Indicadores Objetivamente Verificables |
|---|--|
| 1. Reducción de la pobreza | a) El 70% de las familias participantes en sistemas estratégicos de producción sustentable mejoran sus ingresos económicos. b) El 60% de las familias participantes en proyectos de seguridad alimentaria impulsados por el Proyecto han incrementado las fuentes de alimentos producidos localmente. |
| 2. Mitigación de los procesos de degradación ambiental | a) Se están llevando a cabo acciones comunitarias para el establecimiento de Zonas de Conservación o Restauración de Recursos Naturales en las 16 Microrregiones. b) El 70% de los proyectos productivos de los sistemas estratégicos sustentables son ambientalmente apropiados. c) El 70% de las organizaciones campesinas y grupos de trabajo que participan en sistemas de producción estratégicos impulsados por PRODESIS se rigen en sus reglamentos internos por principios de trabajo ecológicos. |
| 3. Políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable | a) Nuevas prácticas de coordinación territorial intrainstituciones de gobierno del Estado, e interinstitucionales entre las instituciones públicas, las organizaciones locales se llevan a cabo en las 16 microrregiones. b) Los 16 Consejos Microrregionales se apropian de prácticas participativas de diagnóstico y evaluación, que consideran la participación activa de las mujeres. c) 16 Planes de Desarrollo Territorial Sustentable en igual número de Microrregiones se están ejecutando con el apoyo de las instituciones y la participación activa de los actores sociales, en general, y de la mujer en particular. |

Fuente: Elaboración propia con base en PRODESIS (2004: 29-32).

En su análisis sobre la problemática de la región, el PRODESIS identificó que una de las causas principales de la persistente pobreza y la progresiva degradación ambiental en la selva Lacandona era “la insuficiente instrumentación de prácticas y procesos de desarrollo social, territorial, y sustentable.” (PRODESIS, 2004: 7). Por lo anterior, el objetivo específico del proyecto fue la instrumentación de procesos y prácticas de desarrollo microrregional con un enfoque territorial, participativo y sustentable.

El POG de PRODESIS indicó que el objetivo específico se manifestaría en “una recomposición de las relaciones entre los diferentes actores relevantes para el desarrollo micro regional” (PRODESIS, 2004: 33). Para lograrlo, el PRODESIS estableció la tarea de promover la creación de lo que llamó “espacios de facilitación”, esto es, espacios en donde los ejecutores locales (comunidades, sus organizaciones y empresas familiares o sociales, Consejos Microrregionales), los municipios, las instituciones estatales y federales y las instituciones de apoyo (operadores locales especializados, organizaciones de la sociedad civil,

despachos, centros de investigación) logren concertar acuerdos y alianzas para fomentar acciones coordinadas de desarrollo local.

De esta forma, los llamados Consejos Microrregionales fueron una apuesta fundamental del PRODESIS en términos de participación, reorganización política y apropiación social, pues se plantearon como el espacio de concertación entre actores sociales e institucionales. En ese sentido, dada su definición como espacio participativo, los Consejos Microrregionales fueron uno de los procesos más importantes para los intereses de esta investigación (por lo tanto, se analizan en profundidad en el apartado correspondiente a la participación de los pueblos indígenas).

Continuando con la exposición de los planteamientos del PRODESIS, este diseñó tres acciones específicas para cumplir con sus objetivos (Página web del PRODESIS. http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?%BFQu%E9_es_el_PRODESIS%3FObjetivo

[Consultada el 11/01/08]):

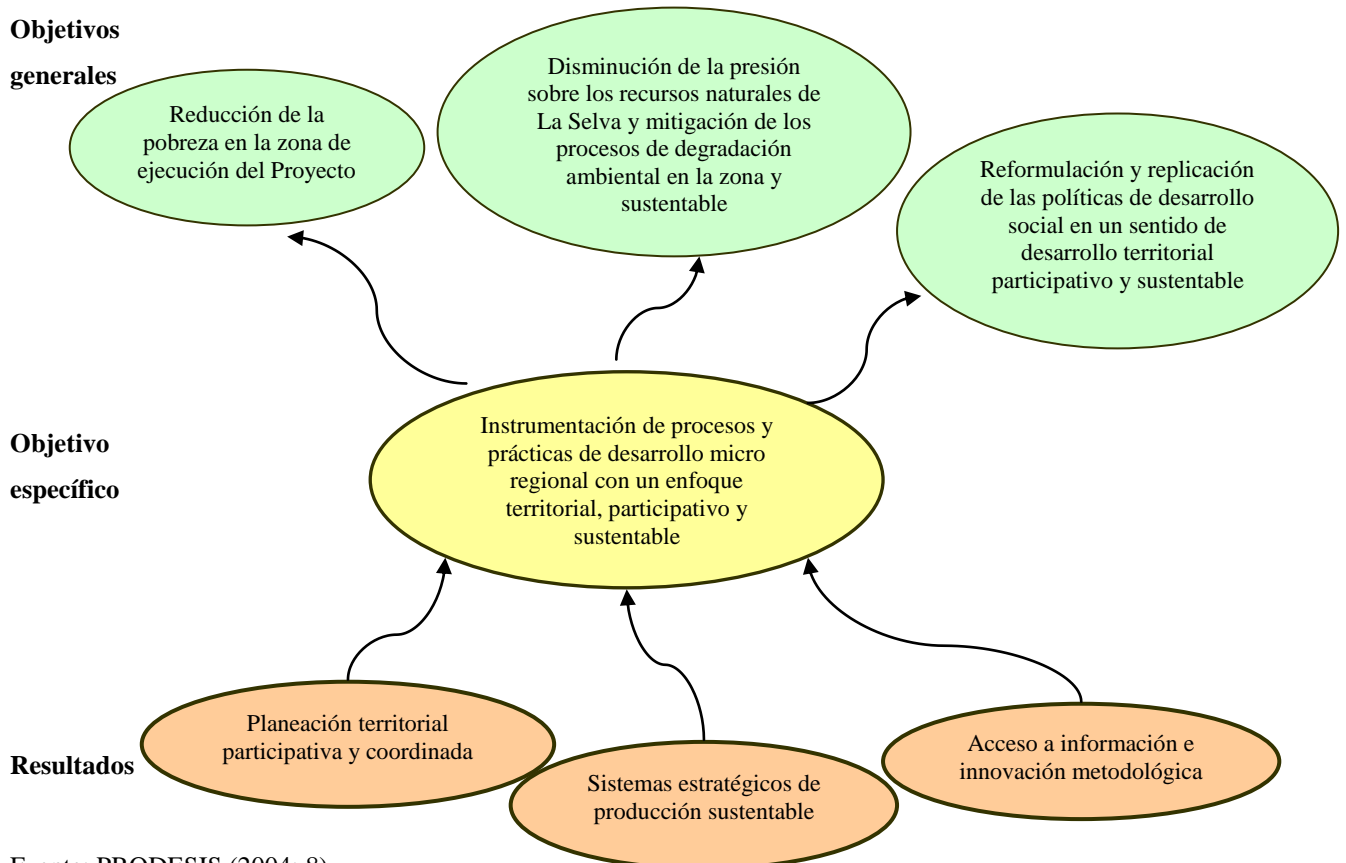
1. Aplicar nuevas prácticas de planeación participativa.
2. Demostrar y difundir la viabilidad de sistemas innovadores de producción sustentable.
3. Poner a disposición de los actores un servicio de información oportuna y sistematizada. Lo que han nombrado El Observatorio.

Además, el PRODESIS planteó alcanzar su objetivo específico (la instrumentación de procesos y prácticas de desarrollo microrregional con un enfoque territorial, participativo y sustentable) a través de tres resultados (PRODESIS, 2004: 9):

1. Planeación territorial participativa y coordinada: incidir para que los actores sociales e institucionales presentes en la región Selva apliquen nuevas prácticas de planeación participativa del desarrollo territorial sustentable.
2. Sistemas estratégicos de producción sustentable: demostrar y difundir la viabilidad de sistemas innovadores de producción sustentable que son estratégicos para el desarrollo microrregional.
3. Acceso a información e innovación metodológica: poner a disposición de los actores sociales e institucionales un servicio de información oportuna y sistematizada (El Observatorio).

Los planteamientos básicos del PRODESIS se ilustran en el siguiente árbol de objetivos del proyecto:

Gráfico 2.3. Árbol de objetivos del PRODESIS



Fuente: PRODESIS (2004: 8)

Además de los objetivos generales y específicos, los planteamientos del PRODESIS también incluyeron ejes estratégicos transversales; es decir, segmentos temáticos que eran de interés y atención para el proyecto. Entre los ejes estratégicos del PRODESIS se encontraron dos que fueron interés de ésta investigación: la participación social y los derechos de los pueblos indígenas. En total, fueron cinco ejes estratégicos transversales, (Página web del PRODESIS: http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?%BFQu%E9_es_el_PRODESIS%3F/Ejes_estrat%E9gicos_transversales [Consultada el 11/01/08]), los cuales se enlistan a continuación:

- A) Participación social.- Consolidar y ampliar la participación y representatividad de las comunidades, consolidando los mecanismos de comunicación entre gobierno y sociedad.

- B) Equidad de género.- Impulsar, fomentar y fortalecer con equidad la participación y el acceso de las mujeres en las acciones del proyecto.
- C) Derechos de los Pueblos Indígenas.- Promover la participación de los indígenas en la definición de sus propios procesos de desarrollo sustentable conforme a las disposiciones del Convenio 169.
- D) Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.- Establecer prácticas productivas sustentables.
- E) Información y transparencia en la gestión y en las operaciones de la rendición de cuentas.

Con respecto a la ejecución del proyecto, se utilizó una metodología de trabajo basada en las alianzas institucionales para el desarrollo local, lo que le permitió “integrar los esfuerzos gubernamentales y la acción local de los habitantes de cada región del estado.” (Ver Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Metodología de trabajo del PRODESIS



Fuente:

http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?%BFQu%E9_es_el_PRODESIS%3FMetodolog%EDa_de_trabajo

[Consultada el 11/01/08]

En cuanto a la estructura organizativa, el PRODESIS se constituyó en torno a tres entes: El Beneficiario, La Unidad de Coordinación, y El Comité Consultivo.

En primer lugar, el convenio de financiación del PRODESIS estableció que el Beneficiario fuera el Gobierno del estado de Chiapas, representado por la SDS, quien asumió frente a la Comisión Europea las responsabilidades y obligaciones derivadas. Por lo tanto, la SDS se

responsabilizó de la ejecución del proyecto en términos de eficacia, eficiencia, transparencia, sostenibilidad, participación y buen uso de los recursos, entre otros (PRODESIS, 204: 73).

A su vez, la SDS delegó la ejecución del proyecto a una Unidad de Coordinación, la cual se encargó de la preparación de los planes operativos, licitaciones, contratos, informes y pagos, entre otras actividades. Aunque debía pertenecer a la SDS, se dispuso que la Unidad de Coordinación tuviera autonomía para la planificación, ejecución, dirección, control y coordinación de las tareas que le fueron encomendadas en el convenio de financiación específico, en el Plan Operativo Global y en los Planes Operativos Anuales. Esta Unidad de Coordinación es lo que en esta investigación se identifica como la "organización gestora del proyecto".

Asimismo y en concordancia con el proyecto, a la SDS se le dio la facultad de presidir el Subcomité Especial del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) para la selva Lacandona; organismo constituido el 14 de marzo de 2002 con el objetivo de coordinar los proyectos de cooperación al desarrollo tanto nacionales como de la cooperación internacional.

La sede central del proyecto fue establecida en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado de Chiapas. Del mismo modo, también se crearon tres coordinaciones regionales para atender a las 16 microrregiones (que posteriormente aumentaron a 18). Esas subsedes fueron Palenque, Ocosingo y Comitán, cada una de las cuales atendió a las siguiente microrregiones:

Cuadro 2.8. Microrregiones según Coordinación Regional del PRODESIS

| Subregión Palenque | Subregión Ocosingo | Subregión Comitán |
|-------------------------------|--|------------------------|
| 1. Valle de Santo Domingo | 1. Santa Elena (Agua Azul) | 1. Francisco I. Madero |
| 2. Damasco | 2. Avellanal | 2. Río Blanco |
| 3. Nuevo Francisco León | 3. Nuevo Pichucalco (Amador Hernández) | 3. Nuevo Huixtán |
| 4. Comunidad Lacandona | 4. Betania | 4. Maravilla Tenejapa |
| 5. Marqués de Comillas | 5. El Tumbo (Nahá) | 5. Carmen Villaflores |
| 6. Benemérito de las Américas | | 6. Nuevo Plan de Ayala |
| | | 7. Amatitla |

Fuente: Elaboración propia con base en (PRODESIS, 2004: 10) y Pagina web del PRODESIS.

Según el POG, el territorio de las microrregiones fue definido a partir de los tres centros de desarrollo regional extremos y de los ejes carreteros que los articulan con las microrregiones: Palenque hacia el norte, Ocosingo en el centro, y Comitán en el sur (PRODESIS, 2004: 15).

En términos de operación, el PRODESIS tuvo en los Planes Operativos Anuales (en adelante, POA) sus ejes rectores, pues en ellos se detallaba la ejecución, presupuesto y calendarios de ejecución por año. La redacción tanto del POG como de los POA tuvo que guiarse de los criterios establecidos en la “*Guía de preparación de Planes Operativos Globales*” y la “*Guía de preparación de Planes Operativos Anuales*” de la Comisión Europea adaptadas a la modalidad de ejecución sin codirección, como es el caso del PRODESIS.

Se determinó que el modo de ejecución fuera mixto, delegando “buena parte de las acciones a operadores especializados contratados o socios con los cuales se establecerán convenios de cooperación, junto con una atención directa en otros casos.” (PRODESIS, 2004: 9). Asimismo, el POG también previó misiones externas de monitoreo y evaluación del PRODESIS en tres momentos: una por cada año de ejecución del proyecto, una a mitad del tiempo de duración del proyecto y la última en la conclusión del mismo. Todas ellas, debieron realizarse por equipos de expertos independientes y sobre la base del análisis de la documentación del proyecto, reuniones con las partes relacionadas con la gestión, y visitas al campo. Igualmente se previeron estudios en apoyo de sus acciones, y actividades de capacitación y de intercambio de experiencias con otros proyectos en el mismo sector, país, región o con los que recibieron financiamiento por parte de la Unión Europea. (PRODESIS, 2004: 63-65).

El POG también anunció la posibilidad de que el PRODESIS pudiera complementar sus acciones y mediciones de impacto con el Proyecto “Población, Ambiente y Desarrollo Sustentable en La Selva de Chiapas”, financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y operado en 13 de las 16 microrregiones trazadas originalmente para el PRODESIS.

De esta forma, el PRODESIS comenzó a operar a principios de 2004, concluyendo sus actividades en abril de 2008. En los siguientes apartados se analiza su desempeño, primero, con énfasis en las fases del proyecto y la organización gestora del mismo y, posteriormente, con respecto a la participación de las comunidades indígenas de la selva Lacandona.

2.3 Esquema de fases del proyecto y organización gestora del PRODESIS

En este apartado se analiza al PRODESIS desde un enfoque de fases de política pública, el cual incluye tres etapas: formulación, implementación y evaluación. Asimismo, como punto inmediato a la formulación, también se analiza a la organización gestora del proyecto.

2.3.1 La formulación del PRODESIS

Siguiendo los postulados del capítulo metodológico, el análisis de la fase de formulación se realiza con el estudio de la formulación de la política (formación de la agenda, estilo *-policy style-* y tipo de políticas) y del diseño de la política pública (relevancia, pertinencia y coherencia interna).

A) Agenda, estilo y tipo de políticas

Como se sustentó en el primer apartado de este capítulo, la selva Lacandona es un territorio con múltiples, complejos e interrelacionados problemas económicos, sociales y políticos que, sumados al deterioro ambiental y su característica de conflictiva frontera internacional, convierten a la región en una zona de atención especial y urgente, tanto para el gobierno federal mexicano, como para el gobierno del estado de Chiapas.

A pesar de que sólo en las últimas décadas el Estado mexicano ha volcado su atención con mayor interés a la selva Lacandona, las políticas que ha implementado han influido decisivamente en el desarrollo de ésta. Al respecto, es posible caracterizar seis etapas de la intervención del Estado mexicano en la selva Lacandona (De Vos, 2002), (EPYPSA, 2008b), estas políticas representan los antecedentes de intervención del PRODESIS:

1. Explotación forestal por empresas extranjeras (1860-1948).- Esta etapa se caracteriza por la permisión del Estado hacia las empresas extranjeras para la apropiación y aprovechamiento de las maderas preciosas de la selva a cambio de pagos por concesiones y aranceles de exportación.

2. La colonización de la selva (1949-1972).- Período que se identifica en la selva Lacandona porque el Estado mexicano implementó políticas de reparto agrario (la mayoría de los casos, de forma ineficiente), aprovechamiento forestal (se constituyó una empresa paraestatal) y de fomento de la ganadería bovina, lo que generó una alta tasa de inmigración hacia la selva, en gran parte apoyada por la Iglesia Presbiteriana y Católica. “En 1971 se registra el primer dato demográfico en la selva Lacandona con una estimación de 35.582 habitantes.” (EPYPSA, 2008b: 80).

3. Intervención en el proceso demográfico y el aprovechamiento de los recursos (1972-1988).- Fase en la que el Estado mexicano actuó con mayor determinación en la selva Lacandona, realizando acciones como la expedición de decretos de bienes comunales¹⁰⁸ y de la reserva de Montes Azules, el reacomodo de poblaciones, la construcción de la carretera fronteriza, el control del aprovechamiento forestal, la exploración de petróleo y gas, y la creación de proyectos para el desarrollo socioeconómico de la región. Además, debido al conflicto armado en Guatemala, llegaron a la selva Lacandona una importante cantidad de guatemaltecos en calidad de refugiados.

4. Descentralización y conservación en el marco de políticas neoliberales (1989-1994).- En esta etapa se implementaron diversas políticas sustentadas en discursos de conservación y desarrollo sustentable. Destaca el acuerdo entre la Federación y el estado de Chiapas para la constitución del Subcomité Especial para la Selva Lacandona en el seno del COPLADE. Además, en este periodo se ejecuta el Programa de Conservación y Desarrollo de la Selva Lacandona (PCDSL). Con préstamo del Banco Mundial, este programa tuvo como objetivos promover el desarrollo comunitario y regional, así como la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, la reforma al artículo 27 constitucional (que favoreció la privatización de las tierras comunales), la caída de los precios del café y el fin del reparto agrario, agravaron la situación económica, social y política al interior de la Lacandona. Luego, en 1994, el EZLN irrumpió públicamente.

¹⁰⁸.- El Decreto Presidencial de Reconocimiento y Titulación de los Bienes Comunales Zona Lacandona fue emitido en 1972 con el objetivo de adjudicar 614.321 has a 66 grupos de familia del grupo Lacandón, bajo la justificación de asegurar la sobrevivencia de este grupo étnico (el cual, aunque se considera como habitante originario de la región, no corresponde con el grupo que a la llegada de los españoles fue considerado Lacandón). Dado que este decreto adjudicó una enorme superficie a un grupo pequeño y, al mismo tiempo, no reconoció a más de medio centenar de asentamientos, se generaron grandes conflictos en la región, mismos que aun no se resuelven satisfactoriamente. Tal situación también fue relevante porque muchas comunidades decidieron fundar una organización (“Quiptic ta Lecubtesel“, -Unidos para nuestro Progreso-), que fue uno de los antecedentes de lo que después sería el EZLN.

5. Neoliberalismo y contención del movimiento indígena (1995-2000).- Con el alzamiento del EZLN, la estrategia gubernamental se encaminó a contener el movimiento zapatista mediante acciones militares, sociales, económicas y políticas. Entre los proyectos implementados, destaca el Programa Cañadas (en adelante, PC), implementado por la Secretaría de Desarrollo Social Federal (en adelante, SEDESOL) y, sin duda, uno de los programas gubernamentales implementados en la selva Lacandona más polémicos. El PC planteó una metodología de trabajo participativa a nivel comunitario, incorporando la división geográfica de la microrregiones, con lo que se dejó de lado a las organizaciones sociales.

Este programa de la selva (el PC), demarca, porque la institución de desarrollo social federal trae un discurso de política administrativa que dibuja una geografía política del ejercicio de los programas. Entonces, en los territorios, las poblaciones están inscritas en lo que ellos llaman microrregiones, en un discurso microrregional, que no es el parámetro que tiene el PRODESIS, sino que es discursivamente el origen del término pero que aquí se reformuló y se redimensionó. Entonces, el discurso de las microrregiones es que tenía características fisiográficas un territorio macro que no fuera del tamaño de los estados, y que de pronto estas microrregiones, que no violentan las fronteras estatales porque no se producen microrregiones que transiten de un Estado a otro. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

El PC proyectó operar a través de ventanillas receptoras de las demandas sociales y comunitarias en la región (llamadas Centros de Atención Social), a las cuales todas las instituciones gubernamentales debían integrarse y comprometerse con los problemas planteados, así como impulsar la conformación de Consejos Consultivos con representantes de las comunidades. De esta forma, el PC intentó controlar y organizar la política social en la región. Sin embargo, este planteamiento fue imposible de aplicar en la práctica debido a las limitadas capacidades técnicas de las otras Secretarías, así como a la actitud hegemónica de la SEDESOL que inhibió la participación de las otras dependencias:

(Además) La actitud de la SEDESOL y la hegemonía del PC en la región no sólo desalentó la participación y coordinación interinstitucional, sino que también anuló procesos de planeación participativa con organizaciones regionales como contraparte, como los que había emprendido la SEMARNAP en algunas micro regiones. (EPYPSA, 2008b: 98).

Operado desde el gobierno federal y acompañado por el Ejército Federal Mexicano, el PC contó con un alto presupuesto que no utilizó para financiar proyectos productivos, sino para crear infraestructura de comunicaciones (carreteras y caminos de acceso) y otorgar apoyos materiales en las comunidades de la región con el objetivo de minar las bases sociales del EZLN, el cual, a su vez, dio a sus bases civiles la consigna de no aceptar dinero proveniente del gobierno. Además, el PC apoyó a organizaciones opuestas al zapatismo, por lo que el programa dio numerosos motivos para que fuera calificado como “proyecto contrainsurgente”:

El programa Cañadas fue el programa contrainsurgente abierto que diseñó Zedillo, inmediatamente después del levantamiento armado se diseñó el programa Cañadas para las Cañadas de la selva Lacandona, para inyectarle lana con fines contrainsurgentes y para apoyar a todas las fuerzas priístas de la región. Fue elaborado por Zedillo en el 94, y se inició en el 95. Entonces, lo articularon desde Ruiz Ferro, Albores. Pero uno de los padres del Cañadas también es Rodolfo Díaz Sarvide.

(...) (El PC daba) migajas para pollitos y para cosas que no tenían ninguna trascendencia estructural. Eran nada más un control político que no resolvían los problemas de fondo para nada, y que al final además era negocio para las farmacéuticas y para las distribuidoras: daban láminas, pollitos, rollos de alambre de púas. ¿Y eso en qué resolvía la pobreza de la gente estructuralmente? En nada. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

(El PC) implicó un uso brutal de la institución pública para la contención, implicó aventar dinero, “maicearon” a todo el que se atravesó por ahí, pero se formaron mafias locales, entonces en la selva se extrapoló la lógica, es tan complicado el conflicto social en la selva que entonces se demarcaron como microrregiones dentro de la microrregión y entonces empezó a haber un juego de ambivalencia con esta lógica de las microrregiones y los que produjeron, escribieron, ejecutaron ese proyecto, o al menos en parte, por ejemplo Rodolfo Díaz Sarvide, actual director general del PRODESIS, estuvo como diseñador de aquel programa de contención federal en su ejecución, luego brincó a la campaña de Salazar, estuvo de ejecutor del diseño territorial del nuevo PIDSS, él diseñó el PIDSS como antípoda del otro pero que es lo mismo pero rompiendo los grupos hegemónicos a través de aquel artefacto inicial, entonces en las microrregiones ya demarcadas le tienen que romper su madre a los grupos empoderados que se produjeron como pequeños Frankenstein ahí. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

En 1999, se establecieron ciertas reglas operativas para el PC con la intención de darle un giro al proyecto, con lo que en 2000 cambia un poco su orientación, pero tiempo después es cancelado:

El carácter eminentemente político del Programa de Las Cañadas se manifiesta en la ausencia de diagnósticos y de elaboración de proyectos integrales y se centró en realizar acciones puntuales de apoyo, otorgando bienes e insumos para la subsistencia y a dotar de infraestructura de servicios y comunicaciones; esta estrategia se mantiene hasta el año de 1999, cuando se formularon las Reglas de Operación formales del Programa, de las cuales había carecido; a partir del 2000, el PC se orientó prioritariamente a otorgar apoyos para proyectos productivos (60 % de los recursos autorizados al programa), tomando en cuenta que el proceso de descentralización transfirió a los municipios los recursos del Ramo 26, vía Ramo 33, para que asumieran en mayor medida el desarrollo de infraestructura social y productiva. (EPYPSA, 2008b: 100-101).

6. Esfuerzos de desarrollo integral y sustentable (2000 a la fecha).- Este periodo se define por el cambio de planteamientos en las intervenciones en la selva Lacandona, las cuales pasan, al menos discursivamente, de proyectos asistencialistas a proyectos de cooperación al desarrollo integral y sustentable. Sobresalen el PIDSS y el PRODESIS como proyectos que han surgido desde el gobierno estatal y han contado con amplios presupuestos.

En el año 2000 se da una alternancia de gobierno tanto a nivel federal como estatal. En el estado de Chiapas asume la gubernatura Pablo Salazar Mendiguchía abanderado por una coalición de partidos opositores al histórico partido gobernante. Una de las primeras acciones que realiza es la cancelación del PC y la elaboración de una nueva propuesta de intervención basada en una estrategia integral para la atención de los problemas sociales, económicos y ambientales de la región. Fue entonces cuando, en sustitución del PC, surgió el Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (en adelante, PIDSS) con un claro propósito de legitimidad para el gobierno estatal, tal y como lo expusieron varios de los entrevistados en el trabajo de campo, quienes coincidieron en señalar que el cambio de estrategia en la selva Lacandona se debió a los reacomodos de los actores políticos y, por ende, a la necesidad del gobierno entrante de negociar con organizaciones y grupos no priístas ni zapatistas para asegurar un piso de gobernabilidad rompiendo al mismo tiempo con los grupos hegemónicos con el PC:

Salazar arranca con una legitimación política importante, y le permite instalar esto, porque le vende a los actores, que antes eran los victimarios del programa, que se empoderen en sentido

contrario para tumbar a esos cotos de poder local, le mueven la cabecera a la microrregión, lo cambian de localidad, desempoderan presupuestalmente a los grupos anteriores, los revientan y ponen otros concertados.” (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Luego de reuniones de trabajo entre los gobiernos federal y estatal, así como de la realización de cuatro foros-taller donde participaron algunos actores sociales de Chiapas, se elaboró el protocolo del PIDSS, en donde se asentó que el objetivo general del mismo era “Impulsar el desarrollo integral sustentable de la región Selva, a través de acciones coordinadas entre dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, las organizaciones sociales y productivas y los habitantes de la región, para mejorar las condiciones, calidad y nivel de vida de los pueblos, a partir de las capacidades y potencialidades locales.” (EPYPSA, 2008b: 115).

Asimismo, se establecieron objetivos específicos para el nuevo programa en la selva, dentro de los cuales se encontraba el de reconstruir el tejido social recuperando la legitimidad de la acción gubernamental y el estado de derecho impulsando la participación social, democrática, incluyente y plural.

La estrategia del PIDSS se construyó en torno a cinco lineamientos:

- 1) El ordenamiento y coordinación de las instituciones y dependencias de los tres órdenes de gobierno con las comunidades y las organizaciones de la región.
- 2) La participación social organizada, responsable y con equidad en los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.
- 3) La creación y fortalecimiento de la infraestructura social, económica y de servicios en los núcleos de población identificados como Centros Estratégicos de Desarrollo (CED)¹⁰⁹.
- 4) El establecimiento y funcionamiento de los Consejos Microrregionales, como las instancias de participación social organizada, responsables de la planeación, seguimiento y evaluación de las acciones institucionales para el desarrollo social integral y como espacios de interlocución con el conjunto de instituciones de los tres órdenes de gobierno.

¹⁰⁹.- Los CED se consideran como las localidades que por el número de población, accesibilidad en las vías de comunicación y radio de influencia, pueden ser seleccionadas para dotarla de infraestructura y proyectos productivos que ayuden a disminuir la marginación, siendo así núcleos de población pensados para funcionar como centros de dinámica social, económica, política y cultural en las comunidades.

5) Las acciones para el ordenamiento ecológico del territorio en los diferentes ámbitos microrregionales.

Según los lineamientos, habría un Consejo Microrregional (en adelante, CMR) en cada microrregión. Se definió además que el universo de trabajo del PIDSS comprendería a todos los municipios de Altamirano, Ocosingo, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas y Las Margaritas y parcialmente los de La Trinitaria, La Independencia y Chilón, en total, el territorio comprendía 1.818.054 hectáreas. Después, en ese territorio se delimitaron 34 microrregiones a partir de siete criterios: 1) homogeneidad y continuidad de características ambientales del territorio; 2) relaciones intercomunitarias; 3) origen y cultura de la población local; 4) sistemas de producción y uso de la tierra; 5) formas y grados de organización social; 6) integración territorial mediante red de comunicaciones; 7) grado de marginación y pobreza.

Por su parte, los CMR estarían conformados por representantes nombrados en las asambleas de las comunidades y de las organizaciones sociales de la microrregión. Los requisitos para nombrar a los representantes fueron:

- 1) Un representante por comunidad de hasta 100 habitantes.
- 2) Dos representantes por comunidad de más de 100 habitantes, uno de los cuales debía ser mujer.
- 3) Un representante por organización social que tuviera un mínimo de 600 socios en la microrregión. En caso de contar con más de 600 socios, tendría derecho a elegir un segundo representante, que debía ser mujer.
- 4) Cada representante estaría en el cargo por un período máximo de dos años.

La máxima instancia para conducir al CMR sería el Colectivo Coordinador, el cual estaría formado por 10 delegados del CMR nombrados en asamblea. (La instancia del Colectivo Coordinador) “se planteó como una alternativa a la práctica común de nombrar una Mesa Directiva”. (EPYPSA, 2008b: 123).

La apuesta por los CMR en términos de política social fue mayúscula, pues se intentó que estos funcionaran como mecanismo de “ventanilla única” para la atención de la problemática

general de la región; por lo tanto, los CMR debían incorporar y/o sustituir a las diferentes instancias de atención institucional sectorizada de la región.

No obstante sus planteamientos ambiciosos, en su primer año de operación (2001), el PIDSS tuvo retrasos en el programa de inversión y, por lo tanto, en la ejecución de proyectos (y, cuando se apoyó alguno, fueron proyectos tradicionales, heredados del PC). Además, ni se logró la coordinación de las diferentes entidades públicas, ni se definió la totalidad de los CED.

En ese contexto, en 2002 surge el interés de la Comisión Europea por financiar un proyecto de desarrollo integral y sustentable en México. Tiempo después, en gran parte debido a la existencia del PIDSS en la región, se selecciona a la selva Lacandona como territorio de intervención, surgiendo de esta forma el PRODESIS, el cual operaría hasta abril del 2008.

Como ha quedado demostrado en párrafos precedentes, las diferentes intervenciones del Estado mexicano en la selva Lacandona han afectado a cuestiones relevantes como la apropiación y el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución de la tierra, el asentamiento de comunidades, la geografía política, y el ejercicio de derechos políticos de los colonos de la selva, con lo que, atendiendo a la clasificación de (Lowi, 2007), permite caracterizarlas como políticas regulativas, redistributivas y constitutivas.

Según las políticas de intervención descritas líneas atrás, el desarrollo social sustentable, el ordenamiento territorial y participativo, y la degradación ambiental de la selva Lacandona (objetivos establecidos en el PRODESIS), han sido asuntos que han formado parte de la Agenda Sistémica del Estado mexicano, pues su atención ha estado definida por la mitigación de aspectos puntuales (control de empresas forestales, control de recursos naturales, levantamiento zapatista), siendo entonces meramente coyuntural.

A su vez, la implementación de acciones en la selva Lacandona se ha caracterizado por el bajo nivel de consenso y negociación con los actores interesados, siendo más bien prácticas sustentadas en el clientelismo político y la coerción, llegando en ocasiones hasta la violencia física. Por ello, las políticas implementadas en la selva Lacandona han tenido un estilo más reactivo e impositivo que anticipativo y consensual.

Reconociendo gran parte de lo anterior, el PRODESIS se postuló como una nueva intervención al desarrollo social sustentable y, por lo tanto, como una nueva oportunidad de generar efectivas prácticas de combate a la pobreza, ordenamiento territorial, participación y aprovechamiento sustentable de los recursos de la selva. En la siguiente sección se analiza la racionalidad y coherencia del diseño del PRODESIS.

B) El diseño del PRODESIS

B1) El proceso de formulación del PRODESIS

En el marco de su Acuerdo Global, en el año 2001 hubo acercamientos entre el gobierno federal mexicano y la Unión Europea para impulsar un proyecto de desarrollo social en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, los estados con mayor grado de marginación y pobreza del país, que además cuentan con numerosa presencia de población indígena, y que poseen riqueza y diversidad biológica. Como señaló Ramón Martínez Coria, la Unión Europea se enfrascó en la discusión sobre la calificación de México como sujeto propicio para la cooperación. Esto fue así porque el país contaba con altos indicadores macroeconómicos pero, al mismo tiempo, sus indicadores de desarrollo humano resultaban bajos. Para resolver ese dilema, según Martínez Coria, Francia propuso un esquema: reconocer la existencia de dos "Méxicos", el del norte y el del sur. El segundo más pobre que el primero. El del sur constituido radicalmente por Guerrero, Oaxaca y Chiapas; constituyéndose dichos estados en territorio factible para la cooperación de la Unión Europea. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

En 2002, la Comisión Europea organizó una misión que evaluó la factibilidad de la propuesta de cooperación. Como resultado de ese trabajo, la misión recomendó a la Comisión Europea financiar un proyecto de cooperación pero bajo tres supuestos: 1) que el proyecto no debía ejecutarse por alguna instancia federal, 2) ni implementarse en los tres estados propuestos originalmente, sino centrarse en una sola entidad federativa; asimismo, 3) se recomendó que la cooperación se centrara en el desarrollo de capacidades, enfocándose en temas de sustentabilidad, organización y actividades productivas como la cafecultura, la producción forestal y la producción para el autoconsumo.

En el informe de esa misión, emitido en diciembre de 2002, se apuntó la pertinencia de implementar un proyecto de cooperación en el estado de Chiapas, con la apertura gradual de nuevas áreas de intervención en otros estados, por ejemplo, Oaxaca o Guerrero. La selección del estado de Chiapas como territorio de intervención se debió básicamente a tres factores: la apertura política en la entidad (había habido alternancia partidaria en la gubernatura del estado), la experiencia organizativa en la región, y, sobre todo, a la existencia de un proyecto con características temáticas similares a las planteadas por la misión de factibilidad (el PIDSS).

¿Por qué Chiapas? Digamos que, había una serie de criterios. Uno, el criterio que podríamos llamar político, de decir ¿cuáles son las condiciones en los tres estados? Entonces, en el estado de Guerrero teníamos, en ese momento cuando se decide, un gobierno priísta, bastante ineficaz, digamos tan ineficaz como tradicionalmente han sido muchos de esos gobierno estatales, que estaba prácticamente terminando la gubernatura y que había cierta efervescencia política en el estado. Ya se empezaba a vislumbrar la posibilidad de un cambio político, pero en ese momento, digamos, pensar en que la cooperación se orientara hacia el estado de Guerrero (...). Además, había también una diversidad de organizaciones, pero parecían bastante limitadas en sus capacidades organizativas (...). En el estado de Oaxaca, había una gubernatura, digamos, pues bastante fuerte, pero muy centralizada, autoritaria, que quería controlar todo en términos de sus intereses políticos. Priísta también, estaba Murat de Gobernador. Y había movimientos y organizaciones muy fuertes, muy interesantes, con proyectos muy buenos, pero sin mucha capacidad de interlocución (...). Y en Chiapas estaba el cambio de gobierno, la expectativa en ese momento de que se iban a abrir negociaciones con el zapatismo, había organizaciones, digamos, lo suficientemente fuertes que habían inclusive negociado con el gobierno del estado, y acordado participar en la elaboración de propuestas. Había voluntad política del gobierno estatal, que estaba empezando, como de hacer cambios institucionales y buscar nuevas formas realmente de trabajo en las regiones. Estaba ya el PIDSS, que creo que ya llevaba en ese momento dos años de haberse iniciado. Y el cual, además tenía éste enfoque territorial, de microrregiones, participativo, con enfoque de género, sustentable, es decir, una serie de criterios que coincidían mucho con las recomendaciones. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09). (Carlos Cortez formó parte de la Misión que evaluó la factibilidad de la cooperación de la Unión Europea con México).

El 13 de mayo de 2003, las partes interesadas -la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, la Delegación de la Comisión Europea en México y la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) del estado de Chiapas- decidieron que, en adelante, el proyecto tendría como contraparte mexicana, para efectos de financiamiento,

formulación y ejecución del mismo, al gobierno del estado de Chiapas, a través de su SDS. Posteriormente, el gobierno del estado de Chiapas presentó a la Comisión Europea y a la SEDESOL su propuesta de proyecto denominada *Desarrollo Social Integrado y Sostenible*, que inicialmente cubría 13 microrregiones en cinco municipios del área, formando parte del PIDSS. Según el POG del PRODESIS, el proyecto presentado se concibió desde sus orígenes

con una clara perspectiva de desarrollo social y económico sustentable, en concordancia con varios de los objetivos de la lucha contra la pobreza mencionados por el Memorándum y que han guiado su diseño, como: el aumento de la capacidad productiva de los grupos más vulnerables, la protección y gestión duradera de los recursos naturales, la integración de la mujer al desarrollo y la conservación de la identidad cultural y el hábitat de las poblaciones indígenas. (PRODESIS, 2004: 12).

En julio de 2003 se llevo a cabo una misión para la formulación del proyecto, en donde participaron un grupo de expertos constituidos por la Comisión Europea, así como diversas instituciones del Estado de Chiapas (SDS, SEPI, IHNE, CRI) y, según versión oficial que no pudo ser corroborada en la investigación, representantes de los Consejos Microrregionales:

La misión estuvo presente en varias reuniones de consejos y dialogó con representantes de comunidades sobre el funcionamiento de éstos y la propuesta del Proyecto. Un taller regional de diagnóstico y planificación contó con la presencia de representantes de las instituciones públicas y de las comunidades. (PRODESIS, 2004: 12).

Dada la experiencia de trabajo de la Unión Europea en Chiapas¹¹⁰, ésta decidió incorporar la metodología participativa para el desarrollo comunitario que venía aplicando en sus proyectos. Asimismo, también propuso adoptar algunos instrumentos de la política de desarrollo regional europea, tales como los conceptos del Observatorio¹¹¹, el trabajo con grupos de acción local, la integración en red y la cooperación entre territorios. Además, para darle continuidad a los

¹¹⁰.- En ese momento, la Comisión Europea estaba ejecutando la última fase del “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Chiapas” (PAID)”, el cual trabajaba con grupos de inmigrantes guatemaltecos que en la década de los 80 ingresaron a México como refugiados y, posteriormente, se convirtieron en ciudadanos.

¹¹¹.- “El observatorio era un artefacto que la Comisión Europea había instalado cuando la Unión Europea creció, incorporó a Irlanda, España y Portugal y Grecia. Entonces, en Irlanda la política de alineación de los indicadores socio económicos y de desarrollo humano con el resto de Europa, para estos países que se incorporaban, implicó transferir recursos no propios de esos países para el desarrollo de esos países y alinearlos con el status de indicadores en Europa. (...) El observatorio funcionó como mecanismo de participación y observación social”. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

trabajos que había realizado en la región fronteriza, amplió de 13 a 16 las microrregiones de la selva Lacandona, ubicadas en siete municipios.

Sin embargo, la formulación del proyecto se enfrentó a dos grandes problemas: la formulación según criterios de la Unión Europea y la apertura de la cuenta. En primer lugar, el proyecto tuvo que formularse a través del lenguaje y procesos de la Unión Europea que, como relató el primer Director General del PRODESIS, es algo complicado debido a que sus términos son abundantes y variados, además de que no hay funcionarios de instituciones concretas, sino regulaciones provenientes de tres instancias de la Unión Europea (Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Comisión Europea), donde los funcionarios rotan constantemente.

Y he aquí un tratadus, que es el de las reglas de la cooperación europea, desde Bruselas, que es una P E S A D I L L A. Es una pesadilla. Porque no existe un funcionario de una institución concreta, sino que existen regulaciones que pasan desde el Parlamento Europeo, por el Consejo Europeo, que van a dar a la Comisión Europea, donde los funcionarios son expertos internacionales en Timbuctú que duran unos cuantos meses en un puesto, para que no se generen intereses y conflictos de interés, entonces hacen fluir contratos privados, con expertos privados, que tienen unas funciones metapúblicas que nadie entiende bien. Y en materia de cooperación, es un desmadre. Porque hay un código que se va acordando, y se va reformulando: el punto 3 3 3, del inciso 2, del código tal, fue modificado por el Parlamento Europeo porque los checos dijeron no sé qué, y entonces fue a dar al Consejo de Instrucción, entonces cambia el reglamento final de cómo vas a dar el dinero de la Unión Europea. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

En segundo lugar, la apertura de cuentas en euros para formular el presupuesto significó un asunto problemático en dos sentidos: a) del lado del circuito financiero y bancario de México, porque en México sólo vale la moneda nacional (peso), pero la cooperación europea condiciona la apertura de cuentas bancarias a la moneda europea; es decir, la cooperación europea requiere de cuentas en euros para ejecutarse pero no se pueden tener cuentas en euros en México. b) Del lado del erario público estatal, porque se mandata que todo recurso no propio que ingresa al erario público estatal debe expresarse en dólares y luego derivarse.

En la administración local hay un dinero que el gobierno transfiere a terceros, quienes no son los beneficiarios directos, sino intermediarios con otros beneficiarios directos finales que están más allá -donde hay organizaciones legalmente constituidas, figuras agrarias, mercantiles,

académicas, cooperativas, civiles-). Ese proceso ha sido un campo muy desregulado. Aquí, el dinero desregulado tiene una muy baja dificultad de uso, ha sido campo de corruptelas, y aquí enchufa el dinero de la cooperación internacional. (...) es el mecanismo más similar que el erario público, el Estado mexicano y sus instituciones, tiene para arrimarse a las formas de cooperación como tal. Para que el gobierno mexicano pueda dialogar con las formas de cooperación tiene que bajar por este ducto, conocido como el capítulo 4000. El gobierno estatal no puede ejecutar dinero que no le es propio. La cooperación no le pueda dar dinero y ya." (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 11-10-07).

Debido a la primera situación, se generaron tres diferentes POG que retrasaron la formulación del proyecto. Esto fue así porque, mientras que la misión de formulación en Chiapas redactaba un POG, la Comisión Europea licitó a la Asistencia Técnica Internacional, la cual tuvo que redactar paralelamente otro POG, el cual contenía términos de referencia totalmente distintos a los escritos por la misión de Chiapas. De manera que, para llegar a un acuerdo válido para ambas partes, se tuvo que redactar otro POG, el cual tardó 8 meses en estar listo.

¡Y (la Unión Europea) boletínó la licitación antes de que se hiciera el convenio de financiación! Pero además, la boletínó con unos términos de referencia con un nivel de estupidez, porque como no hay funcionarios responsables, sino reglamentos que aplicar por el operador que pasa en ese momento por ahí, no hay una interpretación analítica en cada momento de los problemas, entonces los términos de referencia de la asistencia técnica internacional para el PRODESIS, sin que todavía hubiera corpus del programa operativo global, porque todavía no había convenio firmado. Lo boletinaban y les piden que hagan un programa operativo global como condición de la licitación. Entonces construían un edificio en paralelo a lo que habíamos hecho en 6 meses. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Respecto al instrumento financiero, éste se resolvió mediante la intervención de un banco mexicano fusionado con uno extranjero (español). De esta manera, las cuentas se instalaron en Madrid para que se exhibiera virtualmente en euros en México y, al momento de hacer operaciones bancarias, no se tradujeran a dólar y a peso después, evitando así perder divisas. De esta manera, se pudo ejecutar la extracción de dinero en euros, convertido en pesos, pero con los cortes bancarios y de información del uso y de la tasa de impuestos en euros en España.

Del lado del erario público, se resolvió con la decisión del gobierno estatal de obviar sus reglas y no ingresar el recurso de la Unión Europea por la tesorería, sino a través de un fideicomiso público que se formó especialmente para el PRODESIS.

Bueno, pues el gobierno estatal optó por hacerse de la vista gorda, no ingresarlo a tesorería, entonces formamos un fideicomiso público, que fue un dolor de cabeza, porque es un instrumento financiero que los europeos te dicen “¿qué?”. Sólo España te dice “ah, sí, la fiducia. Pero son arcaísmos de los instrumentos financieros en Europa”. O sea, esto es verdaderamente casi arqueología de la banca. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Luego de resueltos los inconvenientes, el convenio para la operación del PRODESIS fue suscrito por el gobierno del estado de Chiapas y la Comisión de la Unión Europea en 2003. Con la firma del convenio, y dada la regla de operación de la Unión Europea de permitir la integración de consorcios europeos en organismos locales, “se dejó venir una avalancha de europeos de todos los colores, de todas las agencias de los consorcios, a cabildear, a extorsionar, a comprar voluntades.” (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

B2) Relevancia, Pertinencia y Coherencia Interna de los planteamientos del PRODESIS

En esta subsección se analizan los postulados del PRODESIS poniendo énfasis en el diagnóstico, la formulación de objetivos y la racionalidad interna entre metas y recursos.

B2.1) Relevancia

Como se especificó en el capítulo metodológico, la relevancia indica la adecuada identificación de los problemas y el público objetivo mediante el sustento en estudios o investigaciones sobre el contexto en el que operará la política.

En cuanto a la identificación de problemas, el PRODESIS reconoció tres grandes problemas en la selva Lacandona: la pobreza de sus habitantes, los procesos de degradación ambiental, y la deficiencia de las políticas de desarrollo social implementadas en la región. Para ello, en consecuencia, propuso la reducción de la pobreza, la disminución de la presión sobre los

recursos naturales y la reformulación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable.

La identificación de las causas de los problemas por parte del PRODESIS se basó en un análisis crítico de las cifras oficiales y de las intervenciones que han tenido lugar en la selva Lacandona, organizando clara y concisamente la interdependencia de la triada conflictiva que el proyecto ha reconocido: pobreza-degradación ambiental-deficientes políticas sociales. Así, su consiguiente propuesta de intervención (la contraparte del árbol de problemas) es acorde al diagnóstico elaborado. En ese sentido, la propuesta del PRODESIS es congruente en términos de causas, consecuencias e intervenciones.

la pertinencia del proyecto es alta en cuanto a sus objetivos, ... En cuanto a los tres componentes definidos, se considera que los tres son de mucha importancia para el alivio de los problemas sociales, económicos y ambientales de la zona, sobre todo, y más directamente los componentes de planeación y producción. (Di Giacinto, et. al. 2007. Citado en EPYPSA, 2008b: 201)

Por el lado de la definición del público objetivo, aunque tomó en cuenta el criterio de la degradación ambiental, el diagnóstico del PRODESIS caracterizó al mismo básicamente mediante un criterio económico (colonos pobres a partir del ingreso monetario mensual); de esta forma, el público objetivo se estableció en 155.000 habitantes de 830 localidades, las cuales se agruparon en 16 microrregiones pertenecientes a siete municipios del estado de Chiapas (territorio que abarca una superficie de 1.258.157 has). En ese sentido, la definición es precisa en términos de cuantificación y delimitación territorial. Sin embargo, analizando detenidamente el POG del PRODESIS resulta que la problematización e identificación de actores de la selva Lacandona resultó insuficiente, pues hubo actores y problemas que fueron omitidos o, cuando fueron abordados, el trato fue superficial.

En primer lugar, la identificación de problemas del POG no hizo énfasis en casi ningún aspecto vinculado a las estructuras políticas autoritarias en la selva Lacandona (descrito anteriormente en el marco institucional, normativo y cognitivo), las cuales son factores que obstaculizan gravemente tanto la aplicación efectiva de la política de desarrollo social en la región, como el desempeño de una vida política democrática. El diagnóstico elaborado en el PRODESIS no se le prestó atención, por ejemplo, ni al alto nivel de clientelismo político, ni a las experiencias de participación simulada, ni a la formación de grupos de poder; fenómenos

todos que han ocurrido en la región cuando el recurso material y económico es el elemento básico de intercambio entre los actores de la política pública (en este caso, entre el PRODESIS y los colonos de la selva). De esta forma, al omitir esos aspectos en el diagnóstico y la propuesta de solución, el PRODESIS no sólo no se desmarcó sino que además se unió a la larga cadena de intervenciones en la selva Lacandona que, ya sea por recursos naturales o proyectos políticos, se han sustentado en grupos de facto que ordenan unilateralmente (muchas veces mediante la violencia física) las relaciones políticas en la región.

El diseño está mal, no sé si a propósito o por ingenuos. Se basa en un diagnóstico falso en tanto no dice toda la verdad. O sea, no es porque dice mentiras, sino porque no dice toda la verdad, por lo menos en los documentos públicos y en una análisis muy incompleto, no analiza las fuerzas políticas y evade tocar los temas espinosos, como los paramilitares, como si no hubieran existido jamás, como si no fueran a re existir, el narcotráfico también lo evade, no analiza, por lo menos en los documentos públicos, dónde están los focos rojos. (...) Entonces, te digo yo, en los documentos de análisis, de estudio, de diagnóstico que sirvieron para el diseño, no encontré ningún análisis de las fuerzas políticas que existían en las 16 microrregiones, un análisis político para ver a quién vamos a apoyar. No sé si no existió, si no lo hicieron público, te digo, no sé si es ingenuidad o malicia que la Unión Europea haya aceptado esto sin una verificación de fondo, o sin una, si le creyó todo a su consultor y al gobierno de Salazar, o hay una doble contabilidad, digamos una cosa es lo que se publica y otra lo que se discute. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Asimismo, en el diagnóstico del PRODESIS también pasaron desapercibidos cuatro graves problemas que ocurren en la selva Lacandona: el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico ilegal de personas y el tráfico de biodiversidad; variables externas que afectan seriamente el desarrollo social de la población habitante de la selva Lacandona.

Pero con todo, el aspecto más grave de las deficiencias de diagnóstico e identificación de actores es la escasa referencia a una de las fuerzas políticas más relevantes en la región: el EZLN. Es decir que, si bien es cierto que el diagnóstico del PRODESIS menciona al EZLN y sus estructuras de organización autónoma, esa alusión es escueta y carente de vinculación entre el proyecto, su población objetivo y el territorio de implementación del mismo:

Estos actores (el EZLN y los Municipios Autónomos) también pueden manifestar opiniones diversas con respecto al Proyecto, dependiendo de las coyunturas que puedan presentarse. Es

importante en principio, prever para ello una clara diferenciación del proyecto del Plan Puebla Panamá. (PRODESIS, 2004: 21).

Por lo tanto, el diagnóstico evita no sólo considerar al EZLN como público objetivo, sino también vincularse de alguna forma al conflicto, o realizar alguna propuesta para la solución de las tensiones y la violencia entre grupos y comunidades al interior de la selva Lacandona, dando con ello argumentos a quienes calificaron al PRODESIS como “proyecto contrainsurgente de buena fe”:

Pero tú analizas el documento (el POG del PRODESIS), parece que están hablando del mundo feliz. Es decir, se refieren al EZLN pero como una anécdota casi, hay como dos párrafos, a nivel anecdótico, como dijera el ministro de la Corte antier, no me acuerdo que dijo pero dijo algo así “no pasan de ser una anécdota folclórica”. Así es tratado el EZLN y no hay un solo párrafo sobre paramilitares, uno solo, donde se diga que existen grupos paramilitares, que existe un antecedente peligroso paramilitar, ni mucho menos en el estudio, o por lo menos el que hicieron público, no hay un análisis de las fuerzas políticas que existen en la región, y en ese sentido había una línea de acción del PRODESIS, por lo menos en el documento original, que era fortalecimiento institucional de los municipios, o sea darle dinero a los municipios, pero sin un análisis político de en qué municipios eran paramilitares, de antecedentes paramilitares, quiénes estaban ahí, y narcos, darles dinero a los municipios es dar dinero a la delincuencia organizada. (...) el discurso es, claro muy adornado, “reconstituir el tejido social”. Sí, metiendo lana en comunidades zapatistas, haciéndose tíos lolos de que no saben qué son ¿o qué? Y que al hacer eso no sólo no van a reconstituir el tejido social, lo van a seguir rompiendo. Y eso yo no puedo entender que la Unión Europea no lo pudiera concebir. Entonces, por eso te digo, o ingenuos o maliciosos. Porque cualquiera debería saber que la línea del EZLN de que quien recibiera fondos iba a ser expulsado, tiene 3 centímetros de cerebro y dice “yo meto lana y voy a servir para que se dividan más y se enfrenten”. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

En la última reunión que tuvimos (entre el entrevistado y los gestores del PRODESIS) yo les dije, “bueno, uno de los problemas que he visto es que ustedes nunca lograron, y bueno no se los atribuyó a ustedes, pero nunca lograron vincularse a la agenda del zapatismo, o sea, encontrar los puntos de convergencia. Por lo menos intentarlo. No es que los zapatistas lo fueran a querer, pero por lo menos decir, bueno, esto fue lo que el zapatismo está planteando y construyendo. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09)¹¹².

¹¹² .- Además de los testimonios apuntados, hubo numerosos más que también criticaron y mostraron su preocupación porque el POG del PRODESIS no identificó adecuadamente al EZLN ni a las comunidades

Por eso, un académico entrevistado afirmó que para un adecuado diagnóstico y una mejor intervención, "El PRODESIS debió haberse caracterizado como un proyecto de desarrollo en situación de conflicto." (Entrevista con Gerardo González. Investigador del ECOSUR. San Cristóbal de las Casas. 16-12-08).

B2.2) Pertinencia

En esta subsección se analiza la calidad en la formulación de los objetivos del proyecto. El PRODESIS tuvo tres objetivos generales, un objetivo específico y cinco ejes estratégicos transversales. Los objetivos generales fueron la reducción de la pobreza en la zona de ejecución del proyecto, la disminución de la presión sobre los recursos naturales de la selva y la reformulación de políticas en un sentido de desarrollo territorial, participativo y sustentable. El objetivo específico fue la instrumentación de procesos y prácticas de desarrollo microrregional con un enfoque territorial, participativo y sustentable. Los ejes estratégicos transversales fueron la participación social, la equidad de género, los derechos de los pueblos indígenas, el aprovechamiento sustentable de los recursos y la información y transparencia en la gestión y en las operaciones de rendición de cuentas.

Tanto los objetivos como los ejes estratégicos fueron consecuentes con el diagnóstico del PRODESIS (es decir, sin considerar las omisiones atrás señaladas), pues se formularon claramente como compromisos asumidos por el proyecto para solucionar los problemas por él identificados (más allá de que la identificación de problemas fue limitada).

Además, se establecieron indicadores objetivamente verificables (ver Cuadro 2.7) que, en su mayoría, tuvieron el propósito de ser referentes de medición precisa para el cumplimiento de los objetivos. Es decir, a excepción de dos indicadores ("acciones comunitarias para zonas de conservación de recursos naturales" y "nuevas prácticas de coordinación interinstitucional"), el resto de los ocho indicadores establecidos son parámetros de medición observables y medibles sobre datos concretos y, por lo tanto, son indicadores objetivos.

indígenas que pudieran tener reservas con el proyecto. Para artículos al respecto, véase (Ávila, 2005), (Pérez Casas, 2005).

Al preguntar a quienes habitan en el territorio de implementación del PRODESIS sobre la utilidad del proyecto para la mejora de su situación personal y/o de su comunidad, el 90% de los entrevistados (9 de 10 quienes respondieron a la pregunta) señalaron la relevancia de contar con proyectos de desarrollo sustentables "que los saque de la marginación". Sin embargo, sólo el 50% señaló al PRODESIS como un proyecto útil en su vida, fundamentando la respuesta en los apoyos concretos que han recibido, los cuales han sido en especie (recursos) y capacitación.

Yo le agradezco a PRODESIS y parte del gobierno estatal. Porque ellos fueron enfoques de nosotros, de decir "vamos a darte el proyecto pero también hay que desarrollarte mucho". Y ese es un punto muy específico para nosotros que hemos trabajado en el proyecto. (Entrevista con Homero Jiménez. Presidente de la Microrregión Carmen Villaflores. Las Margaritas. 01-10-07).

B2.3) Coherencia Interna

En esta sección se analiza la racionalidad entre metas y recursos en el proyecto. La identificación de problemas, la elaboración de objetivos, la definición de la estructura, así como las prácticas y recursos destinados, siguen claramente una línea temática delimitada por tres componentes: la planeación participativa, los sistemas estratégicos de producción sustentable y el acceso a información e innovación metodológica (cada uno, establecido para cada objetivo general: la reducción de la pobreza, la mitigación de los procesos de degradación ambiental y la reformulación de políticas en un sentido de desarrollo territorial, participativo y sustentable).

Sin embargo, el diseño del proyecto tuvo dos elementos que socavaron su coherencia interna. En primer lugar, hubo divergencias en la vinculación entre objetivos, recursos y tiempos. Es decir, a partir de la identificación de problemas en la selva Lacandona, se seleccionaron tres de ellos (pobreza, degradación ambiental y deficiencia en las políticas sociales) para elaborar estructuras y procesos de intervención en el territorio que paliaran tales condiciones tanto en atención como en prevención. No obstante, a pesar de la delimitación, las definiciones fueron numerosas y complejas, al igual que lo sucedido con la asignación de recursos y especificación de tiempos, con lo que, como se verá en la fase de implementación, hubo un claro desfase entre los componentes del proyecto, en gran parte por la definición de los

problemas y el establecimiento de sus objetivos. Esto es, fueron objetivos muy ambiciosos comparados con los recursos y los tiempos con los que dispuso el proyecto:

El proyecto plantea un chingo de problemas concretos, en un territorio concreto que tiene que ver con el campo semántico de la pobreza y el desarrollo sustentable. Generan tres grandes campos problemáticos, a partir de los cuales se identifican tres campos de intervención positiva. O sea, sobre estos campos problemáticos, articulados al campo semántico de la pobreza y el desarrollo sustentable, se generan tres estrategias, tres objetivos generales que son los campos de intervención del proyecto, pero que no son los objetivos a resolver, porque la lógica de la planeación europea tiene una variación con las demás. Entonces, se genera después de esto un objetivo específico, que es el del proyecto, y se generan tres campos de resultados esperados, uno es la planeación participativa, otro es el desarrollo sustentable, y otro es el observatorio. Entonces, están articulados estos dos en secuencias del tiempo, de planeación y acción para el desarrollo, mientras que el observatorio es un paralelo continuo con unos sistemas complejos de medición de muchos gradientes, desde lo ambiental hasta lo impacto socio económico, el desarrollo humano, las políticas públicas, o sea, es un laboratorio, una relojería enorme, con muchos subsistemas en un mecanismo que nunca acabó de arrancar. Yo creo que está así como el elefante que nunca pudo... le dio polio al elefante. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Hay partes del proyecto que me parecen muy ambiciosas. Ahora, como siempre, lo que pasa es que son los tiempos. O sea, es que las cosas deberían ser más participativas y tú sabes que estos procesos participativos requieren mucho tiempo y en un contexto como es el de la selva, desde un punto de vista tanto político como tan intercultural, porque sabes que hay gente de muchísimos lugares, políticamente también hay zapatistas, hay de todos los partidos, gente que viene de otros lugares del país, intereses religiosos... es muy difícil llegar a acuerdos. (...) Entonces, en ese sentido sí me parece que es un proyecto muy ambicioso, porque además pretende ser muy completo y abarcar la parte de planeación, la parte de producción, y la parte digamos, de los sistemas de información, y que haya todo un sistema de monitoreo y evaluación. O sea, creo yo, que el proyecto trata de actuar de buena fe, independientemente de cómo lo toma la Secretaría de Desarrollo Social, independientemente de esos actores. (Entrevista con Laura Zaldívar. Ex Directora del Observatorio del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 08-10-07).

En segundo lugar, si bien es cierto que el PRODESIS señaló a los derechos de los pueblos indígenas como uno de sus ejes estratégicos transversales, este fue el aspecto con menos atención en el diseño de componentes, actividades y presupuesto del proyecto, dejando prácticamente su atención a tareas coyunturales y de escasa relevancia para el tema.

No, el PRODESIS no era fuerte sobre la idea de derechos indígenas. Sin embargo, tiene una parte fuerte de pueblos indígenas, que trabaja allá para fortalecer a los pueblos indígenas para una política pública porque la idea es crear una política del Estado de Chiapas en pueblos indígenas, desarrollar unos términos de referencia. (Entrevista con Kurt Leiseder. Agregado de Cooperación de la Delegación la Comisión Europea en México. Ciudad de México. 26-03-08).

(Sobre pueblos indígenas) No, ese enfoque prácticamente no... digamos, obviamente es una zona de población mayoritariamente indígena, pluriétnica, pero digamos un enfoque que dijeras que considerara la dimensión étnico-cultural, que yo recuerde, no. O sea, eso no es una característica. Sí consideraban desde el PIDSS el tema de diversidad, pero ni el modelo de organización ni de participación considera las características específicas, digamos, de alguna manera lo considera cuando dice que utiliza las capacidades locales porque hay la experiencia local. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09)

Miguel Ángel García: Mira, uno de los cuestionamientos que hicieron los líderes naturales, y de lo que los empezó a despertar la inconformidad, la inquietud, fue que en uno de los módulos del diplomado este, un taller completo fue para que generen un plan propio. De los módulos de este Diplomado, fue que hicieran un auto diagnóstico y un plan los líderes. Entonces, dentro de las prioridades, creo que la prioridad uno o dos, fue “queremos que nos den cursos y talleres sobre derechos indígenas, sobre el convenio 169, sobre los Acuerdos de San Andrés”

Investigador: ¿Líderes de la comunidad?

Miguel Ángel García: Sí, como una prioridad que ellos querían. Que se les diera a todas las microrregiones. Bueno, eso quedó en el taller, que bonito, y bla, bla, bla. A la hora que les regresan la síntesis ya, borran eso, y era la prioridad uno. Y no aparece dentro de su plan. Entonces, eso es una de las cosas que dijeron “bueno, están trabajando con indígenas, en región indígena, de alta biodiversidad, y no quieren que sepamos de derecho, ¿por qué?, ¿por qué pudiéndonos dar capacitación no nos dan en eso?, ¿por qué no pagan que nos den capacitación en eso?, ¿por qué no sólo eso, sino que lo borran, por qué lo borraron?”. Esa fue una de las principales inconformidades. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07)

De esta forma, a pesar de que la propuesta de medición de sus objetivos fue clara en términos cuantificables, el diseño del PRODESIS tuvo limitaciones en la identificación de problemas y actores de la selva Lacandona, así como deficiencias en la pertinencia y racionalidad de su estructura interna. Por ello, se le llegó a calificar como un proyecto con un diseño “pertinente pero no viable” (Di Giacinto, et. al., 2007. Citado en EPYPSA, 2008b: 201).

Como producto de la formulación y diseño del PRODESIS surgió su organización gestora, la cual se encargó de la implementación del proyecto. Las características de dicha organización se analizan en el siguiente apartado.

2.3.2 La organización gestora del PRODESIS

Para el análisis a la organización gestora del PRODESIS, como se asentó en el capítulo 1, se consideran dos aspectos: la división de funciones y la suficiencia de recursos. La organización gestora del PRODESIS fue nombrada como Unidad de Coordinación. Su estructura se conformó con personal nacional y de la Asistencia Técnica Internacional.

La Asistencia Técnica Internacional fue licitada por la Comisión Europea y tuvo el papel de garantizar un enlace permanente con el beneficiario, así como asesoría estratégica en materia de desarrollo local sustentable. Además, según el POG del PRODESIS, la Asistencia Técnica Internacional debió realizar misiones de corta duración en los campos de planificación participativa, producción sustentable y observatorio.

Por su parte, el personal de ejecución local tuvo una estructura conformada por:

- A) Un Director General, que fue nombrado por la SDS (el primer Director fue Ramón Martínez Coria y, a su salida, fue nombrado Rodolfo Díaz Sarvide, quien también participó en el PC y en el PIDSS).
- B) Un equipo de Directores de Planeación, Producción Sustentable, Observatorio y Administración.
- C) Un equipo técnico de colaboradores,
- D) Tres coordinadores regionales en las oficinas descentralizadas de Ocosingo, Palenque y Comitán,
- E) 16 técnicos microrregionales, (uno por cada microrregión)
- F) Personal de apoyo.

Asimismo, la estructura del PRODESIS también contó con un Comité Consultivo, el cual tuvo el objetivo de coordinar las actividades del proyecto con las instituciones nacionales y los actores de la cooperación internacional presentes en la zona.

Según los lineamientos del POG del PRODESIS, en el Comité Consultivo participarían los órganos públicos y privados involucrados en el proyecto o con acciones en su zona de trabajo, que incluían dependencias estatales, federales, autoridades municipales, organismos internacionales y un representante de la Comisión Europea, a título de observador. El Comité Consultivo, que debía reunirse cuando menos dos veces al año, fue presidido por la SDS. Las opiniones emitidas por este Comité tendrían valor de recomendación.

De esta forma, el organigrama del PRODESIS se conformó partiendo desde el sector de la política de desarrollo social del beneficiario (la SDS del gobierno del estado de Chiapas), estableciendo la responsabilidad de ejecución del proyecto en una unidad gestora (la Unidad de Coordinación), con la participación técnica de la representación de la Comisión Europea (la Asistencia Técnica Internacional) y con el apoyo de un consejo asesor (el Comité Consultivo), estructurando sus acciones en los tres componentes básicos del proyecto (Planeación, Producción sustentable, y el Observatorio) en un territorio dividido en 16 microrregiones las cuales, a su vez, se coordinan en tres regiones (Palenque, Ocosingo, Comitán) (Ver Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Organigrama de la estructura institucional del PRODESIS



Fuente:
http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?%BFQu%E9 es el PRODESIS%3F/Estructura_institucional_del_proyecto
 o [Consultada el 11-01-08].

Según las características descritas, el PRODESIS resultó ser un proyecto de cooperación innovador en términos del esquema institucional, pues fue el primer proyecto que la Comisión

Europea firmó con un gobierno sin características nacionales; en este caso, con una entidad federativa de México.

Antes el cooperante europeo llegaba con el gobierno local, siempre a nivel país, en cualquier parte, y el proyecto se instalaba con un equipo ejecutor, que era gobernado bipolarmente, donde la cooperación europea cedía su propio edificio de funcionarios y su jefe, y ellos controlaban y daban cuenta del dinero europeo, que no se mezclaba con el otro, y el equipo local daba cuenta de la contraparte local, con sus propios funcionarios locales. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Ello fue así porque cuando surgió la posibilidad de un proyecto para Chiapas, hubo una modificación en las reglas de cooperación de la Unión Europea. Así, el modelo de cooperación para Chiapas resultó inédito en varios sentidos:

- 1) Fue el primer caso donde la Comisión Europea firmó un convenio de cooperación con el gobierno de una entidad de un país, no con el país.
- 2) La nueva modalidad de la cooperación de la Comisión Europea ya no fue cogobernar con dos directores, sino ceder su hegemonía y transferir la responsabilidad de su dinero al director local.
- 3) Lo anterior se podía realizar con la condición de poner un equipo *ad hoc* para cada uno de los funcionarios locales del proyecto, un equipo de Asistencia Técnica Internacional (ATI) decidido por la Comisión Europea.
- 4) La Comisión Europea aportó una comisión de expertos internacionales para la redacción del POG del PRODESIS, la cual, también por primera vez, incluía a un tercer experto local¹¹³.

Por el lado del desempeño, la estructura del PRODESIS enfrentó diversas contrariedades que minaron su accionar, tales cambios en el personal (todos los directores, coordinadores y técnicos de las microrregiones fueron substituidos al menos en una ocasión) y una serie de desavenencias y enfrentamientos entre la Asistencia Técnica Internacional, la Dirección General del Proyecto y el Comité Consultivo. De hecho, éste último fue escenario de severas críticas hacia la dirección del proyecto, resultando de ello que muchas organizaciones y personalidades que, originalmente lo integraron, tiempo después lo abandonaron:

¹¹³.- Los expertos que se encargaron de la elaboración del POG fueron: Dieter Paas, Paul Sfees y Arturo Arreola, además de Ramón Martínez Coria.

El caso extremo y paradójico fue el de invitar a un grupo de instituciones nacionales a formar parte del Consejo Consultivo del PRODESIS, considerando su conocimiento sobre diferentes aspectos de la región, para después negarles la posibilidad de participar en los concursos que el PRODESIS realizaba para llevar a cabo estudios o proyectos sobre la región, con el argumento de que al participar en el Consejo Consultivo, disponían de información privilegiada, información que por otra parte estaba disponible mayoritariamente a través de la página web del PRODESIS." (Cortez, 2009: 18)

La verdad es que yo abandoné el Consejo del PRODESIS porque vi mucha corrupción y simulación, sólo palabrería que no llevaba a ningún lado. (Entrevista con Jan de Vos. Investigador Emérito del CIESAS. San Cristóbal de las Casas. 17-12-08).

De esta forma, el desempeño institucional del PRODESIS, si bien se fue asentando en sus últimos años de operación, se caracterizó por los conflictos entre las tres instancias situadas en el nivel decisorio (Asistencia Técnica Internacional, Dirección General y Comité Consultivo), concentrando con ello las decisiones fundamentales en la Dirección General y no mediante un equilibrio decisorio, como originalmente estaba pensado:

(La Misión de Evaluación considera que el PRODESIS no ha sido eficiente debido, entre otras cosas) a las diferencias sobre la estrategia, la conducción del proyecto y los roles jerárquicos entre la ATI, Directores del proyecto y la Dirección (Di Giacinto, et. al., 2007. Citado en EPYPSA, 2008b: 203).

Con respecto a los recursos para la implementación del proyecto, el presupuesto del PRODESIS se fijó en €31.000.000; los cuales se determinaron erogar de forma conjunta: €16.000.000 por parte del Gobierno del Estado de Chiapas, y €15.000.000 por parte de la Comisión Europea¹¹⁴.

En el total del presupuesto formulado en el POG la cifra más alta la constituye los gastos de funcionamiento (equipamientos) y de operación (sueldos y gastos) con un total en conjunto de €13.255.000, el 42% del total de presupuesto fijado. En segundo lugar, están los diferentes servicios que el PRODESIS contempló (Asistencia Técnica, estudios, formación, capacitación) con un total de €11.962.000, cantidad que representó el 39% del total del presupuesto del

¹¹⁴.- Para Ramón Martínez Coria, la aportación del gobierno del Estado de Chiapas, correspondiente a un millón de euros más que la contribución de la Comisión Europea, se debió a que el gobernador "quería mandar en su proyecto". (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

PRODESIS. Finalmente, y sólo hasta el tercer lugar se encuentran las obras de infraestructura contempladas con €4.200.000 (de los cuales la aportación de un 70% corrió a cargo del Beneficiario), siendo el 14% del presupuesto total (Ver Cuadro 2.9). Como ejemplos de la infraestructura proyectada por el PRODESIS, se anunció la construcción de patios y tanques de fermentación para café, centros de acopio/bodegas, infraestructura para ecoturismo, infraestructura para procesamiento de productos, instalaciones de riego, instalaciones para ganadería semi-intensiva, entre otras.

Cuadro 2.9. Presupuesto Global del PRODESIS

| RUBROS | UE | MÉXICO | TOTAL | % |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|------------|
| 1.Servicios | 11.157.000 | 805.000 | 11.962.000 | 39 |
| 1.1 Asistencia Técnica Internacional | 2.034.000 | 0 | 2.034.000 | 7 |
| 1.2 Asistencia Técnica Local | 2.476.000 | 150.000 | 2.626.000 | 8 |
| 1.3 Auditoria Evaluación y Monitoreo (Externos) | 200.000 | 0 | 200.000 | 1 |
| 1.4 Estudios | 680.000 | 295.000 | 975.000 | 3 |
| 1.5 Formación y Capacitación | 5.267.000 | 308.000 | 5.575.000 | 18 |
| 1.6 Intercambio de Experiencias | 500.000 | 52.000 | 552.000 | 2 |
| 2. Suministros | 1.253.000 | 9.113.000 | 10.366.000 | 33 |
| 2.1 Equipamientos | 1.253.000 | 1.003.000 | 2.256.000 | 7 |
| 2.1.1 Equipamiento de oficina | 393.000 | 173.000 | 566.000 | |
| 2.1.2 Equipamiento productivo | 860.000 | 830.000 | 1.690.000 | |
| 2.2 Insumos | 0 | 8.110.000 | 8.110.000 | 26 |
| 3. Obras de Infraestructura | 1.240.000 | 2.960.000 | 4.200.000 | 14 |
| 4. Información y Visibilidad | 358.000 | 0 | 358.000 | 1 |
| 5. Gastos de Funcionamiento | 582.000 | 2.307.000 | 2.889.000 | 9 |
| 5.1 Personal Nacional | 0 | 1.491.000 | 1.491.000 | 5 |
| 5.2 Gastos de Operación | 582.000 | 816.000 | 1.398.000 | 4 |
| 7. Fondos de Garantía | 0 | 600.000 | 600.000 | 2 |
| 9. Imprevistos | 410.000 | 215.000 | 625.000 | 2 |
| TOTAL | 15.000.000 | 16.000.000 | 31.000.000 | 100 |
| | | | | |
| Subtotal rubros repartibles entre actividades | 11.381.000 | 13.305.000 | 24.686.000 | 80 |
| Subtotal rubros generales | 3.619.000 | 2.695.000 | 6.314.000 | 20 |
| | | | | |
| TOTAL | 15.000.000 | 16.000.000 | 31.000.000 | 100 |

Fuente: (PRODESIS, 2004: Cuadro 37: 81).

Según se pudo corroborar en el trabajo de campo, los recursos fueron uno de los asuntos más polémicos e impugnados en el desempeño de la organización gestora del PRODESIS debido a varias aristas. En primer lugar, como ya fue narrado en el proceso de formulación del

PRODESIS, la apertura de cuentas en euros en bancos mexicanos, así como el ingreso de ese dinero al erario público estatal chiapaneco, dificultaron el acceso y uso del presupuesto del PRODESIS, retrasando con ello las operaciones. Por ejemplo, en el año de arranque del proyecto, sólo se pudo ejercer menos del 6% del presupuesto estimado para ese año.

(Hubo) un retraso significativo en la operación inicial del Proyecto, a tal grado que la elaboración del POA 2 (2005) debió incorporar las acciones programadas para el año 2004 que no habían sido realizadas en su momento, durante el 2004 se ejecutaron diversas acciones en cada uno de los Componentes del Proyecto. (EPYPSA, 2008b: 148).

En segundo lugar, el dinero aportado por parte del gobierno del estado de Chiapas no provino de una partida especial, sino que fue adjudicado del presupuesto de otras dependencias. Para el primer Director General del PRODESIS, en el año 2003 el gobierno de Chiapas no asignó recursos al proyecto porque cuando firmó el convenio ya se había aprobado el presupuesto del siguiente año por parte del Congreso (Parlamento) del estado. Además, aseguró que el recurso europeo estaba congelado y que el recurso local estaba “trampeado” porque el gobernador Pablo Salazar Mendiguchía prometió aportar 16 millones de euros (un millón más que la Comisión Europea) para poder tener control del proyecto, pero que no creó una partida especial para el proyecto. Así, lo que se hizo fue identificar instituciones contrapartes, para luego unir presupuestos de 4 años de cada una, y así hasta obtener los 16 millones de euros¹¹⁵.

El asunto es que anualmente bajaba el recurso de la selva, del proyecto de la selva. Luego entra PRODESIS y al hacer el convenio el gobernador, entra la lana de la Unión Europea, se combina con el del gobierno del Estado, pero el gobierno del Estado no puso el dinero fresco, puso el mismo dinero del de la selva... (Entrevista con Miguel. Ex Técnico del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07)

En tercer lugar, el uso de los recursos fue ampliamente criticado por todos los entrevistados, ya sea aduciendo escasez, ineficiencia, corrupción, retrasos y arbitrariedad en la asignación, o excesivo financiamiento en estudios y consultorías.

¹¹⁵.- Algo que, por ejemplo, no sucede con un proyecto de OXFAM que se realiza en Chiapas. Es decir, que ese proyecto de OXFAM sí recibe dinero de una partida especial. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 11-10-07).

Con respecto a la suficiencia, prácticamente todos los entrevistados en el trabajo de campo afirmaron que los recursos para el PRODESIS era escaso para atender la magnitud de problemas en la selva Lacandona:

Me parecieron muy pocos recursos (del PRODESIS). O sea, estás hablando de una población probablemente de unos 300 mil habitantes, dispersos en una zona de, no sé probablemente llegué a unas 70 mil, quizá llegue a 100 mil hectáreas, depende si consideras la parte de los que están solamente en el área de la colindancia o en toda la zona de amortiguamiento, pero bueno, de todas maneras, por más que le reduzcas, estás hablando de cientos de miles de personas, distribuidas en miles de comunidades y con un enfoque muy centrado en proyectos que concentran mucho los beneficios. Digo, no está mal, está bien ese tipo de inversión que quizá abre nuevas alternativas de ingreso, de producción, de acceso a mercados, de infraestructura, etcétera, pero, pues los rezagos son de tal magnitud que, por mucho que hagas esas inversiones, que utilizan muchos recursos, los efectos son mínimos, en términos de lo que te estás planteando. O sea, tú te planteas objetivos muy ambiciosos, entonces tus logros deben ser a ese nivel del problema. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09).

Por el lado de la ineficiencia, se recopilaron quejas en el sentido de que el recurso del PRODESIS hacia las comunidades y los proyectos ha sido asignado para actividades y proyectos deficientes y con nulos planteamientos de sustentabilidad.

Solamente así podemos ver ya el desarrollo, y ya trabajando, y si queremos que un técnico vaya, que vea el clima del terreno, dónde se da el café, dónde se da el ganado, dónde el plátano, dónde el cacao, y que ahí se aplique, porque si están tirando recursos donde no produce café, pues es hasta de más; dan recursos donde no se produce ganado, pues está de más. Y otro, si es ganado, que nosotros busquemos donde sea viable el ganado, porque sucede que en otras partes traen ganado de tierra caliente, y aquí es tierra fría, viene a morir... entonces el proyecto no es sustentable, no viene a producirse, se va a la quiebra. (Entrevista con Braulio Castro. Miembro del Colectivo Coordinador de la Microrregión Nuevo Plan de Ayala. Nuevo Plan de Ayala. 02-10-07).

Hay unos proyectos que dicen “ganadería alternativa”, así se llaman, se etiquetan. ¿Sabes qué es? Darles alambres de púas, y son de PRODESIS. En serio. Ganadería alternativa. Y tú les pides el expediente... es darles alambres de púas. ¿Qué tiene eso de ganadería alternativa? (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07)

También, se recogieron numerosas denuncias en torno al desvío de recursos en el PRODESIS. Por ejemplo, ex trabajadores del proyecto señalaron que, por voz de la propia gente, se enteraron de que "la gente de PRODESIS sacaba su tajada -ganancia- a la hora de buscar proveedores." Es decir que, previo trato con los proveedores, gestores del proyecto encargados de la elaboración de presupuestos escogía productos de mala calidad para los proyectos y, posteriormente, les aumentaba el precio:

Si en el proyecto el bulto de cemento entró por 80 pesos, lo metían para el presupuesto en 83 pesos, más la ganancia con los proveedores, y los productos eran de mala calidad para bajar los costos con los proveedores. (Entrevista con Miguel. Ex Técnico del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07). Versión confirmada por Diana García (Ex Coordinadora Regional de la Subregión Comitán del PRODESIS), quien inclusive denunció la corrupción de otros altos funcionarios del PRODESIS.

Para el primer Director General del PRODESIS, los recursos de la contraparte local, provenientes de la SDS, ya estaban comprometidos para distribuirse en otros proyectos puntuales. Sin embargo, al destinarse al PRODESIS, se traicionaron acuerdos. Él afirmó que los recursos se ejecutaron en función de la consolidación del proyecto político del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía. Sin embargo, también fue enfático al declarar que la corrupción provenía de ambas partes, tanto de la administración mexicana, como de la europea.

Otro señalamiento crítico hacia los recursos del PRODESIS tiene que ver con que estos fueron designados, contrario a los planteamientos originales, de manera unilateral, y con jaloneos y arduas disputas de por medio: "al que logró hacer más política y presionó más, recibió más dinero". (Entrevista con Diana García. Ex Coordinadora Regional de la Subregión Comitán del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07).

Algunos entrevistados dijeron que en todas las microrregiones, tanto las comunidades como los técnicos del PRODESIS, tuvieron que priorizar el financiamiento de los proyectos más importantes para las microrregiones. Por ejemplo, Miguel explicó que a los técnicos les dijeron "tienen tanto", luego ellos tuvieron que acordar con otros técnicos los proyectos que consideraban más viables y susceptibles de prosperar. Posteriormente plantearon los montos con los directores, pero después ellos cambiaban los montos asignados, lo que les ocasionaba problemas con las comunidades. Además, también aseguró que los directores del PRODESIS sólo apoyaban con mayor ahínco a la microrregión Maravilla Tenejapa en detrimento del resto

de las microrregiones, puesto que pensaron que los proyectos de ahí podrían tener mayor éxito. (Entrevista con Miguel. Ex Técnico del PRODESES. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07).

Como lo explicaron algunos de los entrevistados, la priorización de recursos que fue aludida en el párrafo anterior puede explicarse debido a lo limitado que resultaron los recursos para los proyectos sustentables:

Los recursos son tan limitados que, una de dos, o los concentramos en unos cuantos para que realmente tenga un cierto efecto, por ejemplo o ponemos un proyecto de ganadería en donde van a ser 10 los que reciben financiamiento, y los otros 100 de la comunidad no van a recibir nada, o distribuimos un pequeño apoyo, para fertilizante o para lo que sea, entre los 100. Entonces, les vas a dar un mínimo de recursos. Si tú lo ves, pues tú dirías ¿híjoles, pues cuál de las dos alternativas es la mejor?, ¿darle a todos un poco, o darle a unos pocos recursos que vayan a generar ingresos? Pues a lo mejor una combinación de las dos. Y eso es algo que, si socialmente se llega a un acuerdo, pues probablemente en los resultados vayas dándole un poco de recursos a la gente en el corto plazo, pero a mediano plazo vayas abriendo opciones a través de proyectos productivos, a través de mejora de la vivienda, etcétera. Pero eso implicaba que se fuera respetando la priorización, la capacidad de gestión de la gente, etcétera, y no siempre se respetaba. Si no que se llegaba y se imponía y se decía “ustedes tienen que hacer esto”. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09).

Por su parte, la versión de los cambios e imposiciones de proyectos por parte del PRODESES, también fue una constante en las críticas hacia el ejercicio de los recursos:

Definitivamente, nunca llegan a tiempo los recursos, nunca. Se la pasan en reuniones, tras reuniones, donde les dicen “no, no, es que ahora sí van a llegar 500 mil pesos para tal cosa”. No llegan. ¿Qué explicación les dan? Ninguna. Y encima fácilmente pueden cambiar un proyecto productivo por un proyecto de poner firmes en los pisos de las casas. Así, con total tranquilidad: “¿saben qué? No hubo dinero para combatir la rolla en el café, pero sí hay dinero para que le pongan piso de cemento a sus casas” (Entrevista con Reyna Moguel Viveros. Investigadora del ECOSUR. San Cristóbal de las Casas. 09-10-07).

Pero sin duda, la mayor crítica hacia el ejercicio de recursos del PRODESES se debió al retraso en la asignación de recursos para los proyectos acordados:

Una cosa que fue muy obvia durante todo el proceso fue que los recursos llegaban siempre tarde y con urgencia para ser ejercidos. Los recursos llegaban, si bien te iba, el 15 de diciembre y tenías que ejercerlos antes del 30, o te llegaban el 30 y tenías que ejercerlos para el 31. Y eso no se puede decir que sea ni responsabilidad del PRODESI, ni del gobierno del Estado, es la forma en que funciona el gobierno mexicano, o sea el presupuesto federal siempre llega tarde en todos lados y siempre se ejerce de la manera más ineficaz y corrupta que hay. Ese es un problema serio a resolver. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09).

Como ha sido relatado en el testimonio anterior, la entrega de los recursos a los proyectos se llevó a cabo en la época de cosechas (noviembre-diciembre), lo cual afectó a los proyectos agrícolas pues los productores los necesitaban para la época de siembras. Por eso, muchos de quienes recibieron esos recursos se los gastaron en otras cosas (como en alcohol, según afirmaron algunos testimonios). Inclusive, se llegó a afirmar que el retraso en la asignación de recursos formó parte y facilitó la corrupción:

Los recursos de PRODESI nos dicen que llegan antes del 30 de diciembre, no, ya esto lo platicamos ese recurso se presta para que la gente haga trampa porque lo dan el 30 de diciembre y hay que comprobarlo el 31, todo está arreglado, amañado, si por ejemplo en Zamora se beneficio con 70 mil pesos les dicen el 30 de diciembre los mandan a traer a las 5 de la tarde tienes que comprobar este recurso para mañana, pero mira vete acá a tal tienda hay te hacen la factura, cual es tu proyecto, no pues picante mira entonces compra todo de semilla y lo demás cúbrela con nomina y de que apuro volvemos a salir, y con cuanto se quedan con los de Sedesol para que les extiendan la factura, y si no es de ahí te dicen que este no es proveedor, está calculado para que la corrupción siga y va a llegar el momento que le vamos a entrar, porque no hay otra, nos estamos poniendo viejos y ahí estamos esperando que esto se componga desde que entro el CC así sigue y de que nos sirven las normativas... (Citado en Cortez, 2009: 12).

La información sobre el retraso en la asignación de los recursos recopilada en el trabajo de campo coincide con un informe de evaluación realizado al PRODESI en 2007, en el cual se asienta que, del total de los 76 proyectos evaluados en la muestra, el 83% de las organizaciones no habían recibido el recurso para el proyecto. (TECSO, 2007).

Finalmente, en el último apartado de aspectos negativos asociados al empleo de los recursos del PRODESI, hubo señalamientos en el sentido de que hubo un excesivo financiamiento a estudios, investigaciones y capacitaciones, sobre todo de consultorías, que sirvió de muy poco para los objetivos del PRODESI. Las reprobaciones fueron mayores, pues gente de las

microrregiones señaló que muchas de las capacitaciones que recibieron trataban sobre temas que ellos ya sabían, como la producción orgánica de plátano o café. "Nosotros no necesitamos que nos den platicas sobre cosas que ya sabemos hacer, sino que nos den el recurso para hacerlo", (Entrevista, Anónimo. Chiapas).

El dinero fue para gastarse una lanota en consultorías para sus desempleados profesionales de Europa, creo que hay una de 14 millones, qué es para hacer un ordenamiento ecológico de la selva. ¡Ya estaba! El ordenamiento ya está. Yo no sé. Lo único que van a hacer es pirateárselo y presentarlo, porque ese ordenamiento, se tienen varios ordenamientos que ha hecho el gobierno mexicano. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Ojalá que fuera más crítica la contratación de consultores. Porque hay muchas críticas de que son salarios muy onerosos y sí es cierto. Cuando te sientas a hablar con un compañero indígena que apenas trae tres tortillas y una taza de café en el estómago, esos son para mí parámetros sociales y de diálogo. ¿Cómo puedes ostentar un reloj, una vestimenta y ponerte a hablar de la pobreza? Sí, que la contratación de consultorías fuera más crítica. (Entrevista con Emilio Osorio. Director de Proyectos Productivos de la SEPI. San Cristóbal de las Casas. 15-12-08).

Para los gestores del PRODESIS, las valoraciones negativas sobre el ejercicio de los recursos y el trabajo de las consultorías provienen de un desconocimiento del significado y operación del PRODESIS, pues este no fue planteado como proyecto asistencialista y, además, se implementaría en una región acostumbrada a las políticas paternalistas:

Mira, son críticas que no tienen sentido pues la capacitación que la gente ha recibido, y que les ha sido de enorme utilidad, viene de las consultorías. Debe quedar claro que el PRODESIS no es un proyecto de asistencia social. Se trata de un cambio en las políticas públicas en el tema de desarrollo social. Mucha gente no lo comprendió ni lo va a comprender. Pensaron que PRODESIS sólo les daría dinero pero la idea era mejorar la participación en los consejos microrregionales. La idea de PRODESIS era quitar las ideas de regalar dinero sin sustentabilidad. La idea no era comprar cemento y pedir quién lo quiere. Para mí, el valor agregado del proyecto estaba en la capacitación, en la planeación y en el análisis. Para hacer planeación necesitas consultores. (...) Se trataba de concientizar y organizar las instituciones públicas. Eso es PRODESIS. No es Oportunidades, ni asistencia social. Además, el PRODESIS tenía recursos para proyectos como "prueba piloto", fondos para hacer pruebas. Era decirles "no hay dinero, pónganse de acuerdo para un proyecto que les pueda beneficiar." PRODESIS es un proyecto de políticas y de mecanismos, de procesos, y no de asistencia social. (Entrevista con Kurt Leiseder.

En resumen, la inestabilidad en el organigrama del PRODESIS (los cambios y los conflictos internos), así como los problemas en torno al ejercicio de los recursos (retrasos en la conformación de las cuentas para la operación del proyecto, las partidas confeccionadas de último momento, así como la escasez, la ineficiencia, la corrupción, la asignación unilateral y tardía, y el excesivo financiamiento a las consultorías, o la desinformación de la gente sobre el empleo de los recursos del proyecto) pusieron en entredicho el desempeño de la organización gestora del PRODESIS, determinando en gran parte la implementación del mismo, como se verá en el siguiente apartado.

2.3.3 La implementación del PRODESIS

El PRODESIS inició operaciones en 2004. En ese año, se instaló la UC (organización gestora del proyecto) y se elaboraron el POG definitivo y el primer Programa Operativo Anual (en adelante, POA). Sin embargo, fue un año caracterizado por complejidades administrativas que retrasaron de forma determinante la implementación del proyecto.

En concreto, tres situaciones entorpecieron el arranque del proyecto. En primer lugar, la misión de planificación y la empresa contratada como ATI realizaron paralelamente el POG y el POA del PRODESIS, mismos que tuvieron numerosas diferencias en sus planteamientos. De manera tal que se tuvo que reformular el POG y el POA mediante un trabajo conjunto entre ambas partes:

Cuando la ATI se integró a la UC del Proyecto y conoció el Marco Lógico, el POG y el POA 1, observó el grado de detalle del planteamiento y manifestó su desacuerdo, argumentando la complejidad y poca flexibilidad para la operación en el terreno, por lo que, junto con la Dirección de la UC, promovió su reformulación con el propósito de simplificarlos, compactar actividades y hacerlos más flexibles, sin desvirtuar la orientación y los propósitos esenciales del Proyecto. (EPYPSA, 2008b: 146).

El proceso de reformulación de los documentos básicos del proyecto tardó seis meses, por lo que el POG y el POA no fueron autorizados por la Comisión Europea hasta diciembre de ese

año. En segundo lugar, como ya fue detallado en la sección precedente, se tuvo que conformar un fideicomiso para el manejo de los fondos del proyecto. Dada la complejidad para encontrar coincidencias entre las reglas de operación financieras, la Delegación de la Comisión Europea en México aprobó el fideicomiso hasta septiembre del 2004.

Finalmente, el tercer factor que retrasó las operaciones del proyecto fue que se tuvo que gestionar una partida especial (no prevista originalmente) para que la Comisión Europea no pagara impuestos en los recursos aportados, tal como lo había requerido.

Es evidente que el diseño del Proyecto no previó, ni prestó atención a los aspectos administrativos que pudieran constituir problemas o limitantes para la operación ágil de la primera fase del Proyecto. (EPYPSA, 2008b: 147).

En 2004 sólo se ejecutó menos del 6% del presupuesto programado para ese año (99 mil euros de 1 millón 700 mil euros), el cual se destinó básicamente a los gastos de instalación de la UC. No obstante, ese año el PRODESIS reportó a la Delegación de la Comisión Europea la realización de algunas actividades en los tres componentes. Así, en Planeación, se llevaron a cabo talleres y reuniones para el ordenamiento territorial. En Producción Sustentable, se recopiló información sobre sistemas de producción sustentables en las microrregiones. En el Observatorio, se reformuló el trabajo, de manera que redefinieron y redujeron a tres los seis instrumentos de información y seguimiento.

Debido a los retrasos del año anterior, el POA del año 2005 incorporó actividades no implementadas. No obstante, en 2005 también hubo situaciones administrativas que retrasaron la ruta lógica de implementación originalmente planteada para el PRODESIS: el POA 2005 fue autorizado por la Comisión Europea en abril del 2005, el Comité de Operación del fideicomiso sesionó hasta mayo de ese año y la licitación y adjudicación de diversas acciones del proyecto no se resolvió hasta finales de ese año. Además, en mayo de 2005 hubo numerosos cambios de personal del PRODESIS, siendo el más relevante la sustitución del Director General.

A manera de ejemplo, un aspecto en particular, que retrasó el proceso de licitación de las acciones fundamentales para la planeación territorial en la región, fue la propuesta de la ATI de “fragmentar” las acciones y procesos de trabajo que de acuerdo a las normas de la CE requerían una licitación de carácter Internacional (montos por arriba de los 200,000 euros) para realizar

varias licitaciones, contratando a varias empresas consultoras nacionales o internacionales y avanzar en varios frentes a la vez. Esta propuesta fue negada por la Delegación de la CE y la ATI solicitó la opinión de las oficinas centrales en Bruselas, donde nuevamente fue negada la autorización. Sin embargo, la respuesta definitiva de la CE en Bruselas fue recibida hasta el inicio del segundo semestre del año. (EPYPSA, 2008b: 150)

Debido a los retrasos en la implementación del proyecto, a partir de una petición de la organización gestora del proyecto, se realizó una misión corta de análisis de sostenibilidad del PRODESIS. Dicha misión recomendó realizar diversas acciones para dinamizar la ejecución del proyecto, entre las que se encontraban delegar mayor capacidad de ejecución a la UC (otorgarle mayor autonomía frente a la SDS) y depurar el proceso de licitaciones (pasar de licitaciones fragmentadas a licitaciones por grandes componentes).

A partir de ese informe de sostenibilidad del proyecto, la Comisión Europea aprobó en 2005 una extensión del PRODESIS por 10 meses más, estableciendo definitivamente el cierre técnico operativo del proyecto para abril del 2008, más un periodo de 6 meses para el cierre administrativo financiero.

A pesar de que en 2005 el PRODESIS realizó más actividades que en el año previo, su ejecución presupuestaria fue, contando los dos años de operación, de 7 millones 500 mil euros, es decir, el equivalente a sólo el 57% de lo programado originalmente.

En el componente de Planeación, las acciones en 2005 se orientaron al fortalecimiento institucional de los Consejos Microrregionales (CMR), de manera tal que al final de ese año 14 de los 16 CMR ya ejercían funciones, formulando planes preliminares de desarrollo microrregional. Además, se iniciaron cursos de capacitación en gestión territorial, así como el Foro Internacional de Pueblos Indígenas.

En el componente de Producción Sustentable, se apoyaron los trabajos en los planes preliminares de desarrollo microrregional, así como la identificación de sistemas de producción y actividades económicas para la selva en 12 microrregiones. Además, este componente reportó capacitación de actores locales, intercambios de experiencias y la contratación de 26 servicios de capacitación, estudios y asistencia técnica (EPYPSA, 2008b: 155-157).

A su vez, las actividades reportadas en 2005 por el componente del Observatorio fueron avances en el monitoreo y evaluación internos y externos, además de impulsos a un solo sistema de información técnica, económica y territorial para Chiapas, apoyos a la capacitación de asesores informativos comunitarios, y el equipamiento de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) como espacios que contribuyan al combate a la pobreza a través del uso de la tecnología de información. En la visita de campo se pudo comprobar la existencia de estos CCA, su equipamiento y, sobre todo, la capacitación de los asesores informativos comunitarios:

Investigador: ¿Qué beneficios has recibido del PRODESIS?

Saúl: Actualmente, y anexo agradecimiento a esta información, el mejoramiento del equipamiento, alrededor de 28 mil pesos que nos asignó el PRODESIS. Totalmente agradecidos. Carecíamos de impresoras para imprimir trabajos que nos solicitaba la comunidad, las instituciones educativas, de salud... pero ya hemos completado con este objetivo. (...) (Además) hemos recibido infinidad de capacitaciones, nos han dado mantenimiento preventivo, mantenimiento correctivo, a nivel hardware y software, cositas así. Todo lo que es informática. (Entrevista con Saúl Vázquez. Promotor regional de la Microrregión Francisco I. Madero. Francisco I. Madero. 02-10-07).

Sin embargo, a pesar de los avances en ese año, la implementación no siguió la ruta programada, incumpliendo el diseño original del proyecto. Asimismo, en 2005 se evidenciaron dos obstáculos que condicionaron la implementación del PRODESIS: por un lado, el que ni las instituciones gubernamentales, ni los tres niveles de gobierno, reconocieron a las microrregiones como espacios básicos de planeación y gestión del desarrollo local. Por otro lado, el que las instituciones gubernamentales no aceptaron ser corresponsables en los trabajos relativos a sus materias en las microrregiones.

En resumen, los dos problemas planteados arriba, son manifestaciones claras de una de las grandes limitantes en el desempeño del Proyecto y en el logro de los propósitos fundamentales del mismo: la falta de concurrencia y coordinación inter institucional para incidir efectivamente en la reorientación de las políticas de planeación del desarrollo local, con un enfoque participativo, territorial y sustentable. (EPYPSA, 2008b: 160)

En el año 2006 aunque siguió habiendo retrasos (el POA 3, establecido para un periodo de 18 meses correspondientes a 2006 y 2007 se aceptó en marzo del 2006), se aceleraron las acciones administrativas.

Con respecto al componente de Planeación, en ese año se reportó que una empresa consultora elaboró los Planes de Desarrollo Territorial Sustentable para cada una de los microrregiones, incluida una propuesta de ordenamiento territorial. Dichos instrumentos se presentaron al Sub Comité de Ordenamiento Territorial del Estado, quien no asumió el rol de coordinación de las acciones. Sin embargo, esa propuesta debió desarrollarse a principio del proyecto, por lo que su utilidad se vio disminuida.

Los principales productos esperados como resultado de esta consultoría: los PDTS y los OT para cada una de la Micro Regiones del universo de trabajo del PRODESIS, fueron planteados como los elementos esenciales, básicos, para impulsar la gestión participativa del desarrollo micro regional, a través de los CMR; es decir, como los instrumentos fundamentales para la organización y movilización social de las comunidades y organizaciones en cada Micro Región, en el proceso de construcción social de su territorio y para la gestión de su desarrollo social y humano. (EPYPSA, 2008b: 161)

Asimismo, se siguió con la capacitación de los miembros de los Colectivos Coordinadores de los CMR en materia de planeación y gestión del desarrollo micro regional, con énfasis en la formación de actitudes para el desempeño de un liderazgo democrático a través de las llamadas Escuelas de Liderazgo.

Por el lado del componente de Producción Sustentable, se continuó trabajando en torno a los proyectos de producción individual y estratégicos, estos últimos, orientados a la mejora de los ingresos y a la introducción de prácticas de manejo sustentable de los recursos naturales. En ese año, el componente reportó 11 proyectos de producción individual, 98 proyectos estratégicos, y 40 proyectos interinstitucionales. Además, se llevaron a cabo actividades de equipamiento, capacitación y asistencia técnica a diversos proyectos (EPYPSA, 2008b: 162-165).

A su vez, el componente del Observatorio prácticamente no indicó avances (sólo una redefinición conceptual, una estrategia para las licitaciones y la continuidad en el trabajo con

los CCA), con lo que se evidenció un importante retraso con respecto a los sistemas de información planteados en el diseño original del proyecto.

En los tres años de operación del proyecto (2004, 2005 y 2006), se ejerció la cantidad de 20 millones 447 mil euros, lo que corresponde sólo al 66% del presupuesto previsto originalmente.

A pesar de la intensidad en las acciones, a finales de 2006 el PRODESIS contaba con varios retrasos según el POG del mismo, por lo que las actividades no siguieron el marco lógico elaborado inicialmente. Ello trajo como consecuencia el entorpecimiento y desfase de actividades, como por ejemplo, que los Planes de Desarrollo Territorial Sustentable de las microrregiones se elaboraron casi dos años después de lo previsto y que las actividades de seguimiento del proyecto (el Observatorio) se establecieron sólo hacia finales de 2006.

Además, en 2006 se efectuó un proceso electoral para la renovación de la gubernatura del estado de Chiapas, lo que influyó rotundamente en las diversas entidades públicas, acentuando la actitud de desinterés de las instituciones gubernamentales hacia la planeación territorial, las microrregiones y el PRODESIS en sí mismo.

Durante 2007 y el primer cuatrimestre de 2008 se realizó la fase final de ejecución. En ese periodo se ejecutaron las acciones que sufrieron retrasos en los años anteriores. A inicios de 2007 hubo cambios en los gobiernos federal y estatal, con las tomas de posesión de presidente de la república de Felipe Calderón Hinojosa y de Juan Sabines Guerrero como gobernador de Chiapas, situaciones que generaron incertidumbre en la operación del proyecto.

Ya con el cambio de gobierno, hubo un cambio de enfoque de política, de percepción. La última reunión que tuve con ellos, que ya estuvo la gente del nuevo gobierno estatal, ya no fue ninguno de los secretarios. (...) En el gobierno de Pablo Salazar, cuando empieza se nota su interés, su preocupación, su conocimiento de la problemática. Pero, a medida que va avanzando, bueno hay cambios, la muerte del que era secretario de pueblos indios, y en los cambios se va viendo que quien sigue asumiendo la perspectiva es la Secretaría de Desarrollo Social, María Cruz la secretaria, siempre tuvo interés en tener un debate abierto, y análisis y buscar la forma de resolver los problemas, pero en cuanto se da el cambio de gobierno estatal, se empiezan a notar cambios y ya en la última presentación, por ejemplo, el secretario de desarrollo ya ni siquiera fue, mandó a uno de sus asesores. Su asesor era una persona que, bueno pues era una gente que tiene

buena voluntad pero ya desde el tipo de preguntas que hace te muestra que no es alguien que entienda los problemas, ni qué es el programa, entonces se va desvirtuando. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09).

También en ese año se crearon dos nuevas microrregiones a iniciativa de las propias comunidades, una en el municipio de las Margaritas (Nuevo Plan de Ayala) y otra en el municipio de Maravilla Tenejapa (Amatitlán). Así, en 2007 el territorio de trabajo del PRODESIS se reordenó en torno a 18 microrregiones.

En términos de actividades, el componente de Planeación reportó la conclusión de los Planes de Desarrollo Territorial Sustentable y el modelo de ordenamiento territorial; sin embargo, la organización gestora encontró deficiencias en los resultados, por lo que solicitó un proceso de validación. También se promovió la constitución de las Unidades Técnicas de los CMR, se realizaron acciones para el fortalecimiento de los CMR (asistencia técnica para los asuntos de género y equidad, segunda generación de la Escuela de Liderazgo), capacitación de los grupos técnicos interinstitucionales en las subregiones y el Seminario Internacional de Pueblos Indios. En el primer trimestre de 2007, el componente de Planeación informó que la fase de diseño e instalación de los procesos de planeación estaba finalizada, restando únicamente el seguimiento de los procesos con la corresponsabilidad de las instituciones estatales.

Por su parte, el componente de Producción Sustentable realizó diversas acciones orientadas al fomento e instalación de múltiples proyectos de producción individual, estratégicos, e institucionales, tales como financiamiento, certificación, capacitación, asesoría y promoción de diversos tipos de producción. Al mismo tiempo, impulsó la creación de un fideicomiso para el acceso a financiamiento como fomento de la producción sustentable en la selva.

El componente del Observatorio reportó la instalación de las empresas consultoras para establecer tres sistemas de información: a) Monitoreo y Evaluación, b) Información Territorial, Económica y Técnica, c) Visualización y Comunicación. Para el primer sistema, se construyó el software para operarlo. En relación al segundo, se realizó una primera versión que se sometió a consideración de diversos grupos técnicos. En cuanto al tercer instrumento, se le adjudicó a una empresa consultora, la cual definió dos grandes resultados del mismo.

De esta forma, en el segundo cuatrimestre de 2008 concluyó la fase de implementación del PRODESIS, con un resultado de implementación discordante debido a procesos y productos heterogéneos en el alcance de objetivos en cada uno de los componentes del proyecto:

Queda claro que los avances e impactos del Proyecto son desiguales en cada uno de sus Componentes, en los cuales se presentan desfases y retrasos en el cumplimiento y alcance de metas y resultados; sin embargo, la principal preocupación al concluir el PRODESIS, como Proyecto convenido entre el Gobierno de Chiapas y la Comisión de la Unión Europea, es cómo lograr la sostenibilidad y continuidad de las acciones y procesos en desarrollo, generados, fomentados o fortalecidos por el Proyecto; como lograr que las instituciones estatales y federales retomen estas acciones y procesos y asuman la responsabilidad de llevarlos a buen término. (EPYPSA, 2008b: 175)

Según los años de funcionamiento del PRODESIS analizados, la implementación del proyecto fue dilatada por retrasos administrativos (sobre todo, en la disposición de recursos y aprobación del POG y los distintos POA), menoscabada por el desigual trabajo de los componentes y demeritada por la falta de interés y participación efectiva de distintas instituciones públicas.

Por lo anterior, la implementación del PRODESIS estuvo condicionada por los tres tipos de imperativos identificados por Rein y Rabinovitz (2003: 148-149): el imperativo legal (las distintas disposiciones reglamentarias), el imperativo racional burocrático (la adecuación de los procesos según la racionalidad de las operaciones administrativas) y el imperativo consensual (la aceptación del proceso por parte de los actores participantes), resultando de ello un proceso implementador tardío, titubeante e insuficiente para con la ruta de implementación diseñada originalmente.

Ese tipo de implementación puede explicarse a través del esquema analítico propuesto por Pressman y Wildavsky (1998), en el sentido de que en la operación del PRODESIS existieron “puntos de decisión” (actos de acuerdo para el desarrollo del programa) y “puntos claros” (aprobación de los participantes por separado), más decisivos que numerosos, los que, a su vez, retrasaron considerablemente el desarrollo del proyecto.

De esta forma, las resoluciones presupuestarias, la reformulación del POG, las aprobaciones de los distintos POA, la elaboración de los estudios y las capacitaciones, el reconocimiento de

las microrregiones como espacios de planeación del desarrollo local, y el apoyo y aceptación al proyecto en sí mismo, hablan de al menos cinco “puntos de decisión” que se combinaron con ocho “puntos claros” a nivel general: la Comisión Europea, la UC (ATI, Dirección General y directores de los componentes) el gobierno del estado de Chiapas, las instituciones gubernamentales y los órdenes de gobierno, las consultorías y la población misma.

Adoptando la tipología elaborada por Berman (2003) la implementación del PRODESIS siguió la ruta de la adaptación mutua; es decir, que tanto las rutinas operativas del proyecto como la organización gestora tuvieron que adaptarse a las situaciones adversas que dificultaron el proceso de implementación.

La implementación no respetó el diseño trazado originalmente, y aunque las modificaciones mitigaron los efectos negativos de los imperativos (los puntos de decisión y los puntos claros) éstas no fueron suficientes para cumplir con los objetivos del PRODESIS. Sobre ello, se profundizará en la siguiente sección, dedicada a la evaluación del proyecto.

2.3.4 La evaluación del PRODESIS

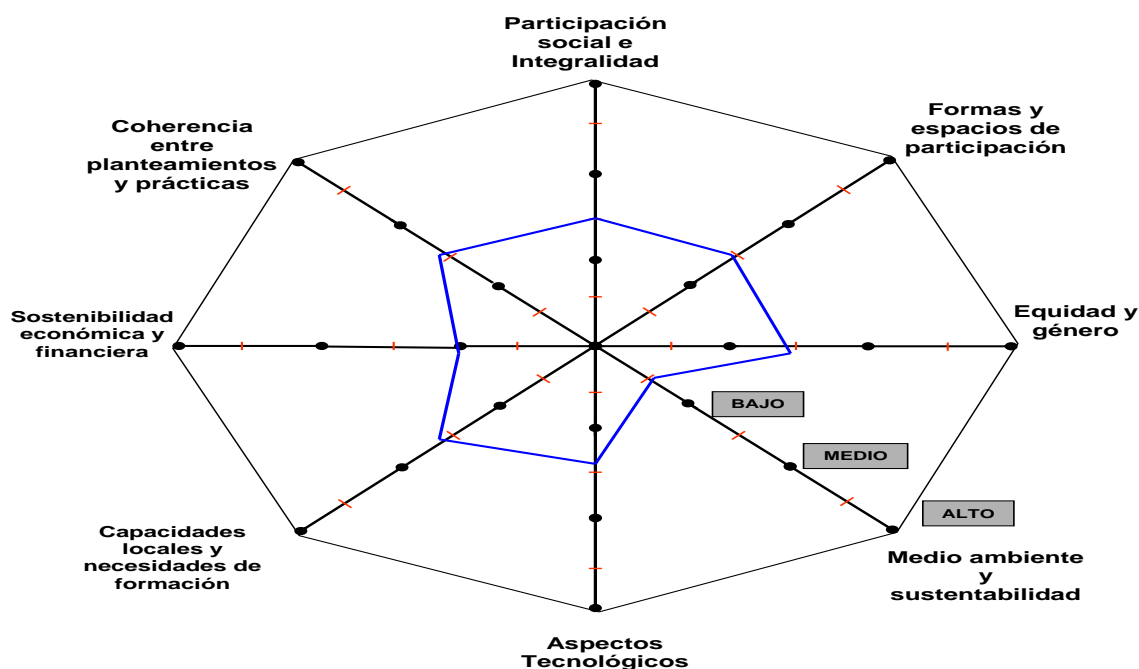
El PRODESIS fue evaluado en tres ocasiones, ninguna de las cuales se efectuó al final del proyecto, según lo indicado por los gestores del mismo, debido a la falta de presupuesto (Comunicación con Mauro Valle. Director del Observatorio del PRODESIS. 28-04-09).

El primer y más extenso proceso de evaluación del PRODESIS lo realizó la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) quien, a petición de la SDS, valoró el desempeño del PIDSS, primero, y después del PRODESIS, del año 2002 al 2007.

La metodología de la UAM fue básicamente cualitativa y se centró en valorar la percepción social del programa y el contexto socio político. La evaluación se realizó en tres niveles de análisis (proyecto, microrregión y PRODESIS en general) mediante la recopilación de información de campo, visitando organizaciones participantes y no participantes en el PRODESIS. La información se recopiló a partir de nueve criterios e indicadores generales (coherencia entre planteamientos y prácticas, participación social e integralidad, formas y espacios de participación, equidad y género, medio ambiente y sustentabilidad, aspectos tecnológicos, capacidades locales y necesidades de formación, sostenibilidad económica y

financiera, asignación de recursos), los cuales se tasaron en tres valores: bajo, medio y alto. Con la ponderación de los resultados, elaboraron un diagrama en donde se observó el nivel de cumplimiento del programa con respecto a los objetivos. (Ver Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Diagrama de la Evaluación General 2006 de la UAM al PRODESIS



Fuente: (UAM, 2007)

En términos generales, las evaluaciones de la UAM al PRODESIS señalan impactos diversos del proyecto en la selva Lacandona, siendo más enfáticos los resultados negativos. Por ejemplo, se reconocen las acciones de capacitación y el incremento del trabajo sistemáticos en los CMR. Asimismo, se indica que la participación de las comunidades aumentó en las microrregiones, en donde se observó un incremento del interés por las reuniones al otorgarles a estas una gran importancia dentro de la representación comunitaria. En dichas reuniones, donde normalmente estaban presentes los miembros del colectivo coordinador, delegados de las comunidades y algunos de los beneficiarios, se analizaba el trabajo realizado en las comunidades, la validación de los proyectos, la asignación de los recursos y de alguna manera se discutían las principales necesidades y demandas de las microrregiones. Por lo tanto, se deduce que en esos lugares hubo apropiación del proyecto por parte de los participantes.

Las asambleas que se realizan periódicamente en las comunidades denotan la existencia de un espacio que ha sido propiciado por el programa, un espacio que está constituido por colectivo

coordinador, delegados, en ocasiones ha llegado la gente dado el interés por recibir el beneficio ya que depende en gran medida de la asistencia a estas reuniones. (UAM, 2008: Dip. 42).

En dicha evaluación, se apuntó también que la población de las comunidades valoró ampliamente los talleres de capacitación en liderazgo, género, derechos de la mujer, salud y organización que el PRODESIS promovió en las microrregiones. Sin embargo, los efectos perniciosos y las críticas presentadas fueron mayores. En primer lugar, la evaluación de la UAM indicó que existía una gran diferencia entre las regiones PIDSS y PRODESIS en cuanto a la política de desarrollo social en la selva, pues en las primeras seguía habiendo apoyo para acciones individuales nada sustentables, como acciones de piso firme o autoconsumo, mientras que en el PRODESIS se había incrementado la capacitación y se había planteado la realización de proyectos más estratégicos, generando con ello claras divisiones de atención a las problemáticas de desarrollo humano.

En cuanto al PRODESIS en sí mismo, fue evaluado de forma negativa principalmente en dos temas: la delegación de acciones a empresas consultoras y la asignación de recursos, lo cual tuvo injerencia en asuntos de planeación, participación, equidad de género, sustentabilidad, coordinación interinstitucional, aprovechamiento de capacidades locales y transparencia.

Sobre las consultorías, se les censuró su desconocimiento del PRODESIS o de la región, así como un trabajo poco consistente en términos de continuidad:

En varios Consejos hay descontento con la llegada de consultorías, particularmente con aquellas cuyos representantes van a las comunidades, obtienen información, prometen y luego no se sabe que pasa, pues no regresan. Un problema serio que se ha señalado en la prácticas de algunas consultorías es que contratan a los propios técnicos del PIDSS-PRODESIS a nivel municipal para que les den la información y elaborar los informes sin siquiera ir a las comunidades. Otro problema señalado insistentemente es que muchos de los capacitadores no saben como funciona el PRODESIS, ni conocen la estructura de los Consejos, mucho menos conocen las condiciones en las microrregiones, ya no decir de la problemática. (EPYPSA, 2008b: 185)

Por lo que se refiere a los recursos del PRODESIS, la evaluación de la UAM denunció el retraso y la discrecionalidad en su asignación, así como la escasez de estos:

(En algunos casos el PRODESIS) ha sido un factor de división por el selectivo acceso a recursos y por la manipulación político económica de los funcionarios y consultores. (...) Con la llegada

del PRODESIS, la distribución de los recursos se ha vuelto más conflictiva, dado el número de grupos interesados en participar en los proyectos, los recursos se mantienen igual mientras que los demandantes aumentan, así mismo han surgido dudas de la transparencia de los mismos. (UAM, 2008: Dip.3).

Una de las prácticas más cotidianas que causan inconformidades fuertes, es que los técnicos y funcionarios trabajan más para su beneficio e incluso para el beneficio de los proveedores y contratistas con los que ellos negocian. (UAM, 2008: Dip. 5).

Si bien se ha estado cumpliendo con la supuesta entrega de cuentas, lo que no queda claro son los criterios con que se asignan los recursos económicos a las microrregiones. Se considera que los recursos económicos están ya etiquetados para las microrregiones y no responden a las necesidades de las comunidades, además que consideran que aparentemente muchos de ellos están siendo desviados, ya que casi nadie ha visto los resultados realmente. (UAM, 2008: Dip. 25).

Respecto de la planeación, se recordó que al inicio del PRODESIS se crearon los planes de desarrollo microrregional con la participación de las comunidades sin importar su filiación política, pero después esos planes se han olvidado o no se aplican. Además, se recalcó que las consultorías han afectado en ello:

Ahora los planes estratégicos los hacen las consultorías supuestamente con esquemas participativos, se deja de lado la planeación que se había hecho antes. Al parecer se ha sustituido la idea de la planeación participativa por la de planeación por “expertos. (UAM, 2008: Dip. 28).

De la participación de la población integrante de las microrregiones, se cuestionó si ella incidió efectivamente en los proyectos, pues se señaló que algunos de estos ya estaban previamente definidos por otros actores (funcionarios del PRODESIS, técnicos):

La gente está desconcertada y en ocasiones enojada. ante las expectativas generadas por el desvío de los recursos del PRODESIS, el discurso y contradicciones de los técnicos que plantearon la posibilidad de solicitar “proyectos grandes” y “novedosos”, el desconuelo porque los proyectos (“grandes”) de vivienda, y de ganado que solicitaron los grupos y comunidades no son validados y en su lugar se imponen otros, como el de rehabilitación de potreros-alambre y semilla para pasto mejorado, en algunos casos los solicitantes optamos, ya por último, por proyectos como los de pollos y foto celdas, en los que los funcionarios de la Sedesol y otras dependencia están coludidos con los proveedores o con los contratistas. (Opinión de un beneficiario del PRODESIS, UAM, 2008: Dip. 36).

Además, la evaluación de la UAM apuntó que la participación de sólo algunos miembros de las microrregiones influyó no sólo para el desinterés del resto de las integrantes de las comunidades, sino también para generar divisiones en su interior (UAM, 2008: Dip. 30)

Sobre la equidad de género, a pesar de los requisitos establecidos para la conformación de los CMR y los cursos sobre el tema, el resultado es que no se incidió positivamente en las relaciones de poder de las comunidades, pues la participación de las mujeres fue mínima en los proyectos y comités, gran parte de ello por cuestiones atribuibles a las propias reglas del PRODESIS:

Las mismas reglas limitan la participación de las mujeres, sólo se aceptan proyectos para mujeres que sean viudas o no estén casadas, con el argumento de que si no agarran doble proyecto. Se considera que si están con su marido se duplica el apoyo, por eso es que se privilegian los proyectos para los hombres. (UAM, 2008: Dip. 46).

En relación con la sustentabilidad, se acusó que muchos proyectos no la apoyaron pues fueron individuales y no respondieron a planteamientos de sustentabilidad ni de respeto al medio ambiente. También se señaló que no hubo aprovechamiento de las capacidades locales y que existieron numerosas sospechas sobre el desvío de los recursos, por lo que la transparencia quedó entredicha. A su vez, se reportó que la coordinación interinstitucional en general no se logró en el PRODESIS (UAM, 2008: Dip. 57).

Finalmente, la UAM advirtió que, aun cuando muchos conflictos ya existían en la región y que el proyecto sólo sirvió como un espacio donde salieron a relucir, el PRODESIS no ayudó a garantizar la gobernabilidad.

Un segundo ejercicio de evaluación al PRODESIS lo realizó el Instituto de Tecnología Social (en adelante, TECSO), una empresa consultora contratada por el propio proyecto. La evaluación de TECSO se efectuó en 2007 y tuvo un carácter cuantitativo tomando como universo de estudio a las, en ese entonces, 16 microrregiones y sobre la base de entrevistas a autoridades municipales, técnicos del PRODESIS, delegados de los CMR, y familias participantes en proyectos. En total, TECSO entrevistó a 642 personas y analizó 65 proyectos productivos.

De los resultados de la evaluación de TECSO se destaca, en primer lugar, el impulso del PRODESIS para aspectos de organización, pues el 65% de las organizaciones entrevistadas se crearon para recibir el apoyo del PRODESIS. (TECSO, 2007: Dip. 68)

En cuanto a la asignación de recursos, esta fue deficiente en términos generales pues se informó que el 82% de las organizaciones entrevistadas no había recibido el recurso prometido para su proyecto. Sin embargo, a la hora de la asignación de recursos, se financió más a proyectos estratégicos que a los no estratégicos. (TECSO, 2007: Dip. 82, 84, 88).

Sobre los resultados de los proyectos, estos fueron insuficientes, pues sólo el 27% de los analizados generó ganancias; pero de estos, la mayoría fueron estratégicos, operados por mujeres y recibieron asistencia técnica. (TECSO, 2007: Dip. 93, 100, 101, 105). Así, se hallaron tres aspectos asociados a la funcionalidad de los proyectos: proyectos estratégicos, de consolidación y con capacitación. (TECSO, 2007: Dip. 129).

En cuanto a la participación de los habitantes de las microrregiones en los proyectos, se notó una clara tendencia en contra de la equidad de género, pues aunque el porcentaje de participación de las mujeres fue mayoritario (54% frente a 46% de los hombres), se invirtió más en los proyectos donde la mayoría de los integrantes fueron hombres (\$34,618 de inversión per cápita para los hombres frente a \$3,931 para las mujeres). Además, la mayoría de los representantes de las organizaciones fueron hombres, aun cuando hubo proyectos integrados equitativamente. (TECSO, 2007: Dip. 134, 135, 136).

También se reportó una tendencia contra la equidad étnica, pues aunque había mayoría de indígenas en los proyectos (87% de indígenas frente a 13% de no indígenas), se le otorgó más recursos a los proyectos conformados por no indígenas (\$65,85 de inversión per cápita para no indígenas frente a \$9,47 para indígenas). Esta tendencia fue similar a la que se observó en los representantes de los proyectos, pues los No HLI fueron mayoritarios, inclusive donde la conformación del proyecto fue equitativa (TECSO, 2007: Dip. 137, 138, 139).

En cuanto al impacto de los proyectos, resultó que sólo el 44% de los proyectos analizados realizaron acciones positivas para el medio ambiente, siendo los estratégicos los que más acciones llevaron a cabo. (TECSO, 2007: Dip. 152-153).

Con respecto al impacto de la intervención, este fue escaso, pues sólo el 24% de las familias entrevistadas consideró que los proyectos apoyados por el PRODESIS significaron un alto impacto positivo, mientras que quienes afirmaron recibir un impacto positivo fue del 31%, porcentaje que contrasta con el 44% de las familias que consideraron un impacto negativo y el 1% que consideró un impacto nulo. La principal mejora percibida fue en el empleo y en la alimentación, y en menor medida en el ingreso. (TECSO, 2007: Dip. 165-166).

La evaluación de TECSO aseguró que, aun cuando la participación en las comunidades aumentó a con el PRODESIS, no hubo equidad de género ni equidad étnica y los proyectos tuvieron un impacto muy limitado para las familias participantes. (Ver Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10. Tablero de indicadores de la evaluación de TECSO al PRODESIS

| Indicador | Resultado | Condición del semáforo |
|---|-----------|------------------------|
| Porcentaje de mujeres participando | 54% | Verde |
| Incremento de la participación en cargos de la mujer | 45% | Verde |
| Porcentaje de HLI participando | 87% | Verde |
| Porcentaje de incremento de ingreso autogenerado | 74% | Verde |
| Porcentaje de mujeres con cargo en organizaciones surgidas del PRODESIS | 29% | Amarillo |
| Porcentaje de mujeres con cargo directivo | 26% | Amarillo |
| Porcentaje de HLI con cargo | 69 | Amarillo |
| Porcentaje de HLI con cargo en organización surgida de PRODESIS | 61% | Amarillo |
| Porcentaje de familias que incrementaron su ingreso | 29% | Amarillo |
| Porcentaje de proyectos productivos con manejo sustentable | 65% | Amarillo |
| Inversión per cápita hombres/mujeres | 8.8 | Rojo |
| Inversión per cápita No HLI/HLI | 7.0 | Rojo |
| Porcentaje de proyectos con rentabilidad | 18% | Rojo |
| Porcentaje del incremento del ingreso total sobre el total de ingresos familiares | 2% | Rojo |
| Porcentaje de proyectos con manejo adecuado de residuos sólidos | 19% | Rojo |

Fuente: Elaboración propia con base en (TECSO, 2007: Dip. 183-187)

El tercer ejercicio de evaluación al PRODESIS fue realizado por otra empresa consultora, IBF en consorcio con B.A.a. Consultors SL, entre el 29 de agosto y el 22 de septiembre de 2007, caracterizado como Misión de Evaluación de medio término. En este análisis se prestó atención a los aspectos de sostenibilidad de los resultados del proyecto, evaluando la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y coherencia interna.

Con respecto a la pertinencia, el informe de la misión indicó que fue alta en cuanto a sus objetivos, pero que el diseño original no tuvo el mismo nivel de pertinencia, ni los tiempos de ejecución le fueron favorables, por lo que el diseño del PRODESIS fue pertinente pero no viable. (EPYPSA, 2008b: 201).

Sobre los retrasos en el inicio del proyecto, el informe advirtió que estos afectaron su eficacia. Además, la evaluación también juzgó el desempeño de los componentes del proyecto, señalando que los de Planificación y Producción Sustentable tuvieron una eficacia media, mientras que el Observatorio se tasó en eficacia baja.

En torno a la eficiencia, el informe señaló que, debido a las dificultades administrativas, el retraso en el inicio de las operaciones, las consultorías, el no uso del Marco Lógico como el instrumento de gestión, la falta de información ordenada, la falta de comunicación y coordinación entre los componentes del proyecto y las diferencias sobre la estrategia, la conducción del proyecto y los roles jerárquicos entre la ATI, los directores del proyecto y la Dirección, el PRODESIS no fue eficiente en alcanzar los avances logrados (EPYPSA, 2008b: 202-203).

Sobre las consultorías, se asentó que estas provocaron problemas de coherencia y coordinación, pues ejecutaron casi todo el proyecto pero sólo cumplieron con los términos de referencia, dejando a un lado los objetivos del proyecto. (EPYPSA, 2008b: 203).

En el indicador de impacto, el informe de evaluación destacó que el PRODESIS tuvo efectos positivos en asuntos puntuales de la situación de la selva, como el aumento del grado de participación de la población rural y el fortalecimiento de capacidades técnicas, así como las políticas de desarrollo territorial, aunque con ciertas limitaciones pues asentó que el PRODESIS logró incidir a nivel del estado en las políticas de desarrollo territorial participativo al promover su modelo de planeación territorial participativa con un mayor

grado de coordinación entre dependencias estatales. Por su parte, a nivel de las microrregiones, el impacto se dio en el fortalecimiento organizativo de los CMR. En la producción, el efecto positivo se presentó en las mejoras en los ingresos familiares gracias a algunos proyectos estratégicos (principalmente de café y cacao). En el ámbito ambiental, el impacto se remitió a una mayor conciencia de cuidado del medio ambiente entre la población, aunque no fue posible apreciar una disminución en la presión de los recursos naturales. Finalmente, el impacto en el Observatorio fue, en ese momento, inexistente debido a la falta de productos terminados (EPYPSA, 2008b: 203-204).

Con respecto a la coherencia entre los componentes, se observó que esta correspondió a la lógica de intervención planteada originalmente, pero que se perdió totalmente en la operación del proyecto por el poco tiempo disponible para su operación.

Los retrasos de índole administrativo ocasionan que los tres componentes se ejecuten todos a la vez y en un ambiente de prisas cuando por fin se superan todos los problemas de las licitaciones ya descritos. (...) La coherencia interna baja considerablemente..., ya que cada componente ejecuta sus actividades sin siempre respetar las de los otros componentes. Estas imperfecciones en la coordinación se agravaron considerablemente cuando las consultorías empiezan a ejecutar sus contratos. (EPYPSA, 2008b: 2005)

Sobre la sostenibilidad, la evaluación consideró que el mayor potencial de sostenibilidad lo presentaron los resultados del componente de Planificación; en particular se refirió a los avances del proyecto en el impulso del enfoque de planeación territorial en el contexto institucional del gobierno estatal. Sin embargo, se contempló que hubo elementos de contexto que pusieron en riesgo la sostenibilidad del PRODESIS; uno de ellos fue la fragilidad de los CMR porque, por un lado, carecieron de un marco normativo sólido para sustentar su operación y, por otro lado, tuvieron una débil vinculación con los ayuntamientos. (EPYPSA, 2008b: 205).

En algunas consideraciones finales, la misión de evaluación señaló que los resultados no son visibles con respecto a la protección ambiental y los recursos naturales, pues los trabajos del PRODESIS necesitaron tiempo para traducirse en resultados concretos. En cuanto al enfoque de género, se advirtió que PRODESIS no contó con una estrategia al respecto, además de que hizo falta una persona responsable en el tema, de manera que la participación de la mujer fue muy bajo, oscilando entre el 0 y el 29% del total de participantes (EPYPSA, 2008b: 209).

Los resultados de las tres evaluaciones anteriores tienen una alta coincidencia con los hallazgos durante la investigación de campo.

A las 27 personas entrevistadas en profundidad y conocedoras del PRODESIS¹¹⁶ se les preguntó si, a su juicio, el proyecto había cumplido con su objetivo o si les había sido de utilidad para su desarrollo social (esta última, pregunta dirigida a los colonos de la selva). De todos los entrevistados, sólo seis personas (22% del total de entrevistados) respondieron categóricamente en forma positiva. De ellos, cuatro fueron habitantes de una microrregión, un técnico de PRODESIS y un gestor del programa. (Ver Gráfico 2.7).

Para ellos, los impactos positivos del PRODESIS fueron:

- 1) La capacitación y asistencia técnica (cursos y talleres sobre temas que les han sido útiles, tales como organización del trabajo, derechos de las mujeres, o algún tipo de producción orgánica).
- 2) El incremento de la participación de los habitantes de las microrregiones.
- 3) La promoción de la conservación del medio ambiente.
- 4) Recursos recibidos en proyectos concretos: centros de informática y proyectos productivos.

Ahora tenemos un futuro, un futuro de desarrollo que realmente lo estamos trabajando hombres y mujeres. (...) Por eso yo le digo que a PRODESIS le agradezco mucho la capacitación que nos ha dado, y espero que nos siga dando más capacitaciones, ahora sí para que nos deje un grato recuerdo dentro de los proyectos y decir, hablar bien de PRODESIS, del gobierno del Estado. (...) me siento orgulloso de que PRODESIS partió este sistema de trabajo con el gobierno del Estado, fue una base fundamental que para mí es un desarrollo. (Entrevista con Homero Jiménez. Presidente de la Microrregión Carmen Villaflores. Las Margaritas. 01-10-07)

Investigador: ¿Piensas que el apoyo de PRODESIS ha traído beneficios a la comunidad?

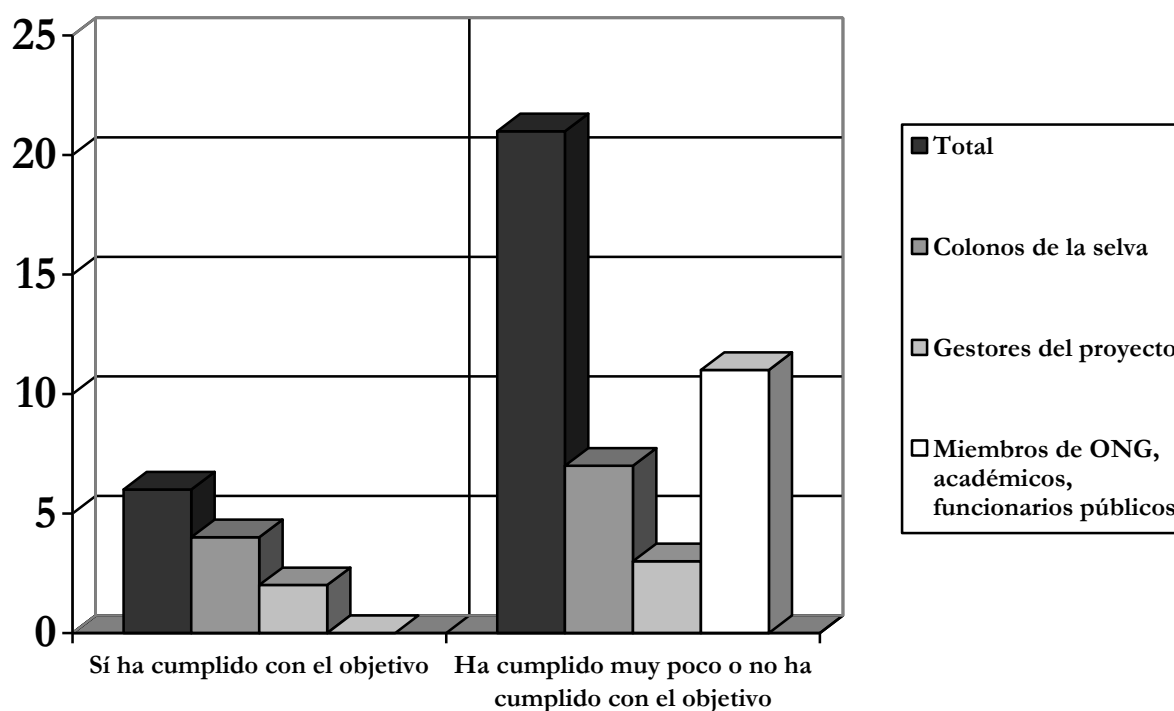
Rosa: Sí, ha traído beneficios porque, por ejemplo, el proyecto que está de lombricomposta, se han organizado tanto ésta comunidad como las comunidades que pertenecen a la microrregión, y los ha enlazado más, y tienen un objetivo que es mayores ingresos económicos. (...) Las cosas positivas pues, para mí, lo que es en el funcionamiento de mi centro, me ha ayudado muchísimo porque hemos ido a capacitaciones de mantenimiento de equipos, correcciones, ensamblado, en

¹¹⁶.- Uno de los entrevistados en profundidad, Rodolfo Stavenhagen, ex Relator de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, no conocía el PRODESIS.

fin, todo lo informático. (Entrevista con Rosa Mariana Gómez. Promotora del Consejo Microrregional de Nuevo Plan de Ayala. Nuevo Plan de Ayala. 02-10-07).

El resto de los entrevistados (21 personas, equivalente al 78% del total) respondió que el PRODESIS ha cumplido muy poco o que no ha cumplido con sus objetivos ni ha sido de utilidad para el desarrollo social de los habitantes de la selva Lacandona. (Ver Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Valoraciones sobre el cumplimiento del objetivo del PRODESIS



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Las críticas fueron vertidas sobre varios aspectos del proyecto, entre los que sobresalieron, en clara concordancia con las tres evaluaciones analizadas previamente, la asignación de recursos y el trabajo de las consultorías.

Eduviges: No sé si usted ha escuchado a través de otros comentarios, que en un tiempo acá estuvimos a punto de rechazar lo que es el programa PRODESIS.

Investigador: ¿Qué fue lo que pasó?

Eduviges: No cumplía pues con las expectativas. El recurso según nosotros, vamos a aprender a hacer algo, pero ya lo vamos a llevar a la práctica, a cabo. No ha habido mucho resultado positivo, por la razón de que aquí la gente requiere la capacitación pero con los recursos para aplicar proyectos, obras. La gente no ve con mucho agrado la pura capacitación y no hay recurso

que aplicar. Por lo tanto, no ha aterrizado el programa así, al 100 por ciento. (Entrevista con Eduviges Villatoro. Coordinador de Enlace Municipal. Nuevo Plan de Ayala. 02-10-07)

Entonces, lo que nosotros suplicamos es que lo que prometen, pero que sea vea ya en la región. Nosotros como promotores, comunicamos ya a las comunidades: “miren, tenemos estos talleres, pues qué bonito nos hablan de desarrollo”. ¿Pero que nos dicen las comunidades?, “bien, ¿ahora cuánto recurso hay para nosotras las comunidades? Si tienen de ganado, tienen de cacao, tienen de plátano, ¿ahora cuánto viene para la comunidad, para que empecemos a trabajar ya? Y que esté el técnico con nosotros, para trabajar”. Pero ¿qué dicen?, “ni técnico llega, ni el recurso llega”. Lo que dicen los de PRODESIS “capaciten para hacer un perfil de proyecto”. Lo hicimos el perfil del proyecto para ver si así podemos sacarlo. Después nos dijeron “nooo, nomás les estamos probando sus capacidades, si van a poder hacer el perfil del proyecto, más el recurso que solicitamos no llegó.” (Entrevista con Braulio Castro. Integrante del Colectivo Coordinador de la Microrregión Nuevo Plan de Ayala. Nuevo Plan de Ayala. 02-10-07).

También, se habló de características negativas que estuvieron vinculadas a la implementación del PRODESIS, como planteamientos ambiciosos y difíciles de cumplir, manipulación política, prácticas de corrupción y proyectos no sustentables.

Se fue cambiando el sentido del programa, se fueron mezclando las malas mañas del gobierno de Chiapas con las malas mañas de la Unión Europea, y la conjunción de las dos provocó errores y cambios que al final de cuentas cambiaron mucho el sentido de lo que era el programa. (Entrevista con Carlos Cortez. Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. Ciudad de México. 16-01-09)

Sin embargo, en el tema de las causas, no se le achacó toda la responsabilidad al PRODESIS, pues también se reconoció que este proyecto no era suficiente en sí mismo para combatir y resolver las características negativas existentes en la región, sobre todo en lo relacionado a la cultura paternalista y clientelar con la que algunas comunidades de la selva Lacandona se han vinculado con el gobierno y los programas públicos:

Pero en las otras microrregiones era muy difícil la participación, entonces yo digo que sí se planteaba el desarrollo. Pero cuando se destapa el programa, como eran 18 millones, lo abren así públicamente, y la región de Ocosingo, donde están los lacandones, esos que se levantaron y les dieron un chingo de tierras, cuando oyen el programa, comienzan a hacer cuentas “ah 18 millones, me alcanza para tantas lanchas, y tantas...” Comienza a hacerse el repartidero. Y cuando se empieza a ejercer el programa, con todo y que era desarrollo y participación con proyectos sustentables, y se les explica, pero no, traían ya un ritmo de años de estirar la mano, de

paternalismo. Hubo microrregiones como la de Carmen Villaflores donde la gente decía “no queremos desarrollo, queremos que nos den nuestros tres pesos a cada uno. Si para esa microrregión hay tanto, se reparte parejo, así nos toque 3 pesos a cada uno. Imposible hacer ahí desarrollo. (Entrevista con Diana García. Ex Coordinadora Regional de la Subregión Comitán del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07).

¿Cómo se fue dando el proceso y cómo los compañeros de las organizaciones cafetaleras y mieleras han podido aprovechar? Pero bueno, te digo que no es gran responsabilidad del programa, es responsabilidad de vicios. Mira, por ejemplo algunos sólo trabajaban si les pagabas el jornal, si no les pagabas el jornal no trabajaban. Pero bueno, ha sido parte de la historia, de las compras del voto. Entonces, esto fue enajenando a la gente. Dicen “hago el proyecto pero págame”, aunque el proyecto es para su beneficio. Por ejemplo, en unos viveros tenían tecnología de punta pero no trabajaban si no les pagabas el jornal. (Entrevista con Emilio Osorio. Director de Proyectos Productivos de la SEPI. San Cristóbal de las Casas. 15-12-08).

En cualquier caso, las evaluaciones reprobaron en su mayoría el desempeño del PRODESIS, con lo que se desperdició así una oportunidad de implementar políticas públicas efectivas y sustentables para el desarrollo social, político y económico de la selva Lacandona:

O sea, no pudieron... yo creo que este proyecto era una muy buena oportunidad de al menos generar un islote neutral de prácticas gubernamentales que tuviera que ver con esto. Era una oportunidad privilegiada para que se experimentara una no intervención de la cochinada en la materia pública. Que se experimentara en un lugar de alta conflictividad social y de alta segmentación social un mecanismo que pudiera conciliar. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Por lo anterior, aplicando el esquema de evaluación del modelo de análisis de la investigación (ver capítulo 1), los principales efectos del PRODESIS fueron, en la zona objetivo y de carácter beneficioso, el incremento en número de la participación de los colonos de la selva en su CMR, la capacitación de algunos miembros de la comunidad en temas de producción y derechos humanos, el aumento del ingreso autogenerado para los participantes de los proyectos que fueron rentables, algunas prácticas de manejo sustentable de los recursos, Planes de Desarrollo Territorial Sustentable y propuesta de ordenamiento territorial y un sistema de información potencialmente útil para el desarrollo sustentable. También de carácter beneficioso, aunque fuera de la zona objetivo, el PRODESIS apoyó el equipamiento de los CCA, lo cual fue ampliamente valorado por los entrevistados. (Ver Cuadro 2.11).

En términos perjudiciales, el PRODESIS tuvo efectos nulos en la consecución de sus objetivos según sus indicadores objetivamente verificables, la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento institucional de los CMR, la equidad de género y étnica, la pacificación del conflicto político militar y la erradicación de una cultura política paternalista y clientelar en las comunidades de la selva Lacandona. (Ver Cuadro 2.11).

Además, el PRODESIS incidió negativamente en el desarrollo social de la región mediante diversas acciones, como la asignación de recursos tardía y discrecional, la contratación de algunas consultorías que, sin conocimiento del lugar y mediante trabajo poco consistente en la región, causaron problemas de coherencia y coordinación en el proyecto, la imposición de proyectos, así como la autorización de proyectos no sustentables, actos de corrupción y manipulación política; todo ellos, aspectos que agravaron la división en las comunidades y alentaron entre las organizaciones de la sociedad civil las sospechas de biopiratería bajo la efigie del PRODESIS. (Ver Cuadro 2.11).

Como se puede ver en la anterior tipología de efectos del PRODESIS, la participación de los habitantes de las microrregiones aparece como uno de los efectos beneficiosos en la zona objetivo del proyecto; sin embargo, dicho aumento de participación fue sólo numérica pues, en cuanto se observa detenidamente en sus características, sobre todo en vinculación con los pueblos indígenas, la caracterización adquiere matices. De esta forma, y dado que es objetivo prioritario de esta investigación, en el siguiente apartado se analiza en profundidad la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS.

Cuadro 2.11. Efectos del PRODESIS

| Efectos | Características de los Efectos | | | | | | |
|--|--------------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-----------|------|----------|
| | En la zona objetivo | Fuera de la zona objetivo | Beneficioso | Perjudicial | Principal | Nulo | Perverso |
| Incremento en número de la participación en los CMR | X | | X | | X | | |
| Capacitación en temas de producción y derechos humanos | X | | X | | X | | |
| Aumento del ingreso autogenerado por vía de los proyectos rentables | X | | X | | X | | |
| Prácticas de manejo sustentable de recursos y concientización del tema | X | | X | | X | | |
| Planes de Desarrollo Territorial Sustentable y una propuesta de Ordenamiento Territorial | X | | X | | X | | |
| Sistema de información útil para el desarrollo sustentable | X | | X | | X | | |
| Equipamiento de los CCA | | X | X | | | | |
| Cumplimiento de los objetivos a través de los Indicadores Objetivamente Verificables | X | | | X | | X | |
| Coordinación interinstitucional | X | | | X | | X | |
| Fortalecimiento de los CMR | X | | | X | | X | |
| Equidad de género | X | | | X | | X | |
| Equidad étnica | X | | | X | | X | |
| Pacificación del conflicto político militar | | X | | X | | X | |
| Erradicación de la cultura política paternalista y clientelar | | X | | X | | X | |
| Asignación de recursos tardía y discrecional | X | | | X | | | X |
| Consultorías con desconocimiento del lugar y trabajo poco consistente | X | | | X | | | X |
| Imposición de proyectos | X | | | X | | | X |
| Proyectos no sustentables | X | | | X | | | X |
| Actos de corrupción | | X | | X | | | X |
| Manipulación política | | X | | X | | | X |
| División en las comunidades | | X | | X | | | X |
| Sospechas de biopiratería | | X | | X | | | X |

Fuente: Elaboración propia.

2.4 La participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS. Análisis descriptivo

En este apartado se analiza descriptivamente como fue la participación de los pueblos indígenas de Chiapas en el PRODESIS. Como se detalla en el capítulo metodológico, el análisis se ha estructurado en torno a los tres tipos de derechos de la dimensión participativa de los derechos colectivos: consulta, consentimiento libre, previo e informado (CLPeI) y participación. A través de los tres derechos anteriores se conformó el concepto macro de la participación integral, el cual es la suma de la participación previa (consulta como proceso que conduce al CLPeI) y la participación sustantiva (la participación en el ciclo completo del proyecto). Las herramientas analíticas son siete criterios normativos: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural y contenido sustantivo.

2.4.1 Consulta

Para la elaboración del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS) se realizaron cuatro talleres-foro titulados “Construyendo una nueva estrategia para el desarrollo sustentable de la selva”, los cuales tuvieron el objetivo de discutir, analizar y construir conjuntamente entre el gobierno de Chiapas y la sociedad civil el nuevo programa de la selva que sustituiría al Programa Cañadas (PC). Según información de la Secretaría de Desarrollo Social estatal (SDS), los foros se llevaron a cabo en las ciudades de Palenque, Altamirano, Ocosingo y Las Margaritas entre mayo y junio del 2001. Los asistentes a esos talleres provenían en su mayoría de las comunidades de la selva, de las organizaciones sociales y de diferentes instituciones¹¹⁷. Esta fue la única actividad de tipo consultiva que se realizó para el PIDSS. No obstante, según la información recopilada en la investigación, en el PRODESIS no hubo consultas previas ni como mecanismo de operatividad para el proyecto, ni tampoco como instrumento de aplicación del derecho colectivo a la participación.

¹¹⁷.- Según los datos de la SDS, asistieron 1362 personas a esos talleres-foro. Sin embargo, al revisar los datos desglosados por tipo de asistentes, la sumatoria del número de asistentes por sector de procedencia (comunidades, organizaciones, instituciones) no corresponde con el total de asistentes reportados.

Las pocas acciones del proyecto que pudieron considerarse como consultas fueron sólo efímeras comunicaciones entre los gestores del proyecto y algunas personas integrantes a la población de la selva o cercana a sus problemáticas. Pese a ello, como se analizará con detenimiento más adelante, tales comunicaciones tuvieron más un carácter informativo y/o sugestivo que consultivo pues, entre otras cosas, no fueron intercambios previos al proyecto, ni contaron con procesos deliberativos.

A pregunta expresa sobre la consulta previa a la implementación del PRODESIS, sólo 4 de los 27 entrevistados (15% del total) respondió afirmativamente. Dos de ellos fueron gestores del proyecto, y los otros dos habitantes de las microrregiones.

Del lado de los gestores del proyecto, la respuesta afirmativa sobre las consultas previas en el PRODESIS fue enfática:

“Sí, nosotros hicimos consultas con las comunidades, con ONG, con autoridades y allá no hubo mucha oposición.” (Entrevista con Kurt Leiseder. Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México. Ciudad de México. 26-03-08).

O sea, un primer nivel de participación pasiva es ser el sujeto del cabildeo y sujeto de la consulta direccionada. Yo voy y te pregunto “¿verdad que si estás de acuerdo en que te traiga tus pollitos?”, “ah sí”, “ah bueno, ya lo consulté”. Un segundo nivel, que efectivamente se hicieron, cuando nosotros con Dieter hicimos el trabajo de prospección, hicimos consulta directa, a nivel comunitario y a nivel de organizaciones, porque son como dos desdoblamientos del actor social colectivo, las organizaciones y las comunidades de los pueblos indígenas. Ese es el campo retórico. Entonces hicimos una consulta muestral, que tenía que ver más con la verificación de los procesos supuestos, porque en la prospección analítica inicial lo que había eran supuestos, del consenso y de legitimación del régimen de Salazar en relación al modelo del programa integral de desarrollo sustentable de la selva. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Del lado de los colonos de la selva, las respuestas afirmativas fueron inmediatas pero dejaron entrever la posibilidad de que su concepción sobre la consulta fuera un proceso comunicativo más cercano a la información que a la audiencia o la deliberación:

Investigador: ¿Antes de recibir el apoyo de PRODESIS, fue consultada la comunidad?

Saúl: Sí, de hecho sí porque fue a través de las solicitudes que se elaboraron estudios. (Entrevista con Saúl Vázquez. Promotor Regional de la Microrregión Francisco I. Madero. Francisco I. Madero. 02-10-07).

Investigador: ¿Antes de que les dieran los recursos y la capacitación, los consultaron sobre si querían eso?

Homero: Sí, sí. Se consultó a la organización y hacía la micro. Y ese fue un paso muy fundamental, que a mí me dijeron te va este proyecto, y vamos a ver si lo vas a poder desempeñar. Y yo con garantía digo que sí nos estamos desempeñando en el proyecto, trabajando conjuntamente con las dependencias, bien coordinados, que nosotros bajamos la información a la micro y a las organizaciones. (Entrevista con Homero Jiménez. Presidente de la Microrregión Carmen Villaflores. Las Margaritas. 01-10-07)

La orientación de la consulta como asunto meramente informativo, como se interpretó atrás, tuvo una nueva arista cuando un ex técnico del PRODESIS aseguró que esas consultas fueron más bien sobre aspectos de priorización del recurso económico hacia proyectos productivos:

Respondiendo la pregunta en ese sentido, la consulta que se dio fue en el sentido de plantearles que el recurso que llegaba iba a ser el mismo, que teníamos que priorizar, plantear los proyectos más importantes en la micro y que decidieran ellos a cuál se le apostaba. Evidentemente, alguien no iba a recibir sus tres pesos. Pero entonces, fue cuando empezaron las pugnas internas. Y evidentemente, quien era culpable como obvio, éramos nosotros que estábamos frente a ellos. (Entrevista con Miguel. Ex Técnico del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07)

En el sentido contrario, dos más de los entrevistados señalaron desconocer si hubo o no consultas a la población previa implementación del PRODESIS. Sin embargo, en clara oposición a lo señalado por los gestores del proyecto, 21 personas (el 78% de los entrevistados) indicaron que el PRODESIS no consultó a la población:

Investigador: ¿Hubo consultas a la población en donde ahora se aplica el PRODESIS?

Julio César: Para constituir o crear el PRODESIS como tal, así, no. O sea, a mi juicio no hubo un consenso de decirle ¿oye, quieres que haya un programa adicional, que se vaya a llamar PRODESIS?, no. Dentro de las propias evaluaciones surgieron algunas circunstancias que pudieron apuntalar la necesidad del PRODESIS. Pero consultas, no, no hubo. (Entrevista con Julio César Samuano. Coordinador Regional de la Subregión Palenque. San Cristóbal de las Casas. 28-09-07).

(Los de PRODESIS) No participaron con las comunidades, ni en la consulta, ni siquiera en la difusión de la información, no se repartió nunca entre las microrregiones el convenio con la Unión Europea. Nosotros repartimos un folleto que hizo SIPAZ muy sencillo sobre lo que era el PRODESIS. Y nos lo pidieron para fotocopiarlo y distribuirlo porque no sabían que era. Oían y veían a los técnicos del PRODESIS pero, y es que ahora sí en la selva les han llegado de tantos que bueno, “¿otro más?, pues venga, ¿qué van a dar lana?, pues venga.” Pero ellos, la protesta es que nunca se les consultó, que nunca se les difundió información, que no participaron en su diseño y que no estaban de acuerdo en cómo se estaba operando, porque se estaba terminando igual, los proyectos eran para pollitos, para 600 pesos por hectárea de maíz, para cosas que ni estaban resolviendo el problema de conservación ecológica, ni el problema estructural de pobreza. (Entrevista con Miguel Ángel García. Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste. 11-10-07).

En el mismo sentido, organizaciones civiles y sociales manifestaron públicamente su rechazo al PRODESIS, entre otros cuestionamientos, “porque ni organizaciones ni comunidades localizadas en el área de implementación del proyecto fueron consultadas ni involucradas en el planteamiento del proyecto” (Ávila, 2005: 3).

Del mismo modo lo expresó la red de organizaciones Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México (CIFCA), quien luego de consultar a organizaciones civiles y sociales en Chiapas al inicio del PRODESIS (SERAPAZ, DESMI, Centro Fray Bartolomé de las Casas, Maderas del Pueblo), concluyó que:

Dicho proyecto no fue consultado con el movimiento indígena (Xinich, ARIC Independiente Democrático, ni con el Movimiento Zapatista). No se consultó ni a las organizaciones que en Chiapas trabajan desde hace años por el respeto de los derechos humanos, la paz y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ni a las comunidades mismas. (Pérez Casas, 2005: 87)

Pero sin duda, la prueba más contundente sobre la inexistencia de las consultas en torno al diseño del PRODESIS, o al menos de su adecuada implementación, provino de 58 representantes de comunidades indígenas de la selva Lacandona quienes, a la conclusión de un módulo de la Escuela de Liderazgo financiada por el PRODESIS a inicios de febrero del 2007, publicaron un comunicado dirigido a la opinión pública en donde exigieron el retiro del

PRODESIS debido, entre otras causas, a que no fueron correctamente informados ni se les hizo participar en la formulación del proyecto (véase el Anexo IV):

(Declaramos)

(...)

2.- Que tras reunirnos para reflexionar sobre diversos asuntos no agendados por el PRODESIS pero que son preocupación nuestra y de nuestras comunidades que nos dieron esa representación para conducirnos conforme su camino y costumbre, concluimos que ha habido algunas omisiones principales de parte de quienes encabezan el proyecto PRODESIS. A saber: no nos han informado sobre el origen, contenido, financiamiento y objetivos generales y específicos de ese proyecto y sólo hemos sido objeto nunca sujeto de decisión.

3.- Que la conservación de los recursos naturales es una ley en nuestras comunidades, pero también lo es que tenemos nuestros propios modos, que para nosotros la tierra es madre y es sagrada. Que no es que la propuesta del PRODESIS sea mala sino ilegítima porque no se nos hizo participar en su definición y elaboración ni vemos en general que el modo y costumbres de nuestra cultura se encuentren reflejados en ese proyecto o en lo que de él conocemos que es solo la asistencia que se nos entrega o cursos para operarlo. (Pronunciamiento de indígenas de la selva Lacandona sobre el PRODESIS. Ver Anexo IV).

Asimismo, la declaración de los indígenas de la Lacandona también contenía la exigencia de que se les reconociese el derecho constitucional “a redefinir y reelaborar y operar conjuntamente con el gobierno mexicano el proyecto PRODESIS, sin limitación alguna.” “Somos sujetos no objetos de derecho”, remataba la interpelación. Por último, la declaración también denunciaba que personal del PRODESIS interfería en la libre elección de los representantes comunitarios y de los consejos microrregionales.

Para el representante de la Comisión Europea que se encargó de coordinar el PRODESIS, el tema de la consulta es complicado de abordar pues, a su juicio, la dispersión de poblaciones en la selva Lacandona, así como la ausencia de una definición de consulta aceptada por todos, dificultó el proceso:

Es muy fácil decir que no se ha consultado. Cuando se va a una población homogénea es más fácil reunirse con autoridades indígenas. Pero si hay esto, que hay una comunidad escondida y al lado de la montaña chiapaneca, y al lado otras, ¿a quién vas a preguntar? ¿Y después, cómo consultar? ¿Estar de acuerdo? ¿Informar? Para mí, consultar es consultar... dar voz, explicar algo y discutirlo. Consultar no puede ser que todos digan que están de acuerdo. (Entrevista con Kurt Leiseder. Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México. Ciudad de México. 26-03-08).

Del mismo modo, una ex funcionaria del PRODESIS también justificó la falta de un proceso consultivo debido a las condiciones socio políticas entre las comunidades de la selva:

Investigador: ¿Los estudios previos, implicaron también consultas a las comunidades, se le preguntó a las comunidades sobre el proyecto?

Laura: No me consta. Realmente, no creo que se les consultó. Ahora, habiendo yo trabajado en la selva en otros contextos y eso, entiendo también el porqué, o sea cuando se visitó la región no se hizo eso, no sé si has entrado a la selva pero la gente es muy “suspiciosa”, y tú tampoco le puedes decir, o sea cuando estás empezando a planear algo, si tú le dices “venimos a ver qué onda, para ver si se hace”, se crean muchísimas expectativas. Entonces, el haber ido antes a hacer consultas sin que el proyecto estuviese aprobado, hubiese sido todavía peor, desde mi punto de vista. O sea, yo critico que no se hizo eso, pero entiendo el porqué: no puedes llegar y menos si llega el equipo de la primera misión, de formulación, imagínate un alemán, un francés con acento colombiano y bueno Arturo, que sí conoce a todo el mundo, pero era también como crear muchas expectativas. (Entrevista con Laura Zaldívar. Ex Directora del Observatorio del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 08-10-07).

Examinando los criterios normativos establecidos para el análisis de la consulta a los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo, en esta investigación se concluye sobre los procesos de comunicación que pudieran considerarse como consultivos en el PRODESIS:

- 1) Que se hubiera realizado una consulta previamente en algunas comunidades, aceptando como lo señalaron dos gestores del proyecto, fue evidente que ella no contó con tiempos amplios para la deliberación.
- 2) Que no hubo recursos específicamente destinados a la consulta.
- 3) Que no hubo plena autonomía de decisión para la consulta en la mayoría de las comunidades pues, o fue una consulta dirigida (el recurso como herramienta de cooptación) o se impusieron proyectos.
- 4) Que los representantes de las comunidades indígenas no tuvieron influencia en el proceso.
- 5) Que no hubo información previa ni accesible.
- 6) Que no se incorporaron características lingüísticas de las comunidades indígenas.
- 7) Que la oportunidad de participación fue prácticamente nula, por lo que no se tuvo influencia en la relevancia de los contenidos.

Por lo anterior, pudo haber habido información o algún proceso de interacción entre los gestores del PRODESIS y las comunidades y organizaciones indígenas de la selva Lacandona previo diseño e implementación del PRODESIS pero, desde una perspectiva de la dimensión participativa de los derechos colectivos, no hubo consultas.

2.4.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPeI)

Por las conclusiones alcanzadas en el apartado anterior, y dada su necesaria correspondencia con la consulta (aquella debe plantearse para conducir a éste), puede sostenerse que no existió el consentimiento libre, previo e informado (CLPeI) en el PRODESIS.

Es decir, puesto que no se crearon las condiciones previas que lo plantearan, promovieran y sustentaran, el CLPeI no tuvo lugar en el PRODESIS. Esto fue así no sólo porque los procesos comunicativos no tuvieron características de consulta según los derechos colectivos, sino también porque aquellos no se plantearon para conseguir un CLPeI de las comunidades y organizaciones indígenas de la selva Lacandona (en el convenio de financiación no se estableció la modalidad de CLPeI).

Así lo expusieron también los 58 representantes indígenas de la selva Lacandona en el comunicado que dirigieron a la opinión pública en febrero de 2007:

(En relación al PRODESIS, manifestamos)

(...) 6.- Que el convenio 169° de la O.I.T. establece que antes de cualquier acción sobre los recursos y modos de las comunidades las autoridades deberán recabar previamente el consentimiento previo libre e informado de ellas y eso no ha ocurrido. (Pronunciamiento de indígenas de la selva Lacandona sobre el PRODESIS. Ver Anexo IV).

En conclusión, no hubo ni tiempos, ni recursos, ni libertad, ni representatividad, ni información, ni diálogo intercultural, ni contenido sustantivo destinados a obtener el CLPeI de las organizaciones y comunidades indígenas en la selva Lacandona, previa implementación del PRODESIS.

2.4.3 Participación

En la entrevista realizada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, la primera del trabajo de campo en 2007, el Director General de PRODESIS, Rodolfo Díaz Sarvide, expresó categóricamente que la participación de las comunidades de la selva en los Consejos Microrregionales (CMR) es una de las mayores incidencias del PRODESIS pues, entre otras cosas, es una acción que influye positivamente en la ciudadanía y la equidad. (Entrevista con Rodolfo Díaz Sarvide. Director General del PRODESIS. Tuxtla Gutiérrez. 21-09-07).

Sin embargo, para el primer Director General del PRODESIS, la respuesta anterior fue cuestionable, pues la idea del PRODESIS sobre participación esconde prácticas políticas que, más que ver con el fomento de la ciudadanía entre la gente, tienen que ver con la legitimación del gobierno de turno, el proyecto y el cooperante. Así, la participación que promovió el PRODESIS fue “la priorización de ‘tengo tres pesos, ¿qué hacemos primero, colgamos la cortina, cerramos la puerta o le ponemos la pata a la silla?’.” Según él, ni siquiera esa es una participación en términos de construcción de una política pública o de reglas de operación, sino sólo de legitimación del proyecto presentado en el Consejo Microrregional (CMR), pero dando los tres pesos de desarrollo social. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Del mismo modo, más allá de sus resultados, el tema de los CMR como espacios fundamentales para participación de la ciudadanía en el PRODESIS fue señalado en prácticamente todas las entrevistas, además del propio POG del proyecto. Por lo tanto, es congruente analizar su funcionamiento en esta sección.

Los CMR son espacios que se estructuran en torno a las microrregiones. Estas, según la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal Mexicano (SEDESOL), son territorios rurales integrados por municipios que presentan características similares, definidas en primera instancia, por los grados de marginación: Muy Alto, Alto, de Marginación Relativa o por su fuerte componente indígena. La agrupación de los municipios en microrregiones también obedece a criterios que permiten identificar características relevantes como aspectos étnicos, culturales y económicos, así como los relacionados con el medio ambiente, el ámbito físico, el clima, y la vegetación, entre otros. Esa clasificación de territorios permite generar políticas

sociales específicas con el objetivo de solucionar sus problemáticas particulares, al mismo tiempo que se aprovechan y potencian sus recursos. (Cfr. <http://www.microrregiones.gob.mx/estrategia.html?func=txt2&im=micro3> [Consultada el 07-01-08].).

Es decir, son formas territoriales de dispersión de los recursos y las acciones, donde se constituyen mecanismos de validación de las reglas de operación de los recursos programados y, a partir de los cuales, los programas y los recursos llegan a las comunidades. Una de las reglas de división de las microrregiones es que estas no deben violentar las fronteras estatales.

En 2002 se asentaron las microrregiones a nivel nacional, articulando 24 de ellas en Chiapas en 109 municipios del estado. En ese mismo año, con el objetivo de fortalecer su estrategia de desarrollo en las microrregiones, el gobierno del estado de Chiapas acordó la creación de 145 Unidades Territoriales de Desarrollo (en adelante, UTD). Las UTD son territorios más pequeños dentro de un municipio (esa es su mayor diferencia con respecto a las microrregiones). Tienen la finalidad de ser unidades construidas socialmente para la planeación en las que se comparten características similares en los aspectos fisiográficos, ambientales, socioculturales, étnicos y de marginación. Sin embargo, el gobierno del estado de Chiapas, a través de la SDS elaboró otra división territorial de las microrregiones, la cual no coincidió con la establecida por la SEDESOL.

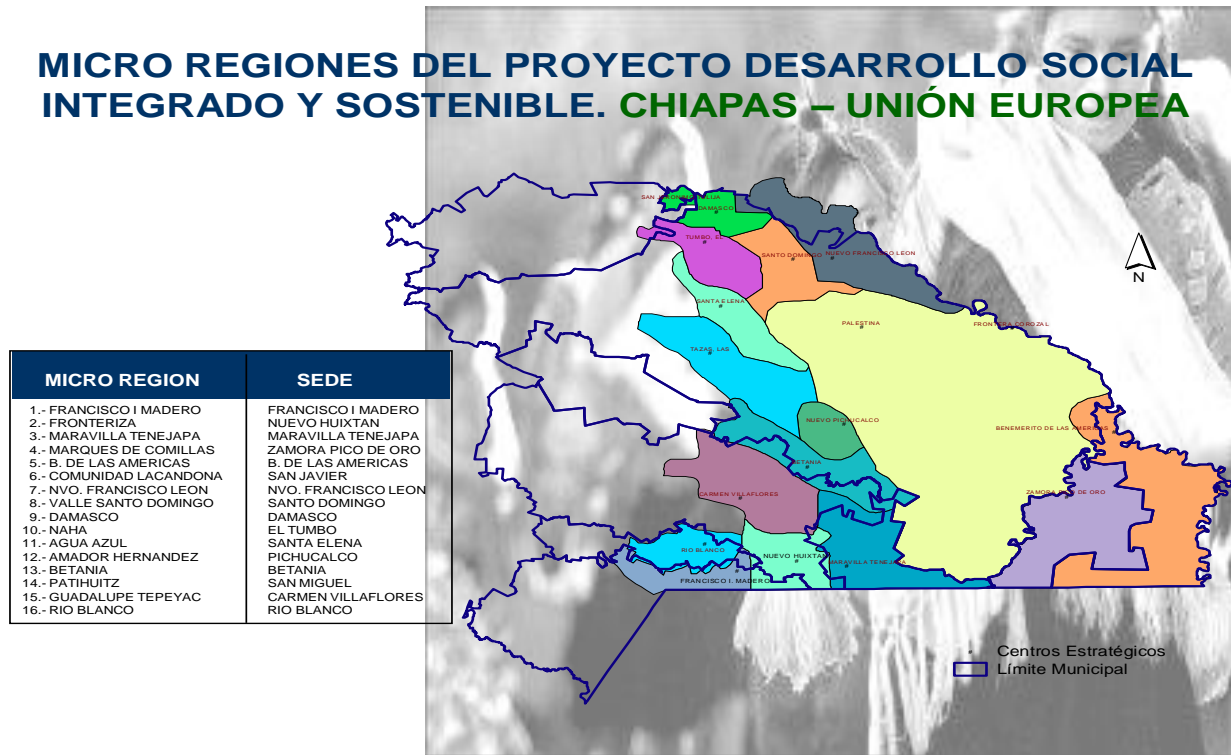
El PRODESIS se planeó para operar en una división geográfica de microrregiones propia. De manera tal que se programó su implementación en 16 de las 34 microrregiones del PIDSS (ver Mapa 2.5), cantidad que posteriormente aumentó a 18¹¹⁸. El PRODESIS reconoció y asignó recursos a esas microrregiones, sin que existiera “un documento que diera legalidad a este reconocimiento sino más bien fue la práctica del proyecto.” (Comunicación con Mauro Valle. Director del Observatorio. 15-01-08).

Según su POG, el PRODESIS pretendió aprovechar y fortalecer los Consejos Microrregionales como el espacio de concertación entre actores sociales e institucionales. Estos consejos se conformaron con uno o dos delegados según el número de habitantes, para

¹¹⁸.- En opinión de Carlos Cortez, "Se seleccionaron sólo aquellas microrregiones que colindaban con la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (RIBMA) y formaban parte de su zona de amortiguamiento." (Cortez, 2009: 6).

representar así a las comunidades y organizaciones de una microrregión (PRODESIS, 2004: 9).

Mapa 2.5. Las 16 microrregiones iniciales del PRODESIS



Fuente: (PRODESIS, 2006)

Los CMR fueron identificados como un espacio de participación, debate y corresponsabilidad. Por lo tanto, el POG del PRODESIS previó que los acuerdos tomados en los CMR: 1) partirían de un intenso debate entre los actores, 2) estarían plasmados en visiones y planes estratégicos de desarrollo sustentable, 3) dado que contarían con el respaldo de los diferentes actores, servirían para impulsar con mayor ímpetu la ejecución de los proyectos, y, además 4) que los espacios de facilitación servirían también para una evaluación participativa de las acciones emprendidas y para alimentar procesos de sistematización y aprendizaje común. Por ello, supusieron que los CMR serían "el principal lugar de encuentro y concertación entre los actores involucrados en políticas de desarrollo micro regional, dejando atrás su papel limitado de instancias de expresión y priorización de demandas comunitarias y repartición de los recursos preasignados por las instituciones" (PRODESIS, 2004: 35)

En la misma lógica, los planteamientos del PRODESIS proyectaron fortalecer a los municipios con la estrategia de las microrregiones pues estimaron que la creación de alianzas

y de cooperaciones en acciones concretas apuntaría a otorgar al municipio un papel cada vez más proactivo y determinante en la gestión del desarrollo territorial (PRODESIS, 2004: 36).

Sin embargo, en el trabajo de campo se recopiló información que indicó que, si bien es cierto que hubo mayor interés de la gente, y que en algunos casos se incrementó la participación, las microrregiones y los CMR no sólo no cumplieron con los planteamientos del PRODESIS, sino que en algunas ocasiones produjeron efectos contrarios.

Un primer grupo de señalamientos críticos que aparecieron en las entrevistas se dirigió a cuestionar el proceso de definición de las microrregiones, subrayando la falta de correspondencia con variables ambientales y de representación social o cultural.

La microrregionalización del PRODESIS no fue adecuada, pues implicaba una reorganización que no se hizo. Esa es una. Yo sobre la microrregionalización dije que no se articulaba con ninguna de las variables ambientales, se las pasaba de largo. Además, también digo que la microrregionalización no tiene ninguna representatividad cultural, donde había gente no hablante de castellano, no se entendió la idea; en otros, el grupo mayoritario impuso su lengua. No metieron nada, absolutamente nada, de temas de multiculturalismo, lo ignoraron. Por eso, los de Ocosingo los “mandaron a fregar”. Es que el tejido real, político, no tiene nada que ver con la microrregionalización: se pasan “por el arco del triunfo” a los municipios. No todas las comunidades tienen representatividad. Con los Consejos Microrregionales, el municipio desaparece. Se hizo por caprichos de la SEDESOL, no hay representación. Hay muchos municipios muy antiguos, pero SEDESOL se los pasó “por el arco del triunfo”. Es la real política para no construir la gobernanza. (Entrevista con Reyna Moguel. Investigadora del ECOSUR. San Cristóbal de las Casas. 09-10-07).

También hubo entrevistas donde se cuestionó la delimitación microrregional ya que ésta afectó a las autoridades municipales, generando disputas y confusión.

Investigador: Sobre esto del municipio, te hago una pregunta. ¿Cómo afectó la idea de la microrregión a la autoridad municipal? Se los pregunto porque una de las cosas que me han dicho es que PRODESIS también falló porque se vino a poner sobre una planeación territorial mala: creación de microrregiones que muchas veces no respetan las divisiones municipales, y entonces hay dos autoridades...

Diana: Eso pasó en todo PRODESIS, ese era un fenómeno que se analizaba constantemente...

Investigador: ¿Entonces sí vieron que afectó a la autoridad municipal, que hubo confusión?

Miguel: Sí, claro. La afectó porque le creó otra autoridad que tampoco estaba reconocida legalmente pero que también era autoridad, y ya pues luego hubo tensiones y todo eso. (Entrevista con Diana García y Miguel. Ex Coordinadora Regional de la Subregión Comitán y Ex Técnico del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 10-10-07).

A la misma conclusión en torno a los municipios y las microrregiones se llegó en un artículo académico escrito por un par de investigadores, quienes también participaron en el diseño del PRODESIS:

Al crearse los consejos microrregionales en el contexto del PIDSS, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado y sin la participación directa de los municipios, se generó también una situación de competencia y desarticulación de los procesos de planeación entre las diferentes instancias, con lo que se dificulta establecer fondos concurrentes para dar respuesta a las demandas identificadas en los autodiagnósticos y los planes de desarrollo. (Saldívar y Arreola, 2006: 69)

Por el lado de los CMR, las críticas que se recopilaron en las entrevistas se relacionaron con la planeación y la participación. Es decir, en primer lugar, los CMR fueron pensados como un espacio donde convergieran todos los sectores institucionales con base en una política pública integral de desarrollo social; sin embargo, fueron deficientes en cuanto no fueron consolidados ni jurídica ni administrativamente dentro de una política de planeación del desarrollo social¹¹⁹, por lo que en muchas ocasiones fueron utilizados como instrumentos clientelares:

Este PIDSS, sus demarcaciones administrativas de microrregión no trascienden las leyes de planeación, ni a las reglas de operación, por lo que se vuelve sólo una política de gobierno de desarrollo social, ejecutada por una institución local, donde de facto así actúas pero no está en el edificio jurídico administrativo de la planeación. Esa figura de los Consejos Microrregionales no se vuelve nunca una figura legalmente identificada para bajar los recursos y hasta la fecha nunca lo lograron. Por ende, tampoco es una ventanilla de gestión desde la gente hacia el gobierno. Fue diferente en desarrollo rural, donde ahí sí la ley de desarrollo rural del estado marcó la constitución de Consejos de Desarrollo Rural, municipal y distrital, a partir de los cuales legalmente sí se bajan los recursos y a partir de los cuales los que constituyen esos consejos sí están en la pelea legal de los recursos y las acciones. Pero el monigote que se hicieron los Consejos Microrregionales de desarrollo social nunca estuvieron en ese status, porque nunca hubo ley de desarrollo social aquí, nunca hubo en la federal, no había paraguas legal, entonces se

¹¹⁹.- Como sí sucede con los llamados Consejos de Desarrollo Rural, los cuales se fundamentan en la Ley de Desarrollo Rural del Estado.

trató de reformular al final del sexenio la ley de planeación, y lo lograron, inscribieron figuras y los asimilaron por ejemplo con los Consejos de Desarrollo Rural, pero jamás identificaron ahí a los Consejos Microrregionales. Se murió el sexenio, se les pasó la ola posible, y nunca se formularon como jurídico administrativo reales esos Consejos Microrregionales. Literalmente se decantaron en un mecanismo para maicear a la gente. Porque por ahí bajan los recursos de desarrollo social y ya. Y los de cooperación a través del PRODESIS ahora. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Con respecto a la participación, se reconoció que los CMR funcionaron en el sentido de aumentar el interés y el número de personas; no obstante, los CMR operaron en la práctica a partir de alianzas útiles para los grupos afines al gobierno de turno. En ese sentido, se calificó que los CMR sólo sirvieron de retórica para hablar de una política participativa, legitimando la acción del proyecto y de quienes lo promovieron.

Se instalan, lo que antes eran dispositivos con otro nombre, ahora se llaman Consejos Microrregionales. Y los actores de estos consejos se constituyen en ello a partir de una concertación directa, es una alianza táctica, y se vende así, lo que pasa es que como es un mecanismo público no puede legitimarse si lo hace a dedazo, entonces tiene que hacerlo como que lo abre, pero en realidad negocia con quienes quiere que ocupen esos lugares. Inicialmente, tiene cierta legitimidad porque tiene legitimación con las organizaciones de base social, pero después de eso, se decanta en su contrario. (...) Se supone que el mismo proyecto tiene un dispositivo de continua consulta y participación, en términos de los usos pragmáticos de convocar a la gente, abrir las reglas de la participación en el Consejo Microrregional no excluyente, así parte del catecismo es la participación incluyente, ¿no?, en el sentido de que no nada más participan los morados o los rositas, sino también los verdes, los azules y los amarillos. (...) Aunque aumentó la estadística de la cantidad de personas que llegaban a las reuniones, bajó la diversidad de grupos de comunidades políticas de las que tú hablas representadas. Entonces, se fueron alineando más cantidad de personas de la misma filia que tenía que ver con la legitimación del gobierno en turno. (Entrevista con Ramón Martínez Coria. Primer Director General del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 11-10-07).

Es que el PRODESIS no ha hecho ni una sola cosa para apoyar la articulación de la participación de abajo con la gestión de arriba para tener la posibilidad de construir un observatorio civil de políticas públicas. PRODESIS es un buen sujeto de la deconstrucción de la ciudadanía. Fíjate, así le podrías llamar a tu tesis, la deconstrucción de la ciudadanía en el PRODESIS. ¡Es que es pavoroso!” (Entrevista con Reyna Moguel. Investigadora del ECOSUR. San Cristóbal de las Casas. 09-10-07).

En cualquier caso, sin omitir la infinidad de problemas vinculados a la operatividad de los CMR (ver Cuadro 2.12, el cual resume resultados de entrevistas a representantes de las microrregiones en una investigación de 2006), Saldívar y Arreola (2006) han reconocido que la estrategia de microrregiones puede ser una sólida base para una planeación territorial participativa que coadyuve al desarrollo social en la selva Lacandona, siempre y cuando se resuelvan algunas de sus deficiencias, tales como su inestabilidad y descoordinación institucionales (Saldívar y Arreola, 2006: 72-74).

Cuadro 2.12. Principales problemas en los Consejos Microrregionales de la selva Lacandona

| Problemas | Porcentaje |
|---|-------------------|
| Desorganización | 23,1 |
| Ninguno | 19,2 |
| Falta y recorte de recursos | 15,4 |
| Desacuerdos | 7,7 |
| Difusa | 7,7 |
| Bajo precio de recursos | 3,8 |
| Falta de información | 3,8 |
| No hay proyectos de impacto | 3,8 |
| Falta de capacitación | 3,8 |
| No podemos vender nuestros productos | 3,8 |

Fuente: (Saldívar y Arreola, 2006: 70).

El PRODESIS también planeó incentivar la participación de las comunidades indígenas en los CMR de la selva Lacandona. Inclusive, lo postuló como una estrategia sustentada dentro del marco jurídico internacional de los derechos colectivos: "Promover la participación de los indígenas en la definición de sus propios procesos de desarrollo sustentable conforme a las disposiciones del Convenio 169." (Página web del PRODESIS. <http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?%BFQu%E9 es el PRODESIS%3F/Ejes estrat%E9gi cos transversales>) [Consultada el 11/01/08].

En la investigación de campo se indagó ampliamente sobre el trabajo específico de PRODESIS con los pueblos indígenas. Los resultados fueron más bien escasos: sólo un gestor del proyecto señaló que el PRODESIS trabajaba para la incidencia en políticas públicas destinadas a fortalecer a los pueblos indígenas en Chiapas, pero al solicitarle material al

respecto, no encontró alguno disponible. Del mismo modo, en la entrevista con un funcionario de la Secretaría de Pueblos Indios del gobierno de Chiapas (SEPI), éste señaló “algunos apoyos” del PRODESIS hacia los pueblos indígenas, sobre todo en lo relativo a la participación a través de los CMR y los proyectos productivos, pero dichos apoyos fueron más enfocados a los proyectos productivos.

En un documento que reseña ampliamente las actividades del PRODESIS se informa que “para fortalecer la construcción de políticas públicas para la atención de la problemática del desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el reconocimiento y respeto de su identidad, cultura, derechos y conocimientos” (EPYPSA, 2008b: 154), el PRODESIS junto con la SEPI impulsaron en 2005 el Foro Internacional de Pueblos Indígenas, en donde además del intercambio de experiencias, se tomaron los siguientes acuerdos:

Establecer mecanismos de comunicación permanente entre los pueblos indígenas y sus organizaciones; impulsar procesos de capacitación y formación para el fortalecimiento de las organizaciones y comunidades indígenas, gestionar apoyos de la cooperación internacional para estos fines y para proyectos que fortalezcan el desarrollo integral de los pueblos e impulsar la formulación de una Agenda Indígena para orientar y priorizar las acciones. (EPYPSA, 2008b: 155)

La Agenda Indígena, escrita en plural y a nombre de los pueblos indígenas de Chiapas, es un documento que se presenta como “programa de lucha en torno al ejercicio de los derechos y cultura indígenas” (PRODESIS, 2007: 7). Esta Agenda se estructura en torno a cuatro derechos: 1) Derecho a la libre determinación de los pueblos indios y representación política indígenas; 2) Derecho al desarrollo con identidad, sustentabilidad, territorialidad y transversalidad de políticas públicas; 3) Derecho a la equidad social para los pueblos indios e igualdad para las mujeres indígenas; y 4) Derecho a la justicia, respeto y defensa de la cultura indígena. En cada uno de ellos se hace un diagnóstico de la situación y se plantean tareas para la mejora de cada derecho. Al final de la Agenda se enlistan tres tareas generales: 1) formar un Comité de Seguimiento, 2) concretar un acuerdo formal y por escrito del gobernador del estado, el Secretario de Pueblos Indios, y la CDI, y 3) fortalecer el movimiento social en vista de un congreso campesino-indígena. (PRODESIS, 2007: 31).

En seguimiento al Foro Internacional de Pueblos Indígenas, en 2007 el PRODESIS apoyó la realización del Seminario Internacional de Pueblos Indios, evento en donde se difundió la Agenda Indígena.

Durante la investigación de campo se solicitó mayor información sobre ambos eventos (el Foro y el Seminario Internacional), así como sobre la Agenda Indígena, pero luego de varios intentos sólo se recibieron tres documentos por parte de la organización gestora del PRODESIS. Dos de ellos fueron estudios sobre cooperación municipal (los cuales sólo se referían una sola vez a los comunidades indígenas dentro del texto) y el último documento, titulado “Integración del Marco Normativo aplicado a los Pueblos Indígenas en la implementación del PRODESIS”, contenía un listado de instituciones y especialistas en el tema, declaraciones del Foro Internacional de Pueblos Indígenas, una copia del Convenio 169 de la OIT y el compendio del material distribuido en el Foro Internacional. No obstante, ningún documento daba cuenta del seguimiento de la Agenda Indígena o de la incorporación de dichos aspectos en la implementación del PRODESIS. Por lo anterior, aun cuando forma parte de uno de sus ejes estratégicos transversales, el trabajo de PRODESIS con pueblos indígenas es más bien marginal, reduciéndose a apoyos puntuales en eventos planeados por la SEPI.

A eso se refirió el coordinador regional de la Subregión Palenque del PRODESIS, quien a pregunta expresa sobre el trabajo con pueblos indígenas, respondió:

Nos mantenemos al margen de los usos y costumbres, los respetamos pero no nos metemos en ese rollo. Por ahí también existe una instancia, que es la Secretaría de Pueblos Indios, que es la que se encarga de ese rollo. Nosotros no nos metemos en partes específicas." (Entrevista con Julio César Samuano. Coordinador Regional de la Subregión Palenque del PRODESIS. San Cristóbal de las Casas. 28-09-07).

De los habitantes de la selva entrevistados, sólo dos de ellos se refirieron a un curso de PRODESIS sobre usos y costumbres indígenas. A pregunta expresa, uno de los entrevistados reiteró: “sí, fue de PRODESIS.” (Entrevista con Braulio Castro. Integrante del Colectivo Coordinador de la microrregión Nuevo Plan de Ayala. Nuevo Plan de Ayala. 02-10-07).

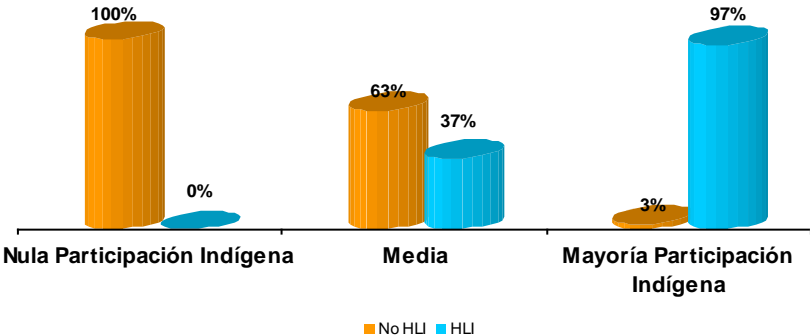
Por su parte, todos los académicos y miembros de organizaciones civiles y sociales entrevistados sostuvieron que para el PRODESIS no fue relevante el tema de los pueblos indígenas y, por lo tanto, su trabajo al respecto, o fue nulo, o fue residual.

Las evaluaciones externas al PRODESIS también dieron cuenta de su trabajo con los pueblos indígenas. La evaluación de la UAM incluía dentro de su indicador “Participación social e integralidad” un sub indicador titulado “reconocimiento de los derechos de los pueblos indios”, mediante el cual evaluaban la situación de los derechos indígenas en la selva en vinculación con el PRODESIS. En una escala de valor integrada de tres grados (bajo, medio y alto), la evaluación de ese indicador siempre estuvo en el nivel bajo en todos los informes. Se señaló para todas las microrregiones que “por limitaciones del programa no se atendían las demandas de las comunidades”, o que “no se consideraban las demandas de las comunidades referidas a sus derechos”. (UAM, 2005-2008).

En el caso de la evaluación elaborada por TECSO, quedó de manifiesto que la participación de las comunidades indígenas en el PRODESIS ha sido, cuando no perjudicial, sí nula en términos de equidad. Tres datos sustentan la información. Primero, que la participación indígena bajó con la llegada del PRODESIS, pues antes participaban 65% de indígenas en las organizaciones pero con el PRODESIS, la participación bajó al 61% (TECSO, 2007: Dip. 73). Segundo, que aunque en los proyectos de PRODESIS participaban más indígenas (87%), se le asignó más recursos a los no indígenas (68% del total de recursos frente al 32% de los recursos para los HLI) (TECSO, 2007: Dip. 137) (ver Cuadro 2.10). Tercero, que hay menos HLI que no HLI como representantes de las organizaciones (ver Gráfico 2.8).

Gráfico 2.8

Lengua Materna del representante de la Organización Según la Participación de HLI en los Proyectos



Fuente: (TECSO, 2007: Dip.139).

Como conclusión a todo lo descrito, se puede afirmar que la participación de los pueblos indígenas no tuvo cabida ni en la fase de formulación ni en la de evaluación del PRODESIS. No obstante, en la fase de implementación las organizaciones del proyecto y los CMR fungieron como espacios de participación para las comunidades indígenas y no indígenas. Pese a ello, tal participación fue confinada a la priorización de proyectos productivos dentro de las microrregiones para la asignación de recursos, lo que al menos en principio, desde una perspectiva de los derechos colectivos, puede enfocarse para el respeto de sus prioridades de desarrollo. Sin embargo, ese principio fue contravenido en diversas ocasiones debido a la imposición tanto de proyectos como de representantes en el CMR.

El PRODESIS también apoyó acciones puntuales vinculadas a los pueblos indígenas, sobre todo con respecto a la financiación de eventos programados por SEPI. Sin embargo, ese apoyo específico fue insuficiente para una efectiva incidencia para el fortalecimiento de un enfoque de pueblos indígenas en las políticas públicas del estado o la selva Lacandona, entre otras razones porque el PRODESIS nunca contó con una política, programa u organismo interno especializado en el tema. Sobre todo, fue determinante la escasa consideración hacia el EZLN y sus comunidades indígenas afines. De esta forma, como puede observarse en el Cuadro 2.13, no existió participación integral de los pueblos indígenas en el PRODESIS. En el siguiente apartado se analizan las causas de ello.

Cuadro 2.13. Características de la participación integral de los pueblos indígenas en el PRODESIS

| | Consulta | CLPeI | Participación |
|------------------------------|--|--------------|--|
| Suficiencia temporal | Condición previa escasa y sujeta a contradicciones Sin tiempos amplios | No hubo | Medianía en cuanto a tiempos amplios y previos para los CMR. |
| Recursos | Sin recursos específicos | No hubo | Se destinaron recursos para el apoyo en la operatividad de los CMR y las organizaciones, así como para eventos sobre pueblos indígenas |
| Libertad | Factores que vulneraron la autonomía de las comunidades: el recurso y la imposición de proyectos | No hubo | Hubo factores que vulneraron la autonomía de los pueblos indígenas, como la imposición de representantes y proyectos productivos |
| Representatividad | Representantes indígenas sin influencia en el proceso consultivo | No hubo | No hubo representantes indígenas en el PRODESIS. Los indígenas estuvieron subrepresentados en los CMR y las organizaciones |
| Información | Sin información previa y accesible. | No hubo | Información abundante sobre los proyectos productivos y los CMR, sobre todo a través de los técnicos del PRODESIS |
| Dialogo Intercultural | Sin incorporación de las particularidades lingüísticas | No hubo | Nula incorporación de características lingüísticas. |
| Contenido sustantivo | Oportunidad de participación prácticamente nula, al igual que la relevancia en los contenidos | No hubo | La participación sustantiva se ciñó a la selección de representantes de los CMR y de los proyectos productivos en la microrregión. |

Fuente: Elaboración propia a partir de evaluaciones externas realizadas al PRODESIS e información proporcionada por los entrevistados.

2.5 Análisis Explicativo de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS

Según lo analizado en apartados anteriores, la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no fue respetada en el PRODESIS. Tal conclusión se extrae de que la participación previa (consulta y CLPeI) fue prácticamente inexistente y la participación sustantiva (participación en el ciclo completo del proyecto) fue precaria e inestable. Por un lado, la consulta fue ampliamente cuestionada y, sobre todo, no se planteó para conseguir un CLPeI de las comunidades. Por otro lado, no hubo participación indígena en las fases de formulación y evaluación del PRODESIS. En el caso de la fase de implementación, la participación se concentró en los CMR a través de la priorización de proyectos para las microrregiones; sin embargo, esa participación ni siempre fue respetada, ni siempre estuvo libre de factores impositivos que condicionaran sus resultados.

Al examinar los criterios para los procesos participativos de los pueblos indígenas en el PRODESIS, se observan en su mayoría niveles bajos e, inclusive, inexistencia de algunos criterios. Por ejemplo, además de la carencia del CLPeI, nunca hubo diálogo intercultural en ninguno de los tipos de participación. Asimismo, la información, la representatividad y el contenido sustantivo también fueron deficientes en el PRODESIS. (Ver Cuadros 2.13 y 2.14).

Cuadro 2.14. Valoración de los criterios normativos para los procesos participativos de los pueblos indígenas en el PRODESIS

| | Consulta | CLPeI | Participación | | |
|------------------------------|--------------|--------------|---------------|----------------|--------------|
| | | | Formulación | Implementación | Evaluación |
| Suficiencia temporal | Nivel bajo | Inexistencia | Inexistencia | Nivel medio | Inexistencia |
| Recursos | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia | Nivel alto | Inexistencia |
| Libertad | Nivel bajo | Inexistencia | Inexistencia | Nivel medio | Inexistencia |
| Representatividad | Nivel bajo | Inexistencia | Inexistencia | Nivel bajo | Inexistencia |
| Información | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia | Nivel medio | Inexistencia |
| Diálogo intercultural | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia |
| Contenido sustantivo | Inexistencia | Inexistencia | Inexistencia | Nivel medio | Inexistencia |

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis descriptivo de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS (apartado 2.4 de este capítulo).

Al momento de caracterizar la participación integral de los pueblos indígenas a partir del esquema propuesto en cuanto a los niveles de participación (ver capítulo 1), se evidencia la necesidad de contar con una categoría que represente el tipo de participación acontecido en el PRODESIS.

El esquema metodológico distinguió tres niveles de participación: protocolo, audiencia y codecisión, definiendo cada uno según el control del colectivo participante en el espacio participativo (audiencia y codecisión), o según una participación consuetudinaria (protocolo). Sin embargo, el tipo de participación surgida en el PRODESIS fue políticamente más compleja y diversificada en objetivos que los niveles de participación del esquema metodológico, con lo que resultó inexacto y forzoso tipificarla a partir de uno de ellos.

Así, ni los niveles de protocolo, audiencia y codecisión registran apropiadamente los elementos de una participación de los pueblos indígenas sustentada en los derechos colectivos que fue nula en cuanto a condiciones previas, así como limitada, subordinada, cuestionada y subrepresentada en cuanto a condiciones substantivas en un proyecto de desarrollo. Por lo tanto, se hizo perentoria la adopción de una categoría adecuada.

Arstein (1969) propuso una tipología de participación en la que señaló la existencia de dos categorías que pueden ser útiles para la identificación de la participación en el PRODESIS: 1) la no participación (manipulación y terapia) y 2) la simulación política *-tokenism-* (información, consulta, apaciguamiento). No obstante, si bien hubo ambas características en el PRODESIS, las categorías de Arstein también resultan incompletas para identificar lo acontecido en el PRODESIS: una participación que, con fines simultáneos de desarrollo social, organización y legitimidad política, se enfocó en la priorización de recursos, resultando de ello el incremento en número de la participación con una subrepresentación de género y étnica, así como de división entre comunidades.

En ese sentido, las categorías de “autoritaria”, “dirigida” o “manipulada”, que también son mencionadas en la literatura sobre participación (Boeninger, 1984), (Cunill Grau, 1991), (Merino, 2001), (OIDP, 2006), resultaron igualmente insuficientes.

Por lo anterior, se propone la categoría de “participación contenida” para caracterizar procesos políticos donde, si bien se genera algún incremento –sobre todo en número- de la

participación, ésta se sujeta, reduce o inhibe por múltiples causas, resultando de ello un proceso participativo que no cumple íntegramente con criterios de índole democrática más sustantivos, tales como el respeto a los derechos colectivos o la pluralidad política de los integrantes.

La participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS, si bien reportó un incremento en cuanto al número de asistentes a los CMR, no consideró las particularidades de las comunidades indígenas, no incluyó a las comunidades afines al EZLN, no fue equitativa en términos de representación de los participantes y se vio sujeta a actos de manipulación e imposición, por lo que puede circunscribirse a la categoría de “participación contenida”.

Ese tipo de participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS se debió a factores múltiples, conflictivos e interrelacionados, provenientes de distintos ámbitos, tales como la política, la economía, la sociedad, o la cultura. Esos factores fueron tanto responsabilidad del PRODESIS como ajenos a su influencia.

Del lado de los factores ajenos al PRODESIS están los de tipo más estructural que determinan severamente las condiciones para una participación democrática, tales como los altos índices de marginación y la dispersión de la población que ha colonizado la selva Lacandona como una opción desesperada por tierras y recursos para paliar sus condiciones de pobreza extrema.

Asimismo, no debe desdeñarse que, a pesar de su importancia estratégica en cuanto frontera internacional y reducto selvático nacional, la región ha sido atendida históricamente sólo de manera puntual, con lo que ha estado dentro de la agenda sistémica y coyuntural del Estado mexicano, el cual ha intervenido en la selva con políticas de apropiación de recursos y de desarrollo social con un estilo reactivo e impositivo, factor que ha incidido definitivamente en la geografía territorial y política de la Lacandona. Las políticas de desarrollo social en la selva Lacandona se han caracterizado por tres grandes particularidades: ser ineficaces para combatir las condiciones de pobreza y marginación de la población, asentarse en enfoques paternalistas y, una buena parte de ellas, han sido establecidas con objetivos de control político o para beneficiar a un grupo político en concreto (clientelismo). Esas características de las políticas de desarrollo social han contribuido en gran medida generando tanto una cultura política basada en el mecenazgo como un clima de desconfianza entre los colonos de la selva Lacandona.

Otro elemento a considerar es que el movimiento indígena en la selva Lacandona es altamente complejo, pues a una organización político militar con amplias bases indígenas y con un proyecto político que no se agota en la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (el EZLN), hay que añadirle comunidades heterogéneas y multiétnicas, así como organizaciones de médicos tradicionales o campesinos que, sin renunciar a su estrato indígena, concentran sus actividades en sectores más vinculados a la producción. Además, todavía lo indígena se sigue asociando a pobreza, marginación y atraso, es decir, cuenta con un marco normativo y cognitivo confuso, contradictorio y, por lo tanto, antagónico a los pueblos indígenas. De esta forma, el movimiento indígena en la selva Lacandona es múltiple, disperso y, en no pocos casos, enfrentado.

Lo anterior, sin duda, articula un contexto árido para la consulta, el CLPeI y la participación sustantiva en un proyecto de desarrollo. Sin embargo, el PRODESIS pudo operar en apoyo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (tal como se lo planteó en uno de sus ejes estratégicos transversales) pues tuvo a su favor cuatro elementos: un marco jurídico reglamentario extenso y específico que salvaguarda los derechos colectivos en cinco niveles (internacional, europeo, cooperación internacional, nacional -México-, y estatal -Chiapas-), el apoyo institucional de la Unión Europea, la vinculación con la Secretaría de Pueblos Indios del gobierno del estado de Chiapas (SEPI), y recursos económicos y materiales.

De todo lo anterior, incluido su planteamiento como eje estratégico de “promover la participación de los indígenas en la definición de sus propios procesos de desarrollo sustentable conforme a las disposiciones del Convenio 169”, el PRODESIS sólo puede presentar como un único logro de su apoyo a los pueblos indígenas a la Agenda Indígena, el cual además comparte con la SEPI.

La “participación contenida” de las comunidades indígenas de la Lacandona si bien es cierto que fue condicionada por un contexto adverso en el PRODESIS, también fue producto de los yerros y omisiones del propio proyecto. En primer lugar, el diseño del PRODESIS fue incoherente pues aunque estableció como uno de sus ejes estratégicos transversales (segmentos temáticos de interés y atención para el proyecto) a los derechos de los pueblos indígenas, este fue el elemento con menos atención en los componentes, actividades y

presupuestación del proyecto. Es decir, lo consideró como eje estratégico pero no lo desarrolló.

El diseño también resultó deficiente debido a una incompleta identificación de los problemas y actores en la selva Lacandona. Esto es, que no consideró ni a las estructuras políticas informales (entre ellas, al clientelismo político), ni a otros problemas de la selva (en especial, el saqueo de biodiversidad) dentro de su diagnóstico, evitando generar acciones en contra de ellos. Tal situación obstaculizó la participación de algunas comunidades y organizaciones indígenas especialmente sensibles a esos problemas.

Del lado de la identificación de actores, fue especialmente grave la escasa consideración hacia un actor político tan fundamental en la selva Lacandona como lo es el EZLN. Por lo anterior es que no contribuyó a un clima de pacificación en la región e inclusive, en opinión de muchos de los entrevistados, el PRODESIS participó en el conflicto en sentido contrario: agudizando las tensiones.

La participación de los pueblos indígenas también se vio afectada en la operación del PRODESIS debido a la adopción de una estrategia caracterizada por concentrar el proceso participativo en la priorización de proyectos para la asignación de recursos. En la práctica, tal estrategia funcionó en algunos casos, pero en otros fue motivo de división al interior de las comunidades. Asimismo, la escasa, lenta, unilateral y, en muchos casos, corrupta asignación de recursos funcionó como un factor de desinterés y desaliento para la participación de las comunidades indígenas.

Durante el proceso de implementación los retrasos administrativos redujeron los tiempos efectivos de operación del proyecto, jugando claramente en contra de la consolidación de procesos de planeación participativa.

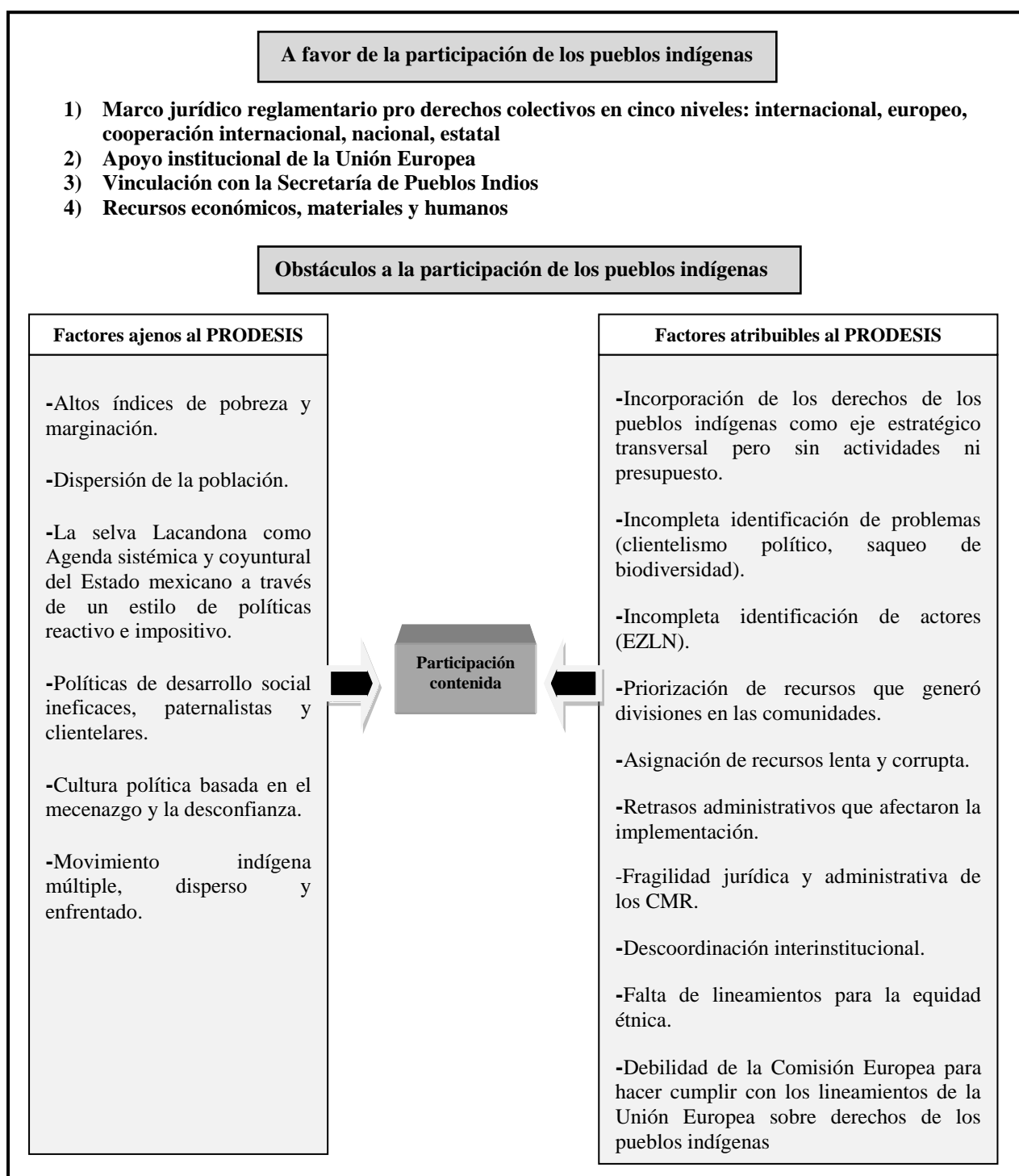
Otro de los factores que también afectó a la participación fue el fracaso del PRODESIS para consolidar jurídica y administrativamente a los CMR, por lo que se convirtieron en espacios más enfocados a la legitimación de proyectos puntuales (inclusive, de cariz política) que en espacios institucionales de participación democrática. En esto último, el fallo en la coordinación interinstitucional menoscabó las condiciones para una participación integral de los pueblos indígenas en la selva Lacandona.

En términos de lineamientos, llamó la atención que, luego de conocer la evaluación de TECSO, el PRODESIS no rediseñó e implementó directrices para fortalecer la equidad étnica tanto en las organizaciones como en los CMR.

Finalmente, pero no menos importante, es de destacar que un proyecto financiado por la Comisión Europea no incorporó en su diseño ni en su implementación los amplios lineamientos que la propia Unión Europea ha establecido para la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas en todas sus políticas, programas y proyectos de cooperación.

Por todo lo anterior, la participación de los pueblos indígenas de la selva Lacandona en el PRODESIS no cumplió con los criterios normativos para considerarse como un proceso con el objetivo de respetar la integridad, forma de vida, organización política y prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, convirtiéndose meramente en lo que aquí se ha denominado como “participación contenida”. El gráfico 2.9 resume los factores causales de dicho tipo de participación en el PRODESIS.

Gráfico 2.9. Esquema de factores causales de la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS



Fuente: Elaboración propia

2.6 Conclusiones. Las lecciones del PRODESIS

Resulta casi una obviedad la afirmación de que Chiapas, y en particular la selva Lacandona, requiere políticas públicas y proyectos de cooperación en apoyo al desarrollo social. Los datos económicos reflejan una situación caracterizada por la pobreza extrema, la desigualdad profunda, la marginación aguda y el uso depredador de los recursos naturales que lacera intensamente las condiciones de vida de los habitantes de Chiapas. Entre las capas sociales de la entidad permean disputas vinculadas con la diversidad religiosa y cultural, el alcoholismo, la prostitución, el narcotráfico y la migración, por mencionar sólo algunos, que segmentan el tejido social convirtiendo al conflicto en un asunto, cuando no constante, al menos latente.

Junto a esos aspectos, Chiapas se caracteriza por tener un sistema político de bajo nivel institucional, con estructuras oligárquicas y una cultura política basada en el mecenazgo y la violencia, que en la selva Lacandona adquiere grados extremos. Además de las propias instituciones políticas, las organizaciones sociales, civiles y de producción son abundantes, diversas y contrapuestas, lo que convierte al ejercicio político en una actividad de suma cero.

Si bien es cierto que en general son deficientes, los indicadores anteriores se concentran extremadamente entre los pueblos indígenas, convirtiendo así a sus comunidades en el sector poblacional más pobre, excluido y relegado de la entidad. Por lo anterior, la implementación de una efectiva política pública de desarrollo es un asunto perentorio en Chiapas y en la selva Lacandona. Sin embargo, no es una tarea sencilla.

Como la propia historia política de la entidad lo ha demostrado, la región se ha caracterizado por intervenciones puntuales, coyunturales e impositivas que no sólo han sido ineficientes para el desarrollo social, sino que inclusive han causado efectos contrarios, profundizando conflictos territoriales, intracomunitarios y medioambientales.

En gran parte por esa ineficiencia política fue que, luego de su conformación en la década de los ochenta, en 1994 emergió públicamente un movimiento político militar que, integrado en su mayoría por indígenas de la selva Lacandona, exigió entre otras demandas la mejora de las condiciones de vida económica, social, cultural, y política de las comunidades indígenas.

Ese grupo, el EZLN, colocó en la palestra nacional un tema que ya se estaba aceptando, y por lo tanto legitimando, en la comunidad internacional: los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Es decir, la idea de que el desarrollo de las comunidades indígenas no sólo depende de la satisfacción de las condiciones materiales de existencia, sino también del reconocimiento de derechos específicos en función de las diferencias étnicas (los derechos que salvaguardan el derecho de ser diferente). De hecho, la legitimidad de tales derechos motivó que, a pesar de que el proyecto político del zapatismo incluía pero sobrepasaba a los derechos colectivos, las negociaciones con el Estado mexicano se circunscribieron a tales prerrogativas, consiguiendo la firma de unos acuerdos sobre derechos y cultura indígenas (los Acuerdos de San Andrés) que, a la fecha, significan el documento jurídico/programático nacional más importante para el movimiento indígena mexicano.

Sin embargo, Chiapas y la selva Lacandona, el epicentro del zapatismo, fueron objeto de acciones que discursivamente buscaron atender “el problema de Chiapas”, pero que en la práctica fueron proyectos e intervenciones militares destinados a minar las bases sociales del zapatismo a través de la compra de apoyos con base en un esquema clientelar, más que políticas públicas de desarrollo social sustentable. El Programa Cañadas (PC) fue, sin duda, el más claro e ignominioso prototipo de un proyecto proclamado como de desarrollo social pero con objetivos, enfoques y resultados antagónicos al mismo.

No obstante, en los albores del nuevo milenio la situación dio un giro importante con la alternancia en los gobiernos federal y estatal, la cancelación del PC y el llamado para una nueva estrategia de intervención al desarrollo en la selva Lacandona. Poco después, surgió el interés de la Unión Europea por financiar un proyecto de cooperación en México. Se seleccionó Chiapas, concretamente la selva Lacandona, y en 2003 se firmó el convenio de financiación para el PRODESIS, el cual operaría de 2004 a 2007. Las prácticas de desarrollo social sustentable, participativo y con énfasis en los derechos colectivos parecían tener una nueva oportunidad en Chiapas ante tal coyuntura.

A cinco años de distancia, la conclusión de esta investigación es que, en cuanto política pública de desarrollo social y de apoyo a la participación de los pueblos indígena, el PRODESIS no obtuvo los resultados esperados y, en ese sentido, fue una oportunidad perdida.

De la amplia expectativa generada por la adopción de discursos de sustentabilidad y participación por parte del gobierno estatal, el apoyo institucional de la Unión Europea y la abundante suma de recursos económicos con que el PRODESIS inició sus operaciones, quedaron algunos proyectos sustentables, capacitación, infraestructura, planes de desarrollo territorial y un importante sistema de información. A ello hay que sumar fracasos en la coordinación interinstitucional, en el fortalecimiento de los CMR, en la equidad de género y en la equidad étnica, así como las acusaciones de las comunidades participantes por la asignación tardía y desviada de los recursos, el trabajo deficiente de las consultorías, la imposición de proyectos y algunos actos de corrupción. Y ni qué decir sobre la participación de los pueblos indígenas, basada en los derechos colectivos.

Los factores causales de esos resultados son diversos, y no todos atribuibles al PRODESIS, como la cultura política en la región, las estructuras políticas o el propio accionar de los distintos órdenes e instituciones públicas y de gobierno. No obstante, el proyecto tuvo grandes fallos en sus fases como política pública, tales como la insuficiente identificación de actores y problemas, los retrasos administrativos, la asignación de recursos y la permisividad de trabajos deficientes de las consultorías.

Es por lo anterior que la participación integral de las comunidades indígenas de la selva Lacandona en el PRODESIS fue calificada como “participación contenida”; es decir, un proceso político donde la participación, aun cuando puede ser numerosa, no cumple con requisitos democráticos sustantivos. Esta participación en el caso del PRODESIS no consideró las particularidades de las comunidades indígenas, no incluyó a las comunidades afines al EZLN, no fue equitativa en términos de representación de los participantes y se vio sujeta a actos que vulneraron la autonomía de decisión de los participantes.

Al momento de la redacción de estos párrafos, el gobierno del estado de Chiapas y la Delegación de la Comisión Europea en México están en negociaciones para renovar la cooperación europea por vía del PRODESIS. Según la comunicación con el Director del Observatorio, es “casi seguro” que el PRODESIS continúe. Por lo tanto, es posible que para la Comisión Europea y el gobierno del estado de Chiapas el PRODESIS no fuera una posibilidad perdida, sino un proyecto de prueba. De manera que pudiera ser de utilidad tomar nota de aquello que permite que una oportunidad se convierta en una experiencia rescatable. De esta investigación sobre el PRODESIS se pueden extraer diez lecciones a considerar para

las intervenciones sustentables al desarrollo y el apoyo a la participación de los pueblos indígenas en la selva Lacandona:

1) Considerar a las estructuras políticas como enclaves determinantes para una intervención al desarrollo. En concreto, tomar en cuenta que la cultura política clientelar y paternalista erosionan cualquier política pública de desarrollo social con enfoques de sustentabilidad y participación. Por lo tanto, es imprescindible acompañar las intervenciones al desarrollo con programas y actividades de educación cívica para la democracia que hagan énfasis en las competencias cívicas¹²⁰.

2) Empezar, previa implementación del proyecto, un proceso consultivo con los actores de la selva Lacandona; en especial, con las organizaciones y comunidades indígenas. Dicho proceso consultivo debería contar con los criterios normativos de suficiencia temporal, recursos, autonomía de deliberación, representatividad, información diálogo intercultural y contenido sustantivo. Sin duda, un proceso consultivo como el propuesto redundará en beneficios de legitimidad y operación para el proyecto, pues como tal implica también la provisión de información sobre el presupuesto y las consultorías.

3) Tener una mayor consideración del EZLN y sus comunidades indígenas. Esto significa reconocerlo como un actor político relevante en la región e intentar establecer una relación respetuosa con sus organizaciones políticas autónomas.

4) Contar con el apoyo efectivo de los tres órdenes de gobierno, así como de las instituciones públicas y gubernamentales que convergen en el territorio de implementación del proyecto. En este punto, el respaldo de la Comisión Europea es vital para generar inercias que no sólo favorezcan al proyecto en sí mismo, sino que hagan factible la anhelada coordinación interinstitucional.

5) Incorporar a los Ayuntamientos y los presidentes municipales en el proyecto de desarrollo, sobre todo, en lo relativo a los recursos, potestades y delimitación de las microrregiones.

¹²⁰.- Las competencias cívicas son las expectativas de comportamiento, valores y saberes de los sujetos en función de un modelo deseable de ciudadanía. Se concretan en el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que preparan a los sujetos para la vida en democracia. (IFE, 2003: 13).

6) Fortalecer jurídica y administrativamente a los CMR en cuanto espacios de planeación local del desarrollo social.

7) Establecer mecanismos para el control y vigilancia en la asignación de los recursos que, además de transparentar la ejecución del proyecto, legitimen su accionar entre la población. Esto puede ser la creación de un comité de control de los recursos, compuesto por ciudadanos, institutos de investigación, instituciones públicas y organizaciones sociales.

8) Instaurar mecanismos para la eficaz selección de las consultorías, así como la vigilancia de su trabajo.

9) Fijar directrices que permitan una participación que sobrepase el mero hecho de priorizar recursos o elegir representantes. Es decir, potenciar a los CMR para que estos se conviertan realmente en espacios de planeación participativa para el desarrollo social de las microrregiones y sus comunidades.

10) Incorporar lineamientos de atención obligatoria para todos los integrantes que permitan asegurar una equidad étnica y de género en la representación de las organizaciones y los CMR.

Dadas las lecciones anteriores, si es que el PRODESIS reinicia en Chiapas, la selva Lacandona podría asistir a un nuevo intento de política pública que genere procesos de desarrollo social sustentables y respetuosos con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, o que al menos sienta las bases de los mismos.

Capítulo 3. El Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala: Municipios Democráticos

Introducción

En este capítulo se expone el análisis de la participación de los pueblos indígenas en el Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala (identificado como Municipios Democráticos), el cual se implementó en Guatemala de diciembre de 2003 a diciembre de 2008.

El presente capítulo se compone de seis apartados. El primer apartado corresponde a la exposición del contexto en el cual se inserta el programa Municipios Democráticos. Tal como fue determinado metodológicamente, el contexto define el espacio de la política (*policy space*) y el área de acción de la política (*policy issue area*) mediante el análisis de las condiciones estructurales (aspectos económicos, sociales y políticos), los actores y las instituciones. En el segundo apartado de este capítulo se plantean las características generales del programa Municipios Democráticos: objetivos, acciones, resultados esperados y estructura organizacional.

A partir del modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo, en el tercer apartado se analiza el esquema de fases del programa Municipios Democráticos y su organización gestora. De esta forma, se examina la formulación (agenda y diseño de políticas), la organización gestora (organigrama y recursos), la implementación (proceso administrativo y factores condicionantes de la implementación) y la evaluación del programa (interna, externa y tipos de efectos producidos).

El cuarto apartado corresponde al análisis específico de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos. Por lo tanto, se estudia la participación previa (consulta como proceso que conduce al consentimiento libre, previo e informado) y la participación sustantiva (la participación en el ciclo completo de una política pública) mediante la operacionalización de los criterios normativos (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, contenido sustantivo).

El quinto apartado se enfoca en el análisis explicativo. Esto es, la interpretación de los resultados del análisis descriptivo para caracterizar y establecer las causas de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos. Para ello, se elabora una tipología de participación y se examinan los factores políticos, sociales, económicos, culturales y jurídicos que determinaron la participación de los pueblos indígenas en este proyecto de desarrollo. Finalmente, en el sexto y último apartado de este capítulo, se exponen las conclusiones obtenidas en la investigación sobre el programa Municipios Democráticos.

3.1 Contexto: espacio y área de acción (*policy space* y *policy issue area*) del programa Municipios Democráticos

Con el objetivo de determinar el campo territorial y temático en el que se circunscribe el programa Municipios Democráticos, en este apartado se estudian las características económicas, sociales y políticas de Guatemala, así como la situación del movimiento indígena en dicho país centroamericano. Del mismo modo, también se analizan los actores y el marco institucional que condiciona la participación de los pueblos indígenas en Guatemala.

3.1.1 Guatemala: situación política, social y económica (condiciones estructurales)

A. Situación general de Guatemala

La República de Guatemala es un país ubicado en el espacio geográfico conocido como Centroamérica. Limita al oeste y norte con México, al este con Belice y el golfo de Honduras, al sureste con Honduras y El Salvador, y al sur con el Océano Pacífico. Cuenta con una superficie territorial de 108.889 km². En el territorio de Guatemala se hallan diversos paisajes, tales como macizos montañosos, mesetas intermedias y planicies aluviales. Además, se ha desarrollado una diversidad de ecosistemas, de manera tal que en el territorio guatemalteco se encuentran cinco eco-regiones de agua dulce, nueve terrestres y catorce tipos de ecosistemas vegetales. Con relación a su flora, Guatemala ocupa el lugar 24 de los 25 países con mayor diversidad arbórea del mundo. (PNUD, 2005: 57-58).

Según datos del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, realizado en el año 2002, la población de Guatemala sumó el total de 11.237.196 habitantes, lo que significó una

respecto a la última medición oficial, el porcentaje de este sector poblacional disminuyó un punto porcentual¹²¹. En cualquier caso, desde el censo de 1964, la población indígena ha constituido entre el 41% y 43% del total de la población guatemalteca (Ver Cuadro 3.1). El resto de la población es mestiza (también conocida como “ladina”¹²²), la cual tiene ascendencia española e indígena, aunque también hay mestizos de ascendencia alemana, china, palestina, belga, italiana, entre otras.

Cuadro 3.1. Población total, población indígena y porcentaje de población indígena en Guatemala, 1964-2002

| Año del censo | Total de población | Total de población indígena | Porcentaje de población indígena |
|---------------|--------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| 1964 | 4.287.997 | 1.808.942 | 42,1% |
| 1973 | 5.160.221 | 2.260.024 | 43,8% |
| 1981 | 6.054.227 | 2.536.523 | 41,9% |
| 1994 | 8.321.067 | 3.554.756 | 42,7% |
| 2002 | 11.237.169 | 4.610.440 | 41,3% |

Fuente: INE, Censos Nacionales. Disponibles en <<http://www.ine.gob.gt>>

La economía de Guatemala, por su parte, se basa primordialmente en la agricultura, la silvicultura y la pesca, con lo que dichas labores representan un 50% de participación en el total de las actividades económicas del país. Los principales productos de exportación de Guatemala son el café, el azúcar, el plátano y el cardamomo. Por su parte, el sector informal es amplio en el país, llegándose a calcular su participación en torno a un 30% del PIB. Otra

¹²¹.- Como también sucede en otros países, la medición sobre la población indígena en Guatemala no es homogénea, generándose así diferentes estimaciones sobre la misma. Los distintos censos y encuestas oficiales han planteado la etnicidad con diferentes enfoques que van desde el clásico hablante de lengua indígena (HLI) hasta la autoadscripción, pasando por el uso de trajes mayas o la propia observación del entrevistador. Hay indígenas que argumentan que los censos no reflejan exactamente la magnitud del estrato indígena en Guatemala, y afirman que los indígenas representan hasta el 60% de la población total del país (Tzian, 1994). Durante el trabajo de campo, varios indígenas afirmaron al investigador que la población indígena corresponde “realmente” al 70% del total de la población guatemalteca. Además, el propio POG del programa Municipios Democráticos fijó la cantidad de población indígena en un 60% del total de la población guatemalteca (PADFMG, 2005: 5). Los datos que se manejan en este texto corresponden a los proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. Para clasificar a los indígenas, el censo de población del 2002 realizó cuatro tipos de preguntas a los habitantes: 1) sobre la autoadscripción indígena, 2) sobre el grupo étnico de pertenencia, 3) sobre el idioma materno, y 4) sobre la capacidad de hablar otros idiomas.

¹²².- El término “ladino” fue utilizado por el Estado liberal para caracterizar a la población que no podía clasificar como indígena; es decir, en clara negación de lo indígena. Dado lo difuso que representó su uso, la acepción ladino en principio significó “no indígena”, sin embargo actualmente el uso de término puede significar diversas acepciones, como ascendencia española o europea, mestizo o simplemente guatemalteco. (PNUD, 2005: 62-63).

actividad económica importante es el turismo, que logró consolidarse en la última década como una de las principales fuentes de ingreso de divisas.

Sin embargo, la principal fuente de recursos económicos para Guatemala son las remesas enviadas por los emigrantes guatemaltecos que residen en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. En 2004, las remesas que ingresaron a Guatemala ascendieron a un total de US\$ 2.998.2 millones, mismas que se destinaron a 814.991 hogares del país. Dicha cifra representó un aumento de poco más del 500% respecto del monto de remesas recibidas en el país en el año 2000. (PNUD, 2005: 336, 359).

Tal como lo señala la Constitución Política de la República de Guatemala, el sistema de gobierno del país es republicano, democrático y representativo. El Poder Ejecutivo recae en la figura de Presidente de la República quien, junto con el Vicepresidente, es electo mediante sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, el cual es improrrogable pues la reelección está prohibida. La potestad legislativa recae en el Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años pudiendo ser reelectos. Cada uno de los departamentos de la república constituye un distrito electoral. La función jurisdiccional del poder judicial es ejercida por la Corte Suprema de Justicia.

En términos de división político administrativa, Guatemala se divide en 22 departamentos y estos, a su vez, en 333 municipios¹²³. Los departamentos que integran al país son: Guatemala, El Progreso, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla, Santa Rosa, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Petén, Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa.

El gobierno de los departamentos está a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República. A su vez, el gobierno de los municipios recae en la figura del Alcalde, el cual es elegido mediante sufragio universal para un periodo de cuatro años. A nivel municipal la figura legislativa son los Concejos Municipales, compuestos por síndicos y concejales,

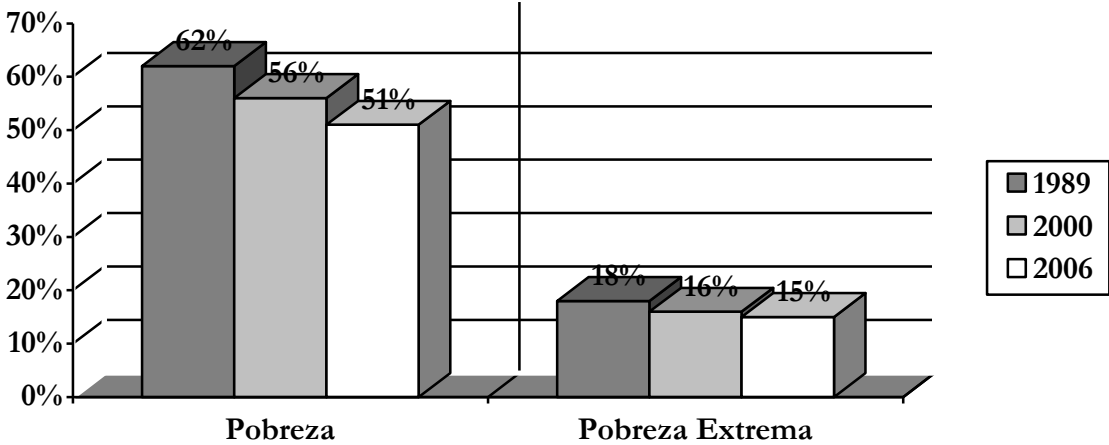
¹²³.- Según el artículo 4 del Código Municipal de Guatemala, los municipios también se dividen en diversas entidades locales, tales como aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión y finca.

quienes también son elegidos por sufragio universal cada cuatro años. Asimismo, en diversos municipios guatemaltecos existen Alcaldías Indígenas, las cuales están integradas y gestionadas por las comunidades indígenas del territorio respectivo bajo sus propios sistemas organizativos internos. Según el artículo 55 del Código Municipal de Guatemala, el gobierno del municipio debe reconocerlas, respetarlas y promoverlas. Por tal motivo, existen casos en que funcionan dos alcaldías: la "oficial" y la "indígena". Aunque hay casos excepcionales como Sololá y Totonicapán, la coexistencia de ambas autoridades no siempre ha redundado en convivencia tolerante o trabajo conjunto.

En términos de historial político, Guatemala se ha caracterizado por tener un sistema político tendiente a la desestabilización, con un sistema de partidos políticos volátil y, sobre todo, por un amplio listado de antecedentes vinculados a la ruptura del orden constitucional; situación que tuvo su punto álgido con uno de los episodios más violentos de América Latina: el conflicto armado de 36 años de duración (1960-1996), el cual fue escenario de diversos gobiernos militares autoritarios, elecciones fraudulentas y miles de muertos, desaparecidos y refugiados, siendo los pueblos indígenas el sector poblacional más afectado. Sin embargo, a partir de la promulgación de una nueva constitución en 1985, los cambios de gobierno se efectuaron en su mayoría vía elecciones diáfnas (CUE, 2001), (Luján Muñoz, 2006).

En cuanto a los indicadores de bienestar social y desarrollo humano, si bien se ha mejorado en los últimos años (ver Gráfico 3.1 y Cuadro 3.2), la situación aún se caracteriza por la pobreza, la desigualdad y la marginación en, por lo menos, la mitad de la población del país.

Gráfico 3.1. Evolución de la pobreza en Guatemala, 1989-2006



Fuente: Elaboración propia con base en (Lavarreda, 2005: 311) y (ENCOVI, 2006)

Según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2006 (ENCOVI, 2006), la población ubicada en los niveles de pobreza alcanzó al 51% del total de los habitantes de Guatemala, de los cuales el 15,2% se ubicó en la pobreza extrema. Asimismo, la pobreza se concentró entre la población indígena (74,8% de incidencia) y en el área rural del país (70,5% de incidencia). Además, 16 de los 22 departamentos del país contaron con 50% o más de su población dentro de los niveles de pobreza, entre ellos sobresalían los departamentos de Quiché (84,6% de población pobre), Alta Verapaz (84,1% de población pobre), Huehuetenango (78,3% de población pobre), y Sololá (77,5% de población pobre), formando un cinturón de alta incidencia de la pobreza en el norte y noroeste del país (ver Mapa 3.1).

En el caso de la pobreza extrema, hubo municipios en donde más de la mitad de la población se encontró en esa delicada situación. Estos municipios correspondieron casi en su totalidad a los departamentos de Huehuetenango y Alta Verapaz, y también fueron altamente rurales e indígenas (SEGEPLAN, Et. A1, 2005: 20).

En cuanto a la desigualdad, el 60% de los ingresos se concentran en el 10% de la población más rica del país, mientras que el 20% más pobre recibe cerca del 2% de los ingresos totales (Lavarreda, 2005: 290). Por ello, en las respectivas mediciones, Guatemala fue catalogado como el séptimo país más desigual del mundo.¹²⁴ (Ver Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2. Coeficiente de Gini de Guatemala, 1989, 2000, 2003, 2004, 2007

| | 1989 | 2000 | 2003 | 2004 | 2007 |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Coeficiente de Gini | 0,545 | 0,574 | 0,583 | 0,572 | 0,599 |

En el coeficiente de Gini, las medidas van de 0 a 1, donde 0 equivale a perfecta igualdad y 1 equivale a perfecta desigualdad.

Fuente: Elaboración propia con base en (De Ferranti, 2003), (PNUD, 2005: 102), y

(http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index)

Del lado de los indicadores específicos de bienestar social, Guatemala cuenta con una tasa de analfabetismo del 30,9% (PNUD, 2005: 380). Según la constitución del país, la educación obligatoria corresponde a un periodo de 9 años; sin embargo, en datos del año 2002, el promedio de la escolaridad fue de sólo 5,4 años (PNUD, 2005: 365). En el caso de las mujeres, hubo una brecha de alfabetismo con respecto a los hombres en torno al -12,1 (PNUD, 2005:

¹²⁴ .- <http://www.nationmaster.com/graph/eco_dis_of_fam_inc_gin_ind-distribution-family-income-gini-index> [Consultada el 20-05-08].

388). A su vez, de los 2.200.608 hogares contabilizados en Guatemala en el año 2002, el 14% de ellos (319.117) reportó no tener ningún acceso a servicio sanitario. Las viviendas con piso de tierra correspondieron al 34% del total.

Además, sigue existiendo una alta mortalidad infantil, pues en el periodo 1997-2002, el promedio de decesos fue de 39 por cada 1,000 nacimientos. Además, la desnutrición crónica en la niñez se contabilizó con una tasa de 49,3% a nivel nacional (PNUD, 2005: 388). Sin duda, una de las mayores razones de las cifras tan magras sobre la salud se debe a que Guatemala no cuenta con una red de protección social integral sino numerosos programas dispersos, los cuales son administrados por diversas agencias e instituciones. Además, la seguridad social se concentra en quienes no engrosan los datos de pobreza y en las áreas urbanas (Lavarreda, 2005: 291).

Como se puede observar en los datos atrás presentados, Guatemala es un país que presenta una situación caracterizada por una economía primaria y frágil, con un sistema político en transición a la democracia pero con enclaves autoritarios e indicadores de desarrollo social que, aún cuando progresivamente han ido mejorando, siguen mostrando una alta incidencia de la pobreza, la desigualdad y la marginación en su territorio.

Guatemala es, asimismo, un país multicultural y multiétnico, con un alto porcentaje de población indígena, precisamente en la cual se concentran las cifras económicas, sociales y políticas más críticas del país. Sin embargo, esa propia población indígena, también heterogénea en su interior, cuenta con características que sobrepasan la mera asignación al estrato más bajo del país, tales como un historial político organizativo que la convierten en un sector de incuestionable relevancia en el país. Justamente, la siguiente sección analiza las particularidades de los pueblos indígenas en Guatemala.

B. Características político sociales de los pueblos indígenas en Guatemala

Antes de la conquista española, el territorio que comprende la actual Guatemala estaba habitado por numerosos grupos, los cuales se agrupaban en torno a la cultura Maya, Xinka y Pipil. Durante la Colonia, se implementó un proyecto de uniformidad étnica entre los indígenas que tuvo su máxima expresión en una reorganización territorial bajo el sistema de “pueblos de indios”, el cual significó la agrupación de la población del mismo idioma y del

mismo origen comunal, con lo que cada congregación fue tratada "como una unidad separada y se constituyó como tal" (Luján Muñoz, 2006: 57).

El sistema de “pueblos de indios” formó parte de la organización municipal, de manera tal que éstos fueron el eje y la base de la vida política, social, económica y cultural de las poblaciones indígenas guatemaltecas en la época colonial. La estructura social de la Colonia, fundamentada en el fenotipo (criterios de fisonomía y color), asignó a la población indígena el escalafón más bajo.

Con la Independencia, Guatemala adoptó el ideal de ciudadanía basado en la igualdad y las garantías individuales sin rasgos de pertenencia étnica, cultural o religiosa. No obstante, en ese periodo la población ladina se vio favorecida frente a la indígena debido a cuatro circunstancias: su condición de rango intermedio en el escalafón social, su dominio del español, su presencia en casi todo el territorio del país, y su condición de trabajadores libres y propietarios en el campo y la ciudad, pues a los indígenas se les imponía el trabajo forzado. (PNUD, 2005: 32). Las poblaciones indígenas, por su parte, fueron remitidas al ámbito rural, considerándolas jurídicamente bajo un esquema tutelar que apenas tuvo variaciones entre gobiernos conservadores y liberales, de manera que mantuvieron su situación de subordinación política, social, económica, y cultural¹²⁵.

En esta época se perfila una de las características que marcará las relaciones sociales y culturales en el país: la emergencia de la categoría de “ladino” como negación de lo indígena y sustitución de lo mestizo; circunscribiendo así la diversidad étnica en Guatemala a una bipolaridad entre “indios” y “ladinos”.

Un momento relevante para la organización de los pueblos indígenas se dio en 1945, con la promulgación de una nueva Constitución que estableció la autonomía municipal (antes de esa reforma, el alcalde era nombrado directamente por el Ministro del Interior), con lo que en esa época se eligieron a los primeros alcaldes indígenas. Además, la Constitución de 1945 delegó en el Presidente de la República la potestad de impulsar políticas en materia de diversidad étnica. Sin embargo, y bajo la influencia de la doctrina del indigenismo, las políticas hacia los

¹²⁵.- "La legislación de la época busca, de algún modo, la incorporación del indígena bajo los parámetros culturales dominantes. Así, en 1836, por ejemplo, se dicta un decreto que obliga a las autoridades municipales a usar frac. Otra tentativa, más ridícula si se quiere, de 'civilizar al indio', es el decreto de Justo Rufino Barrios mediante el cual declara 'ladinos' a los habitantes de San Marcos." (Olascoaga, 2003: 166).

pueblos indígenas continuaron siendo tutelares y enfatizaron una postura asimilacionista que apoyó la aculturación de las comunidades indígenas en el marco de un proyecto nacional homogéneo.

A partir del acceso al poder de nuevas fuerzas políticas en Guatemala, en 1954 el Estado adoptó una política de integración de las comunidades indígenas que, sin perder el carácter asimilatorio de las políticas precedentes, tuvo el objetivo de incorporar a los indígenas en la economía nacional.

En el año de 1960 surgen los primeros levantamientos armados que serán las raíces de los posteriores frentes guerrilleros. Con estos episodios se inicia una guerra civil que tendrá 36 años de duración en Guatemala. Durante esos enfrentamientos la población civil, y en especial la población indígena, fue violentamente reprimida mediante la estrategia de “tierra arrasada”, la cual causó cifras tan escalofriantes como 200.000 muertos, 600 aldeas destruidas y el exilio de 150.000 guatemaltecos, la gran mayoría de ellos, indígenas. La violencia fue de tal grado que la Comisión de Esclarecimiento Histórico ha calificado a ese periodo como un “acto de genocidio”.

(La población civil) se encontraba entre dos fuegos, presionada por los insurgentes que trataban de adoctrinarlos y traerlos a su causa, a la vez que les pedían o exigían ayuda (de alimentos, alojamiento, transporte, etcétera), y el ejército, que buscaba evitar esos apoyos y destruir los focos.

(...)

La reacción de ambos bandos fue violenta, muriendo muchos civiles. Cuando las acciones eran urbanas, especialmente después de un atentado en que habían muerto oficiales, la reacción militar era fulminante y sin miramientos. El ejército, aplicando la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, consideró que no le era posible, en una lucha así, adecuarse a los procedimientos legales, por lo que recurrió al apresamiento clandestino, la tortura y el “ajusticiamiento” extrajudicial. Tras una acción de cualquiera de los bandos se tenían motivos, por ambos lados, para endurecer posiciones y realizar acciones más destructivas. (Luján Muñoz, 2006: 330-331).

Para el movimiento maya guatemalteco, el conflicto armado ha sido catalogado como el tercer holocausto que ha padecido el pueblo Maya:

Nuestro pueblo ha sufrido tres holocaustos, como se han denominado por organizaciones mayas, que han significado políticas de tierra arrasada, deportación, desarraigo y concentración de poblaciones.

El primero de los holocaustos fue la invasión española en 1492, que produjo la muerte de alrededor de 2 millones de mayas en el territorio que ahora se denomina Guatemala; y la concentración y militarización de los sobrevivientes a través de encomiendas y repartimientos, iniciando así una vida de esclavitud.

Luego en 1871 con el surgimiento y penetración del capital perdimos hasta el 70% de nuestras tierras comunales, tierras que fueron apropiadas por ladinos (mestizos) políticos y militares. Esta reforma da inicio al sistema de tenencia, propiedad y uso de la tierra en latifundio-minifundio a favor de los poderosos y por lo tanto a la causa de uno de los problemas más graves dentro de la situación socioeconómica del país y de los pueblos mayas. (...)

El tercer holocausto es la historia reciente resultante de las políticas contrainsurgentes del estado, impulsadas desde hace más de 30 años. El recrudecimiento del enfrentamiento armado interno implicó la muerte de alrededor de 100.000 hermanos, el refugio de alrededor de 200.000 mayas, el desplazamiento de más de un millón, 45.000 viudas y 200.000 huérfanos. Se repitió la historia de pueblos arrasados por completo, la concentración, control y militarización de nuestro pueblo. (Toj Zacarias, 1995: 63).

En 1985 se promulgó una nueva Constitución en donde se reconoció que las etnias mayas son parte de las etnias que pueblan Guatemala (aunque no se especifica cuáles son esas otras etnias). Además, indica la tutela del Estado guatemalteco de “los grupos étnicos, sus tierras cooperativas y del cuidado en el traslado de sus habitantes como trabajadores a las fincas”.

En esos años ya se evidenciaba el surgimiento de una dirigencia indígena nacional que, mediante la politización de la identidad maya, logró conformar un movimiento político maya. Hasta ese entonces, los indígenas se identificaban a sí mismos en términos de la comunidad en que habían nacido, con lo que no existía una noción de pertenencia a una identidad general indígena. Precisamente, lo que pretende el liderazgo indígena emergente es construir "la identidad maya" (Luján Muñoz, 2006: 392).

El ascenso de esos líderes indígenas se debió, sobre todo, al debilitamiento de la jerarquía católica por el ingreso de iglesias protestantes, a la apertura de espacios tanto en el sistema educativo como en las estructuras políticas, y a un sistema internacional que comenzaba a mostrarse proclive a la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Basados en que la mayoría de los idiomas indígenas de Guatemala provienen de un troco maya común, esos líderes rechazan los vocablos “indio”, “indígena”, o “aborigen” por considerarlos

despectivos y proponen el término “maya” para su denominación general¹²⁶. Así, se comienzan a fundar instituciones y organizaciones de sustento al movimiento maya¹²⁷, como en 1984 cuando se crea la Academia de las Lenguas Mayas de Guatemala¹²⁸, institución que funcionó como eje articulador de sus esfuerzos.

Según se afirma, al interior de ese movimiento indígena maya han surgido dos tendencias dominantes: los "culturalistas" y los "populares", los primeros más preocupados por la reivindicación de los valores culturales y que centran la principal contradicción de la sociedad en el racismo, mientras que los segundos están más vinculados con los movimientos de la izquierda política (Olascoaga, 2003: 171).

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, se conforma un contexto favorable para los derechos de los pueblos indígenas, pues a la aprobación del Convenio 169 de la OIT y los actos del V Centenario del Descubrimiento de América, se le suma la obtención del Premio Nobel de la Paz para la indígena guatemalteca Rigoberta Menchú. De esta forma, a la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)¹²⁹ en 1996, se le incluyó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es de suma importancia para los pueblos indígenas en Guatemala pues plantea el reconocimiento oficial de un Estado multicultural, pluriétnico y multilingüe, indicando la existencia de tres pueblos indígenas: el Maya, el Xinka y el Garífuna, los cuales deben ser tratados diferentes pero desde una posición de igualdad respecto a los no indígenas.

¹²⁶.- Para Bastos y Camus, el término maya ha ido extendiéndose cada vez más para referirse a la población hasta ahora denominada como indígena, de tal manera que en algunos círculos ha llegado a sustituirla totalmente, pero lo maya es un constructo, una autodefinición con una connotación política no sólo evidente, sino conscientemente asumida por quien la usa. (Bastos y Camus, 2003).

¹²⁷.- Entre los años 1979 y 1980 se conformaron Tinamit, el Centro Indígena y la Coordinadora Indígena, el Movimiento Indígena Tojil (al que se atribuye haber sido un ala militar del anterior), así como el Movimiento de Ayuda y Acción Solidaria MAYAS, organización que elaboró un documento denominado, *Guatemala: de la República Burguesa Centralista a la República Popular Federal*, el cual es considerado el primer manifiesto político moderno del movimiento indígena maya. Éstos son los primeros antecedentes del 'movimiento maya', que cobrará fuerza y reconocimiento a partir de los contra festejos de los 500 años del descubrimiento de América y sus actos preparatorios. (Olascoaga, 2003: 170).

¹²⁸.- La Academia de Lengua Mayas de Guatemala es la única institución indígena autónoma. Creada en 1984, obtuvo su reconocimiento jurídico en 1990. Es reconocida como máxima entidad en la promoción y desarrollo de las lenguas mayas y dispone de una organización propia en cada una de las 22 comunidades lingüísticas.

¹²⁹.- Compuesta por los cuatro grupos guerrilleros más importantes de Guatemala: el Ejército Guerrillero de los Pobres, Organización del Pueblo en Armas, las Fuerzas Armadas Rebeldes, y el Partido Guatemalteco del Trabajo.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce la identidad indígena otorgándole un valor jurídico. En líneas generales, la identidad de los pueblos indígenas guatemaltecos se considera de la siguiente manera:

1. Se reconoce que la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una unidad nacional basada en el respeto y en el ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos.

2. Se indica que la identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los definen y, a su vez, los hacen reconocerse como tales. Para el caso de la identidad maya, los elementos fundamentales que se enuncian son:

a) la descendencia directa de los antiguos mayas;

b) idiomas que provienen de una raíz maya común;

c) una cosmovisión que se basa en la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la producción material y escrita, por medio de la tradición oral, en la que la mujer ha jugado un papel determinante;

d) una cultura común basada en los principios y estructuras del pensamiento maya, una filosofía, un legado de conocimientos científicos y tecnológicos, una concepción artística y estética propia, una memoria histórica colectiva propia, una organización comunitaria fundamentada en la solidaridad y el respeto a sus semejantes, y una concepción de la autoridad basada en valores éticos y morales; y

e) la autoidentificación.

3. Además, se reconoce que la pluralidad de las expresiones socioculturales del pueblo maya no ha alterado la cohesión de su identidad.

4. Finalmente, se reconoce la identidad del pueblo Maya, así como las identidades de los pueblos Garífuna y Xinca, dentro de la unidad de la nación guatemalteca. Ante ello, el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una reforma de la Constitución Política de la República en este sentido. (Gobierno de Guatemala, 1995)

Aún cuando ha sido considerado como un gran avance en materia de derechos de los pueblos indígenas, no todos los representantes del movimiento indígena están de acuerdo con los contenidos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, pues a su juicio se ha limitado la aplicación del principio de Libre Determinación de los pueblos indígenas

porque tiene "un sesgo muy culturalista y hasta incluso bajo una visión ladina, aderezado con el enfoque del multiculturalismo neoliberal." (Bá Tiul, 2008: 108).

Después de 13 años de la firma de los Acuerdos de Paz y del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la situación de la población indígena en Guatemala no ha mejorado sustancialmente. Como ya se asentó atrás, según datos oficiales del año 2002, la población indígena censada corresponde al 41% del total de la población de Guatemala. De los pueblos indígenas, el grupo poblacional mayoritario es el Maya (que incluye 22 grupos lingüísticamente similares), seguido del Xinka (0.7%) y el Garífuna (0.4%). (Ver cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Población indígena de Guatemala por grupo étnico

| Grupo étnico | Población Total |
|---------------------|------------------------|
| Achi' | 105.992 |
| Akateco | 39.370 |
| Awakateco | 11.068 |
| Ch'orti' | 46.833 |
| Chuj | 64.438 |
| Itza' | 1.983 |
| Ixil | 95.315 |
| Jakalteco | 47.024 |
| Kaqchikel | 832.968 |
| K'iche' | 1.270.953 |
| Mam | 617.171 |
| Mopan | 2.891 |
| Poqomam | 42.009 |
| Poqomchi' | 114.423 |
| Q'anjob'al | 159.030 |
| Q'eqchi' | 852.012 |
| Sakapulteko | 9.763 |
| Sipakapense | 10.652 |
| Tektiteko | 2.077 |
| Tz'utujil | 78.498 |
| Uspanteko | 7.494 |
| Xinka | 16.214 |
| Garífuna | 5.040 |
| Otro | 53.808 |

Fuente: Elaboración propia con base en (INE, 2002).

El pueblo Maya se integra de 22 etnias: Achi', Akateco, Awakateco, Ch'orti', Chuj, Itza, Ixil, Jakalteco, Kanjobal, Kaqchikel, K'iche, Mam, Mopan, Poqomam, Poqomchi', Q'eqchi', Sakapulteko, Sikapakense, Tectiteco, Tz'utujil, Chachilteco¹³⁰ y Uspanteco. De estas etnias, la K'iche, la Q'eqchi', la Kaqchikel y la Mam representan el 81% del total de la población indígena. Las etnias mayas se encuentran distribuidas por todo el país.

El pueblo Xinka, cuyos orígenes oficialmente se desconocen¹³¹, está concentrado en un territorio bastante limitado en el oriente del país. El pueblo Garífuna, que tiene su origen en un naufragio de esclavos africanos que se asentaron en San Vicente y que después emigraron a Honduras, Belice, Nicaragua y Costa Rica, vive en una pequeña franja de la costa atlántica.

Guatemala es un país caracterizado por la desigualdad, sobre todo cuando se revisan indicadores sociales entre indígenas y no indígenas. Por ejemplo, datos del año 2002 indicaron una tasa de alfabetismo del 52,3% entre poblaciones indígenas, mientras que entre los no indígenas fue de 79,6%. Es decir, que el alfabetismo de los indígenas guatemaltecos tiene un déficit de 27,3 puntos porcentuales respecto de los no indígenas. (PNUD, 2005: 362). Del mismo modo, el promedio de escolaridad en 2002 fue para los indígenas de 3,8 años, mientras que para los no indígenas fue de 6,5 años. Esto es, que los indígenas tienen casi tres años menos de escolaridad en comparación con los no indígenas. (PNUD, 2005: 365).

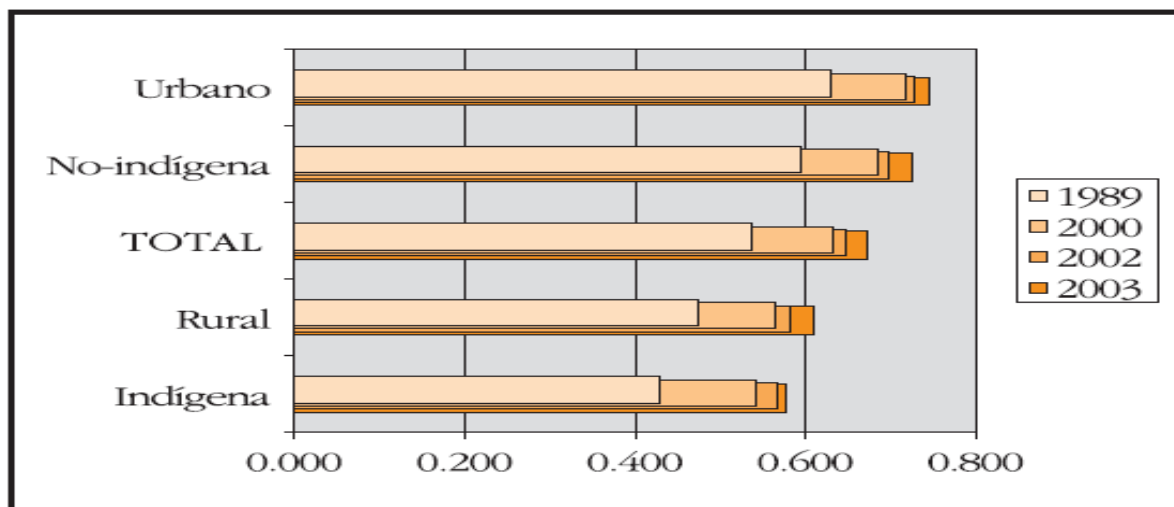
Con respecto a la desnutrición crónica de la niñez, ésta se presenta en 69,5% de la población indígena, mientras que el porcentaje es de 35,7% para la población no indígena. O sea, que hay 33,8% de niños indígenas con desnutrición crónica más que los niños no indígenas. Según los datos anteriores, se puede argumentar que en Guatemala hay una clara *indigenización* de la pobreza y la desigualdad. (Ver Gráfico 3.2, sobre el Índice de Desarrollo Humano según área geográfica y etnicidad).

¹³⁰.- El idioma Chalchiteco se oficializó en el año 2003, motivo por el cual en el censo del año 2002 no presentó información sobre este grupo. Sin embargo, como afirma el PNUD, en Aguacatán cerca de 13,000 habitantes no se identificaron como pertenecientes a ninguno de los grupos oficiales en el censo, por lo que podría ser una población hablante de Chalchiteco. (PNUD, 2005: 63).

¹³¹.- En el trabajo de campo, una mujer integrante del pueblo Xinka afirmó que su pueblo tiene un origen Inca. Investigador: ¿Por qué el nombre de Xinka, qué significa?

Ana Maribel: La verdad es, ¿cómo le explicara yo?, como la identidad del Pueblo Indígena pero que tiene raíces Incas. Pero que no es Inca ni incluso no es del Pueblo Maya, verdad. Es como una mezcla. Pero sí, en nuestra historia está que somos parte de la historia del Pueblo Inca. Origen prácticamente peruano y a la vez también de Colombia. (Entrevista con Ana Maribel García Retana. Coordinadora de la Comisión de la Mujer en la Comunidad Xinka. Jutiapa. 10-03-08).

Gráfico 3.2. Índice de Desarrollo Humano según área geográfica y etnicidad, 1989, 2000, 2002 y 2003



Fuente: (PNUD, 2005: 112)

Las asimetrías económicas y sociales no son las únicas exclusiones que padecen los pueblos indígenas frente al resto de la población. De hecho, la pobreza en los indígenas guatemaltecos se hace acompañar de discriminación social, aislamiento político y marginación cultural.

Según ha sido analizado por diversos autores (Bastos y Camus, 2003), (Bá Tiul, 2008), (CUE, 2001), (Olascoaga, 2003), la participación indígena en el sistema político guatemalteco se ha definido por un modelo paternalista, asistencialista y asimilacionista que no considera ni las particularidades culturales indígenas, ni a ellos como interlocutores o agentes políticos efectivos. Esto último ha sido un reclamo constante de las propias agrupaciones mayas, quienes han señalado que los pueblos indígenas no han tenido presencia, representación ni capacidad de propuesta y decisión en el sistema político guatemalteco. Así se expuso en un foro realizado por 200 organizaciones indígenas en el año 2008, en donde se concluyó, entre otras cosas, que existe una falta de seriedad y responsabilidad por parte de los funcionarios para incluir a los indígenas en las distintas dependencias del gobierno, que los indígenas sólo son usados como simbolismo y folclor, y que se le asigna poco presupuesto a los programas y dependencias vinculadas a los pueblos indígenas, (Rigoberto Quemé, representante de Munikat. “Inclusión indígena, agenda pendiente”. *Prensa Libre*. Guatemala. 11-03-08. P. 2).

Por lo anterior, hasta la fecha no se han podido incluir demandas caracterizadas como "propiamente indígenas" en la agenda política nacional de Guatemala¹³². Además de los factores atribuibles al propio sistema político, se ha argumentado que la exclusión en la participación de los pueblos indígenas se debe a que las acciones del movimiento indígena se han concentrado más al nivel local en detrimento del nivel nacional, debido a la fragmentación existente entre las propias comunidades (Olascoaga, 2003: 172), o a las secuelas del conflicto armado pues la población indígena tiene temor de involucrarse en actividades políticas (Olascoaga, 2003: 195).

No obstante, como ya fue indicado, en Guatemala se ha creado un movimiento indígena (predominantemente maya), el cual se ha desarrollado con mayor fuerza en el ámbito de las organizaciones sociales, influyendo limitadamente en las instituciones públicas gracias a esfuerzos individuales, sin lograr con ello la transformación de las estructuras burocráticas (Acevedo, 2006). En la actualidad, el movimiento indígena en Guatemala se encuentra en una etapa de reconfiguración debido a aspectos vinculados, entre otros, con los liderazgos, las estrategias movilizadoras, la distribución territorial y sus capacidades de representación (PNUD, 2005: 218).

El movimiento indígena no es el único actor dentro del espectro político guatemalteco, pues éste está repleto de otros actores políticos, sociales y económicos; por ello, en la siguiente sección se hace una revisión de ellos.

3.1.2 Los actores en Guatemala y en el programa Municipios Democráticos

En Guatemala, como en todo país, hay diferentes tipos de actores políticos, económicos y sociales con diferentes grados de adscripción temática, cobertura, influencia, etcétera. Así, y sólo a manera de esbozo general, dentro de la arena política está el propio gobierno y las instituciones gubernamentales en los tres órdenes de gobierno (Nacional, Departamental y Municipal), así como los partidos políticos (aunque es un sistema de partidos volátil, las organizaciones partidarias de más relevancia han sido el Frente Republicano Guatemalteco –

¹³².- Según Bá Tiul, las demandas propiamente indígenas en Guatemala son de seis tipos: 1) Tierra y territorio, 2) Sistema de salud indígena, 3) Sistema de educación indígena, 4) Sistema económico indígena, 5) Sistema de justicia indígena, y 6) Autonomía y libre determinación. (Bá Tiul, 2008: 122).

FRG-, el Partido de Avanzada Nacional –PAN-, el Partido Patriota –PP-, la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-).

En el ámbito económico, se encuentran las empresas nacionales (grandes, medianas, pequeñas, micro) y transnacionales en diversas ramas de actividad económica (sector agropecuario, financiero, industrial, comercial, de servicios), los finqueros, y, relevantemente, la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), además de la Cámara de Comercio y la Cámara del Agro.

De parte de la sociedad civil están las propias asociaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales con diferentes ámbitos temáticos y los movimientos sociales. Debe considerarse también la existencia de otros actores relevantes en el país, como la Iglesia católica, los agentes de la cooperación internacional y la Embajada de Estados Unidos.

En el caso concreto del programa Municipios Democráticos, éste identificó al sector público como su ámbito de actuación, haciendo énfasis territorial en 12 departamentos y 190 Municipios, de manera tal que los actores que convergieran en ese espacio, en concreto en lo relativo al tema de descentralización y fortalecimiento municipal, serían de su especial atención. Sin embargo, en el POG del programa Municipios Democráticos no hubo un apartado de identificación de actores en el ámbito territorial y, por lo tanto, tampoco propuso una hipótesis de su actitud frente al programa. Lo que el POG sí indicó fue la existencia, en términos generales, de otros actores gubernamentales, institucionales, sociales, privados y empresariales que concurrían tanto en el espacio territorial como temático del programa.

En términos más específicos, sobre la caracterización geográfica y socioeconómica de los municipios que son área de atención del programa, el POG hizo un breve repaso de algunas de las organizaciones y Alcaldías Indígenas en cada una de las subregiones del programa. Asimismo, también se reconoció la intervención de otras agencias internacionales y actores de la cooperación internacional en el territorio, tales como las agencias de cooperación de España, Alemania, Estados Unidos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

El POG estableció cuatro grupos de actores beneficiarios directos del programa, señalando en primer lugar, a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), organismo

adscrito a la Presidencia de la República de Guatemala, en cuanto Organismo Beneficiario y contraparte principal del programa. El segundo grupo de beneficiarios identificados por el programa fueron los gobiernos municipales y sus dos asociaciones nacionales, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), de las cuales valoró, de la primera, que era un ente de intermediación con instancias del gobierno que adolecía de recursos humanos, y de la segunda, que representaba los valores de la población indígena, de sus autoridades y estructuras organizativas pero presentaba elementos de marginalidad. Ambas, según el POG, tenían escasa o nula presencia en el ámbito territorial y demandaban fortalecimiento institucional.

Un tercer grupo de beneficiarios directos con el programa fueron la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), en cuanto ente rector de las políticas públicas dirigidas a la mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). El cuarto grupo de actores beneficiarios directos del programa fueron las dependencias del Estado con actuaciones en el territorio o en un proceso de descentralización hacia los municipios, entre ellas, las Comisiones del Congreso para la Descentralización, el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Ministerio de Finanzas, entre otras.

También, se reconoció como beneficiarios a las poblaciones locales y sus organizaciones dentro de las mancomunidades¹³³ o municipios apoyados por el programa. Este grupo fue caracterizado como “beneficiarios municipales”.

Como estrategia del programa, el POG determinó el diálogo, la coordinación y la elaboración de planes junto con todos los actores.

Como criterio conductor de la ejecución, el Programa buscará la coordinación y la complementariedad con los actores institucionales presentes en los territorios de intervención, convencido de la necesidad de ejecutar sus acciones y llevar a cabo su estrategia de gestión en el marco de una estrecha coordinación con los programas y proyectos de las demás cooperaciones. (PADFMG, 2005: 10).

¹³³.- El ordenamiento municipal reconoce el derecho de los municipios para asociarse con otros. Tal asociación, que tiene personalidad jurídica, recibe el nombre de mancomunidades. Según el artículo 49 del Código Municipal, “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.”.

**Cuadro 3.4. Actores concurrentes en el espacio temático y territorial del programa
Municipios Democráticos**

| Actor | Ámbito | Características |
|--|------------------------|---|
| Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) | Temático | Organismo Beneficiario y contraparte principal del programa. |
| Departamentos, mancomunidades y municipios | Territorial y temático | 12 departamentos, 190 municipios y 19 mancomunidades. |
| Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) | Territorial y temático | Ente de intermediación con instancias del gobierno. Está constituido por representantes de los 331 municipios. |
| Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) | Territorial y temático | Organización representante de las autoridades indígenas. |
| Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) | Temático | Organismo y organización con trabajo en el tema de la mujer. |
| Comisiones del Congreso para la Descentralización, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Finanzas, Catastro, Contraloría, etcétera | Territorial y temático | Dependencias del Estado con actuaciones territoriales o en proceso de descentralización hacia los municipios. |
| Poblaciones locales y sus organizaciones | Territorial y temático | Ubicadas en los municipios y mancomunidades área de implementación del programa. |
| Organizaciones y Alcaldías Indígenas | Territorial y temático | Organizaciones de defensa de derechos indígenas. Además, estructuras políticas indígenas propias (Alcaldías Indígenas) en tres departamentos: Quiché, Totonicapán y Sololá. |
| Actores de la cooperación internacional | Territorial y temático | Agencias de cooperación bilateral (España, Alemania, Estados Unidos), ONG, Sistema de Naciones Unidas, BID, BM, otros programas de la UE. |

Fuente: Elaboración propia con base en (PADFMG, 2005).

A pesar de los beneficiarios identificados, la definición de actores por parte del POG del programa Municipios no fue suficiente pues no incluyó a un actor de gran influencia en los municipios y con las autoridades: los terratenientes. Estos actores tienen gran peso en los asuntos económicos, locales y sociales de los municipios y, por lo tanto, no estuvieron ajenos a las actividades del programa Municipios Democráticos. Así lo manifestó una gestora del proyecto:

Investigador: ¿Han tenido problemas con los poderes fácticos?, ¿qué has visto sobre eso?

Yolanda: Mira, siempre como que va a incomodar. A mí me alegró mucho la actitud de los chavos estos que estuvieron, que yo sé que son de los más terratenientes de ahí. Y por lo menos se aguantaron, verdad. Y en algunas cosas hacían buenas caras. Pero en otros talleres, aquí he tenido a otros que a media charla se van y se van bravos. Y alguno de ellos me dijo “mire señor, tocar esos temas aquí en la región usted sabe que es delicado, así es que si usted lo va a seguir tocando, tenga cuidado, vaya despacito”. Y se van. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del Programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

En términos generales, el apoyo al programa por parte de los actores fue sólido y estable pues, si bien hubo algunos reclamos sobre el desempeño del programa, sobre todo por parte de las organizaciones municipalistas e indígenas, no existió radicalización ni en las posturas de oposición ni en la variabilidad del apoyo que afectarían al desempeño del programa.

Los mayores obstáculos al proyecto provinieron de actores que en teoría debían favorecerlo, como los propios funcionarios de las instituciones gubernamentales, quienes buscaron privilegios privados (sobre todo, remuneraciones económicas) u otros actores políticos, como lo confirmó la propia Asistencia Técnica Internacional del programa (en adelante, ATI),:

A veces íbamos a reuniones con instituciones, y la gente decía “¿y aquel millón de euros que nos prometieron, cuándo nos lo van a dar?”, o sea, habían hecho un reparto institucional, tanto para ti, tanto acá. (...) Luego, la asignación de recursos. Se hacían presupuestos, nosotros mandábamos unas necesidades anuales, y ellos hacían recortes increíbles. Entonces, eso era otra lucha. (...) Mira, aquí también lo que ha habido ha sido una instrumentalización del programa particularmente por parte de nuestra dirección. Y eso pasó el año pasado que fue electoral (pues el director) se quería lanzar para ser Secretario o Ministro, entonces eso generó toda una serie de instrucciones, de debate, y se empezaron a hacer cosas, juntar a todos los Alcaldes en una ocasión de un día para otro con el presidente, y tal. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Sin embargo, los obstáculos anteriores se circunscribieron más al ámbito administrativo interno del proyecto y se canalizaron por esos medios, porque en su relación con los actores externos (población local, organizaciones –indígenas y municipalistas-, departamentos, mancomunidades y municipios, otros proyectos de la cooperación internacional en el territorio) el programa tuvo desavenencias propias de una política pública, pero nunca encontró fuertes negativas que cuestionaran su formulación y/o afectarían su implementación.

Es decir, como se muestra en el cuadro de caracterización de actores (Cuadro 3.5), el programa Municipios Democráticos contó con amplios promotores del proyecto, como lo fueron los departamentos, las mancomunidades y los municipios, así como las instituciones públicas y las dependencias del Estado, actores que cumplieron, aun con disparidades, con las características de: posicionamiento a favor (1), consistente (1), y con recursos fuertes (1).

En el otro extremo sólo los terratenientes pudieron considerarse como actores en franca oposición al proyecto. Sin embargo, su intervención en el programa fue escasa pues las actividades de éste no afectaron los intereses de aquellos.

Cuadro 3.5. Caracterización de actores en el programa Municipios Democráticos

| Actores | Tema o trabajo con pueblos indígenas | Posición frente al Programa <i>a</i> | Consistencia de la posición <i>b</i> | Motivaciones | Tipos de recursos de los actores y fortaleza <i>c</i> |
|---|---|---|---|---|--|
| Población local | Sí, medio | (1), (2) | (1) | Recursos económicos | Geográfico, simbólico (2) |
| Organizaciones y Alcaldías indígenas | Sí, alto | (1), (2) | (2) | Recursos organizativos, económicos | Organizativo, geográfico, simbólico (1 y 2) |
| Organizaciones municipalistas | No | (1) | (2) | Recursos económicos, materiales, organizativos | Organizativo, geográfico, informativo, simbólico (1 y 2) |
| Departamentos, mancomunidades, municipios | Sí, bajo | (1), (2) | (1) | Institucionalidad, Recursos económicos, materiales, organizativos | Institucional, organizativo, geográfico, material, económico (1) |
| Instituciones públicas y dependencias del Estado | Sí, bajo | (1) | (1), (2) | Recursos económicos, organizativos. | Institucional y organizativo (1) |
| Otros proyectos de la cooperación internacional | Sí, alto | (1), (2) | (2) | Trabajo conjunto para cumplir objetivos de desarrollo, recursos organizativos | Organizativo, económico e información (1) |
| Terratenientes | No | (2), (3) | (1) | Poder económico y político | Económico, Político, Posición (1) |

a (1) a favor, (2) indeciso, (3) en contra

b (1) invariable, (2) variable

c (1) fuertes, (2) débiles

Fuente: Elaboración propia

3.1.3 Las instituciones

En esta sección se analiza el marco legal, reglamentario y valorativo en torno a los pueblos indígenas al que se ciñó el programa Municipios Democráticos. Esto es, los niveles constitucional, normativo y cognitivo de interacción en las políticas públicas sobre la participación de los pueblos indígenas.

En términos generales, el programa Municipios Democráticos se circunscribió al ámbito de la cooperación internacional pues formó parte de la estrategia de intervención de la Comisión Europea con Guatemala; en tal medida, el 80% del financiamiento del proyecto (20 de 25 millones de euros) provino de la propia Comisión Europea. Temáticamente, el programa se delimitó al ámbito de la consolidación y modernización del Estado vía la descentralización de los servicios del Estado, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana, como principios de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Guatemala (CUE, 2001).

Reglamentariamente, el programa Municipios Democráticos sustentó sus principios rectores en cuatro documentos:

- 1) el Acuerdo Marco Regional de Cooperación al Desarrollo, firmado por los países de América Central (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la Comisión Europea en 1993, mismo que entró en vigor en 1999;
- 2) la Declaración conjunta de 1997 entre el gobierno de Guatemala y la Comisión Europea, donde ésta situó su objetivo general de cooperación con Guatemala en el apoyo a la aplicación de los Acuerdos de Paz;
- 3) el Memorando de Entendimiento, firmado entre el gobierno de Guatemala y la Comisión Europea en marzo de 2001,
- 4) y en concreto, en el Convenio de Financiación de programa, firmado por la Comisión Europea y la SCEP el 12 de diciembre de 2003 e identificado como ALA GUA/B7-310/0020.

El Documento de Estrategia país Guatemala 2002-2006 (CUE, 2001) situó la estrategia de cooperación de la Comisión Europea con Guatemala basándose en la agenda de desarrollo de Guatemala, los principios de cooperación de la Comisión¹³⁴, el Memorando de Entendimiento,

¹³⁴.- Según el artículo 177 del Tratado de la Unión Europea, la política de la cooperación comunitaria contempla tres objetivos prioritarios: el apoyo al desarrollo económico y social sostenible, la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. (CUE, 2001: 5).

y la estrategia del periodo 1998-2000. Por tal motivo, el documento dispuso que los programas de cooperación de la Comisión se concentraran en tres prioridades: consolidación y democratización del Estado y promoción de los derechos humanos, descentralización y desarrollo local, y apoyo al sector productivo (CUE, 2001: 5). El programa Municipios Democráticos se enmarcó en el apoyo a las dos primeras prioridades.

Esas líneas de cooperación de la Comisión Europea con Guatemala están definidas desde 1984 en el marco de las Reuniones Ministeriales de San José entre la Unión Europea y los países de América Central, las cuales fungieron como un mecanismo de diálogo para apoyar el proceso de paz y la democratización en la región que, renovándose en Florencia en 1996, estableció objetivos generales para la cooperación, entre los cuales estaba el de favorecer la consolidación y modernización del Estado de Derecho (CUE, 2001: 6).

Desde entonces, Guatemala ha sido uno de los principales beneficiarios de la ayuda bilateral que la Comisión Europea destina a Centroamérica, pues en el periodo 1984-2001 se destinaron cerca de 390 millones de euros a 320 programas o acciones, la mayoría de las cuales se centraron a asistencia técnica y financiera (52.1%), apoyo a desplazados (13.8%) y ayuda y seguridad alimentaria (9%) (CUE, 2001: 18)¹³⁵.

De hecho, como lo afirma un estudio al respecto, en el periodo de 1996 a 2005, la Unión Europea (contando a 15 Estados miembros más la Comisión Europea) fue el donante que aportó el mayor monto de ayuda a nivel mundial: 43% del total (268.627 millones de USD). En datos específicos, la Comisión Europea aportó el 22% del total del monto de la Unión Europea (58.733 millones de USD) (Morales López, 2007: 53).

La cooperación internacional al desarrollo en Guatemala, en el periodo 1996-2006 canalizó al país un total de 3.428 millones de USD. En este caso, también la Unión Europea (15 Estados miembros más la Comisión Europea) resultó ser el mayor donante con un 39% (1.341 millones de USD) del total de la ayuda destinada a Guatemala. La Comisión Europea

¹³⁵.- Con respecto a las cifras generales del total de la ayuda internacional para Centroamérica, en el periodo 1996-2005 Nicaragua fue el país con mayor recepción de recursos provenientes de la cooperación (42% del total) seguido de Honduras (29%), Guatemala (14%), El Salvador (12%), Panamá (1,5%), Belice (1%) y Costa Rica (0,5%). También en el ámbito regional la Unión Europea (15 Estados miembros más la Comisión Europea) fue el donante con mayor porcentaje de ayuda (46% del total, lo que correspondió a un monto de 8.166 millones de USD), sólo que en este caso la Comisión Europea fue el tercer donante de la Unión Europea (15% del total de la ayuda europea), precedido por Alemania (21%) y España (24%) (Morales López, 2007: 56-57).

contribuyó con el 23% del monto europeo (308,42 millones de USD), seguido de la cooperación española con el 19% (249,83 millones de USD) y la cooperación alemana con el 18% (239,55 millones de USD) (Morales López, 2007: 63-64).

Con respecto a los pueblos indígenas, tal como fue asentado en el capítulo del PRODESIS, la política de cooperación de la Unión Europea con este sector poblacional cuenta con una base normativa que se concentra en la atención de dos cuestiones: 1) la consulta y participación de los pueblos indígenas en cualquier programa o proyecto vinculado con ellos; y 2) la integración de la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, programas y proyectos de la Unión Europea. (CE, 2002).

Sobre la consulta y participación de los pueblos indígenas, la Comisión Europea ha establecido el compromiso de salvaguardar el principio de la participación efectiva de ese sector poblacional en todo el ciclo completo de los proyectos. En concordancia con dicho principio, el Documento de Estrategia país Guatemala 2002-2006 estableció dentro de los ejes de la cooperación comunitaria europea el objetivo de “la promoción de la participación de la sociedad, organizada sobre una base equitativa y amplia, en la toma de decisiones políticas a escala nacional o local”. Para ello, determinó trabajar por la promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres, indígenas y jóvenes. (CUE, 2001: 26). Además, el documento de estrategia catalogó como un eje transversal de la cooperación europea a la igualdad de oportunidades, entendiendo a esta como “una participación equitativa entre hombres y mujeres, así como un mayor acceso de las comunidades indígenas para romper el círculo vicioso de la exclusión y la marginación.” (CUE, 2001: 30).

El marco general de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala lo constituye la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual identifica el carácter multicultural de la nación guatemalteca a partir de su conformación por diversos grupos étnicos, de los cuales decreta que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres y tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos (artículo 66). El artículo 58 constitucional estipula el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo con sus valores, su lengua y sus costumbres. Asimismo, también es importante destacar que el artículo 46 constitucional establece que “en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, prevalecen sobre el derecho interno.” De manera tal que

instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Guatemala en marzo de 1996, cuenta con preeminencia en el orden jurídico interno¹³⁶.

En relación con el cumplimiento del Convenio 169, el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala presentó un informe ante la OIT en 2004. En dicho informe se apunta que el Estado guatemalteco no ha emprendido acciones claras ni categóricas para la participación indígena en cuatro ámbitos: 1) en la participación de los pueblos indígenas en áreas programáticas y temáticas, así como en la creación de marcos jurídicos y políticos para la participación de dichos pueblos en la toma de decisiones; 2) en la consulta a los pueblos indígenas cuando la acción de Estado es susceptible de afectar los derechos e intereses de dichos pueblos; 3) en la formulación de programas y proyectos de desarrollo; y 4) en la administración de justicia. (PNUD, 2005: 282).

Otro instrumento que salvaguarda los derechos de los pueblos indígenas dentro del marco jurídico guatemalteco es el Código Municipal, pues reconoce la multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo de los municipios del país (artículo 2), avala las organizaciones tradicionales de las comunidades (artículo 18), define a las comunidades indígenas¹³⁷ (artículo 20), respeta las relaciones entre sí de las comunidades de los pueblos indígenas (artículo 21), y consiente y promueve las Alcaldías indígenas (artículos 55 y 56).

La Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural, por su parte, instauro el Sistema de Concejos de Desarrollo como el medio principal de participación de la población maya, xinka y garífuna, y la no indígena en la gestión pública para realizar una planificación democrática del desarrollo, siempre que no se afecte la unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca (artículo 1). Además, esta legislación estipula la constitución de Consejos Asesores Indígenas en los niveles comunitarios para brindar asesoría al órgano de desarrollo comunitario y al Consejo Municipal de Desarrollo (artículo 23).

¹³⁶.- El 13 de septiembre de 2007, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, durante la estancia en Guatemala las comunidades y organizaciones indígenas mostraron escaso conocimiento sobre dicha Declaración.

¹³⁷.- “Las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.” Código Municipal de Guatemala. Artículo 20.

Las dos legislaciones ordinarias atrás descritas, ambas promulgadas en el año 2002, norman el derecho a la consulta. Así, el Código Municipal reconoce tres tipos de consultas: 1) Consulta a los vecinos a solicitud del Consejo Municipal, 2) Consulta a demanda-solicitud de los vecinos, y 3) Consulta a comunidades o autoridades indígenas. Este último tipo puede darse a solicitud de las autoridades o comunidades indígenas, y para que el resultado sea vinculante se estableció como requisitos la participación de por lo menos el 50% de los empadronados y que la mayoría debe votar a favor del tema consultado (artículo 66 del Código Municipal).

La Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Rural también aborda las consultas a los pueblos indígenas al establecer que, hasta que no se emita la ley que regule la consulta de los pueblos indígenas (lo cual no se realizó durante el ciclo de vida del programa Municipios Democráticos), las consultas a los pueblos maya, xinka y garífuna podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo (artículo 26)¹³⁸.

Finalmente, el último eslabón del marco reglamentario sobre los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala lo constituye el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como ya se indicó, integrante de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, firmado entre el gobierno de Guatemala y la URNG en 1996.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas comprende siete capítulos que abordan aspectos vinculados con: 1. La identidad de los pueblos indígenas; 2. La lucha contra la discriminación; 3. Los derechos de la mujer indígena; 4. Los instrumentos internacionales a ser ratificados o aprobados por el Estado guatemalteco; 5. Los derechos culturales (idioma, nombres, apellidos y toponimias, espiritualidad, templos, centros ceremoniales y lugares sagrados, uso del traje, ciencia y tecnología, reforma educativa y medios de comunicación masiva); 6. Derechos civiles, políticos, sociales y económicos (comunidades y autoridades indígenas locales, regionalización, participación en todos los

¹³⁸.- Sobre las consultas, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala ha dejado claro que: 1) los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados, a organizar consultas y a expresar sus puntos de vista sobre el desarrollo en sus territorios de minas, hidroeléctricas y actividades petroleras; 2) existe un vacío legislativo sobre la regulación de las formas de consulta; 3) las consultas no son vinculantes. Sobre los vacíos legales, la Corte de Constitucionalidad señaló que se debe legislar: 1) el cómo se deben llevar a cabo los procedimientos consultivos, 2) quién (o quienes) debe ser el órgano convocante de la consulta, 3) quién debe ser la institución que lleve a cabo el desarrollo de la consulta, 4) quienes tienen derecho a participar y emitir su voto, 5) los efectos de los resultados obtenidos. (García-Ruiz, 2008: 31-32).

niveles, derecho consuetudinario, derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas y protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas); y 7. Comisiones paritarias.

Según se estableció en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, la Constitución de la República de Guatemala debe garantizar explícitamente, entre otros derechos: la promoción de la participación indígena en todos los niveles; los mecanismos de consulta obligatorios con los pueblos maya, garífuna y xinca en el caso de medidas legislativas o administrativas para los mismos; la creación de consejos consultivos u otros foros de diálogo; el apoyo expreso a las instituciones indígenas encargadas de asuntos de los pueblos indígenas; y el mejoramiento del libre acceso indígena a cargos públicos.

A pesar de su magnitud, el Acuerdo no incluye derechos como la Libre Determinación, la autonomía o la propiedad colectiva de las tierras, motivo por el cual fue criticado por algunas organizaciones indígenas. Aun así, como lo reconoció el Relator de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo es un documento importante pues contiene políticas y un completo plan de acción para los pueblos indígenas, aunque carece de marco financiero y temporal (Stavenhagen, 2007: 19-21).

En el año 2004, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (en adelante, MINUGUA) presentó un informe sobre la situación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. En el informe se destacaron avances y asuntos pendientes. En relación con los avances, se resaltó la creación de nuevas instituciones en la administración pública (la Defensoría Indígena dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Defensoría de la Mujer Indígena, Comisión Presidencia contra la Discriminación y el Racismo), la aplicación del derecho indígena, y el juicio de casos de discriminación.

Por otra parte, el informe de MINUGUA indicó tareas pendientes sobre la formulación de políticas públicas, reforma y/o creación de nuevas leyes para que los pueblos indígenas accedan al ejercicio de sus derechos y libertades y, asimismo, permitan al Estado respetar, promover y proteger sus derechos. El Informe de MINUGUA resaltó la necesidad de seguir luchando contra la discriminación, promover los valores multiculturales, apoyar la participación de los indígenas, reconocer sus formas de organización política, proteger la tenencia y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas, promover el uso de idiomas indígenas así como la incorporación del funcionario público bilingüe, difundir la ciencia y

tecnología de los pueblos indígenas y apoyar la visibilidad de los pueblos indígenas en los medios de comunicación. (PNUD, 2005: 286-287). Por último, dicho informe concluyó que, luego de casi 10 años de vigencia de los Acuerdos de Paz, sólo se había implementado el 59% de las resoluciones relacionadas con medidas públicas, el 8% de las relacionadas con la creación de instituciones y el 33% de las reformas legales. Además, constató que el clima de conflicto entre las elites daba la impresión de una disolución de los acuerdos.

Cuadro 3.6 Marco jurídico y reglamentario de la participación de los pueblos indígenas en Guatemala

| Nivel | Instrumento jurídico reglamentario | Artículos y/o apartados principales |
|---|--|--|
| Internacional | Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) | 2, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 33 |
| Internacional | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) | 4, 10, 14, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 41 |
| Europeo | Resoluciones del Parlamento Europeo sobre la situación de los indios en el mundo (1989), sobre los pueblos indígenas y el Quinto Centenario (1992), sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas (1994), sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995), sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1995) | Considerandos de cada resolución |
| Europeo | Informe de la Comisión Europea al Consejo. Progreso del trabajo con Pueblos Indígenas (2002). | 1.1, [13], 2.2, [29], [34], 4. |
| Cooperación internacional (Unión Europea-Guatemala) | Acuerdo Marco Regional de Cooperación al Desarrollo (1993), Declaración conjunta entre el gobierno de Guatemala y la Comisión Europea (1997), Memorando de Entendimiento (2001), Documento de Estrategia sobre Guatemala (2002) | Varios sobre la situación del país o la prioridad de la cooperación, por ejemplo 3.3, 6.2, 6.3 (Documento de Estrategia sobre Guatemala) |
| Guatemala | Constitución Política de la República de Guatemala | 46, 58, 66. |
| Guatemala | Código Municipal | 2, 18, 20, 21, 55, 56, 66 |
| Guatemala | Ley de Concejos de Desarrollo Urbano y Regional | 1, 23, 26 |
| Guatemala | El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas | Todo el documento |

Fuente: Elaboración propia

Según lo descrito párrafos atrás, el marco jurídico reglamentario sobre la participación de los pueblos indígenas en Guatemala se estructura en torno a cuatro niveles: internacional, europeo, de cooperación internacional, y nacional (ver Cuadro 3.6). Aunque en el nivel nacional existe un vacío legal sobre la regulación de la participación, en mayor medida con respecto al proceso consultivo, todos los niveles concurrentes en Guatemala son coherentes con el principio de la participación de los pueblos indígenas como fundamento de su desarrollo.

En cuanto al nivel normativo y cognitivo, a partir de diversas investigaciones al respecto¹³⁹ se ha admitido que el racismo en Guatemala funciona como un factor de diferenciación social y, en ese sentido, es un elemento histórico estructural determinante en la conformación de las clases sociales pues legitima a la clase dominante. El racismo tiene como uno de sus pilares al factor étnico, incidiendo de esa forma en la estratificación social de Guatemala mediante la polarización de la sociedad en dos grandes grupos: indígenas y ladinos, hallándose en este segundo grupo una fuerte pigmentocracia que valora negativamente el color de la piel y el porcentaje de sangre indígena para diferenciarse del otro.

El racismo ha estado estrechamente vinculado a la opresión, explotación, represión y humillación del pueblo indígena. Ha sido uno de los argumentos más empleados para someter al indígena a lo largo de la historia y continúa siendo uno de los más utilizados a la hora de justificar dicho comportamiento. El racismo ha servido también de factor de desestabilización social y de división entre las clases subalternas, al plantear el divorcio entre indígenas y ladinos como algo inherente a la naturaleza humana, o como un elemento de origen divino o genético, generando de este modo una sobrevaloración del ladino frente al indígena.

(...) (Además) el racismo ocupa un lugar hegemónico en el discurso y en las actitudes del núcleo oligárquico, en la medida en que aparece como una constante histórica a lo largo de los siglos y porque en la actualidad esta élite se sigue autodefiniendo en función de un criterio de autoadscripción étnico racial. (Casaús Arzú, 1998: 139-140).

Tal como lo confirma un estudio de opinión sobre intolerancia y racismo realizado en 2005 (VL-PL, 2005), en Guatemala persisten actitudes discriminatorias sustentadas en estereotipos que afectan principalmente a la población indígena. Los principales hallazgos del estudio fueron:

¹³⁹.- Algunos de los textos más importantes de análisis sobre el racismo en Guatemala son (Arenas, Hale, Palma, 1999), (Casaús Arzú, 1998).

- 1) Los guatemaltecos reconocen mayoritariamente (en promedio, 7 de cada 10 encuestados) que existen agudas formas de discriminación en el país.
- 2) La discriminación acontece con mayor probabilidad cuando existen detalles vinculados a la condición social (riqueza/pobreza) y con menor probabilidad en asuntos religiosos. De esta forma, quienes percibieron discriminación la asociaron al hecho ser pobre (77% de respuestas afirmativas de ladinos, 75% de respuestas afirmativas de indígenas), a la forma de vestir (77% de ladinos y 71% de indígenas), a la apariencia (82% de ladinos y 70% de indígenas), al hecho de ser mujer (74% de indígenas y 68% de ladinos), al color de la piel (53% de indígenas, 48% de ladinos), y a la religión (48% de indígenas y 47% de ladinos).
- 3) Tanto indígenas como ladinos perciben en un alto porcentaje que los segundos tienen más facilidades que los primeros para vivir en la sociedad guatemalteca (por ejemplo, casi 9 de cada 10 entrevistados percibió que los ladinos reciben mejor trato en oficinas de gobierno y empresas privadas).
- 4) Se mantienen los estereotipos de considerar a los indígenas como “trabajadores, honrados a medias y sucios”, y a los ladinos como “holgazanes, medio limpios de cuerpo pero muy corruptos”. Además, se asocia ampliamente al indígena con el trabajo campesino.

Según lo anterior, el marco normativo y cognitivo de interacción sobre los pueblos indígenas en Guatemala se caracteriza por un alto grado de discriminación fundamentado en criterios raciales, sociales y étnicos, por lo que los principales afectados son los pueblos indígenas, a quienes además se les ubica todavía en la parte más baja del escalafón social.

La proyección sobre el otro de una imagen inferior o humillante puede deformar y oprimir hasta el grado en que esa imagen se internaliza. Puede constituir una forma de opresión. Ésa es la situación en Guatemala. (PNUD, 2005: 257).

En Guatemala aún se respira un aire de impunidad en relación con los crímenes cometidos en el pasado y en la sociedad persiste la intolerancia y la discriminación contra los indígenas. (Mendoza, 2001)

Como conclusión sobre las instituciones puede decirse que el profuso marco jurídico reglamentario que salvaguarda la participación de los pueblos indígenas se enfrenta a un marco normativo y cognitivo discriminatorio de los titulares del derecho. Por lo anterior, al igual que sucedió en Chiapas, en Guatemala también existe una “brecha institucional” en

cuanto a la desavenencia entre lo que establecen los distintos instrumentos jurídicos y reglamentarios y las percepciones de la población en general hacia los pueblos indígenas.

3.1.4 Resumen del espacio y área de acción de la política en el programa Municipios Democráticos

El espacio de la política en el programa Municipios Democráticos se caracteriza por contar con una economía frágil, un sistema político inestable y un sistema social precario. En primer lugar, aun cuando sus indicadores macroeconómicos se mantienen estables, la excesiva concentración del sector productivo en el sector primario, el predominio de una oligarquía rural, la marginación de una gran parte de la población del sistema económico, así como la baja recaudación fiscal, convierten a la economía de Guatemala en un sistema escaso en cuanto a producción, competitividad y consumo se refiere; mismo que se palia por la recepción de remesas pero se vuelve más dependiente, si cabe, de los recursos externos.

A su vez, las altas tasas de pobreza y desigualdad, así como la escasez de servicios e infraestructura básica para el total de la población, caracterizan a la guatemalteca como una sociedad precaria que, por si fuera poco, además está polarizada debido a actitudes discriminatorias por criterios de raza, economía y etnicidad.

En términos políticos, las históricas rupturas del orden constitucional mediante la violencia política, así como la debilidad institucional y la volatilidad del sistema de partidos políticos son claros indicadores de la fragilidad democrática del sistema político guatemalteco frente a enclaves autoritarios que, aunque la alternancia y la competencia electoral se mantienen, minan la democracia en el país, sobre todo en lo relativo al Estado de derecho.

La problemática de los tres ámbitos analizados se agudiza en los pueblos indígenas, los cuales padecen en mayor medida la exigüidad económica, la exclusión política, la marginación social y la discriminación cultural. No obstante, los indígenas, sobre todo mayas, han logrado conformar un movimiento político que ha reivindicado derechos colectivos e igualdad frente a otros sectores poblacionales en Guatemala.

El programa Municipios Democráticos es un proyecto de cooperación de la Comisión Europea que se circunscribe en el ámbito de la consolidación y modernización del Estado

mediante la descentralización de servicios, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana, con énfasis en la población indígena, en 12 de los 22 departamentos del país.

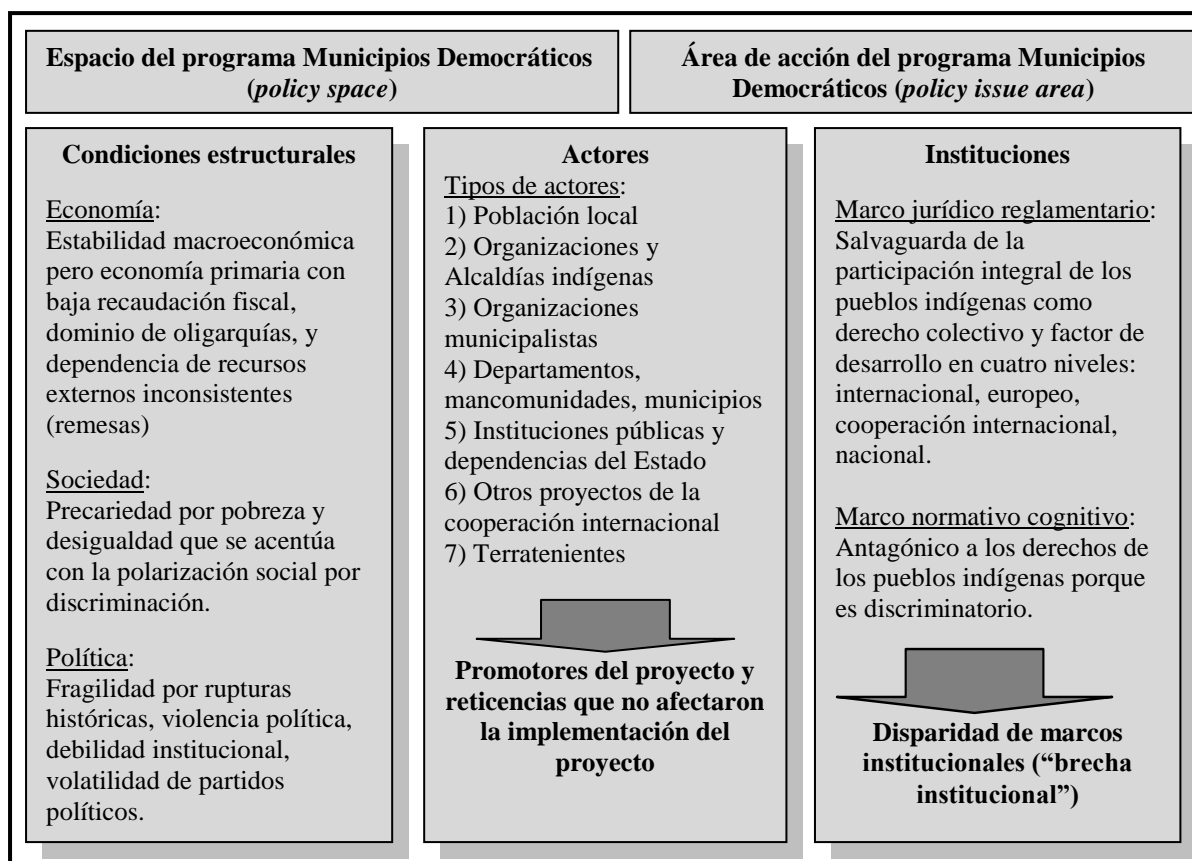
El área de acción del programa contó con diversos actores que participaron en el programa, ya sea desde una visión institucional (instituciones gubernamentales y dependencias del Estado), territorial (departamentos, mancomunidades y municipios), u organizativa (municipal, indígena, otros proyectos de cooperación al desarrollo). No obstante, esa diversidad, y a pesar de reticencias de algunos sectores (en especial, los terratenientes), el programa Municipios Democráticos no sólo no se enfrentó a posturas que afectaron su implementación, sino que además sumó promotores del proyecto, tales como los departamentos, las mancomunidades y los municipios, así como las instituciones públicas y dependencias del Estado.

El área de acción del proyecto también contó con un abundante marco jurídico reglamentario sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el mismo que se desglosó en cuatro niveles: internacional, europeo, de cooperación internacional, y nacional. En dicho marco destacan las amplias disposiciones reglamentarias y específicas sobre la consulta. No obstante, el marco jurídico se enfrenta a un marco normativo y cognitivo que, basado en el racismo como eje de discriminación, se opone a la implementación de los derechos de los pueblos indígenas. Tal desproporción fue categorizada como “brecha institucional”.

En resumen, el espacio y área de acción del programa Municipios Democráticos evidenció tanto factores en contra (condiciones estructurales y marco normativo cognitivo) como a favor de la política pública (actores y marco jurídico reglamentario) (ver Gráfico 3.3).

El programa Municipios Democráticos se insertó en el anterior espacio y áreas de acción a través de procesos propios (planteamientos, recursos, organización), elementos que son el objeto de análisis del siguiente apartado.

Gráfico 3.3. El contexto del programa Municipios Democráticos



Fuente: Elaboración propia

3.2 Características generales del programa Municipios Democráticos

El Programa de Apoyo a la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal de Guatemala (conocido también como Municipios Democráticos) fue un proyecto de desarrollo financiado y tutelado por la Comisión Europea y el gobierno de la República de Guatemala. En términos generales, su objetivo fue apoyar el proceso de democratización del Estado y la sociedad en Guatemala a través de una gestión descentralizada. La institución encargada de ejecutar el programa fue la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de Guatemala (SCEP).

El programa inició formalmente mediante el Convenio de Financiación N. GTM/B7-310/00/020, firmado entre la Comisión Europea y el gobierno de Guatemala el 12 de diciembre de 2003¹⁴⁰. El programa se firmó para una duración de cinco años, determinando su

¹⁴⁰.- Aunque en el programa operativo global del programa se indica que la ejecución comenzó con la llegada de la Asistencia Técnica Internacional, el 6 de diciembre de 2005. (PADFMG, 2005: XI).

finalización para el 31 de diciembre de 2008. El presupuesto de Municipios Democráticos se fijó en €25.000.000; los cuales serían erogados de la siguiente manera: €20.000.000 por parte de la Comisión Europea, y €5.000.000 por parte del Gobierno de Guatemala. Esto fue, 80% por parte del ente comunitario europeo y 20% por parte del gobierno de Guatemala.

El programa Municipios Democráticos se configuró en torno al objetivo general de “Contribuir al desarrollo de los procesos iniciados por el Estado y la sociedad guatemalteca en materia de democratización y convivencia política en una nación multiétnica y pluricultural, principalmente en lo que se refiere a la organización y el funcionamiento de las instituciones, a su reforzamiento y modernización, desde una perspectiva de gestión territorial descentralizada” (PADFMG, 2005: IX). Es decir, apoyar el fortalecimiento de las instituciones vinculadas al proceso de descentralización en Guatemala.

Asimismo, el programa contó con el objetivo específico de “Fortalecer las capacidades generales y sectoriales de las instituciones municipales y la gestión de las políticas públicas del Estado en el territorio, activando y consolidando en ese proceso las condiciones y los mecanismos que garanticen mejor su relación democrática con una sociedad más articulada y participativa” (PADFMG, 2005: XI-XII). Así, el programa se concentró en los Municipios como institución base del proceso de descentralización del Estado.

Para alcanzar sus objetivos, el programa planteó una estrategia de intervención sustentada en cinco componentes (PADFMG, 2005: IX):

- 1) Apoyar la articulación, diálogo, consenso y complementariedad de la institucionalidad pública y democrática, con otros actores relevantes en relación a los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal.
- 2) Fortalecer y dar coherencia al marco jurídico normativo que fundamenta el Estado de Derecho, particularmente en su nivel municipal y territorial.
- 3) Fortalecer y desarrollar las capacidades de los gobiernos municipales.
- 4) Apoyar al asociacionismo y la cooperación intermunicipal
- 5) Incentivar la participación social en la gestión municipal.

La estrategia del programa se enfocó en el fortalecimiento de los municipios y los actores mediante la participación y el diálogo sobre la base de un marco jurídico consistente.

Para la implementación de su estrategia, el programa Municipios Democráticos fijó dos procesos que dan cuenta del carácter participativo y asociativo que planteó el proyecto:

- a. La promoción y generación de alianzas, particularmente con el sector municipal y mancomunado.
- b. La ejecución de actividades mediante la terciarización, delegación, convenio o cooperación con entidades públicas municipales e intermunicipales que actúen en el territorio.

Además de los objetivos y estrategias, el programa incorporó cuatro ejes transversales en sus postulados básicos: 1) multi e interculturalidad, 2) género y juventud, 3) comunicación, 4) medio ambiente. El interés de la investigación se concentró en el primer eje transversal.

Con base en los planteamientos anteriores, el POG del programa Municipios Democráticos proyectó conseguir cinco resultados:

1. Alcance de una visión compartida y ampliamente consensuada sobre el proceso de descentralización y sobre los distintos roles de las instituciones y su actuación diferenciada, particularmente en el abordaje conceptual y metodológico de esos procesos.
2. Instrumentación e implementación de reformas al marco normativo e impulso de otros cambios y medidas para mejorar y modernizar los procesos de gestión municipal y territorial del Estado.
3. Fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades e instrumentos de administración y gestión de las entidades municipales, de modo que se favorezca la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
4. Impulso y fortalecimiento de formas e instrumentos de cooperación intermunicipal, así como mecanismos de coordinación y de asociación para la defensa y promoción de la autonomía, el desarrollo democrático y la gestión territorial de la interculturalidad.
5. Mejoramiento y/o establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y social institucionalizados en el ciclo de políticas públicas territoriales, desde los gobiernos municipales y otros instrumentos de gestión territorial.

A partir del Enfoque del Marco Lógico, el POG del programa Municipios Democráticos estableció Indicadores Objetivamente Verificables para evaluar la implementación del proyecto considerando tanto sus objetivos como los resultados esperados (ver Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7. Indicadores Objetivamente Verificables de Municipios Democráticos

| Lógica de acción | Indicadores Objetivamente Verificables | Fuentes de verificación |
|-------------------------|--|---|
| Objetivo General | Encuesta nacional comprueba el avance del proceso de descentralización medido por número de ministerios descentralizados y operando de manera autónoma en el territorio | Informes de las instituciones del Estado, Informe del Estado de la Nación, Informes institucionales locales, departamentales o regionales |
| Objetivo Específico | La población beneficiaria confirma a través de encuestas que su municipio está actuando con mayor responsabilidad y transparencia en cuanto a la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus servicios públicos y que esto ha contribuido a mejorar el nivel económico y social, su medio ambiente e integrar plenamente los intereses y necesidades de las mujeres, juventud y pueblos indígenas en el proceso de descentralización | Nuevas Leyes, Políticas, Reformas, Normas, Memorias Institucionales, Informes PNUD, BM, BID |
| Resultado 1 | <ol style="list-style-type: none"> 1. La SCEP logra una visión compartida del proceso de descentralización manifestada 2. La Agenda Legislativa integra explícitamente en cada reforma propuesta todas las recomendaciones principales que surgen del PEP. 3. Las instituciones del ejecutivo y los municipios llegan a acuerdos de cómo descentralizar nuevas competencias de forma coherente y consensuada 4. Al menos dos proyectos de reforma de ley de la Agenda Legislativa entran en el proceso de debate dentro del Congreso antes del fin de 2007 | Agenda Legislativa, Ante proyectos de ley y aprobadas, Informes de los Foros Recortes de Prensa, Actas de reuniones, Informes institucionales |
| Resultado 2 | <ol style="list-style-type: none"> 1. La población beneficiaria de al menos 50% de las municipalidades apoyadas por el PDFM confirma un aumento en el nivel de prestación de servicios, eficiencia administrativa y desarrollo social antes del final del Proyecto 2. Los funcionarios municipales han puesto en práctica los instrumentos y mecanismos para ejecutar sus actividades en una manera descentralizada y eficaz 3. Los partidos políticos promueven la descentralización, especialmente la democratización de los gobiernos municipales en la próxima campaña electoral y el partido ganador la aplica | Registros y Diarios, Agenda del Congreso, Informes del Programa, Sondeos, Actas y documentos de ley, Informes de gobierno y de organismos internacionales, artículos de prensa. Estudios específicos del Programa |
| Resultado 3 | <ol style="list-style-type: none"> 1. La población beneficiaria confirma su satisfacción en cuanto a su participación en la planificación territorial y al menos 50% están satisfechas con las actividades catastrales 2. Al menos 50% de la población meta confirma que el plan de desarrollo municipal está siendo ejecutado (articulado en forma de número de competencias aplicadas en relación con el código municipal; Mayor cobertura de servicios públicos; % gasto corriente coherente con presupuesto y plan de desarrollo; Aumenta gasto por habitante; Aumentan municipios que rinden cuentas; Aumentan número de planes municipales participativos que incorporan prioridades establecidas en COMUDES y COCODES). 3. Al menos 75% de los municipios registran una mejora en la captación de ingresos propios y su adecuada y transparente inversión y administración | Respuestas de los Sondeos, Indicadores de Gestión, Base datos del Programa, Registro Municipales, Informes de progreso planes de desarrollo, informes internos de los COCODES y COMUDES, y de los municipios. Estudios específicos del Programa |
| Resultado 4 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Población meta confirma que al menos 6 mancomunidades apoyadas por el PDFM está resultando en la gestión más eficiente del territorio y/o un servicio intermunicipal y que respetan el enfoque de género y juvenil así como la multiculturalidad 2. Aumento cada año en el número de competencias municipales ejecutadas o gestionadas a través de alguna forma de cooperación intermunicipal. | Ídem, Estatutos de mancomunidades documentos internos de las mancomunidades. Estudios específicos del Programa |
| Resultado 5 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas beneficiarios confirman en al menos 50% de los municipios cubiertos un aumento significativo de su incidencia en la elaboración de planes, presupuestos y proyectos locales, en la entrega de servicios públicos, en organización interna propia (indígenas) y en la gestión de su medio ambiente; 2. Aumenta número de instrumentos de gestión municipal que han sido elaborados o validados con la plena participación de la mujer, joven y población indígena | Sondeos, Encuestas, Informes internos, redes de comunicación, expedientes de prensa, Informes progreso del programa, informes indígenas y de AGAAI. Estudios específicos del Programa |

Fuente: Elaboración propia con base en (PADFMG, 2005: XXVI-XXVIII).

La ejecución del Programa se basó en Planes Operativos Global y Anuales¹⁴¹, los cuales, según lo mandató el POG, debieron ser aprobados tanto por la Contraparte como por la Comisión Europea antes de su puesta en marcha.

Con respecto a la metodología de trabajo, se estableció que el programa Municipios Democráticos debería tomar en cuenta:

- 1) Las capacidades ya instaladas en el Estado, particularmente en las mancomunidades y los municipios, y en el mercado (cooperación internacional, consultoras).
- 2) El desarrollo del concepto de “gana-gana”, es decir el logro del beneficio mutuo.
- 3) El desarrollo de la equidad de la mujer y la interculturalidad.
- 4) El desarrollo de nuevas capacidades a través de una metodología de “aprender haciendo” y de “cooperación horizontal” entre autoridades y personal técnico.
- 5) El desarrollo de una cultura de pactos, que favorezca la coordinación y la cooperación responsable. (PADFMG, 2005: 56-57)

El plan de actividades que la Entidad Gestora del proyecto diseñó se fundamentó en contratos operativos de servicios¹⁴², los cuales agrupan una serie de actividades específicas establecidas en función de los resultados esperados. Los contratos operativos de servicios, enunciados en la página web del programa¹⁴³, fueron:

1. Logro de una visión compartida de la descentralización.
2. Marco normativo y jurídico para mejorar la gestión municipal y territorial del Estado.
3. Apoyo a los partidos políticos al promover la descentralización y el fortalecimiento municipal.
4. Participación ciudadana y social de las mujeres y los jóvenes.
5. Planificación municipal e intermunicipal.

¹⁴¹ .- "Los Planes Operativos Anuales (POAs) detallan la ejecución de las actividades, el presupuesto anual y los calendarios de ejecución, así como la utilización de medios y los desembolsos por cada año de ejecución. Cada uno de los Planes Operativos Anuales será presentado por el Beneficiario a la Comisión Europea para su debida aprobación con una antelación de tres meses antes de la fecha final del último POA aprobado." (PADFMG, 2005: 60).

¹⁴² .- El Programa Operativo Global del programa identificó nueve contratos operativos. Sin embargo, la página web del programa (<http://www.municipiosdemocraticos.org/>) señaló la existencia de 11 contratos. Al final, sólo fueron 10 los contratos operativos que ejercieron funciones en el programa.

¹⁴³ .- http://www.municipiosdemocraticos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=57&Itemid=54 [Consultada el 09-05-08]

6. Formación y capacitación en la gestión municipal e intermunicipal.
7. Fortalecimiento de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), y la Asociación de la Mujer en el Gobierno Municipal (ASMUGOM).
8. Participación indígena en la gestión municipal.
9. Mejorar la gestión municipal y territorial del Estado en temas ambientales.
10. Fortalecimiento y seguimiento de las capacidades institucionales en la gestión municipal e intermunicipal y en sus entidades asociativas nacionales.
11. Integración de jóvenes universitarios a la gestión pública municipal del territorio.

Dada su vinculación con aspectos de los pueblos indígenas de Guatemala, los contratos operativos 7 y 8 fueron relevantes en la investigación de campo.

De esta forma, el programa planteó intervenir en dos niveles territoriales de Guatemala: a) el nivel de institucionalidad central: Gobierno, Congreso, Asociatividad Municipal y partes sociales organizadas en diferentes niveles, y b) el nivel de institucionalidad territorial-local: municipios, mancomunidades, Alcaldías y autoridades indígenas.

El área geográfica de intervención del programa se configuró en torno a seis regiones, las cuales se extienden sobre una superficie total de 50.400 kilómetros cuadrados, con una población estimada en 6, 182,000 habitantes (PADFMG, 2005: XI). Las seis regiones fueron seleccionadas a partir de nueve características (PADFMG, 2005: 12-13):

- 1) zonas afectadas por el conflicto armado interno;
- 2) alto índice de población indígena;
- 3) alto índice de pobreza;
- 4) población afectada por situaciones de alta inseguridad alimentaria;
- 5) existencia de condiciones para promover procesos de coordinación para la gestión intermunicipal y la implementación de servicios públicos o iniciativas de desarrollo económico, social o cultural;
- 6) implementación de programas o iniciativas de cooperación de la Unión Europea o estados miembros;
- 7) zonas donde la Comisión Europea ha desarrollado programas especialmente vinculados con la línea de seguridad alimentaria;
- 8) zonas en las cuales el Gobierno de Guatemala desarrolla políticas y programas para la consolidación de la institucionalidad municipal y los procesos de descentralización; y

9) ubicación de los programas de implementación próxima por parte de la Comisión Europea.

A continuación se enlistan y describen las regiones donde el programa se implementó¹⁴⁴:

Región 1: Quetzaltenango, Norte de Retalhuleu y sur de San Marcos

Región 2: Quiché

Región 3: Totonicapán y Sololá

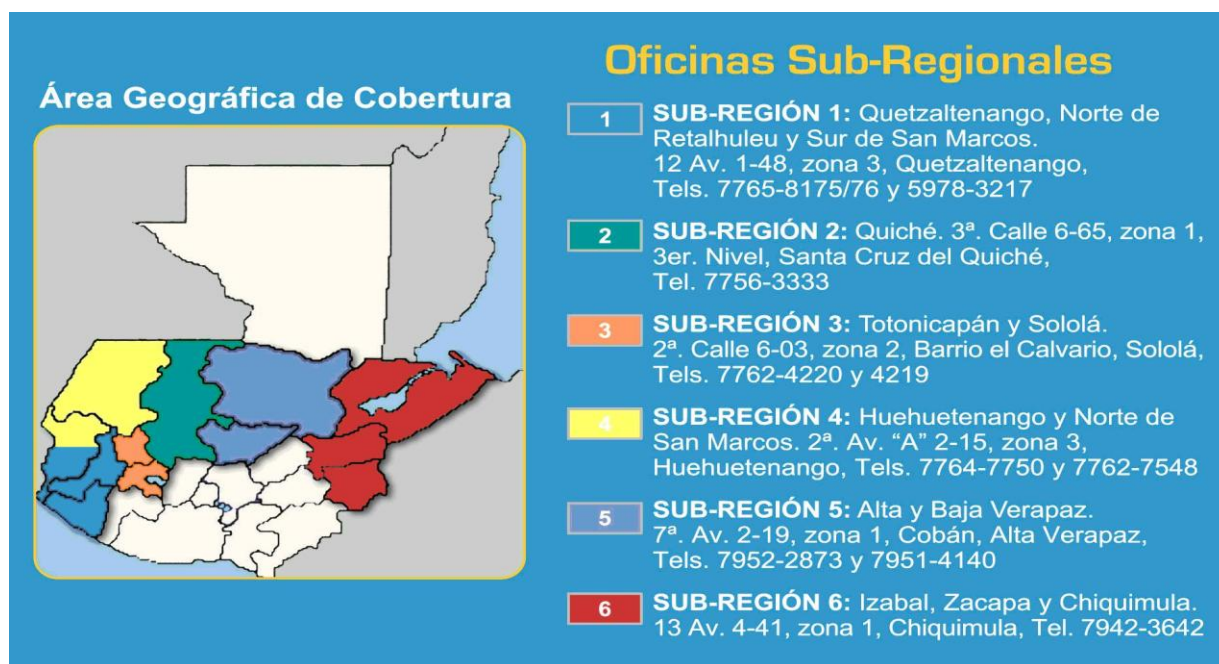
Región 4: Huehuetenango y Norte de San Marcos

Región 5: Alta Verapaz y Baja Verapaz

Región 6: Izabal, Zacapa y Chiquimula

La sede del programa se ubicó en la ciudad de Guatemala.

Mapa 3.2. Cobertura geográfica del programa Municipios Democráticos



Fuente:

http://www.municipiosdemocraticos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=87

[Consultada el 09-05-08].

¹⁴⁴.- Los datos sobre población indígena por cada departamento se obtuvieron del XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación, datos disponibles en la página web del Instituto Nacional de Estadística Guatemala: http://www.ine.gob.gt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=92 [Consultada el 12-05-08]. A su vez, los datos sobre pobreza tienen su fuente en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, (ENCOVI) 2006. Datos también disponibles en la página web del Instituto Nacional de Estadística: http://www.ine.gob.gt/index.php?view=article&catid=41%3Aeconomia&id=126%3Aencuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2006&option=com_content&Itemid=63 [Consultada el 12-05-08].

Región 1: Quetzaltenango, Norte de Retalhuleu y sur de San Marcos

Es un territorio que fue afectado severamente por el conflicto armado. La región cuenta con un alto porcentaje de población indígena, llegando inclusive a superar el 50% en Quetzaltenango. La pobreza es un fenómeno muy presente en la zona: 65% de la población total de San Marcos es pobre (entre la población de ascendencia indígena, el porcentaje aumenta al 78,1%), 50,4% en Retalhuleu (59,8% entre la población indígena) y 44% en Quetzaltenango (que aumenta al 54,9% entre la población indígena).

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se establecieron Mesas de Concertación para el seguimiento de dichos compromisos, con participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado. La participación indígena asociativa es importante: existen Consejos Mayas y se han formado coordinadoras de asociaciones de mujeres.

Región 2: Quiché

Fue uno de los departamentos que más sufrió las consecuencias del conflicto armado. Su población indígena corresponde al 88,7% del total de sus habitantes. El porcentaje de pobres con respecto a la población total es del 81%. Entre indígenas, el porcentaje aumenta al 84,4%.

Las organizaciones indígenas han constituido la Red de Organizaciones e Instituciones Mayas de El Quiché. En el Departamento existen Alcaldías Indígenas, mismas que en algunos municipios como Chichicastenango, Zacualpa y San Andrés Sajcabajá, desarrollan su actividad coordinándose con las corporaciones municipales.

Región 3: Totonicapán y Sololá

Son dos de los departamentos con mayor índice de población indígena en Guatemala: 98,29% en Totonicapán y 96,18% en Sololá. Asimismo, los porcentajes de población pobres son de los más altos en toda Guatemala: en Sololá el 74,6% de la población es pobre (aumenta al 77,4% entre pobladores de ascendencia indígena), mientras que en Totonicapán el porcentaje total de pobreza es del 71,9% de la población (72% en pobladores indígenas).

En los dos departamentos perviven las Alcaldías Indígenas integradas por cofrades de los municipios que funcionan paralelamente con la Alcaldía oficial. Por otra parte, la mayoría de los alcaldes de la región son indígenas. En Sololá se conformó el Consejo Departamental de los Pueblos Indígenas que forma parte del Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas.

Región 4: Huehuetenango y Norte de San Marcos

Son de las regiones más afectadas por el conflicto armado. En Huehuetenango la población indígena corresponde al 62,85% del total de su población. Además, este Departamento es uno de los más pobres del país: 71,3% de su población (cifra que aumenta al 84,3% entre las poblaciones indígenas).

En Huehuetenango se conformó la Mesa Departamental de Concertación y Seguimiento de los Acuerdos de Paz con participación de instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Es un lugar donde la participación indígena ha sido numerosa. En este Departamento también se constituyó el Consejo de Pueblos Mayas Chinab´jul, integrado por representantes de las 9 comunidades lingüísticas.

Región 5: Alta Verapaz y Baja Verapaz

Ambos departamentos fueron aquejados por el conflicto armado. La población indígena representa la mayoría en ambos: en Baja Verapaz asciende al 58,24% del total de población mientras que en Alta Verapaz llega hasta el 92,53%. Los datos sobre pobreza también son altos en estos departamentos. En Alta Verapaz, la población pobre llega hasta el 78,8% (87,1% entre poblaciones indígenas), mientras que en Baja Verapaz la población pobre es de un 70,4% respecto del total (80,9% entre pobladores indígenas). En ambos departamentos también existen organizaciones indígenas. En Alta Verapaz se ha constituido una instancia de consenso del Pueblo Maya de Alta Verapaz y una red de mujeres.

Región 6: Izabal, Zacapa y Chiquimula

En Zacapa se iniciaron los primeros enfrentamientos del conflicto armado que posteriormente se desplazaría a otras regiones del país. Es una región con población mayoritariamente mestiza. La población indígena presenta los siguientes porcentajes: 22,77% en Izabal, 15,1% en Chiquimula, y 0,57% en Zacapa. Aun así, los datos sobre pobreza superan en todos los casos a la mitad de la población, aumentando considerablemente cuando se miran entre indígenas: el porcentaje de población pobre en Izabal es del 51,7%, pero aumenta al 82% entre poblaciones indígenas; en Zacapa el porcentaje de pobres es del 53,9% respecto al total de la población, pero el 92,1% de los indígenas son pobres; finalmente, en Chiquimula el 59,5% de su población es pobre, dato que aumenta hasta el 87,3% entre los indígenas. Es una

región con varias organizaciones indígenas, entre ellas, una organización de mujeres garífunas y la Asociación para el Desarrollo Integral y el Consejo indígena Maya Ch'orti'.

El siguiente cuadro muestra el número de municipios, comunidades lingüísticas, presencia de la cooperación internacional y nombre de las mancomunidades en cada una de las seis regiones de trabajo del programa Municipios Democráticos.

Cuadro 3.8. Datos sobre las regiones del programa Municipios Democráticos

| Subregiones | Nº. municipios. | Comunidades Lingüísticas | Presencia cooperación internacional | Nombre de mancomunidades |
|---------------------|-----------------|---|--------------------------------------|--|
| Subregión 1 | 43 | | | |
| Quetzaltenango | 24 | K'iche', kaqchikel, mam, Tz'utujil, Sikapaquense | GTZ | AMUNOQ |
| Norte de Retalhuleu | 7 | K'iche', kaqchikel, mam | | |
| Sur San Marcos | 12 | Mam, sikapakense | | ADIMAM |
| Subregión 2 | 21 | | | |
| Quiché | 21 | K'iche' e Ixil | MOVIMONDO | Convergencia de los 8, MUNICOPAZ |
| Subregión 3 | 27 | | | |
| Totonicapán | 8 | K'iche', Kaqchikel y Tz'utuil | PNUD | |
| Sololá | 19 | | | |
| Subregión 4 | 48 | | | |
| Huehuetenango | 31 | Q'anjob'al, Chuj, Akateco, Awakateco, Mam, Tektiteko, K'iche' | PNUD | MANSOHUE, AMUDESC, Mancomunidad Huista |
| Norte de San Marcos | 17 | Tektiteko, Mam | | ADIMAM |
| Subregión 5 | 22 | | | |
| Alta Verapaz | 14 | Q'eqchi' | PNUD | |
| Baja Verapaz | 8 | Poqomchi' y Achi' | | Convergencia de los 8 |
| Subregión 6 | 26 | | | |
| Chiquimula | 11 | Ch'orti' | AECI | Mancomunidad para el desarrollo de la cuenca Copan Ch'orti |
| Zacapa | 10 | | Cooperación Descentralizada española | Mancomunidad del Nororiente |
| Izabal | 5 | Garífuna y Q'eqchi' | | PNUD |

Fuente: (PADFMG, 2005: 15)

En las regiones anteriormente descritas fue donde se implementó el programa Municipios Democráticos. En el siguiente apartado se examina su desempeño a partir del análisis a las fases del proyecto y la organización gestora del mismo.

3.3 Esquema de fases del proyecto y organización gestora del programa Municipios Democráticos

Dada su condición de proyecto de desarrollo, el programa Municipios Democráticos es factible de ser analizado en el ámbito de las políticas públicas. Así, en este apartado se estudian las fases de formulación, implementación y evaluación del programa, así como su organización gestora.

3.3.1 La formulación del programa Municipios Democráticos

Tal como se dispuso en el capítulo metodológico, en esta fase se estudia la formulación de la política (formación de la agenda, estilo *-policy style-* y tipo de políticas) y del diseño de la política pública (relevancia, pertinencia y coherencia interna), de manera que dichos elementos se desarrollan en los siguientes apartados.

A) Agenda, estilo y tipo de políticas

El programa Municipios Democráticos, en cuanto proyecto de desarrollo de la cooperación internacional de la Comisión Europea, se constituyó en Guatemala para apoyar a la democratización del Estado y la sociedad a través de una gestión descentralizada. Es decir, el apoyo a la democratización del Estado mediante la transferencia de atribuciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales para dotarlos de poder de decisión. En dicho objetivo, la participación indígena en la gestión municipal y el enfoque de multi e interculturalidad fueron considerados como parte integrante en el diseño del programa.

Por el lado de la descentralización, el origen de este proceso se sitúa en los inicios de la transición democrática guatemalteca, fechada en 1985, pues fue a partir de entonces cuando el

país entró en un proceso de democratización y modernización del Estado que ha implicado la reorganización de sus estructuras políticas y administrativas. Así lo reconoció el POG del programa:

En definitiva, aún con sus dificultades y contradicciones, se presume una manifiesta intención (voluntad política) de promover y concretar un nuevo marco de organización y gestión del Estado y, consiguientemente, de un nuevo tipo de relaciones del Estado y la sociedad, que se define como pluricultural y multiétnica. (PADFMG, 2005: 7)

Posteriormente, el proceso de descentralización en Guatemala obtuvo un trascendental referente en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales postularon la necesidad de impulsar cambios político institucionales para modernizar y diseñar un nuevo perfil de Estado. Precisamente, como parte cardinal de dichos cambios, los Acuerdos de Paz reconocieron a los municipios de Guatemala como espacios privilegiados para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la consolidación de los procesos democráticos.

El proceso de descentralización de la administración pública comenzó formalmente en 2002, seis años después de firmados los Acuerdos de Paz, con la aprobación de tres leyes y dos reglamentos que le otorgaron un marco jurídico específico al proceso: la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización y el Código Municipal; por el lado de los reglamentos, el Reglamento de la Ley General de Descentralización y el Reglamento de la Ley de Consejos.

A partir de la confección de un marco jurídico específico, se formuló una Política Nacional de Descentralización, que se estructuró en torno a la transferencia de competencias y atribuciones, recursos económicos y poder de decisión desde el Gobierno Central hacia los municipios. En esa política se contempló la coordinación de esfuerzos entre el gobierno central, los gobiernos municipales, la sociedad civil, la iniciativa privada y otros agentes del desarrollo local para, entre otras metas, mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos, transparentar el gasto público, promover la participación activa, y mantener la identidad cultural de los pueblos (PADFMG, 2005: 9)

De esta manera, el programa Municipios Democráticos se inserta como un proyecto de cooperación financiado por la Comisión Europea para apoyar a la política pública de

descentralización del Estado guatemalteco. Como ya fue especificado en la sección anterior, el apoyo del programa Municipios Democráticos al proceso de descentralización del Estado guatemalteco implica fundamentalmente la promoción y el acompañamiento a los procesos de descentralización, el reforzamiento y promoción de las iniciativas de coordinación entre instituciones y sectores implicados, la promoción del desarrollo social y económico de las zonas más desfavorecidas, así como el fortalecimiento de los modelos de participación y gestión de las comunidades, la sociedad civil y los municipios. Es decir, haciendo énfasis en las municipios, fortalecer el marco legal y administrativo estatal a partir de reforzar las capacidades de las instituciones y los sectores vinculados a este proceso de modernización del Estado guatemalteco.

Lo que nos interesa es fortalecer. Nuestra teoría era decir “ya hay una serie de competencias que tienen que hacer los municipios, lo que nos interesa es fortalecer esa capacidad, no perdernos en trasladar nuevas competencias”, porque aquí el tema de descentralización era todo el rato “si, educación, si salud...” (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

En ese apoyo del programa a los procesos de descentralización, la participación de la población indígena desde un enfoque de multi/interculturalidad fue un aspecto relevante para la formulación y diseño del proyecto. Sin embargo, tal cometido resultó un desafío de gran envergadura dado que las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala tienen una historia ambigua y contradictoria, pues históricamente ha sido el Estado quien ha actuado como protector y amenaza directa de la población indígena. (Mentzeen, 2007).

En un análisis de la historia de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en Guatemala, éstas pueden agruparse en cuatro etapas según la orientación del Estado:

1. Asimilacionista tutelar (1945-1956).- Periodo en el que se institucionaliza la atención del Estado a los pueblos indígenas mediante el enfoque de su asimilación al grueso de la Nación guatemalteca con la creación del Instituto Indigenista de Guatemala en 1945. Esta breve etapa culmina con una reforma agraria aprobada en 1952, en la cual se expropiaron tierras a los terratenientes y se le distribuyeron a los campesinos y las comunidades indígenas, lo que provocó un golpe de Estado en 1945.

2. Represiva tutelar (1956-1996).- Etapa caracterizada por la violenta represión del Estado guatemalteco hacia los pueblos indígenas mientras que simultáneamente mantenía un modelo de atención tutelar que comenzó a dar muestras de agotamiento. De entre las acciones relevantes, se destaca que el artículo 110 de la Constitución de 1956 declaró de interés público el fomento de una política integral para promover el desarrollo de la cultura y el mejoramiento económico y social de los grupos indígenas. Asimismo, en 1982 se reconoció la diversidad étnica del país. En 1984 se fundó el Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBEI), una de las instituciones con trabajo más amplio y efectivo en torno a los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Por su parte, la Constitución de 1985 reconoció por primera vez de forma expresa que los mayas forman parte de Guatemala y se habló de la responsabilidad del Estado de proteger a las comunidades indígenas, sus tierras y sus cooperativas. En 1986 se fundó una institución oficial para idiomas mayas: la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. En 1991 se creó el Consejo de las Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), una red de organizaciones indígenas muy diversas. En el año 1994 se refundó el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, (FODIGUA) como interlocutor para el Fondo Indígena internacional. En 1995 el PRONEBI se convirtió en la primera Dirección General para la Educación Bilingüe en el Ministerio de Educación. Este periodo concluye con la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en 1996.

3. Bases para los derechos colectivos en la estructura estatal (1996-1999).- Luego de la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, como parte de los Acuerdos de Paz, se elaboró un proyecto de ley para introducir las reformas constitucionales propuestas en los Acuerdos pero ésta fue rechazada mediante referéndum en el año 1999¹⁴⁵. En ese periodo se creó la Procuraduría de Derechos Indígenas dentro de la Procuraduría de Derechos Humanos (1998) y se fundó la Defensoría de las Mujeres Indígenas contra la violencia y la discriminación (DEMI), como institución estatal autónoma (1999)¹⁴⁶.

4. Políticas con énfasis cultural y nuevos intentos de derechos colectivos (2000 a la fecha).- Luego del fracaso en la incorporación constitucional de derechos de los pueblos indígenas,

¹⁴⁵.- Para Casaús, el fracaso del proyecto de ley en el referéndum de 1999 se debió a que el discurso sobre “los mismos derechos para todos” se contrapuso con éxito a los supuestos privilegios a los indígenas que significarían las reformas constitucionales. (Casaús Arzú, 2000).

¹⁴⁶.- La DEMI fue creada en julio de 1999 con el objetivo de atender situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena y promover acciones de defensa, pleno ejercicio de sus derechos y propuestas de políticas públicas. La DEMI tiene un consejo consultivo de representantes maya, garífuna y xinca y una responsable nombrada por el presidente de la República.

institucionalmente se realizaron algunos avances enfocados en el área de derechos lingüísticos y culturales en el sector educativo y, sobre todo, se han vuelto a realizar algunos esfuerzos para fortalecer el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, tales como el documento rector de las políticas públicas en Guatemala sobre los pueblos indígenas. Sin embargo, como lo reconoció el Relator de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la implementación del Acuerdo peligra por el deficiente apoyo institucional y el reducido presupuesto destinado por el gobierno de Guatemala (Stavenhagen, 2007).

En este último periodo se creó una Dirección General para la Educación Bilingüe Intercultural en el Ministerio de Educación, con la cual la Educación Bilingüe Intercultural ha alcanzado aproximadamente a una cuarta parte de los escolares mayas.(Meentzen, 2007: 88). Además, en el año 2000 se nombró a la primera Ministra indígena en la historia de Guatemala para el Ministerio de Cultura. En 2002 se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA). Asimismo, mediante una nueva Ley para las Lenguas Nacionales, en 2003 se reconoció oficialmente a las lenguas mayas, xinka y garífuna promoviendo su uso en la administración pública. Por su parte, en 2003, funcionarios de diversas instituciones públicas crearon una instancia de coordinación no oficial: la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado, que en 2005 publicó la “Agenda Pública hacia los pueblos indígenas 2005-2012”, la cual hace un planteamiento estratégico para orientar las acciones por un colectivo de instituciones del Estado con el fin de atender las demandas sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas en el marco de los Acuerdos de Paz. La Agenda Pública contiene ejes estratégicos y lineamientos de trabajo para políticas públicas, para una reforma del Estado, para la lucha contra la discriminación y el racismo y para un presupuesto nacional. (Mentzeen, 2007: 92-93). Sin embargo, lo más relevante sucedió en 2005, con la promulgación de la Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que declara a los Acuerdos de Paz como parte oficial de la política nacional. Así, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas adquirió validez como la primera política oficial para los pueblos indígenas.

Según los periodos analizados, aunque cuentan con organismos y programas puntuales, las políticas públicas para los pueblos indígenas en Guatemala se muestran desarticuladas e inconsistentes, pues no existe una única institución pública responsable de su coordinación, pues en su lugar se formó una especie de red de mini-instancias públicas, responsables de la formulación e implementación de diferentes partes de las políticas públicas para los pueblos

indígenas contenidas en los Acuerdos de Paz, cuya lógica y coherencia entre sí es sumamente difícil de comprender. (Mentzeen, 2007: 80).

Es decir, si bien es cierto que en Guatemala hay organismos para tareas específicas (como la lucha contra la violencia hacia mujeres indígenas –DEMI-, la discriminación y el racismo contra la población indígena –CODISRA-, y un fondo indígena –FODIGUA-) no existe una política pública general que enmarque y oriente las acciones públicas a favor de los pueblos indígenas.

Como ya fue argumentado en la sección respectiva, el marco normativo cognitivo no resulta favorable para dichas políticas, por lo que tienen escasa prioridad en la agenda pública, lo que se demuestra en el deficiente apoyo presupuestario a las poblaciones indígenas.

El apoyo que se le da a la fecha a municipios con extrema pobreza, con alto porcentaje de población indígena, y alto porcentaje rural, no recibe un aporte constitucional significativo como para poder realmente cubrir y atender todas las prioridades de su plan municipal de desarrollo. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

En este sentido, el sector de la cooperación internacional ha sido un espacio donde se ha trabajado para la hechura de políticas públicas enfocadas a los pueblos indígenas guatemaltecos.

La política pública de descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala se puede caracterizar siguiendo la clasificación de Lowi (2007) como política constitutiva en la medida que implica tanto modificaciones del sistema administrativo como en la jurisdicción gubernamental. Asimismo, aunque fue un tema que comenzó a tomar interés en los últimos años, la descentralización ha sido considerada por diversos actores políticos como un proceso fundamental para el Estado guatemalteco, por lo tanto, la descentralización y el fortalecimiento municipal forman parte de la Agenda Institucional de Guatemala. La política pública al respecto ha seguido un estilo más enfocado a cuestiones reactivas y consensuales.

A su vez, según las cuatro etapas descritas, las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en Guatemala han sido del tipo regulativas y redistributivas pues, aun con su

inconsistencia y desarticulación, han abordado cuestiones de derechos humanos e integración y desarrollo social, insertándose de esa manera en una arena conflictiva donde contraponen intereses de grupos políticos y sociales.

En cuanto a la formación de la agenda pública, las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas han sido contradictorias debido a que, aunque discursivamente se ha identificado a dicho sector poblacional como parte de la atención pública habitual, estos no cuentan con un apoyo sólido y consistente por parte de la sociedad y los actores políticos guatemaltecos; en esa medida, están a medio camino de las Agendas Sistémica e Institucional.

Como fue descrito en la caracterización de sus periodos respectivos, las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas se han producido en su mayoría a partir de modelos tutelares y asimilacionistas, los cuales inclusive han utilizado la violencia política llegando a la paradoja durante el primer quinquenio de 1980 de incorporar a diez representantes de diversos grupos lingüísticos en el Consejo de Estado y, al mismo tiempo, crear unidades paramilitares para la represión de comunidades indígenas. Es decir, el estilo de políticas ha sido reactivo e impositivo, a pesar de la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas.

Sin embargo, el programa Municipios Democráticos diseñó una intervención que, además de coadyuvar en el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, también tuvo el objetivo de apoyar la participación de los pueblos indígenas en Guatemala. En la siguiente sección se estudia la racionalidad y coherencia en el diseño de su proyecto.

B) El diseño del programa Municipios Democráticos

B1) El proceso de formulación de Municipios Democráticos

Como resultado del Memorando de Entendimiento firmado en 2001 entre la Comisión Europea y el gobierno de Guatemala se estableció el “Mesodiálogo-Guatemala”, el cual fue un mecanismo y espacio de discusión entre la Comisión Europea, la sociedad civil guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales europeas, el gobierno de Guatemala y

los Estados miembros de la Unión Europea para conseguir un mayor impacto en la política de cooperación en el país¹⁴⁷.

En el seno del Mesodiálogo se conformó una Subcomisión de Descentralización, la cual, como lo reconoce el propio POG del proyecto, permitió generar insumos para el proceso de identificación del programa Municipios Democráticos. En esa Subcomisión, y como parte de la estrategia de cooperación de la Comisión Europea en Guatemala, se planteó formular proyectos que atendieran tres ejes que fueron considerados prioritarios por la cooperación europea: consolidación y democratización del Estado de Derecho y promoción de los derechos humanos, Descentralización y desarrollo local, y apoyo al sector productivo¹⁴⁸.

Este mesodiálogo, cabalmente, era como un espacio de ir validando las diferentes secuencias que lleva la vida de un proyecto o programa en la Unión Europea. Nosotros entendimos de que, por lo tiempos, este mesodiálogo empezó a debilitarse, y prácticamente a desaparecerse, cuando el programa éste empezaba a agarrar forma. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

En esa época también había todo un proceso de diálogos, lo que le llamaban mesodiálogo (...). Una de las mesas era la mesa de descentralización, y dentro de mesodiálogo entiendo que se presentaron éstos proyectos, la idea era hacer como una especie de trilogía de proyectos: uno dirigido a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales, sobre todo su capacidad de planificación, su capacidad de administración, su capacidad de manejo de servicios públicos, la capacidad de formular de manera más o menos participativa políticas públicas municipales, e incentivar la apertura de espacios de participación y de diálogo, tanto con pueblos indígenas como con la ciudadanía en general. Otro proyecto era el proyecto Tinamit, que se concentra más en sociedad civil. Entonces nosotros, supuestamente, llegábamos hasta el nivel de comunes, hasta el Consejo Municipal de Desarrollo, que es uno de los espacios previstos en la Ley de Consejos para la participación a nivel municipal, y ellos tenían que concentrarse en la parte de fortalecer capacidades en la organización, en las organizaciones sociales, en la sociedad civil. Y la otra rama de esta trilogía de proyectos era un proyecto de desarrollo local, que ya la idea de este proyecto de desarrollo local era que, de alguna manera, generase y aportase recursos a impulsar todos los planes y políticas que hubiésemos apoyado nosotros ya con una sociedad organizada, de una manera más efectiva. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

¹⁴⁷.- El Mesodiálogo se inició en el año 2000 y se clausuró en el 2005.

¹⁴⁸.- En la práctica, los tres proyectos se formularon e implementaron en fechas distintas. Tinamit y el programa de Desarrollo Rural comenzaron a implementarse tiempo después de Municipios Democráticos.

En el año 2002 se llevaron a cabo las misiones de identificación y formulación del proyecto¹⁴⁹ que desembocaron en la aceptación del mismo y en la firma del Convenio de Financiación del programa, firmado el 12 de diciembre de 2003 por la Comisión Europea y la SCEP.

B2) Relevancia, pertinencia y coherencia interna de los planteamientos del programa Municipios Democráticos

En esta subsección se estudian los planteamientos del proyecto analizando la adecuada identificación de los problemas y el público objetivo (relevancia), la calidad en la formulación de los objetivos (pertinencia) y la racionalidad entre metas y recursos (coherencia interna).

B2.1) Relevancia

En la identificación de problemas, el POG del programa Municipios Democráticos se enfocó en el tema en el cual se circunscribe el proyecto, esto es, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Por lo anterior, el POG del programa sólo realizó un somero repaso del contexto político, social y económico de Guatemala que, a la luz de la complejidad del país, resulta escaso e incompleto. De esta forma, en aras de una formulación adecuada al contexto guatemalteco, se evidenció la necesidad de contar con un análisis profundo de los actores, medios y procesos concurrentes en los conflictos políticos, sociales, económicos y culturales que se viven en el país, más que la mera descripción de cifras, sin referencia a las fuentes, que el POG del programa Municipios Democráticos presentó como “Contexto” en cuatro párrafos.

Tal insuficiencia en la identificación de problemas es reconocida inclusive por la propia Comisión Europea la cual, en su Documento de Estrategia de País Guatemala 2007-2013, señala que una de las lecciones aprendidas de sus programas ejecutados hasta ese momento en el país es que:

¹⁴⁹.- Sobre esas misiones no se obtuvo mayor información pues no hubo acceso a los documentos generados por las mismas. Así lo aseguró el propio Jefe de la Asistencia Técnica Internacional: “Hubo una primera misión, entiendo de identificación, la cual no tuvimos acceso, luego hubo una segunda misión de formulación en el año 2002, que sí tuvimos acceso a sólo una parte del documento”. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

En algunos casos los proyectos muestran deficiencias: la fase de identificación de prioridades y objetivos a menudo subestima la complejidad de la situación, lo cual resta eficiencia a la implementación del proyecto. (CUE, 2007: 19)

Especialmente trascendental es la ausencia de análisis sobre los actores, su relevancia e influencia, tanto en el desarrollo social en general, como en el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal que ha emprendido Guatemala pues, si bien es cierto que el POG enfocó su problematización en el tema de la descentralización, ésta también careció de un señalamiento específico de los actores que la afectan, y no sólo de los vacíos legales, institucionales y asociativos. Esto es, que tanto para el contexto general como para el específico de la descentralización y el fortalecimiento municipal, el POG del programa careció de un necesario análisis político centrado en los actores, situación de cardinal importancia en la práctica. Así lo señaló una gestora del programa:

Pero como aquí hay dos factores que limitan la verdadera descentralización: que es, el poder político concentrado en pocos, y el poder económico. Ya, porque las dos cosas son básicas para la descentralización. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Además de que el POG estableció la multi e interculturalidad y la participación de los indígenas como uno de sus ejes transversales, los gestores del programa tuvieron claro que esta cuestión de los pueblos indígenas era muy relevante en el proyecto:

Este enfoque, lo que se puede decir es que nosotros trabajamos desde la estrategia del país de Guatemala. Ahí se definen varias prioridades, y entre otras se ha definido, dentro de la primera cohesión social, dos grupos prioritarios, que son pueblos indígenas y jóvenes. Ese es, y en la misma estrategia se define también el apoyo a los pueblos indígenas como tema transversal. (Entrevista con Susana Daag. Task Manager en proyectos de Derechos Humanos en la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Nuestro proyecto nace en una estrategia que viene fundamentada en los Acuerdos de Paz, entonces la idea es también generar un estado, apoyar, contribuir, porque eso es uno que hacemos, nuestro objetivo general es contribuir a fortalecer un Estado pluricultural, democrático, y de alguna forma más descentralizado, y que tenga un profundo respeto a los pueblos indígenas y a la participación de las mujeres también. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Sin embargo, a pesar de lo declarado por los gestores del programa, el POG no presentó ningún análisis sobre la situación de los pueblos indígenas que fundamentara la actuación del proyecto en ese tema. De hecho, lo más cercano fue una descripción de asociaciones indígenas por cada una de las regiones que fueron territorio de implementación del proyecto, lo cual sirvió como exploración del estado organizativo del movimiento indígena desglosado por departamentos, pero fue insuficiente como diagnóstico guía para los objetivos, indicadores y estrategias de implementación de un proyecto de desarrollo.

Por el plan operativo global que se maneja, creo yo que en todos los programas y proyectos, es de que, tanto desde el diagnóstico, como dentro de la propuesta misma se obvió, o no se le dio importancia, al contexto guatemalteco que es multicultural, y no se le dio mucho, o no se le valoró igual la importancia del enfoque de género. Y esto, la opinión era porque, si tienes oportunidad de ver el POG, no te dice mucho al respecto. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

B2.2) Pertinencia

Los planteamientos básicos del programa Municipios Democráticos se estructuraron en torno a un objetivo general, un objetivo específico y cuatro ejes transversales; todo ellos, vinculados al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal del Estado guatemalteco.

El objetivo general fue contribuir al desarrollo de los procesos iniciados por el Estado y la sociedad guatemalteca en materia de democratización y convivencia política en una nación multiétnica y pluricultural, principalmente en lo que se refiere a la organización y el funcionamiento de las instituciones, a su reforzamiento y modernización, desde una perspectiva de gestión territorial descentralizada. El objetivo específico, por su parte, fue fortalecer las capacidades generales y sectoriales de las instituciones municipales y la gestión de las políticas públicas del Estado en el territorio, activando y consolidando en ese proceso las condiciones y los mecanismos que garanticen mejor su relación democrática con una sociedad más articulada y participativa. Los cuatro ejes transversales fueron: 1) multi e interculturalidad, 2) género y juventud, 3) comunicación, 4) medio ambiente (PADFMG, 2005).

Tanto el objetivo general como el objetivo específico del programa fueron acordes con el diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Guatemala. Es decir, en la identificación de problemas se destacó la relevancia de la descentralización para la democratización y el fortalecimiento del Estado, así como los aspectos institucionales y asociativos que es necesario atender para apoyar el proceso de descentralización. En ese sentido, la formulación de los objetivos y su énfasis en el fortalecimiento municipal fueron consistentes con los planteamientos de los problemas y con la intención del programa Municipios Democráticos de apoyar a la ley de descentralización de Guatemala.

Somos un proyecto, un programa que es el apoyo a una ley de política pública del Estado, la Ley de Descentralización y, en este caso particularmente, fortalecimiento a los municipios. (Entrevista con Ida Pierotti. Coordinadora de Asistencia Técnica del contrato operativo 8, programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 07-03-08).

La razón de ser del programa hoy es fortalecimiento municipal en todo lo que tenga que ver con su capacidad técnica, y todo lo necesario que se deba ir haciendo en fortalecer esa capacidad técnica. Entonces, se fue mucho por esa línea como tema general. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Es decir, a nivel local, territorial y municipal, siempre se ha demandado la descentralización, y hay toda una buena voluntad de hacerlo, porque sin eso no se puede cumplir a satisfacción la demanda; sin embargo, ahora, lo que deja Municipios Democráticos son una serie de procedimientos y algunas capacidades institucionales para tener algunas condiciones para ser receptor de la descentralización. Especialmente en materia de competencias. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Para llevar a cabo una futura evaluación de los resultados alcanzados, el POG estableció lo que catalogó como Indicadores Objetivamente Verificables (ver Cuadro 3.7), los cuales fueron instrumentos de medición de los objetivos generales y específicos, así como de los resultados del programa.

La pertinencia del proyecto se vio afectada porque el POG, si bien sugirió algunas explicaciones, no elaboró una sólida fundamentación de la inclusión de los ejes estratégicos en el programa. Esto es que, aunque en el POG había párrafos sueltos donde se mencionaba la importancia tanto de la participación de los indígenas, las mujeres y los jóvenes, el texto no

justificó consistentemente la selección de los cuatro ejes estratégicos en la implementación del programa, evidenciando con ello una inclusión forzosa de múltiples temas, dando la impresión de un diseño del proyecto ambicioso pero inacabado.

Los programas de la Unión Europea, una de las características que tienen es que siempre generan una serie de expectativas demasiado grandes, lo que pasa es que siempre son programas millonarios pero que a veces tienen objetivos demasiado amplios. Pero a ver, “¿por qué no te concentras solamente en fortalecimiento institucional”, “no, es que hay que hacer también participación, y hay que hacer también desarrollo económico, porque...”, “sí, sí, sí, ¿y no quieres hacer también derechos humanos y desarrollo rural y todo al mismo tiempo?”. Es que a veces hay que meterse en una cosa y buscar crear un impacto adecuado.

(...) Después de tantos meses en que nos aprobasen el programa operativo, hubo un momento en que, con el apoyo de todo el técnico externo, se plantearon una serie de cosas, y yo creo que a veces se dice sí a cosas que ya sabes que no, cuando la Delegación decía que sí, si tú te ponías de contradecir una cosa ya, después de tanto tiempo, parecía como que ya no íbamos a seguir avanzando. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

(El POG del programa Municipios Democráticos) Te plantea como un enunciado dentro del inicio de los considerandos, de que el programa va a tener tres ejes transversales, principalmente multiculturalidad, género y medio ambiente. Y por ahí le fuimos pensando también que comunicación sería un eje transversal. Pero básicamente estos. Y luego, cuando vas dándole más análisis al POG te vas dando cuenta que, cuando se habla de los componentes, de los nueve componentes que habla el POG, donde estamos hablando de una visión compartida, (...) te vas a empezar a ir leyendo en líneas que no se materializa, o no te va haciendo explícito lo que se quiso decir con transversalidad. Y esa es la gran crítica que nosotros hacemos aquí, que es una manera de haber querido decir mucho pero que al final, no estás diciendo nada cuando estás viendo en detalle. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

B2.3) Coherencia interna

La formulación del diagnóstico, el planteamiento de objetivos, la selección de la estrategia de intervención, así como la conformación de la estructura operativa del programa Municipios Democráticos se supeditaron a la descentralización y el fortalecimiento municipal, desglosados estos a su vez en el alcance de cinco resultados (alcance de visión compartida sobre el proceso de descentralización; impulso de reformas al marco normativo y otros cambios a los procesos de gestión municipal y territorial del Estado; fortalecimiento de la

administración y la gestión de las entidades municipales; impulso de la cooperación intermunicipal y promoción de la autonomía, desarrollo democrático y gestión territorial de la interculturalidad; y apoyo a mecanismos institucionalizados de participación social y ciudadana en el ciclo de las políticas públicas territoriales).

La racionalidad entre metas y recursos en el programa Municipios Democráticos se vio afectada por tres aspectos. En primer lugar, por los tiempos limitados de ejecución efectiva del proyecto debido al retraso en la constitución de la entidad gestora, la aprobación de los instrumentos operativos básicos, y la asignación de los contratos operativos. Así, aunque el Convenio de Financiación del programa, firmado en 2003, estableció una cláusula para permitir un máximo de tres años para realizar las contrataciones (cláusula conocida como N+3), el programa no inició sus operaciones hasta julio de 2006 con el arranque de actividades de tres contratos (el resto de los contratos iniciaron sus actividades en septiembre y noviembre de ese año). De hecho, el retraso propició que el programa cambiara su modalidad de implementación, pasando de ejecución directa, como originalmente se había planteado, a ejecución delegada vía contratos operativos.

Nuestro convenio hablaba de 6 años pero no sabemos qué pasó, pero cuando nosotros llegamos había pasado un año de que se había firmado el convenio, entonces ya había un año de atraso, y en el convenio ya no aparecían 6 años, sino 5 años a partir de la fecha que se firmó en diciembre 2003, por lo que se acababa en diciembre de 2008. Entonces, ya se redujo a 5 años, ahí ya tenemos un primer problema de tiempo. Luego, hasta que se montó la entidad gestora, cuando llegamos nosotros supuestamente renunció la directora nacional, no se había montado todavía una unidad gestora, acababa de crearse la Subsecretaría de descentralización, entonces se tuvo que sacar un concurso de nuevo para dirección, pues como siempre el gobierno tenía por ahí un director más a su gusto, eso nos llevó 6 meses de tensiones y también tardó 6 meses en aprobarse el Plan Operativo Global, porque había llegado una misión en octubre del 2004 a hacer el Plan Operativo Global y el POA, pero no le había parecido a la Delegación, entonces se tuvo que rehacer, realmente tuvimos operativo ese plan en septiembre del 2005. Casi dos años después se tiene el plan operativo global aprobado. Además nuestro programa tiene una cláusula, que es el N + 3, que es una cláusula que dice que a partir de la fecha de la firma tienes 3 años para contratar. Entonces, nos quedaba año y medio para hacer toda una serie de procedimientos. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

El segundo aspecto que afectó la coherencia interna del programa fue la descoordinación que se generó con la modalidad de ejecución delegada (la coordinación del programa con 10 contratos operativos diferentes), implicando con ello problemas de dispersión de actividades.

De ahí, hemos contratado casi 14 millones de euros en licitaciones y otros contratos. Luego, cada licitación que haces, por cuestiones de publicidad, de igualdad y de competencia, pues lo sacas, tienen que entrar entre esas, que tengan una capacidad, o que hayan manejado proyectos similares, ahí también ya entras en un rango que también depende de cada empresa. Y de ahí la canalización, los beneficios oscilan entre las empresas de 20 a 60 por ciento y tal, ya depende de la ética y de lo que las empresas quieran ganar en ese aspecto.

(...) La verdad que al final, con todos esto que hemos hablado antes, pues hemos tenido casi dos años de ejecución efectiva, lo cual de alguna manera es muy poco. Y al tener una ejecución delegada tan grande, pues acabas ahí en una dispersión y en un esfuerzo de coordinación muy fuerte y tal, y muchos equipos diferentes trabajando. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

El tercer aspecto que tuvo incidencia sobre la coherencia interna del proyecto estuvo vinculado a la distribución y vigilancia de los recursos en los contratos operativos, pues ni la asignación del presupuesto fue comprensible para todos los participantes, ni hubo un mecanismo claro de vigilancia en la aplicación de los recursos en los contratos operativos.

Investigador: ¿Te parece que los recursos han sido suficientes?

Eusebio: Ese es un buen punto. Primero, porque yo creo que han sido recursos suficientes. Yo le veo dos problemas serios. Uno, es que creo que no fue equitativa la distribución, de tal cuenta que, por ejemplo, vas a encontrar un contrato 8 con 8 millones y algo de quetzales y vas a encontrarte con un contrato 6 de capacitación municipal con más de 25 millones. Obviamente se puede pensar en los pesos que tiene pero participación indígena en la gestión municipal e intermunicipal igual lo amerita como lo puede ameritar capacitación. (...) Y el otro defecto grande que ha tenido es que no se ha tenido, no se diseñó un mecanismo rígido y claro de control de los recursos. Y te estoy hablando de un control desde un nivel de calidad y cantidad, antes. Cuando te digo antes me refiero a que debió haberse metido en los términos del pliego de condiciones de la contratación. (...) (Porque por lo visto en el programa) yo creo que la lógica al final es que los consorcios, en la medida de que gasten menos, mejor, todo lo que puedas hacer menos mejor. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Como resumen de esta sección puede decirse que el diseño del programa Municipios Democráticos tuvo solidez en la relevancia, pertinencia y coherencia interna gracias a su

vinculación consistente con la descentralización y el fortalecimiento municipal. Sin embargo, tuvo deficiencias en el análisis del contexto político, social, económico y cultural de Guatemala (en especial, en la omisión del análisis de actores), así como en el diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas. Además, faltó una mejor fundamentación sobre la inclusión de los ejes estratégicos transversales. Finalmente, la coherencia interna se vio afectada por tiempos reducidos, descoordinación en la ejecución delegada y ausencia de mecanismos claros para la asignación y control de los recursos a los contratos operativos.

Una vez analizada la fase de formulación del proyecto (agenda, estilo de políticas y tipo de políticas) en el siguiente apartado se examinan las características de la organización gestora.

3.3.2 La organización gestora del programa Municipios Democráticos

En esta sección se analiza la división de funciones y la suficiencia de recursos de la organización gestora del programa Municipios Democráticos.

El Convenio de Financiación determinó que, para todos los efectos legales y administrativos, el beneficiario y autoridad responsable del programa Municipios Democráticos fuese la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, la cual fungió como la entidad promotora de los procesos de descentralización al interior del organismo ejecutivo. Asimismo, se organizó un Comité Consultivo de Monitoreo para darle seguimiento a la implementación del programa. El Comité estuvo compuesto por actores externos al programa a nivel nacional y de las subregiones (cooperación internacional, entidades públicas relevantes, asociaciones municipales, actores sociales)¹⁵⁰. El Comité se encargó de analizar la ejecución y los informes del programa, emitiendo opiniones sobre los mismos a la Entidad Gestora.

La ejecución del programa se delegó a una Entidad Gestora (EG), constituida por la Dirección, la Asistencia Técnica Local (ATL) y la Asistencia Técnica Internacional (ATI), así como

¹⁵⁰.- El Comité estuvo conformado por las siguientes organizaciones y entidades: a) En representación del gobierno de Guatemala: La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), en calidad de presidente del Comité y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM); b) Por las Organizaciones no Gubernamentales Guatemaltecas: La Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas y el Centro Pluricultural para la Democracia; c) Por las Organizaciones no Gubernamentales Europeas: “Paz y Desarrollo” y “Forum Syd”; d) Los Estados miembros de la Unión Europea, representados por la Agencia Española de Cooperación Internacional; e) La representación de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala, como observador y f) Los representantes de los gobiernos municipales: Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI). (PADFMG, 2008b: 110).

otros profesionales internacionales de corta duración. Tanto el personal permanente como el de corto plazo tuvieron el mandato de acompañar continuamente la implementación del proyecto para asegurar su eficiencia, eficacia y transparencia. Además, el programa planteó un sistema intensivo de misiones de corta duración a cargo de la Asistencia Técnica Internacional y la contratación de un equipo de expertos multidisciplinarios de corta y larga duración bajo el rubro de Asistencia Técnica Local. (PADFMG, 2005: 14)

El plan de actividades de la organización gestora se basó en componentes que se denominaron contratos operativos de servicios. Así se delegó una gran parte de la realización del plan de actividades a entidades públicas, privadas y no gubernamentales por medio de licitaciones internacionales que brindaron servicios en los siguientes aspectos:

- a) Aspectos normativos, jurídicos y legislativos;
- b) Formación y capacitación en temas relacionados con fortalecimiento municipal, intermunicipal y del Estado territorial;
- c) Formación y capacitación en temas relacionados con la participación activa de la ciudadanía, incluyendo específicamente la mujer, la juventud y los pueblos indígenas en general.
- d) Estudios relacionados a apoyar la planificación, realización y seguimiento de los tres puntos arriba mencionados.

En total se licitaron 10 contratos operativos que tuvieron el objetivo de contribuir con sus actividades a la consecución de los cinco resultados estipulados en el programa Municipios Democráticos¹⁵¹. (Ver Cuadro 3.9). Los contratos operativos número 1, 5 y 6 iniciaron actividades en julio de 2006. Los contratos 2, 4, 7 y 8 en septiembre de 2006. Finalmente, los contratos 3, 10 y 11 lo hicieron en noviembre del mismo año.

¹⁵¹ .- Los cinco resultados establecidos en el programa fueron: 1) Alcance de una visión compartida y ampliamente consensuada sobre el proceso de descentralización y sobre los distintos roles de las instituciones y su actuación diferenciada, particularmente en el abordaje conceptual y metodológico de esos procesos. 2) Instrumentación e implementación de reformas al marco normativo e impulso de otros cambios y medidas para mejorar y modernizar los procesos de gestión municipal y territorial del Estado. 3) Fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades e instrumentos de administración y gestión de las entidades municipales, de modo que se favorece la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. 4) Impulso y fortalecimiento de formas e instrumentos de cooperación intermunicipal, así como mecanismos de coordinación y de asociación para la defensa y promoción de la autonomía, del desarrollo democrático y de la gestión territorial de la interculturalidad. 5) Mejoramiento y/o establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y social institucionalizados en el ciclo de políticas públicas territoriales, desde los gobiernos municipales y otros instrumentos de gestión territorial.

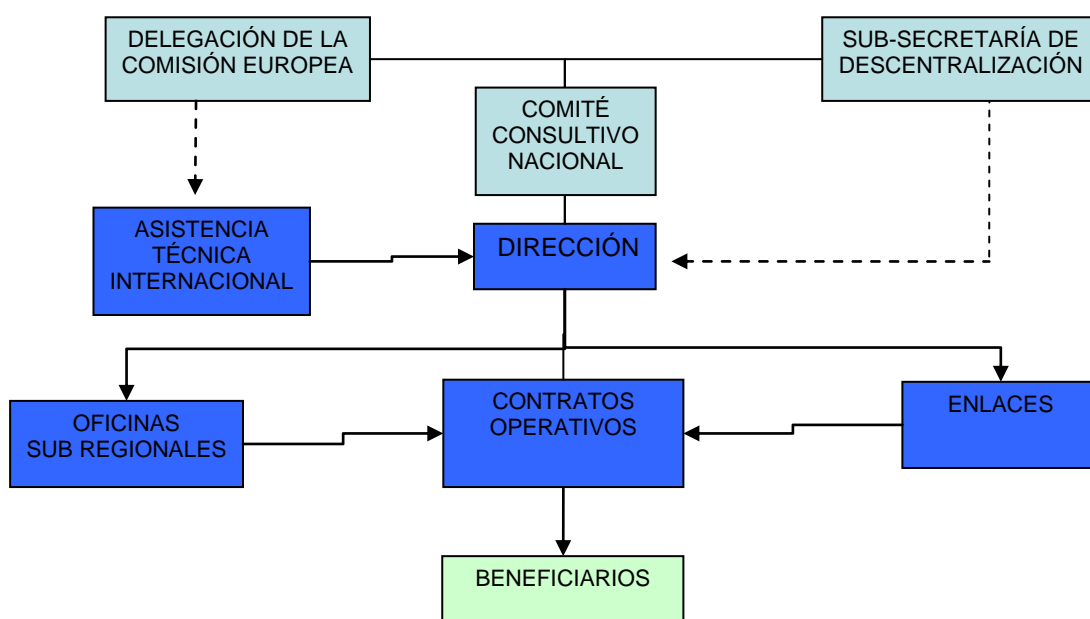
Cuadro 3.9. Contratos operativos del programa Municipios Democráticos

| Nº de Contrato operativo | Contrato Operativo | Aportes al Resultado POG |
|--------------------------|---|--------------------------|
| 1. | Logro de una Visión Compartida de Descentralización | 1 y 2 |
| 2. | Apoyo a la Reforma e Instrumentación del Marco Normativo Municipal y Territorial del Estado | 2 |
| 3. | Apoyo a la Agenda Municipal de los Partidos Políticos | 2 |
| 4. | Participación Ciudadana y Social con Enfoque de Género y Juventud | 5 |
| 5. | Planificación Municipal e Intermunicipal | 3 y 4 |
| 6. | Formación y Capacitación en la Gestión Municipal e Intermunicipal | 3 y 4 |
| 7. | Fortalecimiento Institucional de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) | 4 |
| 8. | Apoyo a la Participación de los Pueblos Indígenas en los Procesos de Gestión Municipal e Intermunicipal | 5 |
| 10. | Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para la Gestión de las Políticas Públicas con Perspectiva Territorial Descentralizada. | 1, 2, 3, 4 y 5 |
| 11. | Integración de Jóvenes Universitarios a la Gestión Pública Municipal | 3, 4 y 5 |

Fuente: (PADFMG, 2008: 93)

Por último, la estructura del programa Municipios Democráticos se compuso de seis oficinas correspondientes a cada una de las regiones en las cuales el programa dividió su ejecución.

Gráfico 3.4. Organigrama del programa Municipios Democráticos



Fuente: (PADFMG, 2008: 20)

El organigrama del programa pudo ser la causa de tres conflictos que tuvieron lugar durante el desempeño de actividades del programa Municipios Democráticos. En primer lugar, el retraso e inestabilidad en la conformación de la Dirección Nacional, ya que según los implicados en el proceso fue un factor que socavó la eficiencia inicial del programa.

Un factor determinante es la permanencia del director. A partir del N + 3 se contrata, por convocatoria abierta, un director que ahorita permanece. A diferencia de que, si no estoy mal, cambiaron como tres veces de director en ese lapso de dos años. Porque hubo un tiempo que no había nadie. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Un segundo conflicto provino de la operación del Comité Consultivo, puesto que aunque despertó interés de participación a nivel nacional, tuvo un arraigo y funcionamiento débil a nivel regional (PADFMG, 2008: 21), razón por la cual devino en una instancia que sólo fungió como espacio de voz, pero no de decisión, para las actividades del programa, lo que generó desencanto en algunos participantes, sobre todo en las organizaciones indígenas:

Primero, si somos parte del comité consultivo es como parte de ser consultados, parte de dar las recomendaciones, y le hemos dado en su momento, de repente no es acatado lo que se ha dicho. Y el comité consultivo, hoy por hoy, diría yo que está disuelto. Las organizaciones ya no quieren participar porque vamos simplemente a escuchar y no nos hacen caso, digamos, las propuestas que proponemos no es viable. Entonces, no tiene sentido. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Aquí en el programa está el comité consultivo (...) pero no ha cumplido su cometido de ser un ente consultivo y de decisión. (...) ese espacio, sería desde el pecado original y hay mucha responsabilidad compartida entre la institucionalidad del Estado con la de la Unión Europea. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Una tercera fuente de conflicto se originó en la modalidad de ejecución delegada vía los contratos operativos, la cual generó muchas críticas en el sentido de que las empresas contratadas o no respetaron los enfoques transversales, o fueron ineficientes en la obtención de resultados, inclusive pudiendo caer en actos de corrupción.

Vas a encontrar un pliego de condiciones que te piden desarrollar 10 cursos de capacitación. Y en la ejecución te van a decir “sí hice los 10 cursos”. Pero aquí no te decían con cuántas personas, quiénes van a participar, en fin, hay tantas cosas, de tal manera que cuando te dicen “yo cumplí”, efectivamente sí cumplió, pero no cumplió con las calidades que como entidad gestora te das cuenta que debió de haber tenido. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Sin embargo, en el informe final del programa se reconoció que, a pesar de la controversia generada sobre los contratos operativos, estos pudieron servir de apoyo para la descentralización y el fortalecimiento municipal.

La modalidad de ejecución delegada ha sido muy polémica y ha provocado más de alguna confusión entre los beneficiarios, por falta de coordinación entre contratos operativos. También se menciona que fue un modelo de alto costo donde ha sido difícil ver la eficiencia de la ejecución. Sin embargo, tomando en cuenta las condiciones no sólo externas, sino también los condicionamientos procedimentales en el entorno inmediato del Programa, además de los tiempos y atrasos, la tercerización permitió establecer diez líneas de trabajo paralelas que, aunque pudieron generar una sobreoferta de servicios, abrieron un abanico de posibilidades para los procesos de descentralización y el fortalecimiento municipal, que hoy se puede afirmar con propiedad de la viabilidad de los mismos, al menos desde la óptica institucional, normativa, de gestión y desde la perspectiva técnico-metodológica. (PADFMG, 2008: 21).

El presupuesto del programa Municipios Democráticos se fijó en €25.000.000; los cuales se plantearon para ser erogados en un 80% por la Comisión Europea (€20.000.000) y en un 20% por parte del gobierno de Guatemala (€5.000.000). Del total del presupuesto del programa, la asignación más alta fue para el rubro de servicios (que incluye, entre otros, la Asistencia Técnica Internacional y los estudios) con un total de €21.118.040 (84,5% del presupuesto total del programa). En segundo lugar, está el rubro de personal local con €1.681.000 (6,7% del presupuesto). Le sigue el rubro de imprevistos con una asignación de €1.100.000 (4,4% del presupuesto total), el de equipos con €970.000 (3,9% del presupuesto) y el de información y visibilidad con €120.000 (0,5% del presupuesto total). (Ver Cuadros 3.10 y 3.11).

Cuadro 3.10. Presupuesto del programa Municipios Democráticos (Fondos de la CE)

| No. | Rubro del Convenio | POA 1 2005 | POA 2 2006 | POA 3 2007 | POA 4 2008 | Total POG |
|------------|--|------------------|------------------|----------------|----------------|-------------------|
| 1.0 | SERVICIOS | | | | | |
| 1.1 | Total ATI (Fondos CE) | - | - | - | - | 2.580.000 |
| 1.2 | Total Asistencia Técnica Local (Fondos CE) | 570.000 | 569.000 | 503.000 | 358.000 | 2.000.000 |
| 1.3 | Total Auditoria. Evaluación y Monitoreo | - | - | - | - | 170.000 |
| 1.4 | Total Estudios | 125.000 | 310.000 | 135.000 | 60.000 | 630.000 |
| 1.5 | Formación y Calificación | | | | | |
| | Total Contrato 1 | 2.230.000 | - | - | - | 2.230.000 |
| | Total Contrato 2 | - | 1.567.000 | - | - | 1.567.000 |
| | Total Contrato 3 | - | 332.000 | - | - | 332.000 |
| | Total Rubro 1.5 | 2.230.000 | 1.899.000 | - | - | 4.129.000 |
| 1.6 | Promoción y Refuerzo (Mujer) | | | | | |
| | Total Contrato 4 | - | 820.000 | - | - | 820.000 |
| | Total Rubro 1.6 | - | 820.000 | - | - | 820.000 |
| 1.7 | Otros Servicios | | | | | |
| | Total Contrato 5 | 2.412.000 | - | - | - | 2.412.000 |
| | Total Contrato 6 | 2.600.000 | - | - | - | 2.600.000 |
| | Total Contrato 7 | - | 800.000 | - | - | 800.000 |
| | Total Contrato 8 | - | 850.000 | - | - | 850.000 |
| | Total Rubro 1.7 | 5.012.000 | 1.650.000 | - | - | 6.662.000 |
| | TOTAL RUBRO 1 – SERVICIOS | 7.937.000 | 5.248.000 | 638.000 | 418.000 | 16.991.000 |
| 2 | SUMINISTROS | | | | | |
| 2.1 | Equipos de Oficina Central y Regiones | 244.400 | 15.560 | 11.000 | 7.040 | 278.000 |
| 2.2 | Otros | 472.000 | 0 | 0 | 0 | 472.000 |
| | TOTAL RUBRO 2 – EQUIPOS | 716.400 | 15.560 | 11.000 | 7.040 | 750.000 |
| 3. | OBRAS | | | | | |
| 4. | FONDOS DE CRÉDITO | | | | | |
| 5. | INFORMACIÓN Y VISIBILIDAD | | | | | |
| | TOTAL RUBRO 5 – INFO | 30.000 | 39.000 | 28.000 | 23.000 | 120.000 |
| 6. | PERSONAL LOCAL | | | | | |
| 6.1 | Total Personal Local | 105.682 | 146.264 | 161.818 | 148.036 | 561.800 |
| 6.2 | Total Otros gastos de funcionamiento | 143.633 | 108.810 | 113.910 | 100.647 | 467.000 |
| | TOTAL RUBRO 6 – PERSONAL | 249.315 | 255.074 | 275.728 | 248.683 | 1.028.800 |
| 7. | IMPREVISTOS | | | | | |
| | Total Rubro 7 (Fondos CE) | - | - | - | - | 1.110.200 |
| | GRAN TOTAL (RUBROS 1.0 – 7.0) | 8.932.715 | 5.557.634 | 952.728 | 696.723 | 20.000.000 |

Nota: Las cantidades están expresadas en Euros.

Fuente: (PADFMG, 2005: XIII-XIX).

Cuadro 3.11. Presupuesto del programa Municipios Democráticos (Fondos de la República de Guatemala)

| No | Rubro del Convenio | POA 1 2005 | POA 2 2006 | POA 3 2007 | POA 4 2008 | Total POG |
|-----------|---|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1. | SERVICIOS | | | | | |
| 1.2 | Asistencia Técnica Local | | | | | |
| | Subtotal Oficina Central | 112.000 | 243.800 | 253.400 | 263.000 | 872.200 |
| | Subtotal Oficinas subregionales | 222.000 | 545.760 | 573.120 | 603.360 | 1.944.240 |
| | Subtotal Otros servicios | 113.139 | 168.000 | 164.000 | 90.421 | 535.560 |
| | Total 1.2 | 447.139 | 957.560 | 990.520 | 956.781 | 3.352.000 |
| 1.3 | Auditoria, Evaluación y Monitoreo | | | | | |
| 1.4 | Estudios (Contrapartida) | | | | | |
| | Total 1.4 | - | 100.000 | 50.000 | 25.000 | 175.000 |
| 1.5 | Formación y Calificación | | | | | |
| 1.5.3 | Contrato 9 – Plan y Gestión MMAA Muni | - | 600.000 | - | - | 600.000 |
| | Total 1.5 | - | 600.000 | - | - | 600.000 |
| 1.6 | PROMOCIÓN Y REFUERZO MUJER | | | | | |
| 1.7 | Otros Servicios | | | | | |
| | TOTAL RUBRO 1 – SERVICIOS | 447.139 | 1.657.560 | 1.040.520 | 981.781 | 4.127.040 |
| 2. | EQUIPOS | | | | | |
| 2.1 | Equipos de Oficina Central y Regional | | | | | |
| | Total 2.1 | 199.000 | - | - | - | 199.000 |
| 2.2 | Otros | | | | | |
| | Total 2.2 | - | 21.000 | - | - | 21.000 |
| | TOTSL RUBRO 2 – EQUIPOS | 199.000 | 21.000 | - | - | 220.000 |
| 3. | OBRAS | | | | | |
| 4. | FONDOS DE CRÉDITO | | | | | |
| 5. | INFORMACIÓN Y VISIBILIDAD | | | | | |
| 6. | PERSONAL LOCAL | | | | | |
| 6.1 | Personal Local | | | | | |
| 6.1.2 | Personal oficina central | 64.300 | 113.120 | 113.920 | 93.660 | 385.000 |
| 6.1.2.4 | Otros gastos de personal local oficinas regs. | 15.000 | - | - | - | 15.000 |
| | Total 6.1 | 79.300 | 113.120 | 113.920 | 93.660 | 400.000 |
| 6.2 | Otros Gastos | | | | | |
| 6.2.1 | Combustibles y pasajes | 19.188 | - | - | - | 19.188 |
| 6.2.2 | Viáticos | - | - | - | - | - |
| 6.2.3 | Gastos Generales | 73.454 | 44.300 | 44.300 | 32.458 | 194.512 |
| 6.2.4 | Servicios Generales | 39.300 | - | - | - | 39.300 |
| | Total 6.2 | 131.942 | 44.300 | 44.300 | 32.458 | 253.000 |
| | TOTAL RUBRO 6 – PERSONAL | 211.242 | 157.420 | 158.220 | 126.118 | 653.000 |
| 7. | IMPREVISTOS | | | | | |
| | GRAN TOTAL – RUBROS 1.0 – 7.0 | 857.381 | 1.835.980 | 1.198.740 | 1.107.899 | 5.000.000 |

Nota: Las cantidades están expresadas en Euros.

Fuente: (PADFMG, 2005: XX-XXI).

Respecto al presupuesto, las opiniones sobre lo que realmente se disponía de manera efectiva fueron diferentes. Así, el Jefe de la Asistencia Técnica Internacional del programa señaló que en realidad sólo fueron 16 millones de euros lo que el programa tuvo a su disposición para ejecutar sus actividades pues perdieron dinero en otros temas:

O sea, imagínate, tenemos 20 millones de euros, dos y millones y resto se va para la asistencia técnica de cuatro años, un millón y 100 mil para imprevistos, que no sé porqué se dejaron tantos imprevistos, era tan alto, no suele ser normal, y hay alrededor de 170 mil euros para auditorías y evaluaciones externas, pero eso lo decide, es un dinero que maneja la Delegación, o sea, ese dinero no lo maneja el programa, y ahí si te fijas ya son pues casi 3 millones 800 mil euros que ya tienes que quitar de los 20 millones de euros. Luego, toda una parte de compra de equipos, de gastos de funcionamiento, pues en el fondo lo que tenía que contratar y ejecutar, son alrededor de 14 millones, más toda la parte de personal. Nuestro programa, al fin y al cabo, son unos 16 millones de euros. De ahí, hemos contratado casi 14 millones de euros en licitaciones y otros contratos, entonces ahí se da. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08)

Efectivamente, el programa Municipios Democráticos enfrentó numerosas adversidades para la asignación y el ejercicio de su presupuesto, sobre todo en lo correspondiente al recurso proveniente de la contraparte, el gobierno de Guatemala. En primer lugar el presupuesto del programa sufrió pérdidas con el cambio de divisas en los bancos locales:

La pérdida por diferencial cambiario, que se produce al cambiar “euros por quetzales por euros” en el tránsito de los fondos BanGuat – Banrural – desembolso a Consorcios, genera un gasto considerable que no está presupuestado. Esta práctica ha continuado a pesar del pronunciamiento en contra de la misma por una auditoría externa y a pesar de las gestiones que se han realizado ante la Tesorería Nacional y el Banco de Guatemala. (PADFMG, 2008: 111).

El proyecto también tuvo problemas económicos debido a los constantes cambios en el espacio oficial de asignación presupuestaria al proyecto (el denominado “techo presupuestario”), lo que generó problemas de liquidez y obligó a la unidad gestora a resolver diversos conflictos administrativos.

El techo presupuestario es el espacio que tienes asignado en el presupuesto, entonces el año pasado teníamos asignados x millones, que no eran los suficientes que necesitábamos, pero en mayo de repente, con todo esto de las infraestructuras y el aeropuerto, pues se da una orden

presidencial ahí, y empiezan a quitar a varios proyectos techos presupuestarios. Justo a nosotros, cuando nos quitan 19 millones de quetzales, como casi 2 millones de euros de techo presupuestario, justo, por suerte, nos lo había trasladado el banco de Guatemala a la cuenta de quetzales. Teníamos dinero, supuestamente no puedes gastar porque te han quitado el techo presupuestario, pero como ya lo tienes salido, cuando te lo trasladaron sí tenías techo, entonces nos dijeron “ustedes gasten y luego ya regularizarán”. Regularizar es justificar en qué has gastado ese dinero. Entonces, teníamos un doble problema, por un lado, que estábamos gastando sin poder regularizar, y luego es que el Ministerio de Finanzas, como no podríamos regularizar, decía “ese proyecto no ejecuta nada porque mire, lleva varios meses y no se ha reportado nada, ¿qué está pidiendo más dinero si tiene ejecución nula?”. (Entrevista con José Antonio Samperi, Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Por otro lado, la escasez del Techo Presupuestario anual ha provocado una constante “*lucha contra el tiempo*” en cuanto al respeto de pagos contractuales programados cada año, obligando al Programa a utilizar medidas drásticas (con el visto bueno de la Delegación). A finales de diciembre de 2007, por ejemplo, se procedió a pagos contractuales sin contar con Techo Presupuestario. La consecuencia fue que el Director y la Administradora del Programa fueron obligados a pagar multas de propia cuenta, por infringir disposiciones previstas por las leyes de Guatemala en estos casos. (PADFMG, 2008: 111).

En adición a las complicaciones anteriores, el recurso de la contrapartida tuvo problemas de suficiencia y disponibilidad, por lo que afectó al programa directamente en la contratación de su personal y en la implementación de un contrato operativo.

El aporte de contrapartida, cuya responsabilidad recae en el Gobierno de Guatemala, a través de su entidad tutelar, la SCEP, tuvo un nivel bajo de cumplimiento, llegando a un aporte de alrededor del 41%, de los recursos comprometidos en el modelo de co-financiamiento del Programa, según los términos establecidos en el Convenio de Financiación y en el Plan Operativo General. Entre lo incumplido, se menciona como relevante el contrato 9, denominado: “Mejorar la Gestión Municipal y Territorial del Estado en temas Ambientales”, que debía ser asumido con recursos de contrapartida. (PADFMG, 2008: 28).

Además, hubo quejas por parte de las organizaciones indígenas sobre la asignación de los recursos, en el sentido de incumplimiento por parte del programa.

Investigador: Comentaste hace rato sobre los recursos, ¿qué es lo que pasa con los recursos?

Carlos: Bueno, en el caso nuestro, tenemos algún recurso por ahí, digamos, hemos solicitado desde el 2006 una cantidad que para nosotros no es demasiado grande, se evaluó, se revisó... o

sea, una revisión constante que se hizo, y no se ha concretizado. No, “falta esto, y ahora este, y ahora el otro, y ahora este no va, ahora este no tiene partida presupuestaria, hay que plantear nuevamente, aprobarlo”... un montón de procesos. Sinceramente, se ha sentido una burocracia total, y es tan difícil de acceder al fondo como hasta cierto es preferible de no meterse porque, en el momento de ejecución, “miren no cumplieron esto”, porque también nos pasó el año pasado, cuatro meses nos aprobaron el fondo. Muy bien, hemos venido llenando papeles hasta tal mes nos quedó dos meses para ejecutarlo, y ahora tenemos que cambiar porque los dos meses ya pasó, y al final, hay facturas en este momento que no nos han pagado la cantidad, y tenemos problemas con proveedores. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Como conclusión del análisis a la organización gestora, se puede afirmar que el retraso en la conformación y estabilidad de la Dirección Nacional, la incapacidad de tomar decisiones vinculantes por parte del Comité Consultivo y, sobre todo, la modalidad de ejecución delegada, afectaron el desempeño de la estructura operativa del proyecto. Simultáneamente, los conflictos generados por la suficiencia y disponibilidad de recursos, sobre todo atribuibles al presupuesto de la contraparte (cambio de divisas, techo presupuestario y bajo nivel de cumplimiento en la asignación de recursos), menoscabaron el ejercicio operativo de la organización gestora del programa Municipios Democráticos, afectando con ello en la implementación del mismo, como se verá en el siguiente apartado.

3.3.3 La implementación del programa Municipios Democráticos

El Convenio de Financiación del programa Municipios Democráticos fue firmado en diciembre de 2003, sin embargo la ATI no se constituyó hasta diciembre de 2004, la Dirección General del programa junto con el POG no estuvieron listos hasta mediados de 2005, y los contratos operativos no comenzaron a funcionar hasta julio-noviembre del año 2006. Por lo anterior, el proyecto tardó más de año y medio en iniciar la ejecución de sus tareas programadas, reduciendo así el tiempo efectivo de implementación de cinco años originalmente planteados a cerca de tres años.

Si te has dado cuenta del POG, te va a decir que son cinco años de vida, pero por varios factores, que no se si importara ahorita, pero básicamente hubo mucha responsabilidad del gobierno, y es por la transición que se dio entre el gobierno anterior y el que salió. Entonces, yo creo que la parte de transición, o sea se le justifica de esa manera. Pero el punto es que, entonces, a partir de los tres años empiezan a correrse los tiempos, y yo creo que entonces un primer elemento es ese,

ahí habría faltado el tiempo. (...) Es mi apreciación de que creo que va a faltar tiempo. Yo siento que haber perdido dos años te tiene que afectar de una u otra forma, entonces una necesidad latente, y me imagino que te podría confirmar el director, es que se necesitaría, al menos, unos 6 meses más para lograr en cantidad y calidad las responsabilidades adquiridas. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

A pesar de la limitación del tiempo, el programa Municipios Democráticos realizó diversas actividades, las cuales se describen a continuación según la modalidad de ejecución, el tipo de resultado esperado y de contrato operativo¹⁵². En la modalidad de ejecución directa, es decir, por parte de la propia organización gestora del proyecto, ésta reportó actividades de formación y capacitación del recurso humano municipal, así como esfuerzos de apoyo a los pueblos indígenas.

Por el lado de la capacitación, la EG apoyó un Diplomado sobre Transparencia y Gestión del Gasto Municipal, el cual se impartió a 100 personas en ocho departamentos. Asimismo, respaldó un Taller de Transparencia en el Manejo de los Fondos Públicos y varias capacitaciones en temas de gestión de riesgo, gobernabilidad, participación ciudadana, servicios públicos municipales y fortalecimiento de los COMUDE. En total, la organización gestora reportó la realización de 47 eventos en donde participaron 2.474 personas.

Entre las actividades a favor de los pueblos indígenas, la organización gestora promovió encuentros con alcaldes y autoridades indígenas, los foros públicos “el Consejo Asesor Indígena”, “retos para la participación de los pueblos indígenas”, y “pueblos indígenas, recursos naturales y agua en el marco de la gestión municipal”, así como actividades de fortalecimiento a autoridades indígenas (tales como los Cuarenta y Ocho Cantones de Totonicapán, la Alcaldía Indígena de Sololá, y el Parlamento Q’anjob’al) y el fortalecimiento institucional a la AGAAI.

En cuanto a la modalidad de ejecución delegada, es decir, la implementación por parte de los contratos operativos, se realizaron diversas actividades que se describen a continuación según el tipo de resultado del programa.

¹⁵².- El listado de actividades realizadas por el programa Municipios Democráticos se obtuvo de (PADFMG, 2008).

Resultado Esperado 1: Visión compartida¹⁵³.

Para esta meta se planteó una estrategia de intervención compuesta por cuatro diligencias:

- a) Apoyo a la construcción de relaciones intergubernamentales
- b) Apoyo a espacios e instrumentos articuladores para operativizar la descentralización y la gestión pública territorial.
- c) Aportes a una visión de largo plazo para la descentralización en Guatemala que sirva de apoyo al desarrollo de la política nacional de descentralización.
- d) Fortalecimiento de la SCEP para ejercer eficientemente su mandato como responsable de los procesos de descentralización.

Para el cumplimiento de las actividades enlistadas, las empresas contratadas hicieron diversas tareas, como la redacción de documentos base, entre los cuales estaban el de la Visión Compartida de Descentralización, la propuesta financiera sobre el Sistema Financiero Municipal, así como las propuestas del Sistema de Información y Comunicación. Los contratos operativos 1, 2 y 3 (ver Cuadro 3.9) fueron quienes concentraron sus acciones para este resultado.

En una evaluación sobre los trabajos realizados para este resultado, la organización gestora concluyó que aquellos fueron relevantes para el apoyo al proceso de descentralización en Guatemala y que, por lo tanto, su éxito sólo dependería del seguimiento institucional.

Dada las condiciones políticas alcanzadas se puede afirmar que al cierre del Programa existen **mayores facilidades políticas para un avance decidido de la descentralización** y el fortalecimiento municipal en Guatemala, lo cual debería ser aprovechado por la Comisión Mixta que se encarga del seguimiento de la implementación del Pacto por el Desarrollo Local, para socializar dicho acuerdo entre las estructuras partidarias y aprovechar el momento favorable que gozan estos temas a lo interno de estas organizaciones. (PADFMG, 2008: 43). (Negritas en original).

¹⁵³.- Alcance de una visión compartida y ampliamente consensuada sobre el proceso de descentralización y sobre los distintos roles de las instituciones y su actuación diferenciada, particularmente en el abordaje conceptual y metodológico de esos procesos.

Resultado Esperado 2: Marco jurídico y normativo¹⁵⁴

Para cumplir con esta meta se llevaron a cabo numerosas actividades, tales como la elaboración de una Agenda Legislativa Local, la cual orientó las iniciativas de reforma al marco jurídico de incidencia territorial, generando así acuerdos con la Junta Directiva y comisiones de trabajo en el Congreso de la República. En esta labor se priorizó la revisión de la Iniciativa 3240 que contiene las reformas al Código Municipal. Además, se firmó el Pacto por el Desarrollo Local entre el Presidente de la República, Ing. Álvaro Colom y el Presidente de la ANAM el 10 de Julio del 2008 que, en valoraciones de los gestores del programa, fue “la culminación de un largo proceso de sensibilización electoral y negociación política, que sirva como marco de negociación y coordinación entre gobierno central y la representación de los gobiernos locales.” (PADFMG, 2008:11).

En otras actividades de la meta 2, se apoyó con asistencia técnica, asesoría y capacitación a los Juzgados de Asuntos Municipales, elaborando manuales de organización y funcionamiento y módulos de contenidos jurídicos para una Plan Nacional de Capacitación. También se desarrolló un Diplomado en Derecho Municipal, del cual egresaron 420 personas. En este caso, también fueron los contratos operativos 1, 2 y 3 (ver Cuadro 3.9) quienes enfocaron su trabajo para el alcance de este resultado.

Resultado Esperado 3: Gestión Municipal¹⁵⁵

Para el alcance de este resultado, los contratos 5, 6, 10 y 11 (ver Cuadro 3.9) fueron quienes se encargaron de realizar diversas actividades; entre las mismas destacan la realización de talleres, seminarios, foros y jornadas de capacitación sobre temas vinculados a la capacidad de gestión municipal con temas como políticas públicas, agendas municipales, planificación municipal e intermunicipal, y servicios públicos municipales, entre otros. A partir de estos temas se diseñaron y efectuaron siete diplomados y una carrera técnica dirigidos a autoridades y personal municipales.

¹⁵⁴ .- Instrumentación e implementación de reformas al marco normativo e impulso de otros cambios y medidas para mejorar y modernizar los procesos de gestión municipal y territorial del Estado.

¹⁵⁵ .- Fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades e instrumentos de administración y gestión de las entidades municipales, de modo que se favorece la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En cuanto a la planificación municipal, se formularon 60 planes de desarrollo municipal y 13 planes estratégicos en mancomunidades. Asimismo, se elaboró un Sistema de Información Territorial Municipal e Intermunicipal con información geográfica para coadyuvar a los procesos de planificación, se le brindó asistencia técnica a 125 municipios, se confeccionaron 208 manuales administrativos y 482 reglamentos para el respaldo a la gestión y organización municipal.

En opinión de los gestores del proyecto, las acciones realizadas para este resultado significan importantes avances en la gestión municipal, como el fortalecimiento de la institución municipal con base en los manuales y reglamentos, apoyo a la recaudación fiscal, y la eficiencia en la prestación de servicios, lo que redundará en un respaldo del marco cognitivo y normativo necesario para la gestión pública:

Así, la instauración de una cultura hacia la gestión pública desde la planificación tiene excelentes condiciones en el municipio, dada su cercanía del gobierno local a la población, a la capacidad de generar sus propias ordenanzas y reglamentos y sus vinculaciones intermunicipales en el marco de una mancomunidad, todo ello refrendado por su condición de entidad pública autónoma. (PADFMG, 2008: 56)

Resultado Esperado 4: Cooperación intermunicipal¹⁵⁶

Como actividades encaminadas al cumplimiento de este meta se contabilizó la suscripción de 18 convenios de cooperación con mancomunidades (13 de las cuales cuentan con planes estratégicos con enfoque territorial) y 8 convenios con entidades gubernamentales. Se realizaron también encuentros regionales y nacionales con miembros de la AGAAI, la ANAM y la ASMUGOM. El objetivo de los encuentros fue capacitar sobre el fortalecimiento institucional en temas como procesos de planificación y formulación de planes estratégicos.

Los contratos 7 y 10 (ver Cuadro 3.9) fueron quienes realizaron acciones dirigidas a esta meta del programa. Las actividades concernientes a este resultado, según reflexiones provenientes de la organización gestora, han propiciado un fortalecimiento de las organizaciones

¹⁵⁶.- Impulso y fortalecimiento de formas e instrumentos de cooperación intermunicipal, así como mecanismos de coordinación y de asociación para la defensa y promoción de la autonomía, del desarrollo democrático y de la gestión territorial de la interculturalidad.

municipalistas que, gracias a sus acciones de incidencia y cabildeo hacia los centros de poder, han motivado un mayor interés hacia las problemáticas del territorio.

De esta manera se acentúan las posibilidades de establecer coordinaciones interinstitucionales entre las delegaciones departamentales de los ministerios sectoriales y el conjunto de municipalidades que se organizan en una unidad de nivel intermedio. (PADFMG, 2008: 60).

Resultado Esperado 5: Participación ciudadana¹⁵⁷

Como parte de los trabajos efectuados para la consecución de esta meta se capacitaron y equiparon 55 oficinas municipales de la mujer, llevándose acabo, además, encuentros nacionales de dichas oficinas. Además, se llevó a cabo un Diplomado de Estudios de Actualización sobre participación Ciudadana y Social con enfoque de género y juventud.

En el contexto electoral, se realizaron conversaciones entre mujeres, pueblos indígenas y candidatos de 17 municipios del área de intervención del programa, las cuales partieron de las agendas que resumían las problemáticas y demandas de las mujeres e indígenas en los municipios.

Asimismo, se diseñaron varios instrumentos facilitadores de la gestión municipal e intermunicipal para la aplicación del enfoque de multi e interculturalidad como eje transversal. Tales instrumentos fueron diagnósticos, indicadores, manual de formación para comunicadores, estrategias y mecanismos para la interrelación de autoridades indígenas y municipalidades, y una guía práctica para la práctica de la cosmovisión maya en la gestión municipal. Además, se generaron instrumentos de monitoreo para la efectiva aplicación de los principios de respeto a la diversidad étnica en la gestión municipal e intermunicipal. En este caso, se atendieron a 80 gobiernos municipales, 11 mancomunidades y 14 organizaciones indígenas. En muchos casos, la capacitación se impartió en idiomas mayas. Igualmente, se financió la realización de la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas Abya Yala.

¹⁵⁷.- Mejoramiento y/o establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y social institucionalizados en el ciclo de políticas públicas territoriales, desde los gobiernos municipales y otros instrumentos de gestión territorial.

Otra actividad fue el diseño, publicación y distribución de una serie de materiales informativos y didácticos sobre la participación ciudadana y la economía indígena, compuestos por cuadernos, guías y propuestas de mediación pedagógica.

Los contratos 4 y 8 (ver Cuadro 3.9) fueron quienes concentraron sus esfuerzos en esta meta del programa.

No obstante, a pesar de las numerosas actividades realizadas para este último resultado del programa, la organización gestora consideró que sin un decidido apoyo de la institucionalidad estatal guatemalteca, los efectos pueden ser estériles.

La valiosa gama de instrumentos de aplicación inmediata a la gestión municipal para la implementación del enfoque multi e intercultural necesita de una institucionalidad que desafortunadamente sigue ausente, por lo que necesitará de decidida apuesta política desde el Estado y de las organizaciones no gubernamentales de abordar la diversidad cultural, característica fundamental de la nación Guatemalteca. (PADFMG, 2008: 13).

Las actividades atrás enlistadas dan cuenta de numerosas diligencias encaminadas al cumplimiento de las cinco metas del programa. Pese a ello, los trabajos de implementación no estuvieron exentos de influencias externas a las operaciones propias de la organización gestora. Más aún, a lo largo de su implementación, el programa Municipios Democráticos estuvo determinado por el contexto político en el que se desarrolló.

Después de cuatro años de ejercicio del Programa Municipios Democráticos el contexto político ha sido un factor determinante para alcanzar los objetivos propuestos. La naturaleza política del mismo hizo que el éxito de la ejecución fuera altamente dependiente de un contexto político de por sí agitado y cambiante. Por ello, el Programa tuvo que exigirse flexibilidad en sus programaciones y en su desempeño para responder a las nuevas coyunturas y prioridades predominantes, sin perder el enfoque estratégico definido por sus objetivos centrales. (PADFMG, 2008: 17).

El programa se situó en sus inicios en una coyuntura política favorable pues, en cuanto proyecto de cooperación internacional de apoyo a la descentralización y el fortalecimiento municipal, se halló del lado de una política nacional de descentralización ampliamente respaldada en el espectro político guatemalteco, lo cual le favoreció.

En su ciclo de vida, el programa coincidió con una elección general que propició cambios en los gobiernos nacional y municipales, así como en el parlamento. Por lo anterior, el programa intentó introducir en los debates electorales temas de descentralización, fortalecimiento municipal y la inclusión de sectores excluidos, como indígenas, jóvenes y mujeres, generando amplios acuerdos con candidatos, especialmente en el nivel local.

Lo que nos apoyó un poquito fue el periodo de coyuntura electoral, porque ahí los pueblos indígenas y el resto de la sociedad civil en el municipio, el programa Municipios Democráticos acompañó una serie de foros políticos donde se motivó a hacer debates públicos de planes de trabajo de los candidatos a Alcaldes. Ahí la sociedad civil, incluyendo los pueblos indígenas, dieron a conocer sus demandas, sus necesidades, a los cuales los candidatos, indistintamente de quien iba a ganar, asumieron el compromiso. Entonces, me parece que esa fue una coyuntura muy apropiada. Y ahora, tienen a la vista los memorándums firmados, cartas, pactos, de todo hay memoriales, hay cartas de entendimiento donde se comprometían. Bueno, y ahora es fácil tal vez retomar la negociación y decir “mire señor, usted ganó y se comprometió a tal cosa”, entonces el programa hizo mucho aporte en esa parte porque trabajó con los candidatos Alcaldes, trabajó también con la sociedad, y nosotros que trabajamos específicamente sí con la sociedad civil pero garantizando que estuvieran los Pueblos Indígenas. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

No obstante, la implementación del programa fue afectada tanto por el estancamiento de la institucionalidad pública debido al periodo electoral, como por el periodo post electoral que implicó cambios en las autoridades políticas y, por lo tanto, en las visiones y prioridades de la gestión pública.

En efecto, las instituciones públicas estaban prácticamente funcionando a un nivel mínimo y fue difícil planificar actividades con los actores beneficiarios ya que la mayoría se ellos se encontraba en actividades de campaña proselitista. Así, las unidades de ejecución del Programa no podían avanzar de manera significativa en establecer acuerdos y programaciones que se cumplieran. Esta situación obligó a realizar ajustes a las calendarizaciones para acomodarse a las circunstancias, a efectos de convertir los obstáculos en oportunidades. (PADFMG, 2008: 26).

En este devenir, el Programa se vio obligado a asumir aspectos vitales en el fortalecimiento de las instituciones públicas beneficiarias alrededor de conceptos tales como la continuidad de una gestión con “memoria institucional”, las medidas en torno a una transición ordenada y un arranque de nuevas autoridades con horizonte estratégico, todos elementos predecibles por cierto, sin embargo de un alcance y profundidad imposible de dimensionar con antelación. (PADFMG, 2008: 17).

En este escenario de incertidumbre en el apoyo político al proyecto, los Alcaldes, sobre todo los reelectos, fungieron como los actores políticos que más apoyaron la continuidad del programa Municipios Democráticos.

El recambio de autoridades a nivel del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Municipal, de por sí un cambio drástico en la dirección política del Estado al ocurrir en un solo evento, es agravado por la profundidad del reacomodo que cada una de las instituciones públicas debe emprender ante la instalación de las nuevas autoridades, los nuevos equipos técnicos y directrices políticas que regirán la institución. Retomar el trabajo previo, dar continuidad a los logros alcanzados, reconstruir la memoria institucional y generar nuevas voluntades, fue un ámbito de acción de una magnitud no prevista para las unidades operativas del Programa, que hubo que asumir en todos los frentes de trabajo.

(...) Cabe destacar, sin embargo, el gran interés por los servicios brindados por el Programa, que despertó entre las nuevas autoridades municipales, quienes apreciaron la importante ayuda que significaba para arrancar con su misión institucional, siendo esta situación la que demandó repetidas solicitudes de ampliación de Municipios Democráticos. (PADFMG, 2008: 27).

La coyuntura electoral no fue el único factor que afectó la implementación del programa. Otro aspecto determinante fue la debilidad institucional de la SCEP la cual, en cuanto organismo encargado de los procesos de descentralización, debió ser el eje rector del proyecto pero en la práctica se caracterizó por una alta inestabilidad, misma que se evidenció con el empleo de cinco titulares distintos y cuatro encargados de la Subsecretaría de Descentralización en un periodo de cuatro años. Además, con el nuevo gobierno, la Subsecretaría de Descentralización desapareció, trasladando sus funciones al despacho de la SCEP.

Finalmente, el último de los aspectos que menoscabó el proceso de implementación del programa, como ya fue abordado páginas atrás, fue la ineficiente disposición de recursos por parte del gobierno de Guatemala y la pérdida por diferencial cambiario, afectando drásticamente actividades como el incumplimiento del contrato operativo 9, denominado: “Mejorar la Gestión Municipal y Territorial del Estado en temas Ambientales”, que debió ser asumido con recursos de contrapartida, pero que al final nunca se llevó a cabo.

Por lo anterior, la implementación del programa Municipios Democráticos supuso contratiempos, interrupciones y rediseños por el incumplimiento presupuestario del gobierno

de Guatemala, además de la inestabilidad de la SCEP y por la coyuntura electoral y el cambio de autoridades políticas.

En ese sentido, la implementación del programa estuvo condicionada básicamente por dos de los tres tipos de imperativos identificados por Rein y Rabinovitz (2003: 148-149): el imperativo racional burocrático (vinculado a los procesos administrativos) y el imperativo consensual (vinculado al apoyo por parte de los actores participantes), resultando de ello un proceso implementador complejo que se resolvió en gran medida por el apoyo de las autoridades municipales y los actores locales.

Según el esquema de analítico de la implementación de Pressman y Wildavsky (1998), en la ejecución de Municipios Democráticos hubo “puntos de decisión” (actos de acuerdo para el desarrollo del programa) y “puntos claros” (aprobación de los participantes por separado) decisivos que retrasaron considerablemente el desarrollo del proyecto; sobre todo en los relativo a los puntos claros, donde el gobierno de Guatemala fue uno de los puntos claros determinantes.

A partir de la tipología elaborada por Berman (2003), se concluye que la implementación del programa Municipios Democráticos siguió la ruta de la adaptación mutua; es decir, que tanto las rutinas operativas del proyecto como la organización gestora se adecuaron a las situaciones adversas para solventar el proceso de implementación, lo que influyó en el cumplimiento total de los objetivos establecidos en el proyecto. Sobre esto último se profundiza en el siguiente apartado.

3.3.4 La evaluación del programa Municipios Democráticos

El programa Municipios Democráticos adoptó un sistema de monitoreo y evaluación que se configuró en torno a cuatro líneas generales: un sistema de planificación, un proceso de monitoreo, un proceso de evaluación, y un sistema de informes. (PADFMG, 2008: 87).

El sistema de planificación se sustentó en los planteamientos generales del programa (POG y POA), así como en los planes de trabajo general de los contratos operativos. El proceso de monitoreo midió los avances del programa. El proceso de evaluación valoró la

implementación. El último sistema se encargó de concentrar los informes trimestrales, semestrales, anuales y final, tanto de la organización gestora como de los contratos operativos. Dada su naturaleza, para esta sección se analizan los procesos de monitoreo y evaluación del programa.

A) El proceso de monitoreo

Según se documentó en el Informe Final de Ejecución del programa Municipios Democráticos (PADFMG, 2008), el proceso de monitoreo se fundamentó en tres índices de medición: de Ejecución Física, de Calidad de la Ejecución, y de Ejecución Financiera. El Índice de Ejecución Física midió el avance del programa en términos de rendimiento comparando las actividades planificadas con las actividades ejecutadas. El seguimiento se realizó para cada uno de los contratos operativos en cada trimestre. Establecidas las escalas de medición de 0 a 100, el resultado final ponderado del Índice de Ejecución Física del programa fue de 96,13, quedando entre las gradaciones de cumplimiento “bueno” (80) y “excelente” (100).

El Índice de Calidad de la Ejecución, de carácter cualitativo, estimó el logro de resultados, el cumplimiento de las actividades y la gestión, valorando la calidad, pertinencia, tiempo, eficacia y eficiencia. El resultado final del programa en este índice fue de 81,76, superando apenas la medición de cumplimiento “bueno” (80).

Para el balance general, el programa ponderó los resultados de los índices de ejecución física y de calidad de la ejecución, con lo cual obtuvo un resultado global de 95.7 (ver Cuadro 3.12). Finalmente, el Índice de Ejecución Financiera comparó la relación entre el presupuesto asignado y lo realmente ejecutado por los contratos operativos. El índice promedio alcanzado por el programa fue de 87.59% del total de los recursos asignados.

Cuadro 3.12. Balance general del programa Municipios Democráticos en su sistema de monitoreo

| | REPOG1 | REPOG2 | REPOG3 | REPOG4 | REPOG5 | Resultado final |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| AVANCE FINAL Ejecución Física (REPOG) | 96,9 | 95,4 | 93,1 | 95,2 | 100 | 96,1 |
| AVANCE FINAL Índice de Calidad (REPOG) | 62,4 | 81,2 | 85,0 | 82,2 | 85,4 | 81,8 |
| AVANCE GENERAL PONDERADO – PMD | 11,8 | 18,9 | 25,1 | 23,9 | 16,0 | 95,7 |

Fuente: (PADFMG, 2008: 95)

El proceso de monitoreo significó una herramienta básica para la medición de los avances del programa, tanto durante su implementación, como al final del mismo. En términos generales, los índices de Ejecución Física y de Ejecución Financiera se fundamentaron en información contrastable, lo que los convirtió en instrumentos objetivos. Por su parte, el índice de Calidad de la Ejecución fue el instrumento con mayor carga de valoración subjetiva por parte de los gestores del programa que, sin embargo, resultó ser un ejercicio de medición útil.

Según los resultados finales en el proceso de monitoreo, el programa Municipios Democráticos superó el cumplimiento “bueno” (tasado en 80), sobre todo en la ejecución física, donde obtuvo el 96,1, lo que indica un alto cumplimiento de las actividades programadas. No obstante, en la calidad de ese desempeño fue donde el programa obtuvo la valoración más baja (81,8). Tales resultados muestran que los retrasos en el arranque de actividades del programa obligaron a implementar acciones de forma apresurada, afectando con ello la calidad de las mismas, como se documentó en las evaluaciones.

B) El proceso de evaluación

Se realizaron tres evaluaciones al programa Municipios Democráticos, dos de las cuales fueron externas. La evaluación interna a través del informe final de Municipios Democráticos (PADFMG, 2008) presenta un abundante resumen sobre las líneas generales del proyecto así como un amplio análisis de las actividades ejecutadas por la organización gestora y los contratos operativos. En sus conclusiones, el informe final del programa reconoce que los procesos impulsados por el proyecto fueron dependientes en gran medida del apoyo y continuidad de los actores e instituciones del sistema político guatemalteco, lo cual si bien existió en momentos puntuales (sobre todo al inicio del programa), se vio mermado por la

coyuntura electoral acaecida a la mitad del periodo de actividades de Municipios Democráticos. Así, el informe se lamenta de que la institucionalidad propuesta por el programa para la construcción de visiones compartidas sobre la descentralización y el fortalecimiento municipal no tuvo mucha receptividad. (PADFMG, 2008: 105).

El informe final también reconoce que la gran cantidad de dificultades de carácter administrativo y financiero que enfrentó el programa redundaron en significativos atrasos en el desempeño y la etapa de cierre de las actividades. (PADFMG, 2008: 108-112).

Por el lado de los aciertos del proyecto, el informe final destaca numerosos logros del programa para el apoyo a la descentralización y el fortalecimiento municipal en Guatemala. Entre ellos, subraya la fortaleza y el protagonismo de las tres asociaciones municipalistas con las que trabajó (AGAAI, ANAM, ASMUGOM) y las Oficinas Municipales de la Mujer, las cuales califica como un “camino de inclusión y un primer eslabón en la construcción del Estado incluyente, desde los espacios locales, con claras potencialidades de irradiar una influencia necesaria en el ámbito de los partidos políticos y los consejos de desarrollo”. (PADFMG, 2008: 106).

Otro avance del programa que reporta el informe final es la elaboración de numerosos instrumentos técnicos, operativos y metodológicos para darle sustento a la construcción de un Estado pluricultural. Sin embargo, el informe reconoce que el tema sigue siendo ubicado en lugares secundarios de la agenda política. (PADFMG, 2008: 64-68). El informe final del programa concluye que la intervención de Municipios Democráticos significó un trascendental aporte para el desarrollo de la descentralización y el fortalecimiento municipal en Guatemala.

El Programa Municipios Democráticos ha hecho una importante contribución al desarrollo democrático del país, a través de la formulación de instrumentos políticos, jurídicos, normativos, reglamentarios, operativos y metodológicos y a través de la formación de capital social con un amplio programa de formación y capacitación de recursos humanos. (...) Este esfuerzo ha permitido fortalecer ante todo la gestión municipal, y con ello, la interrelación en sentido vertical entre los niveles centrales y locales, acercando la gestión pública de naturaleza territorial (para implementar competencias) y sectorial (para rectorear y normar a las mismas).

Si agregamos a este cuadro el fortalecimiento de la cooperación intermunicipal (horizontal) en forma de mancomunidades, de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, con

un especial y necesario énfasis en grupos sociales excluidos, cerramos un esfuerzo por hacer viable una gestión pública técnicamente más coherente y eficiente y políticamente más cercana y democrática, siempre en el marco del respeto a las autonomías y a la diversidad cultural. (PADFMG, 2008: 105).

Además de la evaluación interna, se llevaron a cabo dos evaluaciones externas al programa Municipios Democráticos. La primera de ellas se realizó con base en el método del sondeo participativo (PADFMG, 2008b). Dicho ejercicio evaluativo tuvo el objetivo de constatar el logro de productos y resultados en los respectivos ámbitos de actuación del programa, sus áreas temáticas, sus componentes institucionales y los espacios territoriales. La metodología de la evaluación se fundamentó en encuestas y entrevistas a actores clave bajo una muestra de 48 municipios (uno por cada sub región) y de todas las mancomunidades con las que trabajó el programa.

Las conclusiones más relevantes que se destacan en la evaluación de sondeo participativo son, para el resultado esperado número 1 (visión compartida), que a pesar de los esfuerzos realizados por el programa, la SCEP no logró un liderazgo definido y, debido a otras propuestas fallidos (como la Comisión Mixta o el Foro Nacional para la Descentralización y el Desarrollo Local), no se institucionalizó el proceso de descentralización ni el fortalecimiento de los gobiernos locales. Sin embargo, la evaluación apostilló que no todas las deficiencias fueron atribuibles al programa, pues en gran parte fueron resultado de la falta de apoyo de los actores y las instituciones políticas, así como por un marco conceptual complejo. (PADFMG, 2008b: 33-43)

Para el resultado esperado 2 (marco jurídico y normativo), la evaluación del sondeo participativo resaltó la gran cantidad de esfuerzos significativos que el programa efectuó al respecto (la Agenda Legislativa, reformas al Código Municipal, capacitaciones), con lo que se espera alcanzar metas concretas en el mediano y largo plazo. (PADFMG, 2008b: 43-53). En el resultado esperado 3 (gestión municipal), se reconoce que, a pesar de que la coyuntura electoral afectó gravemente la continuidad en las acciones del programa, se consiguieron logros importantes como el establecimiento de diversas estructuras técnicas especializadas y la dotación de varios instrumentos normativos, los cuales son elementos coadyuvantes para la gestión de los servicios públicos en los municipios. (PADFMG, 2008b: 53-78).

En cuanto a la cooperación intermunicipal, resultado esperado 4, la evaluación destaca que el programa consiguió fortalecer a las tres asociaciones municipalistas consideradas (AGAAI, ANAM, ASMUGOM) en temas de capacidades gerenciales, organización, capacidades de representación y defensa de los intereses municipales. Sin embargo, se aceptó que muchos aspectos quedaron incompletos. (PADFMG, 2008b: 78-87).

Para el último resultado del programa (participación ciudadana), la evaluación de sondeo participativo reconoce que el proyecto realizó numerosos esfuerzos encaminados a fortalecer la participación de jóvenes, mujeres e indígenas, pero que no se obtuvieron resultados importantes debido a la falta de apropiación del tema, sobre todo por parte de los contratos operativos.

La información aportada, reitera que el tema de pueblos indígenas e inter y multiculturalidad todavía no cuenta con un buen afianzamiento a nivel de los gobiernos locales y que a pesar de los esfuerzos realizados por el Programa, los resultados son bajos. Esta limitación en el abordaje del tema por parte del Programa, se vincula con el contexto nacional, ya que, si bien los Acuerdos de Paz hasta la fecha, han dado lugar a la creación de varias instituciones públicas especializadas y distintas dependencias encargados de políticas públicas para los pueblos indígenas, aún no constituyen de forma sistemática una estrategia nacional coherente y articulada, o un plan de acción realista con plazos y recursos definidos. (PADFMG, 2008b: 18)

La evaluación destaca, por último, que a pesar de las adversidades que el programa tuvo que enfrentar (sobre todo en cuanto a apoyo de los actores políticos y en medio de una coyuntura electoral), el programa consiguió numerosos avances en apoyo a la descentralización y el fortalecimiento municipal, encontrándose los más significativos en el ámbito local.

El estudio concluye en términos generales, reconociendo avances significativos en varias áreas de intervención, principalmente en los procesos desarrollados a nivel local, lo cual fue valorado positivamente por la mayoría de informantes. No obstante, fue evidente la falta de voluntad política, en apoyo al proceso, de las autoridades del Gobierno Central, el limitado tiempo de ejecución efectiva del Programa y las interrupciones del proceso pre y post electoral, los cuales dificultaron la obtención de la totalidad de los productos esperados y la conclusión de otros tantos. Al final se reconoce que la mayoría de Gobiernos locales, aún necesitan un esfuerzo sustantivo de desarrollo de capacidades para recibir y ejecutar nuevas responsabilidades inherentes al proceso de descentralización del Estado. (PADFMG, 2008b: 18)

La segunda evaluación externa se realizó con base en el método de “Cambios Más Significativos”, el cual se enfoca en las opiniones y testimonios de los beneficiarios del proyecto sobre los principales logros y dificultades en la gestión del programa. Este proceso evaluativo contempló dos actividades: las sesiones de Cambios Más Significativos y las entrevistas a informantes clave, los cuales se efectuaron en cada una de las sub regiones del programa.

Para esta evaluación, los principales logros del programa Municipios Democráticos fueron (PADFMG, 2008c: 6-16):

- 1) El apoyo a la gestión municipal en temas administrativos, financieros, normativos y de planificación estratégica territorial;
- 2) La facilitación de equipo y asesoría técnica para municipios y mancomunidades;
- 3) El desarrollo del eje transversal de la equidad de género en capacitación y asistencia técnica;
- 4) El acompañamiento a las Alcaldías y Consejos Indígenas, el fortalecimiento de organizaciones indígenas y la capacitación en temas de identidad, discriminación, y participación;
- 5) La capacitación en temas de juventud;
- 6) El intercambio de experiencias en mancomunidades y municipios.

Por su parte, esta evaluación destacó que los obstáculos y debilidades de Municipios Democráticos fueron (PADFMG, 2008c: 16-23):

- 1) La ejecución tardía y limitada en tiempo del programa;
- 2) El funcionamiento del programa a través de los contratos, lo cual burocratizó muchos procesos;
- 3) La falta de voluntad política de los actores e instituciones gubernamentales;
- 4) La falta de integralidad para abordar el tema de la juventud;
- 5) La falta de sostenibilidad en la institucionalización de las Oficinas Municipales de la Mujer;
- 6) La incompreensión de algunos actores municipales sobre el papel de las mancomunidades;
- 7) El débil posicionamiento de algunos actores y organizaciones de la sociedad civil.

A su vez, esta evaluación también valoró que el diseño del programa Municipios Democráticos tuvo coherencia con el contexto socio político en Guatemala. Sin embargo,

juzgó como inadecuada la metodología de implementación del programa sustentada en contratos operativos, como ineficiente la temporalidad del programa, como ineficaz la estrategia de coordinación con otros actores, entidades, autoridades y asociaciones, y como inexistente la integralidad para abordar los ejes estratégicos transversales. (PADFMG, 2008c: 35-44).

En síntesis, los resultados de las distintas herramientas de monitoreo y evaluación coinciden en señalar que el programa Municipios Democráticos se posicionó sólidamente a favor de la descentralización y el fortalecimiento municipal realizando numerosas actividades, siendo de éstas las más relevantes el establecimiento de estructuras técnicas especializadas, la formación y capacitación de capital humano, la asistencia técnica, el equipamiento, las reformas al marco normativo, la planeación estratégica territorial y el tema de la equidad de género. Todas ellas, tuvieron mayor éxito a nivel local.

Asimismo, aunque se reconoció que el programa enfrentó la falta de continuidad en el apoyo político y la inestabilidad por la coyuntura electoral, se criticó la operación del programa en relación con su tiempo efectivo y su metodología de implementación basada en los contratos operativos. Factores que, también coinciden las evaluaciones, afectaron la consolidación de los procesos iniciados por el programa Municipios Democráticos durante su ciclo de vida.

Los resultados de las evaluaciones anteriores coinciden en gran medida con los hallazgos de la investigación de campo. En las entrevistas en profundidad realizadas durante la investigación se preguntó si el programa Municipios Democráticos había cumplido con su objetivo o si había sido útil para el desarrollo de la comunidad, el municipio o la mancomunidad. De las 15 respuestas obtenidas, 11 de ellas respondieron afirmativamente, lo que correspondió al 73,3% del total de las personas entrevistadas. Quienes respondieron afirmativamente fueron en su mayoría gestores del proyecto (7), seguidos en número por habitantes de los municipios donde se implementa el programa (3) y un miembro de una organización social (Ver Gráfico 3.5).

Para quienes respondieron afirmativamente sobre el cumplimiento del objetivo y/o la utilidad del programa Municipios Democráticos, los efectos positivos de este fueron:

- 1) El equipamiento de varias Alcaldías, tanto oficiales como indígenas;
- 2) La creación de un sistema de información intermunicipal;

- 3) El respaldo informático de varios archivos de Alcaldías oficiales;
- 4) La elaboración de guías y manuales prácticos sobre gestión municipal;
- 5) La creación de más mancomunidades (al inicio del programa, eran 6 mancomunidades, a la fecha de la recopilación de la información, ascendieron a 20);
- 6) La capacitación en temas de interculturalidad, perspectiva de género, gestión municipal, derechos indígenas, y políticas públicas.

Mire pues, hasta este año que se acercó la licenciada Yolanda Ávila conmigo, como representante legal, ya con esta son tres reuniones y ya el jueves tenemos otra porque estamos tratando de hacer un plan estratégico pero alimentado con todos los líderes de los 18 cantones y 166 caseríos y aldeas que tiene nuestra comunidad, para que ellos presenten sus necesidades prioritarias. Estamos tratando, con la ayuda de Yolanda Ávila, gracias a Dios que se nos acercó, de presentarle un plan estratégico al gobierno, prioridades a corto plazo y a largo plazo de cuatro o cinco años. (...) Entonces, desde hoy yo estaba bien emocionado porque me decía ella que va por buen camino la solicitud y gracias a Dios, a la Unión Europea también que nos apoya, y si no, olvídense, de los gobiernos de aquí nosotros no recibimos nada. (Entrevista con Vicente Ramírez. Representante legal de la Comunidad Xinka. Jutiapa. 10-03-08).

Realmente fue una conexión bastante bonita la que hicieron con nosotros, porque nosotros habíamos empezado a trabajar, nunca hemos tenido realmente un beneficio de una cooperación internacional. Nunca. Y ahora, con la llegada de la licenciada Yolanda hemos estado tratando de armar ya los planes próximos para que el pueblo indígena pueda desenvolverse aquí en Jutiapa. (...) La ayuda en concreto, los talleres de capacitación y, aparte de ello, ya el vínculo que tenemos con la Unión Europea de la formación de nuestro Plan Estratégico.

(...) Claro que todo nos ha servido de mucho, de mucho. Incluso, el jueves próximo tendremos el otro taller, que también ya va más como de liderazgos dentro de las comunidades indígenas, van a estar presentes 18 personas que son las representantes de cada cantón que compone la comunidad indígena Xinka. (Entrevista con Ana Maribel García Retana. Coordinadora de la Comisión de la Mujer en la Comunidad Xinka. Jutiapa. 10-03-08).

El resto de los entrevistados respondieron que el programa Municipios Democráticos no ha cumplido con su objetivo o que no les ha sido de utilidad para el desarrollo de su comunidad u organización. El total de respuestas negativas fue de 4, lo que correspondió al 26,7% de las respuestas (ver Gráfico 3.5).

Según los entrevistados, los impactos negativos del programa fueron:

- 1) Las altas expectativas creadas que no se correspondieron con los resultados del programa;

- 2) El uso del programa para beneficios personales y, en concreto, de actores políticos;
- 3) La escasa ayuda para abordar adecuadamente el tema de la descentralización;
- 4) Las promesas incumplidas en cuanto a transferencia de recursos y fortalecimiento a organizaciones municipalistas.
- 5) La amplia cobertura geográfica, así como objetivos demasiado amplios en el diseño del programa.

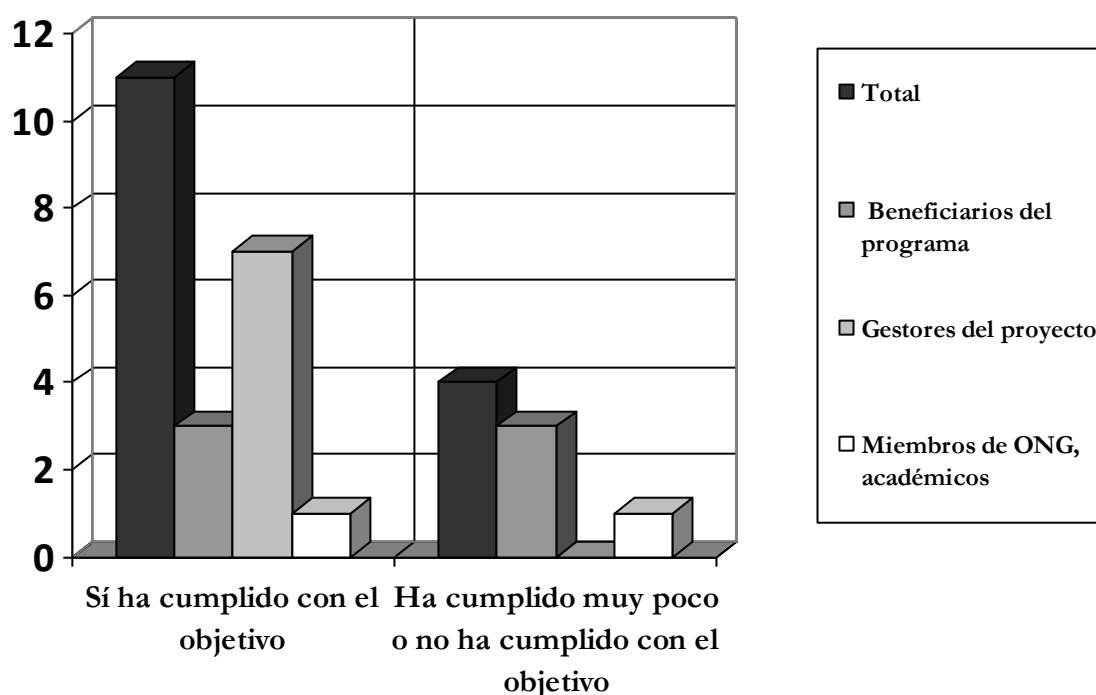
Municipios Democráticos ha estado apoyando pero la verdad es que yo veo que toda esta inversión está únicamente en la administración, el pago de oficinas y de personal, de vehículo, pero en sí, tocar los problemas que nos afectan y disminuirlos, no se está haciendo. Como Secretaria de la Junta Directiva de la AGAAI hace tres años pusimos un proyecto, se firmó un financiamiento, nos dijeron que sí se les iba a dar, y que sí lo íbamos a administrar nosotros, y que el apoyo ahí estaba, los anuncios por los medios de comunicación, que Municipios Democráticos, que la Unión Europea, esperamos un año, esperamos dos años, y no sale este proyecto. (...) Se instala un mega proyecto, le llamaría yo, en donde viene personal de afuera, personal internacional, pero por lo menos que no mencionen nuestros nombres y que no nos saquen en la prensa, en los medios de comunicación, que estamos hoy en fotografías, que estamos recibiendo un apoyo, y no es así.

(...)Claro que tienen su forma de trabajar, su manera de gastarse el dinero pero yo diría que debería de haber una forma más fácil de pedir los proyectos, que no sea tan complicado como ellos lo hacen, nos complican la vida, “que queremos legalidad, que queremos eso”, y ellos saben que no lo tenemos, porque no hemos tenido la oportunidad de superar esa debilidad, y entonces nos piden cosas que no podemos dar. Y entonces, ¿por qué no empiezan por ahí?, si tienen la buena intención de ayudarnos. Cabal el día de hoy me llama un señor que se están dando capacitaciones. Y le llama al programa fortalecimiento institucional. Pero nos llaman a las representantes de las organizaciones y que nosotras convoquemos, entonces nosotras pagamos el teléfono para convocar, o pagamos un carro para llegar a la comunidad a convocar, nosotros no tenemos ese dinero, ¿por qué no lo hacen ellos si realmente ellos quieren ayudar? El fortalecimiento institucional debería de ser directo. Por ejemplo, aquí hay un financiamiento para que ustedes se fortalezcan. Ah no, lo hacen ellos. Y ya viene todo planificado, ya todo arreglado, y entonces, para nosotros no es fortalecimiento institucional porque deberían venir, “bueno, ¿en qué les podemos fortalecer?”, a cada una de las organizaciones. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08)

Bueno, yo creo que uno de los temas que tal vez estuvo bastante débil, que es un poco haberse atrevido a una cobertura geográfica muy amplia. Entonces eso limitó concentrar sus esfuerzos en uno o dos regiones, en donde realmente se pudieran medir impactos reales. Es decir, hoy lo que hay son ciertos resultados, ciertos alcances, pero realmente no podemos garantizar que fueron por el aporte del programa, porque hay otros actores en territorio que también han hecho aportes.

Es decir, lo que tenemos que reconocer como programa es que no somos los primeros en tocar estos temas. En algunos territorios, tal vez, pero en la mayoría, otras entidades de cooperación ya han venido trabajando sobre estos temas, y que nosotros llegamos y hemos tenido que negociar incluso algunos cooperantes para que nos den una puerta de entrada. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Gráfico 3.5. Valoraciones sobre el cumplimiento del objetivo del programa Municipios Democráticos



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

Tal como ya fue indicado, el programa tuvo retrasos administrativos y financieros, los cuales fueron plenamente confirmados y atribuidos en las entrevistas a las deficientes acciones del gobierno de Guatemala, contraparte del proyecto.

El convenio decía que la entidad gestora tenía que tener un acuerdo de cierta autonomía por parte del beneficiario. Se trataba de un poco más de responsabilidad o tutela hacia el beneficiario. O sea, que sí que fuerza a los gestores a ponerse más a trabajar con la contraparte, pero bueno, hay contrapartes que a veces tienen problemas presupuestarios porque un proyecto empieza a mediados de año, como nadie lo previó en el anterior presupuesto, entonces resulta que la contraparte no tiene dinero para nada del funcionamiento, entonces nosotros llegamos a una subsecretaría recién creada, que le aprobaron 5 millones de quetzales, como 400 mil euros y

el resto para el año 2005, pero con poca capacidad de aportar, en ningún momento quisieron trasladar fondos, decían que las leyes presupuestarias no lo permitían y que ellos lo hacían de otra manera, entonces ellos hacían las contrataciones, todos los de asistencia técnica local son contratados la mayoría por contrapartida, la compra de temas de papelería, de equipos, algunas líneas de teléfono, algunos alquileres, pero ha sido costoso, o sea, a veces nos cargaban cosas en la contrapartida que no eran gastos de nuestro programa, también hubo un problema con los salarios. En contrapartida ha habido muchos problemas. Se diseñó un contrato internacional de 600 mil euros para temas de apoyo a la gestión ambiental, y a la fecha todavía nunca se ha podido sacar ese concurso porque nunca hubo garantía de que el dinero estuviese en el presupuesto del Estado. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

En cualquier caso, aunque se destacan algunas deficiencias durante la fase de implementación, las evaluaciones realizadas por los entrevistados aprueban en general la actuación del programa Municipios Democráticos en los temas de descentralización y fortalecimiento municipal, señalando que el éxito de los procesos iniciados por el programa dependerá de la apropiación de los actores políticos e instituciones públicas en Guatemala.

Lo que deja Municipios Democráticos son una serie de procedimientos y algunas capacidades institucionales para tener algunas condiciones para ser receptor de la descentralización. Especialmente en materia de competencias. Entonces, hay que hacer todo un esfuerzo significativo de trasladarle a las instancias que por naturaleza pueden darle seguimiento a algunos instrumentos y procedimientos. Entiéndase, la Secretaría de Planificación Nacional, SEGEPLAN, entiéndase el Ministerio de Finanzas, la ANAM el INFOM, que por naturaleza tienen que ver con estos temas (...) porque realmente la Secretaría Ejecutiva es rector de la ejecución pero no es rector de los contenidos, porque los contenidos hay que distribuirlos de acuerdo a toda la naturaleza y ramificación del Ejecutivo, desde Ministerios, Secretarías, hasta Fondos Sociales. Creo yo que ese rol es el que hay que clarificarle bien, y yo espero que la SCEP lo tenga claro, que él no es ente ejecutor de todo pero realmente por naturaleza y en materia de ejecución le corresponde a otras instancias del Ejecutivo. A mí me parece que van a quedar una serie de aportes muy significativos, pero que definitivamente va a tener que ver con el liderazgo y el empoderamiento que asuma la SCEP. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Siguiendo la propuesta metodológica de evaluación de Vedung (1996) descrita en el modelo de análisis de los proyectos de desarrollo, se puede argumentar que los principales efectos del programa Municipios Democráticos fueron, en la zona objetivo y de carácter beneficioso, el fortalecimiento de los marcos jurídico reglamentarios sobre descentralización y

fortalecimiento municipal; la creación de estructuras técnicas especializadas para la gestión municipal; la capacitación administrativa, jurídica y financiera, así como los planes estratégicos territoriales; el sistema de información municipal; la creación de mancomunidades y el intercambio de experiencias municipales y mancomunales; el apoyo a las oficinas municipales de la mujeres; y la capacitación y acompañamiento a Alcaldías y organizaciones indígenas. También de carácter beneficioso, aunque fuera de la zona objetivo, Municipios Democráticos apoyó el equipamiento de municipios, mancomunidades y organizaciones municipalistas, lo cual fue ampliamente valorado en el trabajo de campo realizado. (Ver Cuadro 3.13).

Por otra parte, Municipios Democráticos tuvo efectos nulos en el fortalecimiento de la SCEP en cuanto institución rectora del proceso de descentralización en Guatemala, en la construcción de una visión compartida sobre el proceso de descentralización entre actores políticos e instituciones públicas, en la implementación del eje transversal del medio ambiente, así como en el tratamiento integral de los ejes transversales de jóvenes, mujeres e indígenas. El programa también tuvo deficiencias en su funcionamiento en términos temporales y en su modalidad delegada por contratos operativos, así como en la coordinación con otros actores, sobre todo políticos, aspectos todos que dificultaron el desempeño del proyecto. (Ver Cuadro 3.13).

Uno de los aspectos en los que no se ahondó en las evaluaciones anteriores es el de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos. Por ser objetivo central de la investigación, se analiza a profundidad en los siguientes apartados.

Cuadro 3.13. Efectos del programa Municipios Democráticos

| Efectos | Características de los Efectos | | | | | | |
|---|--------------------------------|---------------------------|-------------|-------------|-----------|------|----------|
| | En la zona objetivo | Fuera de la zona objetivo | Beneficioso | Perjudicial | Principal | Nulo | Perverso |
| Fortalecimiento de los marcos jurídico reglamentarios | X | | X | | X | | |
| Estructuras técnicas especializadas para la gestión municipal | X | | X | | X | | |
| Capacitación en apoyo a la gestión municipal | X | | X | | X | | |
| El sistema de información municipal | X | | X | | X | | |
| Creación de mancomunidades e intercambio de experiencias municipales y mancomunales | X | | X | | X | | |
| Apoyo a las oficinas municipales de la mujer | X | | X | | X | | |
| Capacitación y acompañamiento a Alcaldías y organizaciones indígenas | X | | X | | X | | |
| Equipamiento a municipios y organizaciones | | X | X | | | | |
| Fortalecimiento de la SCEP | X | | | X | | X | |
| Visión compartida sobre el proceso de descentralización | X | | | X | | X | |
| Implementación del eje transversal del medio ambiente | X | | | X | | X | |
| Tratamiento integral de los ejes transversales de jóvenes, mujeres e indígenas | X | | | X | | X | |
| Retraso en la implementación del programa | X | | | X | | | |
| Funcionamiento en la modalidad delegada por contratos operativos | | X | | X | | | X |
| Coordinación con otros actores políticos e instituciones públicas | | X | | X | | | X |

Fuente: Elaboración propia.

3.4 La participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos.

Análisis descriptivo

El análisis de la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo seleccionados se divide en un apartado descriptivo y en otro explicativo. En la parte descriptiva la metodología analítica se basa en los tres derechos de dimensión participativa identificados en el marco teórico: la consulta, el consentimiento libre, previo e informado (CLPeI) y la participación. Se concibió a la consulta como un proceso que conduce al CLPeI; este ciclo se identificó como participación previa. A su vez, la participación se entiende como la intervención del actor participante en el ciclo completo de un proyecto (formulación, implementación, evaluación); este proceso se nombró como participación sustantiva. La suma de la participación previa y de la participación sustantiva da como resultado lo que se catalogó como participación integral.

Las herramientas para el análisis de la participación integral son siete criterios normativos para cada uno de los derechos de la dimensión participativa. Estos criterios son: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural y contenido sustantivo.

El análisis de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos se expone en los siguientes apartados, los cuales dan cuenta de cada uno de los tres tipos de derechos de la dimensión participativa.

3.4.1 Consulta

La consulta ha sido un instrumento al cual han recurrido constantemente los pueblos indígenas de Guatemala durante los últimos años, principalmente como medio de autodefensa frente a actores globales, como las empresas multinacionales, las cuales han intervenido en los territorios donde habitan las comunidades indígenas sin su previo consentimiento con el objetivo principal de explotar recursos naturales y materias primas, afectando así sus condiciones de existencia, bienes y relaciones sociales. De esta forma, la minería, la hidroeléctrica y el petróleo son la triada de actividades extractivas que ha movilizó a las

poblaciones indígenas guatemaltecas para implementar consultas a fin de enfrentar a las empresas multinacionales (García-Ruiz, 2008: 9).

Según un informe del Tribunal Supremo de Electoral de Guatemala (citado en García-Ruiz, 2008: 35), de 2005 a 2007 se realizaron 21 consultas en Guatemala, casi todas ellas en territorios de población mayoritariamente indígena y con el objetivo de oponerse a actividades extractivas de empresas multinacionales.

De estas consultas, la realizada en Sipacapa, en el Departamento de San Marcos, el 18 de junio de 2005, ha sido la que mayor repercusión ha tenido pues movilizó a comunidades indígenas de otros departamentos (Sololá y Quiché), instituciones públicas nacionales, organizaciones sociales y organismos internacionales. Dicha consulta fue convocada como instrumento de oposición a la concesión de la licencia para la explotación de oro y plata de la empresa Montana Exploradora de Guatemala, subsidiaria del consorcio Glamis Gold Ltd, en los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán. La base legal de la consulta de Sipacapa fue el Convenio 169 de la OIT. Se originó a solicitud de un colectivo de organizaciones al gobierno municipal, quienes argumentaron que no se habían hecho los estudios de impacto que tendría el uso del cianuro en los mantos acuíferos y que tampoco se había consultado a la población. A pesar de la oposición de la empresa excavadora (mediante amparos, amenazas a la población y desinformación), la consulta se llevó a cabo el 18 de junio de 2005, resultando de ello que, de las 13 comunidades de Sipacapa, 11 votaron contra la minería, 1 votó a favor y 1 se abstuvo.

Sin embargo, el resultado de la consulta no fue vinculante, lo que generó una amplia movilización social con comunidades indígenas (encabezadas por la ex Alcaldesa Indígena de Sololá), organizaciones sociales y sectores como la Iglesia Católica. El gobierno respondió enviando la fuerza pública al lugar, lo que generó en una amplia represión a la población. Así lo constató el Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación:

Las manifestaciones en contra del desarrollo excluyente a menudo se enfrentan a una represión violenta que puede equipararse a violaciones del derecho a la alimentación. (...) Se utilizó al ejército y a la policía contra las poblaciones indígenas durante el bloqueo de remolques que trasladaban cilindros de molino para la mina Marlin (...) en el departamento occidental de San Marcos. En este incidente, ocurrido el 11 de enero del 2005, resultaron muertos Raúl Castro

Bocel y Miguel Tzorín Tuy (...) Las comunidades indígenas denuncian que el gobierno otorgó a la empresa una licencia de extracción para explotar una mina de oro en sus tierras, sin pedirles su consentimiento libre e informado. Les preocupa que su derecho al agua y a los alimentos esté amenazado por el proceso de lixiviación con cianuro para extraer el oro en las minas a cielo abierto, que envenenará el agua potable y de riego. (Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, 18-01-2007. Citado en García-Ruiz, 2008: 43).

Posteriormente, a finales de 2007, previa demanda de la empresa extractora, fueron condenados a prisión algunos indígenas que se opusieron a la continuidad de las actividades mineras¹⁵⁸, coincidiendo así con el dictamen del ex Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, quien afirmó que la efectiva implementación de los derechos indígenas se ha visto mermada porque algunas instancias de los Estados han seguido un proceso de “criminalización de las actividades de protesta política y social de los indígenas” (Stavenhagen, 2008). El testimonio de la ex Alcaldesa Indígena de Sololá sobre dichos sucesos es revelador (en esa medida, se ha dejado prácticamente íntegro):

En los dos años de función, nosotros enfrentamos el conflicto sobre las licencias de exploración minera acá en Sololá. Y también, tal vez se escuchó casi a nivel mundial, por el paso de un cilindro que pulveriza la piedra allá en la mina de San Miguel Ixtahuacán de San Marcos. Entonces, nosotras como autoridad indígena pues tuvimos la parte de información a las comunidades. (...) En ese entonces, el gobernador departamental era ladino, y bueno, nos escuchó algunas veces pero en cierto momento él mismo fue quien nos denunció ante el Ministerio Público por informar a la población sobre el tema de la minería. Y, cuando pasó el cilindro, la gente se manifestó, y también tuvo choques con la policía nacional civil y los militares del gobierno. Había 2500 miembros de la policía y 300 miembros del Ejército, y venían con bombas y gases lacrimógenos y empezó a bombardear, la población respondió con palos, piedras y el gobernador nos responsabilizó a nosotros como autoridades indígenas del pueblo. Y nos denunció por amenazas, por tenencia de arma ilegal, por clandestinidad, por terrorismo. El Procurador de los Derechos Humanos dijo que eran cargos muy fuertes y que todos esos eran encarcelables. Sí nos asustamos porque nosotros éramos inocentes de todo. La función de la autoridad es informar a la población de todo lo que pueda suceder, y eso fue lo que hicimos. Y, antes de que se diera este día de un problema bastante grave, nosotros llamamos al gobernador, a los diputados, a los Alcaldes pero sólo se presentó un diputado, llegó el gobernador pero nunca vino el Ministro de Energía y Minas, ni algún representante del Presidente. Nosotros pensamos que nunca se nos dio atención, queríamos un diálogo aquí en

¹⁵⁸.- La compañía exploradora propuso desistir de su demanda si los inculpados se declaraban culpables, pedían disculpas y firmaban un acta que restringía su libertad de manifestación. Las siete personas condenadas se negaron a hacerlo. (García-Ruiz, 2008: 44).

Sololá y que estuvieran ellos, y nunca llegaron. Sólo ellos mandaron a un señor a decirme en la Alcaldía Indígena de que ese día no tenía que salir, porque si yo quería cuidarme, que no tenía porque estar diciendo nada en contra del cilindro, y que era cosa que no me incumbía. Y que si se pretendía hacer algo, que iba a haber derramamiento de sangre. Y eso fue lo que sucedió. Mataron a un señor, hirieron doce personas, hubo tres que gastaron muchísimos miles para recuperarse, estuvieron graves y nadie investigó que sucedió ese día y nadie dijo quién había matado a Don Raúl Castro. Para nosotros fue un día de terrorismo, sí, de parte de ellos. Fue de mucha represión y de mucha discriminación, porque decía en la prensa, en los medios de comunicación, que los campesinos habían salido a protestar en vano y que no teníamos nada qué decir y que por qué habíamos ido, y que no teníamos porque estar en contra de este cilindro. Fue bastante grave este momento. Y hay un señor que ahorita está parálítico, y nadie del gobierno ha venido a investigar qué sucedió y cómo se les puede ayudar a las familias. Y el caso de nosotros en el Ministerio Público pues continuaba, nosotros fuimos a averiguar para ver cómo quedaba el expediente, y si ya se había cerrado y el auxiliar del fiscal decía de que no, que ese expediente quedaba abierto para cualquier momento sacarlo. Entonces así está actualmente. Y tuvimos que pagar abogados para que averiguaran qué estaba pasando, cómo iba el caso, y nosotros no teníamos dinero, porque no sólo la función de la Alcaldía Indígena, o el Alcalde que esté prestando servicio, no es remunerado, es un servicio ad honorem. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08).

A pesar de los conflictos, las consultas en Guatemala se han convertido en instrumentos que los pueblos indígenas continúan esgrimiendo para defender sus derechos frente a las actividades extractivas. Queda claro que las comunidades y organizaciones indígenas guatemaltecas tienen un amplio conocimiento del marco jurídico que ampara sus derechos.

Y la aplicación del Convenio 169 no se respeta, no se aplica, por ejemplo, el de las consultas, por ejemplo, ahorita como que le están poniendo tropiezos a las consultas que se están realizando en los municipios y en los departamentos por la minería. Es caso bastante relevante y muy importante en la actualidad, porque en la mayoría de municipios del occidente, por decirlo así, hay licencias de exploración. Entonces, la gente se está manifestando en contra pero eso no lo están tomando en cuenta, como que no valdría nada, como si no existiéramos nosotros los pueblos indígenas. Se están dando los negocios entre gobierno y empresas transnacionales pero nunca hemos sido consultados. Ahí, la mayor ganancia se la está llevando la empresa, y entonces no queda nada para el pueblo, y aunque quedara, pero nosotros realmente no queremos la destrucción de la Madre naturaleza o de los recursos naturales, porque se contaminan, se degradan, se desaparecen. Y total, que realmente nosotros estamos bien claros de que la minería nos trae destrucción, y que en un futuro la muerte, pues tanto humana como de animales y de las plantas. Entonces, voy a que hay un convenio, pero no se respeta y que hay una manifestación de inconformidad pero se obvia, son indiferentes hacia las expresiones, hacia las manifestaciones

de las personas, especialmente de los pueblos indígenas. Es violación a los derechos de los pueblos indígenas. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08).

Como ya se destacó en el apartado sobre la formulación del proyecto, en el año 2000 se estableció el “Mesodiálogo-Guatemala” a modo de un espacio de discusión entre la Comisión Europea, la sociedad civil guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales europeas, el gobierno de Guatemala y los Estados miembros de la Unión Europea para conseguir un mayor impacto en la política de cooperación en el país. El POG del programa reconoció que se conformó una Subcomisión de Descentralización en el seno del Mesodiálogo, misma que permitió generar insumos para el proceso de identificación del programa Municipios Democráticos. En el Mesodiálogo también se abordó la problemática de desarrollo de los pueblos indígenas en Guatemala.

El mesodiálogo como un espacio bastante amplio que lleva temas igual de amplios, pero había una mesa específica para la parte de pueblos indígenas, y así como este espacio, habían más, porque cabal por eso son mesas de diálogo, y la función de este mesodiálogo, cabalmente, era como ser un espacio de ir validando las diferentes secuencias que lleva la vida de un proyecto o programa en la Unión Europea. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08)

En el Mesodiálogo participó activamente la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) tanto para temas de pueblos indígenas como para la formulación misma del programa Municipios Democráticos.

Investigador: ¿Cuál es la vinculación de la AGAAI con Municipios Democráticos?

Carlos: Se formuló el proyecto de ese programa a través de mesodiálogo, de ahí estuvimos participando como AGAAI para la formulación de este proyecto, o sea, como consultoría o consultas también se hizo a través de las asociaciones municipalistas, o gremios municipalistas, y uno de ellos pues somos nosotros, en la cual aparecemos dentro del proyecto grande, estamos en la comisión mixta, en el comité consultivo pero, diría yo, desafortunadamente, somos los menos favorecidos de este programa. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Además del Mesodiálogo como espacio consultivo, los talleres consultivos del contrato operativo número 8 ¹⁵⁹ también pueden ser considerados como parte de este tipo de participación previa.

En cuanto consorcio encargado de apoyo a la participación de los pueblos indígenas, el contrato operativo 8 generó una propuesta de indicadores cuantitativos y cualitativos multi e interculturales con enfoque de género para orientar las acciones en la gestión territorial; dicha propuesta de indicadores se basó en una serie de consultas a la población indígena (PADFMG, 2007). Las consultas del contrato operativo se enfocaron a la realización de talleres para conocer la problemática indígena de viva voz de los actores principales y, una vez establecida la propuesta de indicadores, se realizaron talleres de validación de los mismos. Los talleres consultivos estuvieron dirigidos a organizaciones de mujer indígenas (5 personas), a líderes y organizaciones de los pueblos indígenas (13 personas) y a representantes de las oficinas de planificación municipal, mancomunidades y ONG (9 personas) en las 6 subregiones establecidas como territorio de implementación del programa Municipios Democráticos (PADFMG, 2007: 43).

Los talleres consultivos del contrato operativo 8 funcionaron como elemento provisor de insumos al programa para sus acciones sobre la participación indígena y, al mismo tiempo, sirvieron para la validación de los indicadores que encauzaron la gestión del programa.

A través de consultorías hemos analizado algunos temas que se identificaron como prioritarios para apoyar este tema de la multi e interculturalidad. Empezamos por organizar varios temas. Primero, se hizo un diagnóstico rápido en 80 municipios para identificar, a 10 años de los Acuerdos de Paz, cuáles eran los factores que aun limitan la participación de los pueblos indígenas. Y ahí hay tres cosas que no las habíamos observado nosotros. Primero, es que todavía hay mucho predominio del miedo a la organización. Ya escuchaste hoy a Maribel que “si tenemos mucho liderazgo, nos reprimen, nos amenazan”. Entonces, el miedo a la represión está latente, y uno lo ha escuchado en distintas organizaciones. La otra parte que está afectando grandemente, es que hay como un divorcio generacional, hay un liderazgo Maya indígena y Xinka concentrado en la población adulta y entonces eso implica que de aquí a dos o tres décadas eso se puede acabar porque no hay una transferencia etaria, no hay relevo generacional. Y la otra cosa que es muy importante es que a pesar de que el gobierno municipal ha sido corrupto, con los mismos males del Estado, sigue teniendo la ciudadanía Maya especialmente confianza en que va a resolver su situación, en que al fin va a llegar un Alcalde que vaya a

¹⁵⁹ .- “Apoyo a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión municipal e intermunicipal”.

entender su dinámica. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Por lo anterior, la consulta a la población indígena en el programa Municipios Democráticos contó con tiempos amplios y suficientes, recursos específicos para su realización, con numerosa representación de las organizaciones y comunidades indígenas, a las cuales se les respetó su autonomía de decisión, proveyéndoles información de primera mano y dejándoles influir en aspectos sustantivos del proyecto, tales como la formulación del mismo y los indicadores de multi e interculturalidad. Haciendo válido así el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

3.4.2 Consentimiento libre, previo e informado (CLPeI)

El programa Municipios Democráticos incorporó ampliamente el derecho a la consulta de las comunidades indígenas asentadas en su territorio objetivo y de las organizaciones indígenas vinculadas a su área temática en su ciclo de vida. Dada su íntima correspondencia, que fue analizada en el capítulo 1, el consentimiento libre, previo e informado (CLPeI) existió como antelación a la formulación del programa en la medida que la consulta en el Mesodiálogo y los talleres consultivos del contrato operativo 8 crearon las condiciones, por así tenerlo como objetivo, de incorporar a la población indígena en Municipios Democráticos.

De esta forma, si bien no se contó con un documento específico que avalara el CLPeI de las comunidades y organizaciones indígenas para la implementación de Municipios Democráticos, este no fue indispensable pues desde el proceso consultivo fueron incorporados miembros y organizaciones indígenas al proceso de formulación del proyecto. Este argumento se justifica además con la inclusión de dos contratos operativos destinados específicamente para atender asuntos vinculados con la población indígena: el contrato operativo 7, designado al fortalecimiento institucional de la AGAAI y la ANAM, y el contrato operativo 8, que tuvo el objetivo de apoyar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión municipal e intermunicipal.

La participación previa de los pueblos indígenas en Municipios Democráticos fue un proceso sólido y respetuoso de sus derechos colectivos. No obstante, como se verá en la siguiente

sección, el proceso se modificó en la participación de los pueblos indígenas en el ciclo completo del proyecto, lo que en la investigación se identificó como participación sustantiva.

3.4.3 Participación

La situación política, social, económica y cultural de los pueblos indígenas en Guatemala se ha cimentado en una estructura estatal excluyente¹⁶⁰ que le opone a los indígenas códigos culturales, instituciones públicas y marcos jurídicos que, además de ajenos, les han sido discriminatorios.

Nos encontramos ante una realidad donde nos sentamos a la mesa con una clara desventaja. Un dirigente de partido, un cuadro político, obviamente nos lleva mucha ventaja en capacidades técnicas y capacidades políticas. Se debe avanzar para generar una igualdad de condiciones para dialogar en torno a una mesa de negociación. Un diálogo intercultural en donde no tengamos que hablar en el mismo idioma español toda la vida. Y los partidos políticos tienen que empezar por eso, mientras ellos no hagan esto es mentira que estemos viendo una participación política de los indígenas. Es mentira que digan que son pluralistas, es mentira que digan que ellos tienen una propuesta de cambio a este sistema colonialista que manifiesta el Estado de Guatemala. (Testimonio del líder indígena Carlos Batzín. Citado en Olascoaga, 2003: 190) (Cursivas en el original).

(...) de forma paralela se plantea a los indígenas un desafío del mundo ladino, el que significa acceder a escenarios desconocidos o complejos como la organización y funcionamiento de los partidos políticos, la vida en el interior del Congreso Nacional, el ejercicio funcionario en la burocracia pública. En suma, el reto vital de participar en un universo de significados y prácticas de calidad diversa, propios de otra cultura política, de lo “occidental” que incluso a muchos no indígenas, les resulta problemático socializar. (PNUD, 2005: 223).

Por lo atrás indicado, los pueblos indígenas han emprendido procesos de participación con el objetivo primordial de ser incluidos en los diferentes escenarios de la vida nacional. Lógicamente, las vías de participación han sido tan diversas como complicadas. Por ejemplo, la participación electoral ha sido alta en las medidas del país. Es decir, si bien es cierto que históricamente la participación electoral ha sido baja en Guatemala –a mitad de los noventa el

¹⁶⁰ .- “En Guatemala, la historia de los esfuerzos de amplios segmentos de la población por la inclusión política es la espinosa crónica del proceso de la ciudadanización: hasta hace poco más de 40 años, se calcula que no eran ciudadanos cerca del 75% de la población: no votaban ni los analfabetos, ni las mujeres, ni los pobres.” (PNUD, 2005:198).

promedio de la participación primaria¹⁶¹ fue del 29,6%, lo que ubicó al país en el lugar 158 de un total de 163 países (PNUD, 2005: 199)-, los porcentajes aumentan en el caso de los indígenas. Por ejemplo, en 2003 el promedio de participación electoral secundaria¹⁶² nacional en Guatemala fue del 58%, mientras que los indígenas el promedio fue del 59%. Asimismo, el Departamento con mayor población indígena en el país, Sololá, tuvo el índice más alto de participación nacional con un 70%, mientras que el Departamento con menor población indígena, El Progreso, sólo tuvo un 37% de participación (PNUD, 2005: 201).

Por otro lado, en relación con el derecho político a ser elegido, el porcentaje de Alcaldes indígenas¹⁶³ elegidos en municipios donde la población indígena supera el 50% ha sido superior al 68% desde 1985. Dichos porcentajes van desde un 82% de Alcaldes indígenas elegidos en 1985 hasta un 68,5% en 1990 (Ver Cuadro 3.14). De ellos se deduce que la probabilidad de que un indígena sea elegido como Alcalde aumenta en municipios donde esta población es mayoría. Sin embargo, como ha sido documentado, se reconoce que un indígena elegido como Alcalde no necesariamente gobernará en beneficio de la población indígena.

Entonces, hemos encontrado Alcaldes que no necesariamente por adscribirse o por ser personas mayas, tienen conciencia maya, sino que sí tienen pertenencia maya, pero no tienen conciencia en materia de cómo operar. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Los Alcaldes trabajan y actúan dentro la lógica del Estado. (...) no quiere decir, por ejemplo, que por el hecho de que un Alcalde sea indígena pues sea más sensible al tema. Hay tantas críticas aquí, que son los más racistas y los más discriminadores contra su propia gente. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

En cuanto a los diputados, en el periodo de 1985 a 2003 se eligieron a 145 diputados nacionales, de los cuales sólo 6 fueron indígenas, lo que correspondió a un porcentaje del 4% del total. A su vez, también se eligieron a 538 diputados distritales, de los que sólo 41 fueron indígenas, lo que significó el 8% del total de diputados (ver Cuadro 3.15).

¹⁶¹.- La participación primaria corresponde a la relación entre quienes están en edad para votar y quienes realmente lo hacen.

¹⁶².- La participación electoral secundaria corresponde a la relación entre quienes se inscriben para votar y quienes realmente votan.

¹⁶³.- Este dato se refiere a los Alcaldes elegidos para la estructura estatal oficial, no a los Alcaldes elegidos bajo sistemas normativos propios para sus entidades tradicionales.

Cuadro 3.14. Alcaldes indígenas electos en municipios con más del 50% de población indígena, 1985-2003

| Departamentos | Municipios indígenas | Número de alcaldes | | | | |
|-------------------|----------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | 2003 |
| TOTAL | 156 | 128 | 107 | 110 | 122 | 122 |
| Porcentaje | 100% | 82.0 | 68.5 | 70.5 | 78.2 | 78.2 |
| Guatemala | 4 | 4 | 2 | 4 | 4 | 3 |
| Sacatepéquez | 8 | 7 | 7 | 8 | 6 | 6 |
| Chimaltenango | 14 | 10 | 7 | 8 | 8 | 10 |
| Escuintla | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Sololá | 19 | 16 | 16 | 17 | 17 | 17 |
| Totonicapán | 8 | 7 | 5 | 6 | 6 | 7 |
| Quetzaltenango | 17 | 15 | 12 | 11 | 12 | 13 |
| Suchitepéquez | 12 | 4 | 3 | 4 | 6 | 3 |
| Retalhuleu | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| San Marcos | 7 | 17 | 11 | 11 | 14 | 13 |
| Huehuetenango | 22 | 20 | 20 | 20 | 21 | 21 |
| Quiché | 20 | 11 | 11 | 11 | 11 | 10 |
| Baja Verapaz | 4 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 |
| Alta Verapaz | 16 | 9 | 5 | 5 | 11 | 11 |
| Petén | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 |
| Izabal | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |

Fuente: (PNUD, 2005: 206)

Cuadro 3.15. Porcentaje de diputados indígenas y no indígenas, 1985-2003

| | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | 2003 | TOTAL |
|------------------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Total diputados | 100 | 116 | 64 | 100 | 158 | 538 |
| Indígenas | 4 | 8 | 6 | 11 | 12 | 41 |
| No- Indígenas | 96 | 108 | 58 | 89 | 146 | 497 |
| % Indígenas | 4% | 7% | 9% | 11% | 8% | 8% |

Fuente: (PNUD, 2005: 210)

Como parte de la política nacional de descentralización, y bajo la efigie de su marco jurídico correspondiente (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización y reformas al Código Municipal), se crearon los consejos municipales y comunitarios de desarrollo (COMUDES y COCODES) con el objetivo de promover la participación local. No obstante, debido a que son figuras incipientes, la representación indígena en ellos es aún baja.

El tema de los consejos, aunque aquí se habla mucho de que hay que apoyar la ley de los consejos y todas esas cosas, pero en el fondo la ley tiene ciertas debilidades, y lo que tiene ciertas debilidades es el mismo sistema en sí. Que haya un consejo municipal de desarrollo, perfecto. A nivel consultivo, de incidencia, de participación, está bien. Pero hay que ponerlo en

marcha. Y, a la fecha, hay menos del 50% creados, y de esos 50% muchos no funcionan bien, o están puestos a dedo “tú, y tú, y tú, que son conocidos míos son mis COMUDE”.

(...) El código municipal hablaba de consejos asesores indígenas, nosotros quisimos entrar por esa parte para ligarlo a los consejos municipales de desarrollo. Pero el diagnóstico que planteó el contrato decía que los consejos de autoridades indígenas no los querían, que eso no respondía a las formas tradicionales de asociarse y de representarse, y que por tanto se estaban encontrando todas con muchas dificultades para poder organizarlos. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Tenemos unos datos alarmantes de que en la composición de los consejos municipales y Alcaldes son no indígenas, y si son, aun así, su equipo de trabajo municipal no es indígena. Entonces, eso ha hecho prácticamente un divorcio total entre ser un canal de participación, y es una debilidad prácticamente del sistema en el país, el no tener canales de participación efectiva. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

A su vez, la representación indígena en cuanto a funcionarios públicos tampoco ha sido altamente numerosa, pues en el periodo de 1985 a 2007 sólo ha habido cuatro Ministros indígenas: uno en el Ministerio de Educación y tres en el Ministerio de Cultura.

De los datos anteriores se deduce que la representación política de los indígenas en las instancias políticas estatales tiene mejores porcentajes a nivel local que a nivel nacional. En esa medida, el derecho a ser electo no tiene una efectiva implementación a nivel nacional para los indígenas de Guatemala, sin duda, debido a condiciones sociales y culturales que funcionan como limitantes de su inclusión al sistema político, ya sea de forma individual o colectiva.

Lo que ocurre hasta hoy es el resultado de una dialéctica perversa entre la discriminación real y la retórica multicultural. En el mercado de la política, esa tensión baja cuando se eligen algunos diputados indígenas, aunque ello tiene más un carácter emblemático, en el sentido de que son electos por partidos que no tienen propuestas programáticas con contenido étnico. En consecuencia, los alcaldes o diputados indígenas responden a un programa propio de una cultura que se pretende homogénea. (PNUD, 2005: 209).

La participación de los pueblos indígenas en Guatemala no sólo se ha dirigido a las estructuras estatales o al sistema político. Como ya fue indicado, en diversos municipios guatemaltecos existen Alcaldías Indígenas como entidades tradicionales propias de las

comunidades indígenas y que, por lo tanto, son elegidas bajo sus propias reglas. Las Alcaldías Indígenas realizan actividades vinculadas a la defensa de sus comunidades indígenas según sus cosmovisiones y sistemas normativos internos. Las Alcaldías Indígenas funcionan paralelamente a las Alcaldías oficiales en el mismo territorio.

La relación de la estructura de la autoridad indígena con la municipalidad oficial es, más que todo, cuando existe algún tipo de conflicto bastante complicado y que toda la población es afectada, el Alcalde Municipal interviene en apoyo a la autoridad indígena porque la autoridad indígena es una entidad que se encarga de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Y también una gran función el de mediar conflictos, la administración de la justicia, o la aplicación de la justicia a base de las costumbres, y a base de los valores de los Kaqchiqueles, en este caso. Entonces, se coordinan bastante cuando sí se da este tipo de conflictos. (...) Pero no se pierde en ningún momento la función de cada una de las municipalidades porque la otra es como para la prestación de servicios básicos a la población, y la otra, que es la Alcaldía Indígena, está para velar por la defensa de los derechos y por la administración de la justicia. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08).

A pesar de que las Alcaldías Indígenas y las Alcaldías oficiales tienen diferentes mandatos, dinámicas y fuentes de legitimidad, el hecho de que funcionen en un mismo territorio ha generado conflictos entre ambas instancias en numerosas ocasiones.

Es una Alcaldía Indígena y a la par está la Alcaldía Municipal. Y entonces ahí vas a ver materializado como se dan los encuentros, que en muchos lugares un Alcalde típico no entiende, porque siente que le están quitando la autoridad. Y hay una reacción incluso violenta al respecto. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

Investigador: ¿De su experiencia y conocimiento, hubo alguna especie de conflictos de funciones entre el Alcalde Indígena y el Alcalde Municipal?

Dominga: Sí hubo. Tal vez en este sentido fue un poquito como celos de la otra municipalidad porque a ellos no les gustó en ningún momento que una mujer estuviera dirigiendo y que se llamase Alcalde y el otro es Alcalde. Entonces, eso fue lo que les vino a provocar un poquito de inconformidad, podríamos decir. Y los Alcaldes oficiales tienen mucha fortaleza en cuanto al apoyo que existe entre Alcaldes municipales. Aquí en Sololá hay 19. Y, entre ellos, se apoyaban. Y la Alcaldía Indígena se encontraba sola, y su función era bastante diferente. (...) Ellos sí van por un grupo de personas que están afines a este partido. Y que, cuando nosotros como autoridades indígenas, coordinábamos y convocábamos a las personas para que fueran a alguna concentración, a alguna la elaboración de algún tipo de documento en contra de lo que estaba

pasando, ellos también lo volvían a hacer, y convocaban a las personas, y que a veces se daba el choque, porque la gente decía “¿por qué los Alcaldes oficiales cuando la Alcaldía Indígena ya lo había hecho?”. Entonces, hubo un momento en que, lo que nosotros como autoridades indígenas habíamos ya coordinado, elaborado, ellos lo hacían en forma, ahí sí que en forma paralela. Lo que se debe hacer ahí es coordinarlos muy bien, pero muchas veces no se tiene esa voluntad porque yo era mujer, y la verdad es que tenemos que aceptar que todavía hay mucho machismo y mucha discriminación hacia la mujer. Yo sí sufrí mucha discriminación de parte de ellos, y de parte del gobernador. Porque otra fortaleza de ellos es que están bajo la línea del gobernador. Y el gobernador los apoyaba. Y hubo un momento en que sí, en una reunión del consejo departamental de desarrollo, a mí me llamaron la atención los Alcaldes y que me prohibieron algunos llegar a su municipio. Entonces, para mí eso fue discriminación. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08).

No obstante, en Guatemala existen departamentos donde la coexistencia de ambas Alcaldías ha redundado en cooperación y relaciones coordinadas. Los casos más exitosos son los departamentos de Sololá y Totonicapán.

Nosotros con el Alcalde oficial pues estamos coordinando, están apoyando y el Defensoría Indígena también. Y ahora, por ejemplo, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público ya más o menos me están conociendo, y como el problema que pasó. Entonces ellos me están ayudando un poco, así ente ideas, y yo estoy viendo también que hay muchos problemas en Sololá, porque antes no soy Alcalde, no sé nada de eso, pero ahorita, y gracias a Dios estoy sacando más contacto con la gente porque estoy arreglando los problemas. (Entrevista con José María Julajuj. Alcalde Indígena de Sololá. Sololá. 14-03-08).

Sin embargo, ese respeto y coordinación con la Alcaldía Indígena proviene mayoritariamente de las estructuras estatales locales, pues a nivel departamental y central la relación es prácticamente nula.

Investigador: ¿Cómo es la relación del gobierno con las autoridades indígenas?

José: Pues la verdad hasta el momento no, el gobierno de Guatemala pues la verdad no nos ha hablado, ni la gobernadora no, no se ha acercado con nosotros, ni el juez de primera instancia. Ahora, el Ministerio Público sí, ya estamos. Pero entonces se ve pues como que no hay indígena, como que, por ejemplo en la hora de la campaña ellos dicen que estamos con el pueblo indígena, un montón de cosas se dicen pero no se han cumplido todavía, pero tal vez la próxima, vamos a pedir una audiencia con el gobierno para que tome en cuenta el pueblo indígena. (Entrevista con José María Julajuj. Alcalde Indígena de Sololá. Sololá. 14-03-08).

Además de su participación en las propias estructuras políticas internas y en las guerrillas durante el conflicto armado¹⁶⁴, las comunidades indígenas guatemaltecas también han participado ampliamente a través de organizaciones sociales. Por ejemplo, en cifras de 2005 se computaron 328 organizaciones indígenas en Guatemala, de las cuales 317 eran mayas, 5 Xinkas y 6 Garífunas. De estas, sólo unas 40 se podían considerar de mayor permanencia, activismo y representatividad. De esas 40, sólo 4 eran organizaciones de mujeres y 8 tenían su ámbito de trabajo regional. El resto de organizaciones se concentraba en la ciudad capital, girando en torno a dependencias del gobierno central o de la cooperación internacional, para presionar o negociar con el gobierno central. Además, sólo 5 de esas 40 organizaciones tenían una naturaleza popular (reivindicando demandas socioeconómicas). El resto fueron de tendencia culturalista (reivindicando valores culturales o demandas basadas en la identidad). Las primeras fueron consideradas organizaciones de masas, mientras que las segundas fueron catalogadas como organizaciones de elite, intelectuales o cuadros técnicos (PNUD, 2005: 220-221). Sin embargo, también se encontraron organizaciones que proyectaban su trabajo con una doble representación tanto de intereses étnicos como clasistas (se asumían como indígenas y campesinos simultáneamente), haciendo común su condición de pobreza con sus intereses y derechos colectivos. A pesar de esa diversidad, ninguna organización ha esgrimido demandas de autonomía política.

En su mayoría, el liderazgo de esas organizaciones se caracteriza por componerse de varones urbanos con una orientación culturalista. “Se trata de un grupo intelectual, con autoridad más social que política y más local y regional que nacional.” (PNUD 2005: 221). Lo que reafirma que, en consonancia con los instrumentos jurídicos y procesos internacionales, la politización de la identidad indígena también ha tenido cabida en Guatemala (Bastos, 2007).

Tal como se ha analizado, la participación de los pueblos indígenas en Guatemala, aun con sus divergencias, ha tenido el objetivo de influir en el Estado para que éste implemente políticas públicas acordes con una Nación multiétnica.

Con esos antecedentes, el programa Municipios Democráticos apostó no sólo por fortalecer democráticamente al Estado mediante la descentralización administrativa, sino también

¹⁶⁴.- Se calculó que durante la etapa de mayor esplendor de la insurgencia (1980-1982), la mayoría de las bases sociales de la guerrilla fueron indígenas (Bastos y Camus, 2003).

construyendo nuevas formas de relación entre las diferentes culturas que existen en Guatemala. Para ello, el programa decidió abordar la participación de los pueblos indígenas desde dos conceptos: la multiculturalidad y la interculturalidad; mismos que el programa decidió incluir en la implementación de todas sus actividades.

Planteados como ejes estratégicos transversales (sectores temáticos de especial atención), la multi e interculturalidad fue entendida en el programa Municipios Democráticos a partir del reconocimiento de que la Nación guatemalteca es pluricultural, multilingüe y multiétnica, en torno a la cual se configuró un Estado que, bajo una concepción monocultural, históricamente ha actuado y reproducido relaciones de asimilación e integración (PADFMG, 2008: 23).

En concordancia con las ideas anteriores, aunque los gestores del programa reconocieron que aún se mantenía la discusión teórica sobre los conceptos¹⁶⁵, Municipios Democráticos definió a la multiculturalidad como el reconocimiento de la diversidad de culturas (mayorías-minorías, características, relaciones de igualdad, etcétera) y a la interculturalidad como el diálogo que se establece entre culturas. De esa forma, los planteamientos del programa indicaron que se debería alcanzar la igualdad en la diversidad, con la interacción en términos de equidad y no sólo la coexistencia. (PADFMG, 2007: 20), (PADFMG, 2008: 23).

Investigador: ¿Qué entiende el proyecto por multi e interculturalidad?, ¿y por qué lo plantea?

Eusebio: Debo de aclarar que hay todo un debate sobre el tema, no hay consenso. Nosotros hemos optado por tomar una posición igual ante la diversidad de discusiones. La multiculturalidad es un concepto que, lo que plantea, es el reconocimiento y la existencia de diferentes culturas en un país. Lo que te plantea, entonces, que sólo hay diversidad, que no te está diciendo si son o no indígenas. Elemento importante a considerar para no caer en el tema de indígenas versus no indígenas, porque el problema no es eso. La interculturalidad la entendemos nosotros que es un paso más para avanzar porque no sólo parte del reconocimiento y existencia de diversas culturas, sino te plantea cómo puede darse una relación en armonía entre las culturas. (...) A nivel conceptual está planteada pero las relaciones interculturales siempre han existido, el problema grande aquí es que nunca han sido una prioridad del Estado para orientarlo positivamente. Es decir, se dan sobre la práctica porque es necesario. Entonces, esa es como las

¹⁶⁵.- Por ejemplo, en el multiculturalismo se crítica que éste no favorece de modo explícito canales de comunicación entre grupos culturales, así como también se le cuestiona la “culturalización” de las desigualdades sin considerar otros sistemas de jerarquización social como clase, género, orientación sexual, etcétera. A su vez, en la interculturalidad se crítica que esta sólo habla de relación pero no indica si esa relación es positiva o negativa, asimismo, también se crítica que la interculturalidad es una forma sofisticada de asimilación pues no plantea cómo debe abordarse la relación entre una cultura dominante y una subordinada, es decir, entre culturas en desigual posición.

ventajas que ha tenido, que tiene para nosotros los dos conceptos que son incluyentes, aunque sí hacemos una aclaración: nosotros, como programa, por las mismas necesidades de encontrar relaciones de igualdad y equidad, sobre esa base es que nosotros trabajamos con pueblos indígenas, principalmente por las relaciones de exclusión histórica que han tenido. Pero con eso no queremos excluir igual a Garifunas, a Xinkas, a ladinos, a franceses, a mexicanos, etcétera. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

A partir de esas definiciones, el programa estructuró su eje transversal de la multi e interculturalidad en torno a un enlace central del eje estratégico, un contrato operativo y un especialista en cada una de las seis oficinas subregionales. Para guiar las actividades, se elaboró un documento que estableció las líneas operativas que cada contrato debía seguir para incorporar dicho eje estratégico en sus actividades y, de esa forma, apoyar la participación de los pueblos indígenas en el programa.

Además del enfoque transversal de multi e interculturalidad que debió ser utilizado para las acciones de los contratos operativos, Municipios Democráticos también realizó acciones específicas para apoyar la participación de los pueblos indígenas en los procesos de gestión municipal e intermunicipal, estableciendo para ello, como ya se indicó, un contrato operativo, el número 8.

Nosotros somos el componente que se llama “Fortalecimiento de la participación de los Pueblos indígenas en la gestión municipal e intermunicipal”, y es el que más se acerca a actividades programadas a la sociedad civil de pueblo indígena, menos institucional, aunque sí tenemos que poner vínculo de acercamiento, construir mecanismos de acercamiento a la gestión municipal entre el sistema indígena y el sistema oficial de gestión del territorio. Entonces, la dificultad está en esto ¿qué tipo de mecanismos crear? Estamos trabajando sea a nivel directo con las organizaciones de pueblos indígenas e indirectamente otras, algunas son más radicadas en territorio, otras más de tipo culturalista, pero sí todos tienden a participar en la gestión del territorio para no ser excluidos. Entonces, nuestro componente está haciendo actividades directamente con organizaciones e instituciones de autoridad de pueblos indígenas para que ellos estén en condición de participar en la gestión del territorio y entender los mecanismos del funcionamiento oficial, y viceversa, sensibilizar el municipio de la oficialidad a que se tomen en consideración todo lo que les atañe a los pueblos indígenas. (Entrevista con Ida Pierotti. Coordinadora de Asistencia Técnica del contrato operativo 8, programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 07-03-08).

Como ya fue descrito, dicho contrato realizó diversas actividades como la conformación de espacios de discusión para evaluar la pertinencia del Consejo Asesor Indígena (figura prevista en los COMUDE y COCODE), la capacitación, asistencia técnica y equipamiento de organizaciones y alcaldías indígenas, la incorporación de asuntos indígenas en las agendas municipales y el compromiso de cumplimiento de dichas agendas a candidatos a alcaldes, encuentros regionales y nacional con representación indígena para la conformación de una agenda específica que fue asumida por el Ministerio de Cultura y Deportes, además de una propuesta de ley y agenda específica para el fortalecimiento de las autoridades indígenas a nivel nacional a través del Consejo Nacional de Ancianos Maya, Xinka y Garífuna, entidad que hizo efectivas las propuestas al presidente de la República.

El programa Municipios Democráticos también apoyó la participación de los pueblos indígenas al incorporar el fortalecimiento de la asociación de alcaldes indígenas (AGAAI) como una de sus actividades. Básicamente, el apoyo se dividió en dos actividades: asistencia técnica y equipamiento. En cuanto a la asistencia técnica, se evaluó la situación legal de la AGAAI, se desarrollaron encuentros territoriales con autoridades indígenas y alcaldes municipales, y se les proporcionó documentos de apoyo como un manual de sostenibilidad financiera, una propuesta de reforma de constitución legal, y plan de comunicación. También, se redactaron diversos documentos sobre participación indígena en la gestión municipal y la integración del enfoque de multi e interculturalidad, como diagnósticos, elaboración de instrumentos de monitoreo, propuesta de indicadores con enfoque multi e intercultural, manual de formación para comunicadores, estrategias y mecanismos para la interrelación autoridades indígenas y municipalidades y la elaboración de una Guía Práctica para la aplicación de los elementos de la cosmovisión maya en la gestión municipal.

De esta forma, Municipios Democráticos realizó numerosas y diversificadas acciones en apoyo a la participación de los pueblos indígenas guatemaltecos, las cuales se basaron en la incorporación del enfoque multi e intercultural en los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, haciendo énfasis en la participación indígena y el fortalecimiento de la asociación de alcaldes indígenas. No obstante, la evaluación de las acciones emprendidas por el programa para el apoyo a la participación de los pueblos indígenas señala algunas deficiencias. En primer lugar, el retraso en el arranque del programa y la descoordinación entre los contratos operativos fueron factores que influyeron para impedir la

incorporación del enfoque de la multi e interculturalidad de forma integral en las diversas actividades del programa, poniendo con ello en duda el cumplimiento del enfoque.

Entre los hallazgos relevantes, se puede mencionar la tendencia a que la Transversalidad planteada, en el fondo asumía un carácter de formalidad intrascendente, sin mayores consecuencias en la ejecución, limitándose a veces de manera superficial a consignar las palabras “multicultural e intercultural” como criterio de satisfacción, lo que en términos de análisis cualitativo sólo se puede concluir que es otra forma de invisibilizar la implementación del enfoque. (PADFMG, 2008: 69).

Asimismo, debido a su inicio de actividades tardío, el proyecto tuvo un ciclo de vida corto que no permitió consolidar algunos procesos de fortalecimiento institucional, planificación territorial y gestión municipal.

Es decir, aquí nosotros con los Xinkas vamos a dejar un bonito plan estratégico, pero hay que enseñarles a hacer perfiles de proyectos, una negociación mínima, hacer un convenio de cooperación con el gobierno municipal, con la gobernación... pero eso ya es el ejercicio meramente de su plan estratégico. Y bueno, nosotros vamos a dejar otras organizaciones con el interés de hacer convenios de apoyo y de mutuo reconocimiento con Alcaldías indígenas pero no vamos a pasar de ahí, porque otros van a necesitar que los acompañemos en monitoreo, en ver cómo es la calidad del convenio, qué efectos van a pasar y, sobre todo, las transferencias de presupuestos. (Entrevista con Yolanda Ávila. Gestora del programa Municipios Democráticos. Jutiapa. 10-03-08).

Según reconoció la coordinación de esa área del programa, la atención a las autoridades indígenas por parte del programa fue baja comparada con la cantidad de municipios que le correspondían.

El programa ha apostado por el fortalecimiento a las autoridades indígenas, que en otras palabras, son como las autoridades propias, indígenas. No hemos avanzado mucho en el tema. O sea, no se ha podido llegar a una cantidad considerable de autoridades indígenas. Hemos hecho algunos encuentros nacionales con autoridades indígenas y hoy se está apoyando directamente a algunas autoridades de ellas. No pasamos como de 20 autoridades indígenas, que en algunos casos trasciende la parte municipal, o sea, tienen un radio de trabajo intermunicipal, pero serán como cinco, más o menos. Luego, los 15 son más municipales. O sea, para que te des la idea de que, de 200 municipalidades, la llegada estaría en unas 30. (Entrevista con Eusebio Gouz. Coordinador del Área de Multi/Interculturalidad del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 11-03-08).

El programa Municipios Democráticos tuvo también algunas fallas en el tema del fortalecimiento a la asociación de alcaldes indígenas (AGAAI). Por ejemplo, de acuerdo a lo sostenido por algunos de los implicados en el programa, el proyecto tomó un protagonismo excesivo al grado de que llegó a suplantar a las organizaciones municipalistas, sobre todo al final de su ciclo de vida.

Se han generado bloqueos, por ejemplo con la asociación de municipalidades, nosotros teníamos que fortalecerla y al final acabamos nosotros haciendo actividades en nombre nuestro, y no aparecían ni la asociación de municipalidades ni la de autoridades y Alcaldes indígenas. (...) Quienes teníamos que fortalecer para que negociasen con esa mesa, eran las asociaciones representativas del municipalismo, no nosotros. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08).

Por su parte, el Comité Consultivo del programa Municipios Democráticos no proporcionó poder de decisión a la AGAAI, de manera que esta no pudo influir en el desempeño del proyecto en su favor.

Primero, si somos parte del comité consultivo es como parte de ser consultados, parte de dar las recomendaciones, y le hemos dado en su momento, de repente no es acatado lo que se ha dicho. Y el comité consultivo, hoy por hoy, diría yo que está disuelto. Las organizaciones ya no quieren participar porque vamos, simplemente, a escuchar y no nos hacen, digamos, las propuestas que proponemos no es viable. Entonces, no tiene sentido. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

La AGAAI criticó el desempeño del programa pues, a su juicio, el acceso a los recursos del programa fue siempre complicado y restringido.

Sin embargo, siempre “este no está contemplado, este sí, este no”, al final como que se pone un poco de condiciones para poder acceder a los fondos, entonces eso implica inducir a dónde se requiere estar, y de repente la prioridad nuestra no es exactamente eso. Entonces, ahí hay limitaciones en ese sentido, de accederlo y, a la vez, se ha visto que se ha dado fondo a otros sector o a otro grupo, sin embargo a nosotros nos han restringido. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Tanto para la AGAAI como para los gestores del proyecto, la ejecución delegada de Municipios Democráticos, vía contratos operativos, generó confusión y descoordinación, lo que a la postre derivó en un deficiente apoyo a la participación de los pueblos indígenas.

Otro problema, yo no sé si es política de la Unión Europea o es política de la SCEP, o del director, pero aun no se logra distinguir exactamente lo que quieren hacer. Efectivamente, es para el fortalecimiento municipal, hay contrato específico para fortalecimiento de participación de pueblos indígenas, en el caso del 8, fortalecimiento de ANAM y AGAAI, pero como que a veces se queda en duplicidad de esfuerzos de los mismos contratos porque no hay una articulación total. Además, pues ya trae una política, lo que dice “el resultado que debe tener, por lo tanto, las asociaciones deben caminar sobre este resultado”, o sea es una cuestión conducida, inducida. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Yo creo que en algunas cosas lo hemos hecho bien, nuestro programa no era un programa totalmente enfocado al tema de pueblos indígenas e interculturalidad, pero sí tenía que ver cómo lo trataba de una manera adecuada. A nivel de contractual, creo que no hicimos bien el tema de la ejecución delegada porque al final teníamos dos contratos, uno para el tema de pueblos indígenas y otro para apoyo al tema de mujeres y jóvenes, y que supuestamente iba mover a los otros contratos que también tenían fondos para eso, pero luego los otros contratos no se involucraban en el tema. Y el tema indígena es todavía peor, porque ni siquiera hay oficina de pueblos indígenas, no hay nadie que se encargue del tema de pueblos indígenas. Entonces, en ese tema, internamente yo creo que no se manejó bien. Caímos en la trampa esta de la transversalidad. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08)

De hecho, los directivos de la AGAAI emitieron opiniones muy negativas sobre el desempeño del programa, señalando que no cumplió con su objetivo y que, por lo tanto, pensaron en abandonarlo.

Investigador: ¿Y cómo ve la AGAAI cómo enfoca el programa Municipios Democráticos el tema de los pueblos indígenas?

Carlos: Mire, el símbolo de Municipios Democráticos, que como establece los 20 esquinas del día de los meses del calendario Maya y todo, nosotros le dijimos en un momento cuando se presentó el logotipo, “este, con el hecho de tener el símbolo Maya”, porque aquí hay unos naguales además de la cruz Maya de los colores y todo, “este es un compromiso muy serio que hay que cumplir, no simplemente poner eso.” Entonces, es un compromiso real que digo yo que no se ha cumplido en su totalidad. Ha sido mínima la participación, los esfuerzos. (...) A veces

inclusive la junta directiva ha dicho “pues miren, nosotros podemos declarar aquí mejor retirarnos de este programa porque nos está desgastando en reuniones, en capacitaciones, etcétera, pero no nos dan lo que realmente nosotros queremos”, y es una de las limitaciones que se ha notado, y yo creo que al inicio pues pensamos que sólo éramos nosotros y también pensamos en algún momento que este programa en vez de incluir la población indígena, los está excluyendo, lo pensamos en ese momento y la directiva pues han tenido claro en eso también, pero resulta que también las otras asociaciones, la ANAM también se ha sentido un poco así, entonces yo creo que es la conducción del programa donde habría que revisar. (Entrevista con Carlos Guarquez. Coordinador Ejecutivo de la AGAAI. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Inclusive gestores del proyecto reconocieron que su trabajo de fortalecimiento a la asociación de alcaldes indígenas no cumplió con los objetivos planteados originalmente.

Teníamos un mandato fuerte de fortalecer capacidades de interlocución a nivel de asociativismo a nivel nacional, pero ANAM, AGAAI, ASMUGOM, siguen siendo débiles, siguen siendo instituciones con alta variabilidad, con una sostenibilidad complicada, y que siguen teniendo debilidades de falta de credibilidad con sus asociados, municipios o personas y autoridades, tienen dificultades técnicas y gerenciales para mejorar la institución, no tienen suficientes recursos propios tampoco, entonces dependen mucho de lo que consiguen, de proyectos de cooperación, y los gobiernos tienen un alta capacidad de injerencia en esas asociaciones; eso no lo hemos podido neutralizar ni mitigar, ni mejorar. (Entrevista con José Antonio Samperi. Jefe de la ATI del programa Municipios Democráticos. Ciudad de Guatemala. 13-03-08)

Por lo anterior, aunque el programa Municipios Democráticos realizó una gran cantidad de actividades para apoyar a la participación de los pueblos indígenas e incluir los temas de la multi e interculturalidad en los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, los resultados de ese trabajo, como el afianzamiento a nivel de los gobiernos municipales o el fortalecimiento de la AGAAI, muestra avances realmente bajos.

En cuanto al tema de la inter y multiculturalidad, los avances parecen menores, aún en lugares donde existen Autoridades Indígenas propias y gran parte de la población es indígena; al parecer la falta de herramientas metodológicas para abordar este tema ha influido en que solamente algunas municipalidades hayan concretado la incorporación del enfoque en sus planes de acción y estratégicos. (PADFMG, 2008b: 119).

En conclusión, el programa Municipios Democráticos contó con una amplia participación previa de organizaciones y representantes indígenas, de quienes obtuvo insumos que fueron

incorporados a la formulación de los planteamientos básicos del proyecto, salvaguardando de esa manera los derechos colectivos a la consulta y el CLPeI. Además, realizó acciones para incorporar la participación de las organizaciones y comunidades indígenas en las fases del ciclo del proyecto, sobresaliendo la fase de implementación por el número e intensidad de las actividades ejecutadas; sin embargo, debido sobre todo a problemas administrativos que redundaron en la inaplicabilidad del enfoque de multi e interculturalidad de forma integral en los contratos operativos, la participación indígena fue insuficiente tanto en las fases del proyecto, como en los resultados de la intervención (ver Cuadro 3.16).

De esta forma, aunque el programa Municipios Democráticos realizó notables esfuerzos a favor de la participación de los pueblos indígenas, la evaluación final indica que hubo factores que mermaron la plena incorporación de los indígenas en el proyecto y que afectaron la incidencia de la intervención en el contexto, con lo que se truncó la participación integral de los pueblos indígenas en dicho programa. En el siguiente apartado se analizan las causas de dicho tipo de participación.

Cuadro 3.16. Características de la participación integral de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos

| | Consulta | CLPeI | Participación |
|------------------------------|---|--------------|--|
| Suficiencia temporal | Tiempos amplios y suficientes | Instantáneo | Tiempos cortos que no permitieron la consolidación de procesos |
| Recursos | Con recursos específicos para su realización | Instantáneo | Se destinaron recursos para el fortalecimiento de organizaciones indígenas. Sin embargo, hubo quejas sobre la asignación de los mismos |
| Libertad | Respeto a la autonomía de decisión de los pueblos indígenas | Instantáneo | El proyecto asumió algunos protagonismos que suplantaron a las organizaciones indígenas |
| Representatividad | Incorporación de representantes de organizaciones indígenas | Instantáneo | Hubo diversos representantes indígenas en la gestión de Municipios Democráticos y en su Comité Consultivo |
| Información | Información de primera mano | Instantáneo | Información abundante |
| Dialogo Intercultural | No hubo incorporación de las particularidades lingüísticas | Instantáneo | Se elaboraron documentos y se desarrollaron capacitaciones en idiomas mayas |
| Contenido sustantivo | Influencia en aspectos sustantivos del proyecto, como la formulación y los indicadores de multi e interculturalidad | Instantáneo | Si bien estaban enteradas de los contenidos del programa, las organizaciones y comunidades indígenas no pudieron influir en cuestiones sustantivas de la implementación del proyecto |

Fuente: Elaboración propia a partir de evaluaciones externas realizadas al programa Municipios Democráticos e información proporcionada por los entrevistados.

3.5 Análisis explicativo de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos

En este apartado se presenta un análisis explicativo de las causas que originaron que la dimensión participativa de los derechos colectivos fue ampliamente considerada en la formulación del programa Municipios Democráticos, mientras que la fase de implementación tuvo deficiencias que limitaron los alcances del programa en términos de participación.

Inicialmente se logró incorporar a representantes de organizaciones indígenas en los espacios y debates de los cuales emergió la propuesta de Municipios Democráticos, especialmente a través del mecanismo del “Mesodiálogo-Guatemala”. En esa medida, el proyecto tuvo un extenso proceso consultivo con los pueblos indígenas, el cual quedó patente con la incorporación, tanto de los enfoques de multi e interculturalidad como con la inclusión de un contrato específico para fortalecer a tres organizaciones municipalistas, entre las que se encontraba la asociación de alcaldes indígenas (AGAAI). De esta forma, el programa Municipios Democráticos adoptó la participación previa de los pueblos indígenas (consulta y CLPeI) en su ciclo de vida.

Sin embargo, aun cuando el programa intentó incorporar el eje estratégico de la multi e interculturalidad en todas las actividades de los contratos operativos, así como actuar específicamente en apoyo a la participación de los pueblos indígenas, los resultados de esos esfuerzos fueron insatisfactorios. Si bien el programa desempeñó numerosas actividades de capacitación, equipamiento, asistencia técnica, encuentros y documentos de apoyo para la gestión municipal con enfoque de multi e interculturalidad y para el fortalecimiento de la AGAAI, éste enfoque no fue plenamente integrado en las actividades de los contratos operativos, pues la AGAAI no fue totalmente fortalecida y la gestión municipal y nacional en Guatemala siguen sin incorporar enfoques de multi e interculturalidad.

Cuando se revisan los criterios normativos para la participación integral de los pueblos indígenas en Municipios Democráticos (ver Cuadros 3.16 y 3.17) es evidente que el programa realizó importantes esfuerzos para incorporar la dimensión participativa de los derechos colectivos en su desempeño. Además, en el trabajo de campo se constató no sólo el

compromiso del programa con los derechos colectivos (sobre todo, a través de la incorporación de personal altamente calificado y sensible al tema), sino también se comprobó que la capacitación fue de gran calidad (altamente documentada, sólida conceptual y jurídicamente, y con acompañamiento constante), al grado que casi se pudo considerar como un esfuerzo de organización política de las comunidades indígenas¹⁶⁶.

Cuadro 3.17. Valoración de los criterios normativos de los procesos participativos de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos

| | Consulta | CLPeI | Participación | | |
|------------------------------|--------------|-------------|---------------|----------------|--------------|
| | | | Formulación | Implementación | Evaluación |
| Suficiencia temporal | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel bajo | Nivel bajo |
| Recursos | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel medio | Nivel medio |
| Libertad | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel medio | Nivel bajo |
| Representatividad | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel medio | Nivel bajo |
| Información | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel alto | Nivel medio |
| Diálogo intercultural | Inexistencia | Instantáneo | Inexistencia | Nivel alto | Inexistencia |
| Contenido sustantivo | Nivel alto | Instantáneo | Nivel alto | Nivel bajo | Nivel bajo |

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis descriptivo de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos (apartado 3.4 de este capítulo).

No obstante, el proceso participativo de los pueblos indígenas se encontró con obstáculos derivados de la gestión del proyecto y del contexto guatemalteco que inhibieron la dimensión participativa de los derechos colectivos en el programa y en los resultados de su implementación.

Por lo atrás expuesto, al momento de caracterizar a la participación integral de los pueblos indígenas con el esquema propuesto en cuanto a los niveles de participación (ver capítulo 1), queda patente que la propuesta original resultó insuficiente.

Es decir, el esquema metodológico identificó tres niveles de participación: Protocolo, Audiencia y Codecisión, definiendo a cada uno según el control del sujeto/colectivo participante en el espacio participativo (audiencia y codecisión), o según una participación consuetudinaria (protocolo). Sin embargo, el tipo de participación de los pueblos indígenas en

¹⁶⁶ .- Por ejemplo, en el Taller dirigido a la comunidad indígena Xinka se abordaron extensamente los fundamentos de la participación política de los indígenas en Guatemala, se les asesoró jurídicamente y se les dio directrices para su organización interna.

Municipios Democráticos no puede ser homologada a ninguna de las categorías anteriores pues, aunque tuvo elementos de Audiencia y Codecisión, en la práctica fue obstaculizada por aspectos administrativos (atribuibles más a la gestión del programa) y por aspectos políticos (derivados del contexto en que se desarrolló).

Para caracterizar el tipo de participación resultante de la implementación del programa Municipios Democráticos se propone la categoría de “participación truncada”, la cual identificaría procesos políticos donde se desarrolla una participación previa, se incorporan elementos conceptuales, se establecen rutinas operativas, y se realizan en efecto actividades encaminadas al fomento de la participación pero, sin embargo, los resultados son limitados, ya sea por factores internos o externos al programa.

Municipios Democráticos consideró la participación de los pueblos indígenas como un factor consustancial al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal de Guatemala, al cual se constituyó para apoyar, y para ello efectivamente incorporó elementos conceptuales específicos en su diseño (multi e interculturalidad) y realizó actividades en torno a ellos (capacitación, agendas, guías operativas, incidencia en las autoridades) sin embargo, el programa no pudo incorporar plenamente la dimensión participativa de los derechos colectivos en su desempeño ni tampoco pudo realizar cambios significativos en la gestión municipal o las políticas públicas nacionales. Por lo tanto, se cataloga como “participación truncada”.

La participación truncada de los pueblos indígenas en Municipios Democráticos, como ya se adelantó, fue producto de dos tipos factores, los cuales tienen que ver con el contexto de la intervención y con la gestión del proyecto.

Por el lado del contexto, la situación de los pueblos indígenas en Guatemala se caracteriza por la insatisfacción de las necesidades básicas, el paupérrimo nivel de los ingresos, la carencia de la infraestructura, y su confinamiento al campo pero con incertidumbre en la propiedad de la tierra; es decir, pobreza.

Asimismo, los pueblos indígenas han sido objeto de una constante discriminación fundamentada en criterios de raza, economía y etnicidad, la cual los ha infravalorado asignándoles el lugar más bajo del escalafón social. En esa medida, existe una polarización

social evidenciada con las categorías excluyentes y, en no pocas ocasiones peyorativas, de indio y ladino.

Además, históricamente el Estado guatemalteco se ha relacionado con los pueblos indígenas a partir de políticas asimilacionistas, represivas y asistencialistas que no han incluido sus estructuras normativas tradicionales ni los ha tratado como agentes políticos efectivos (es sintomático que en Guatemala existan diversos organismos específicos pero que no exista un organismo rector de las políticas públicas para los pueblos indígenas). Por ello, a pesar de que existe un movimiento indígena –predominantemente, maya- con mayor fuerza en el ámbito de las organizaciones sociales, los pueblos indígenas han tenido representación y capacidad de propuesta limitada, y capacidad de decisión inexistente, en el sistema político guatemalteco. El diagnóstico, entonces, es que los pueblos indígenas han sido económicamente excluidos, socialmente discriminados, culturalmente marginados y políticamente aislados en Guatemala.

Para el cumplimiento de su objetivo de apoyo a la participación de los pueblos indígenas, el programa Municipios Democráticos tuvo a su favor un marco jurídico reglamentario que salvaguarda la participación integral de los pueblos indígenas en cuatro niveles: internacional, europeo, cooperación internacional y nacional¹⁶⁷. El programa incorporó dos contratos operativos específicos para el apoyo a la participación de los pueblos indígenas (participación en la gestión municipal y fortalecimiento de la AGAAI), así como el eje transversal de la multi e interculturalidad en todas las actividades de sus contratos operativos. Sin embargo, a pesar del enorme esfuerzo realizado, la participación de los pueblos indígenas no fue integral en el desempeño del programa ni mejoró en la gestión municipal.

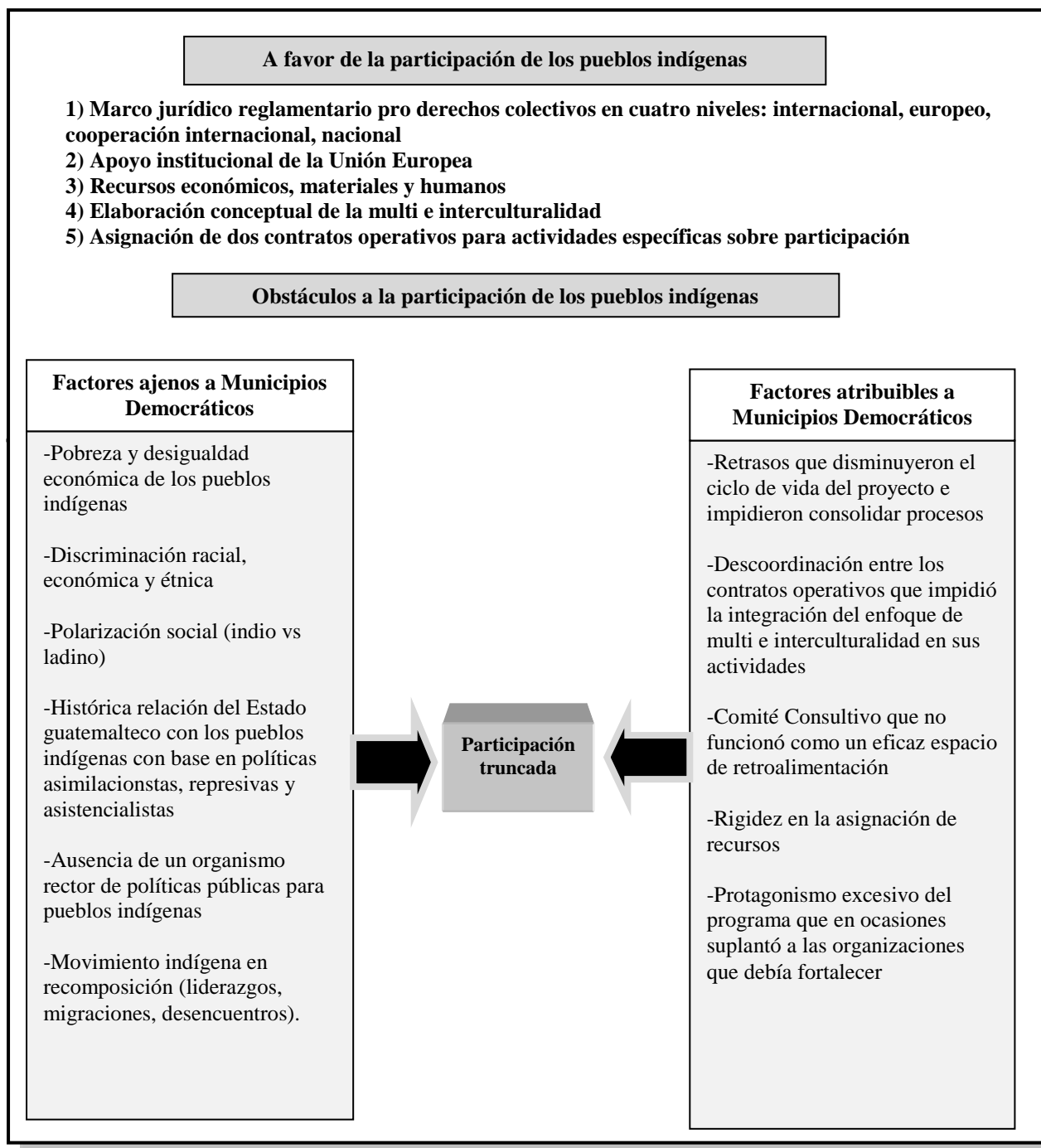
En ese sentido, las causas de esa “participación truncada” atribuibles a la gestión del programa tienen que ver con su diseño e implementación. Así, en primer lugar, el retraso en el arranque del proyecto disminuyó el periodo de ejecución del mismo, afectando la temporalidad de procesos que, por lo mismo, no pudieron ser consolidados, tales como el fortalecimiento de la AGAAI o el afianzamiento del tema de la participación indígenas o los ejes transversales de la multi/interculturalidad en los gobiernos municipales.

¹⁶⁷.- Como dijo un facilitador a la comunidad Xinka: “Nosotros, lo que tenemos que hacer es decirle al Estado de Guatemala que sólo cumpla con su ley”. Seminario de Apoyo a la Participación de los Pueblos Indígenas en los Procesos de Gestión Municipal e Intermunicipal. Jutiapa, Guatemala. 10-03-08.

A su vez, la modalidad de ejecución delegada significó un reto de coordinación, coherencia de contenidos e integración de acciones que la organización gestora del programa Municipios Democráticos no pudo solventar. Como resultado de tal deficiencia el enfoque de la multi e interculturalidad no se pudo integrar en las actividades de todos los contratos operativos. Por su parte, quedó demostrado que el Comité Consultivo, si bien significó un importante espacio de debate sobre el contenido del programa, fue insuficiente para otorgarle al programa un esquema de retroalimentación que fuera flexible con las recomendaciones, críticas y prioridades de las organizaciones indígenas. Rigidez que también se experimentó en la asignación de recursos, la cual fue censurada por los beneficiarios del proyecto. Finalmente, debido a que el programa fue utilizado como instrumento de promoción política del Director Nacional en el proceso electoral (lo cual fue relatado en tres entrevistas distintas), Municipios Democráticos adquirió un protagonismo excesivo que, en ocasiones, le hizo suplantar a las organizaciones indígenas en términos de representación e incidencia en las instituciones públicas.

Por lo anterior, la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos se caracterizó por importantes esfuerzos conceptuales y operativos que en mayor medida cumplieron con los criterios normativos de la participación integral pero que, sin embargo, no la incorporaron plenamente en el ciclo de vida del proyecto ni tampoco ofrecieron resultados relevantes, convirtiéndola en una “participación truncada”.

Gráfico 3.6. Esquema de factores causales de la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos



Fuente: Elaboración propia

3.6 Conclusiones. Las lecciones de Municipios Democráticos

Durante la investigación de campo en Guatemala se observó que el programa Municipios Democráticos utilizaba en su material de trabajo diversos detalles de características asociadas a los pueblos indígenas. Por ejemplo, el emblema del programa fue un glifo del calendario maya. Además, muchos carteles y folletos informativos se acompañaban con la traducción de los mensajes principales en idiomas mayas, así como ilustrados con fotos de mujeres y hombres indígenas o de sus vestimentas.

Gráfico 3.7. Logotipo del programa Municipios Democráticos



Sin mencionar esa observación, en una de las entrevistas más interesantes, emotivas y útiles del estudio, doña Dominga Vásquez Julaju, primera mujer Alcalde Indígena de Sololá, en su última respuesta a la pregunta del investigador sobre si ella quería agregar algo que no se le había preguntado sobre la situación de los pueblos indígenas en Guatemala, expresó:

Sólo que tal vez algo, que también lo quiero manifestar, es de que actualmente pues se nos está tomando en el gobierno actual como una marca “Pueblos Indígenas”, y que el Rey Quiché en actividades del gobierno, una bandera Maya, pero no significa eso pueblos indígenas, significa su realidad, su historia, y la práctica de nuestra cosmovisión y de nuestros valores que se apliquen realmente como nosotros quisiéramos y cómo lo necesitamos, verdad. (Entrevista con Dominga Vásquez Julaju. Ex Alcaldesa Indígena y Secretaria de la AGAAI. Sololá. 14-03-08)

Con su respuesta doña Dominga Vásquez había sintetizado en unas cuantas palabras un análisis preciso sobre la situación socio cultural de los pueblos indígenas en Guatemala, sobre sus derechos colectivos y sobre el modelo que ha utilizado el Estado guatemalteco para atender sus demandas.

La historia de los pueblos indígenas en Guatemala indica que estos han padecido numerosas y diversas infamias. Desde hace siglos sus comunidades y organizaciones han sido marginadas de los beneficios políticos, económicos, sociales y culturales que el país ha ido construyendo. Los que tienen menor esperanza de vida son los indígenas. Los que tienen los más bajos niveles de nutrición, menos educación, menor ingreso, menor representación política, son los indígenas. Sin embargo, el Estado guatemalteco no ha sido capaz de respetar esa diversidad de la Nación e incorporarla armónica y equitativamente a la vida política del país. Más aún, su trato hacia los pueblos indígenas ha sido tutelar, asistencialista, represivo, superficial y escasamente igualitario u acorde con los derechos colectivos. Es casi universalmente aceptado que el Estado en Guatemala tiene una deuda con los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En este contexto, la formulación del programa Municipios Democráticos representó una valiosa oportunidad para apoyar la dimensión participativa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas vía el proceso de descentralización y el fortalecimiento municipal. Este proyecto tuvo el respaldo de la Comisión Europea y un marco jurídico reglamentario salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas. En su contra, un marco normativo cognitivo discriminatorio, la carencia de una política pública específica, el desinterés de la mayoría de los actores políticos, así como precarias condiciones económicas.

El reto del programa era mayúsculo y, por tanto, no se esperaba que pudiera revertir por sí mismo la situación política de los pueblos indígenas. Pero sí se esperaba, al menos así lo dejaron entrever en su POG, un trabajo que aportara una base mínima de gestión municipal con enfoque de multi e interculturalidad, un mayor fortalecimiento de las organizaciones indígenas y un cierto nivel de incidencia en las políticas públicas. En la base mínima y en el fortalecimiento se quedó a la mitad, en la incidencia en políticas públicas no consiguió ningún logro destacable.

Tal y como ha podido verse a lo largo de este capítulo, Municipios Democráticos realizó un trabajo muy productivo en cuanto a capacitación, documentos de gestión municipal, fortalecimiento de organizaciones indígenas y coordinación entre Alcaldías Indígenas y oficiales. Sin embargo, los resultados del programa en cuanto a la participación de los pueblos indígenas no fueron totalmente satisfactorios porque los retrasos en el arranque del proyecto terminaron por pasar factura a la implementación del mismo, con lo que muchos procesos

vinculados a ese objetivo no terminaron de afianzarse. Además, sus resultados fueron más producto de esfuerzos individuales y comprometidos que de un trabajo coordinado e integrado entre la organización gestora y los contratos operativos. Por ello, como ha sucedido con otros programas públicos, también en el programa Municipios Democráticos los pueblos indígenas fueron los menos favorecidos.

El programa Municipios Democráticos concluyó en diciembre del 2008. Pero la cooperación europea continúa en Guatemala. Según su documento de Estrategia País 2007-2013, la cooperación de la Comisión Europea hace énfasis en el desarrollo humano y social, sobre todo en relación a dos grupos sociales: los pueblos indígenas y la juventud:

La cooperación debe contribuir a la creación de una sociedad más integrada y estable, con menores índices de violencia social y conflicto. A pesar de los logros en la agenda de paz, se han hecho pocos avances con relación a los pueblos indígenas, ya que, en su mayoría, este sector todavía se encuentra excluido del proceso de desarrollo y de la participación política y sufre de discriminación y violaciones de derechos humanos. (CUE, 2007: 21)

Por lo tanto, la Comisión Europea se muestra coherente no sólo con la situación de Guatemala, sino con sus propios diagnósticos y cooperación previos. Entonces, convendría retomar la experiencia de otros proyectos precedentes para intentar repetir aciertos y evitar fallas, aumentando de esa forma la efectividad de futuras intervenciones al desarrollo, en general, y la participación de los pueblos indígenas, en particular.

De esta investigación sobre el programa Municipios Democráticos podrían extraerse al menos las siguientes diez lecciones en cuanto a la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo:

- 1) La incorporación de una amplia representatividad de los pueblos indígenas en la etapa de formulación del proyecto, así como la acogida de sus intereses en la operación del mismo, proporciona altas cuotas de legitimidad a las intervenciones, lo que redundará en un apoyo más sostenido en la implementación del proyecto.

2) La elaboración de diagnósticos sobre la situación política, social, económica y cultural debe ser profunda, evitando minimizar la influencia de actores con alta relevancia en el territorio (como los terratenientes) o del marco cognitivo normativo.

3) La forma de abordar el tema de los pueblos indígenas se debe tener clara desde el proceso de formulación del proyecto. Existen dos opciones de tratamiento: como eje transversal o como elemento estructural. Si se elige el primero, será útil destinar tiempo y una ruta de trabajo que permita clarificar el método a seguir y, sobre todo, contar con procedimientos que aseguren la efectiva adopción de dicho tema por todos los componentes del proyecto. En caso de elegir el tratamiento como elemento estructural del proyecto, debe darse espacio para introducir otras temáticas inherentes, como lo son el género, la juventud, el medio ambiente, etcétera.

4) La creación de un Comité Consultivo en apoyo al proyecto en donde participen, entre otros, representantes de comunidades y organizaciones indígenas, es una estrategia que aporta legitimidad a la intervención. Sin embargo, deben pensarse procedimientos para que ese Comité Consultivo sirva de espacio de retroalimentación para el proyecto, de manera tal que las críticas, demandas y sugerencias ahí planteadas puedan encauzarse para mejorar el proceso de implementación.

5) El proyecto debe contar con tiempos suficientes para su implementación y se debe respetar íntegramente el cronograma de trabajo planteado en el Plan Operativo Global.

6) La asignación de recursos debe ser expedita. Por lo tanto, es preciso establecer tiempos y procedimientos que aseguren la plena disposición de recursos al proyecto, sobre todo en lo concerniente a la aportación de la contraparte.

7) La incorporación de personal proveniente de comunidades y organizaciones indígenas, así como de especialistas en el tema, actúa a favor de la implementación del proyecto en términos de pertinencia y coherencia, con lo cual existe mayor posibilidad de obtener resultados favorables.

8) El uso de idiomas indígenas en los documentos de divulgación y en las actividades de capacitación actúa en favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y le otorga mayor legitimidad al proyecto de cara a los beneficiarios del mismo.

9) Existen varias intervenciones al desarrollo en Guatemala. Por lo tanto, sería aconsejable establecer alianzas de convergencia de actividades que eviten duplicidades y produzcan sinergias en el proceso de implementación.

10) La Delegación de la Comisión Europea debería apoyar la implementación de sus proyectos de cooperación dirigidos a los pueblos indígenas mediante esfuerzos de incidencia en el sistema político guatemalteco, con el objetivo de alentar la creación de una política pública específica para los pueblos indígenas, instaurando un organismo rector de la misma.

En la entrevista concedida por el coordinador de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, a la pregunta de su percepción sobre el enfoque de Municipios Democráticos al tema de los pueblos indígenas, este respondió:

Mire, el símbolo de Municipios Democráticos, que como establece los 20 esquinas del día de los meses del calendario Maya y todo, nosotros le dijimos en un momento cuando se presentó el logotipo, “este, con el hecho de tener el símbolo Maya”, porque aquí hay unos naguales además de la cruz Maya de los colores y todo, “este es un compromiso muy serio que hay que cumplir, no simplemente poner mire nosotros estamos poniendo, no es eso.” Es un compromiso real en la cual se ha cumplido menos. (Entrevista con Carlos Guarquez. Ciudad de Guatemala. 12-03-08).

Tanto Carlos Guarquez como doña Dominga Vásquez Julaju dejaron perfectamente claro que para los propios pueblos indígenas su inclusión en el sistema político guatemalteco no es un asunto folclórico. Que más que la exposición de imágenes, colores o el olor a tamal y maíz¹⁶⁸, se requiere de una institucionalización de los procesos y un fortalecimiento de los mecanismos para la consolidación de la democracia en el marco de una nación pluricultural. Lo que, a su vez, entraña cambios en la cultura política, en la forma de administrar justicia, en los modelos de desarrollo, en las formas organizativas de la administración pública y en los

¹⁶⁸.- En su discurso de toma de posesión, el presidente Álvaro Colom ofreció mayor inclusión al sector indígena con las siguientes palabras: “Vamos a impulsar un gobierno socialdemócrata, pero no le queremos copar a nadie el trabajo que hace. Queremos que tenga rostro maya, con olor a tamal y maíz”. (“Inclusión indígena, agenda pendiente”. *Prensa Libre*. Guatemala. 11-03-08. P. 2).

procesos de toma de decisiones políticas; todos ellos, dirigidos a que los pueblos indígenas sean quienes decidan por sí mismos, en un marco de respeto a los derechos humanos básicos, sus instituciones y formas de vida que aseguren su integridad física y cultural.

Los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea en Guatemala pueden coadyuvar ampliamente en la consecución de los cambios que demandan los pueblos indígenas, siempre y cuando, dichos proyectos de cooperación acojan plenamente los derechos colectivos en sus objetivos y fases de proyecto, sean eficientes en su fase de implementación, e incorporen a miembros de los pueblos indígenas en sus fases de proyecto, como lo ha enunciado la Comisión Europea en sus propios principios y lineamientos de cooperación. Así como fue señalado en más de una ocasión por indígenas entrevistados durante el estudio de campo: "sólo que cumplan con lo que dicen".

4. Conclusiones

La existencia de un régimen jurídico internacional que salvaguarda la participación de los pueblos indígenas considerado como un elemento imprescindible de las intervenciones en la Cooperación Internacional al Desarrollo, no supone una garantía para su cumplimiento. Los resultados del análisis de los casos de estudio seleccionados en esta investigación doctoral permiten concluir que la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación de la Comisión Europea en Chiapas y Guatemala es una asignatura pendiente tanto en el ciclo completo de vida de los proyectos, como en los resultados de la implementación de los mismos.

En las últimas décadas se ha asistido a un proceso -todavía inconcluso- de reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas, primero por parte de la comunidad internacional y, posteriormente, al interior de los Estados, el cual tiene el objetivo de salvaguardar la distintividad de los pueblos indígenas para proteger su existencia física y cultural en cuanto pueblos diferenciados en situación de vulnerabilidad. Estos derechos colectivos se expresan en seis dimensiones: política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa. Esta última es parte sustancial de los derechos colectivos en la medida que su realización es un medio para resguardarlos y potenciarlos.

Tal como se expuso en el marco teórico de la investigación la participación desde una gramática de derechos colectivos se concibe como un medio para la protección y bienestar de los pueblos indígenas en el marco de perspectivas sobre la democracia (la democracia de ciudadanos) y el desarrollo humano (enfoque basado en derechos) deseables en la medida que pretenden el fortalecimiento de los pueblos indígenas al considerarlos actores autónomos. Por todo ello, la democracia de ciudadanos y el enfoque de desarrollo basado en derechos se oponen a los modelos de tutela como paradigmas de vinculación de los Estados con los pueblos indígenas y, en esa medida, se postulan como marcos teórico normativos de la dimensión participativa de los derechos colectivos.

A partir de esa justificación teórica, la presente investigación identificó a la Cooperación Internacional al Desarrollo como un ámbito relevante pues bajo su nomenclatura se ha generado una coalición de actores que ha apoyado los derechos colectivos de los pueblos indígenas gracias a que, aun con sus desniveles, los ha ido incluyendo en sus intervenciones al

desarrollo (estrategias, programas y proyectos). La Comisión Europea es uno de los principales protagonistas en esa coalición de actores debido a su importancia financiera (es el mayor donante del mundo) y política (es el órgano ejecutivo de la Unión Europea). Su estrategia de cooperación con los pueblos indígenas representa una política sectorial enmarcada en el área de Gobernanza, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia. En cuanto a la dimensión participativa de los derechos colectivos, el donante europeo estableció a la consulta y la participación de los pueblos indígenas en cualquier programa o proyecto vinculado con ellos como su directriz general de cooperación. Pese a esto, no existe un mayor tratamiento operativo de su estrategia de cooperación con los pueblos indígenas (como sí existe, por ejemplo, en la cooperación bilateral alemana, danesa y española).

Es decir que, por un lado, la Comisión Europea es uno de los actores más importantes en el sector de la Cooperación Internacional al Desarrollo pero, por otro lado, aunque se ha posicionado discursiva y reglamentariamente a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incorporando la consulta y la participación como un criterio de sus intervenciones, carece de una política específica que sustente su apoyo a los derechos colectivos en general, y a la dimensión participativa de los mismos, en particular. Atendiendo a las particularidades señaladas, en esta investigación se seleccionaron como casos de estudio a dos proyectos financiados por la cooperación de la Comisión Europea en Chiapas y Guatemala.

La Ciencia Política no cuenta con estudios sobre la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo desde un enfoque interdisciplinario que tome como guía la dimensión participativa de los derechos colectivos. Por ello, la presente investigación doctoral tuvo el objetivo general de estudiar la participación de estos pueblos en Chiapas y Guatemala en vinculación con dos proyectos de cooperación al desarrollo financiados por la Comisión Europea desde una doble vertiente: 1) la participación *en* el proyecto mismo y 2) la participación *como* resultado de la implementación del proyecto. A partir de los dos objetos de estudio (la participación de los pueblos indígenas y los proyectos de cooperación al desarrollo), se elaboraron dos modelos de análisis que, vinculándose con el objetivo general de la investigación, guiaron el desarrollo de la presente tesis doctoral.

El modelo de análisis de la participación de los pueblos indígenas se concretó en tres niveles de análisis: normativo, descriptivo y explicativo. Se precisaron los principios normativos esenciales

para la participación de los pueblos indígenas, se operacionalizaron los criterios asignados para los procesos participativos y se estableció una tipología de participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo analizando los factores que la determinan. El modelo de análisis de los proyectos de cooperación al desarrollo se centró en el estudio de dos componentes generales: el contexto en el que se desenvuelve el proyecto de desarrollo (condiciones estructurales, actores e instituciones) y el desempeño de la organización gestora del proyecto en tres fases de política pública (formulación, implementación, evaluación). Con base en ambos modelos se recopiló información y se analizó la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo PRODESIS (en Chiapas) y en Municipios Democráticos (en Guatemala).

Por lo que se refiere al PRODESIS, el análisis de la información recopilada advirtió que este proyecto se llevó a cabo en un contexto de desventaja para la participación de los pueblos indígenas pues ellos en la selva Lacandona se encuentran en una profunda marginación socio económica y exclusión política. A todo esto se le añade una historia de implementación de políticas públicas con estilo reactivo e impositivo con características paternalistas y clientelares y con resultados ineficaces. Asimismo, el contexto se caracterizó por la presencia persistente de una cultura política basada en el mecenazgo y la desconfianza que ha generado inestabilidad y radicalización en las posturas de los actores de la selva Lacandona con respecto a las intervenciones al desarrollo. Por otra parte, se le suma un movimiento indígena disperso y enfrentado que tiene en el EZLN un enclave fundamental de referencia pero de desencuentro con respecto a las instituciones estatales y gubernamentales del país.

A pesar del contexto de desventaja, el PRODESIS tuvo a su favor cuatro elementos en los cuales pudo sustentar sus acciones para fomentar la participación de los pueblos indígenas en su ciclo de política pública, a saber, la concurrencia de un marco jurídico reglamentario protector de los derechos colectivos en cinco niveles (internacional, europeo, cooperación internacional, nacional y estatal), la presencia institucional de la Comisión Europea, la incorporación de la Secretaría de Pueblos Indios del gobierno del estado de Chiapas al proyecto y recursos económicos, materiales y humanos.

Sin embargo, los cuatro aspectos anteriores no fueron suficientes para apoyar la participación de los pueblos indígenas pues hubo deficiencias en diferentes fases de la misma: formulación del proyecto, adopción de estrategias de trabajo, conformación de la organización gestora,

asignación de recursos, cumplimiento del cronograma de trabajo, coordinación interinstitucional, y la vigilancia del trabajo de las consultorías. Todas estas deficiencias fueron determinantes para que la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS fuera nula en cuanto a condiciones previas (consulta y consentimiento libre, previo e informado) y limitada en cuanto a condiciones sustantivas en la formulación, implementación y evaluación de la política pública.

La participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS, como resultado de lo anterior, fue un proceso político donde, a pesar de que se generó un incremento de la cantidad de participantes, no se cumplió con criterios más sustantivos de la misma, como el respeto a los derechos colectivos, la equidad en la representación o la pluralidad de los participantes; de manera tal que se caracterizó a ese proceso político como “participación contenida”.

El programa Municipios Democráticos se insertó en un contexto desfavorable para la participación de los pueblos indígenas pues, al igual que en el caso de Chiapas, los indígenas en Guatemala cuentan con niveles ínfimos de satisfacción de sus condiciones básicas de subsistencia, lo cual se agrava por una discriminación racial y étnica que es la base de una polarización social entre indígenas y ladinos (mestizos). En este caso los indígenas están altamente excluidos de las estructuras y procesos políticos decisorios, lo que se corresponde con una histórica atención del Estado guatemalteco a partir de políticas asimilacionistas, asistencialistas y represivas. Junto a esto, el movimiento indígena en Guatemala no se encontraba en un momento idóneo pues estaba en un proceso de recomposición debido a algunas rupturas en su interior, a la reestructura poblacional por los procesos de migración y a la falta de un recambio generacional en los liderazgos.

Como elementos de apoyo a la participación de los pueblos indígenas en Guatemala, el programa Municipios Democráticos contó con cinco pilares: un marco jurídico reglamentario que ampara la implementación de los derechos colectivos en cuatro niveles (internacional, europeo, cooperación internacional y nacional), la presencia institucional de la Comisión Europea, la adopción de la multi e interculturalidad como ejes transversales del proyecto, la asignación de dos contratos operativos para actividades específicas sobre participación y recursos económicos, materiales y humanos.

El programa Municipios Democráticos tuvo algunos problemas que afectaron su desempeño, entre ellos estuvieron los retrasos administrativos que disminuyeron su ciclo de vida, la

descoordinación entre contratos operativos que afectó la implementación del enfoque de multi e interculturalidad de sus actividades, la ineficacia del Comité Consultivo como elemento de retroalimentación de la política pública y la rigidez en la asignación de recursos que retrasó el desarrollo de algunas tareas.

Por ello, aunque el programa Municipios Democráticos realizó diversas acciones para incorporar la dimensión participativa de los derechos colectivos tanto en su etapa previa como en el ciclo completo del proyecto, los alcances fueron reducidos por deficiencias en la implementación y por aspectos vinculados al contexto. De esta forma, la participación de los pueblos indígenas en el programa Municipios Democráticos fue un proceso político donde se practicó consulta y consentimiento libre, previo e informado, además de que se incorporaron elementos conceptuales afines y se llevaron a cabo actividades destinadas al fomento de la participación en el ciclo completo de la política pública. No obstante, los resultados fueron limitados pues se fracasó en la plena incorporación de la dimensión participativa y en los resultados esperados. De tal manera que se caracterizó como “participación truncada”.

A efectos de establecer una comparación más fiable de los procesos participativos de los pueblos indígenas entre ambos proyectos de cooperación, se utilizaron siete criterios: suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, y contenido sustantivo. Se observa que mientras la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS sólo tuvo un nivel alto en un criterio (la asignación de recursos en la fase de implementación), el programa Municipios Democráticos contó con seis niveles altos en la consulta (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, contenido sustantivo), otros seis en la fase de formulación del proyecto (los mismos criterios que la consulta), y dos en la fase de implementación (información y diálogo intercultural).

El PRODESIS obtuvo cuatro evaluaciones intermedias en los criterios de suficiencia temporal, libertad, información y contenido sustantivo, todos ellos en la fase de implementación. A su vez, el programa Municipios Democráticos consiguió tres niveles medios en la implementación (recursos, libertad, representatividad) y dos en la fase de evaluación (recursos, información).

Por lo que se refiere a las puntuaciones más bajas el PRODESIS obtuvo tres en la consulta (suficiencia temporal, libertad y representatividad) y uno en la fase de implementación (representatividad) mientras que Municipios Democráticos tuvo dos valoraciones negativas en la

fase de implementación (suficiencia temporal y contenido sustantivo) y cuatro en la fase de evaluación (suficiencia temporal, libertad, representatividad y contenido sustantivo).

En el proyecto desarrollado en Chiapas hubo inexistencia de criterios en la consulta (recursos, información, diálogo intercultural, contenido sustantivo), en la fase de implementación (diálogo intercultural), y una ausencia total de criterios en la fase de formulación y en la fase de evaluación. El programa Municipios Democráticos no realizó diálogo intercultural ni en la consulta, ni en la formulación, ni en la evaluación.

En resumen, la participación de los pueblos indígenas en el PRODESIS obtuvo, según los criterios considerados, una valoración alta, cuatro medias, cuatro bajas y diecinueve inexistencias de criterios. Mientras que en el programa Municipios Democráticos la participación de los pueblos indígenas fue evaluada de forma positiva en catorce criterios, una evaluación media en cinco criterios, una baja en seis de ellos y tres inexistencias. Esto significa que PRODESIS sólo cumplió de alguna forma con el 32,1% de los criterios establecidos mientras que el programa Municipios Democráticos lo hizo con el 89,3% de los mismos. Dicho de otra forma, el proyecto implementado en Chiapas tuvo un 67,9% de incumplimiento de criterios frente a un 10,7% de incumplimiento del proyecto implementado en Guatemala.

Si se le asigna un valor numérico en orden ascendente a cada categoría, de manera que al nivel inexistencia le corresponda un 0, al nivel bajo un 1, al nivel medio un 2 y al nivel alto un 3, se pueden cuantificar los resultados de todos los criterios en la consulta y las fases de formulación, implementación y evaluación de cada proyecto¹⁶⁹. Multiplicando cada criterio por los valores numéricos de cada categoría, se obtendría la siguiente escala basada en el puntaje obtenido:

Nivel 0.- Sin ningún punto, lo que equivale a inexistencia total de los criterios de participación.

Nivel 1.- De 1 a 28 puntos implica un cumplimiento bajo de los criterios de participación.

Nivel 2.- De 29 a 56 puntos significa un cumplimiento medio de los criterios de participación.

Nivel 3.- De 57 a 84 puntos conlleva un cumplimiento alto de los criterios de participación.

¹⁶⁹.- Como se observa, las evaluaciones al consentimiento libre, previo e informado (CLPeI) no fueron consideradas en este análisis comparativo debido a que no produjeron resultados factibles de cotejarse entre ambos proyectos. Esto es que, mientras que el CLPeI fue inexistente en el PRODESIS, en el programa Municipios Democráticos se consideró instantáneo y, por lo tanto, sin valoración de los siete criterios de los procesos participativos.

Midiendo la cuantificación de los criterios de participación en el PRODESIS se obtienen los siguientes resultados: 0 (19), 1 (4), 2 (4), 3 (1) = 15 puntos. Esto es, que el cumplimiento global de los criterios del PRODESIS se ubica en la mitad del nivel 1.

A su vez, la medición de los resultados del programa Municipios Democráticos sobre el cumplimiento de los criterios de participación arrojaron los siguientes datos: 0 (3), 1 (6), 2 (5), 3 (14) = 58 puntos. Cifra que es apenas suficiente para considerar como alto el cumplimiento global de criterios del programa Municipios Democráticos.

De estos datos puede concluirse que el programa Municipios Democráticos tuvo mejores resultados que el PRODESIS con respecto al apoyo de la participación de los pueblos indígenas, concebida ésta como un proceso que tiene el objetivo de respetar y fortalecer la integridad, forma de vida, organización política y prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas. Tal disparidad de resultados es destacable porque ambos proyectos coincidieron, además de en el objetivo de fomentar la participación de los pueblos indígenas, en cuatro aspectos que influyeron relevantemente en el cumplimiento de sus objetivos.

En primer lugar, ambos proyectos se insertaron en un contexto (*policy space* y *policy issue area*) similar, el cual tuvo a favor y en contra prácticamente las mismas condiciones estructurales (situación política, social y económica) y las mismas instituciones (marco jurídico reglamentario y marco normativo cognitivo). En segundo lugar, aunque originalmente no fueron planeados para el mismo ciclo de vida, ambos proyectos tuvieron un periodo de ejecución que osciló entre los tres años y medio (Municipios Democráticos) y los cuatro años (PRODESIS). En tercer lugar, en ambos proyectos existieron conflictos administrativos en la asignación de recursos por parte de la Comisión Europea y retrasos en la disposición de recursos por parte de la contraparte gubernamental. Finalmente, en cuarto lugar, ambos proyectos fracasaron en tres tareas concretas: a) en la eficiencia de la ejecución delegada –vía consultorías en el PRODESIS y contratos operativos en Municipios Democráticos-; b) en la adecuada coordinación entre las distintas instituciones públicas, los proyectos de cooperación al desarrollo y los actores políticos y sociales que convergieron en el mismo espacio territorial y temático; y c) en la aptitud de los Comités Consultivos en cuanto espacios de retroalimentación del proyecto.

Sin embargo, pese a esas importantes similitudes, ambos proyectos tuvieron resultados diferentes en cuanto a la participación de los pueblos indígenas pues el programa Municipios

Democráticos incorporó más criterios de participación que el PRODESIS. Ello se debió a seis factores determinantes. Primero, el enfoque operativo sobre el desarrollo fue distinto en ambos proyectos; mientras el PRODESIS se constituyó como un proyecto de combate a la pobreza, Municipios Democráticos lo hizo como de fortalecimiento institucional. Esto significó que el primero se concentró en proyectos productivos y el segundo en asistencia técnica, generando así no sólo diferentes concepciones sobre la participación, sino también mayores posibilidades de uso clientelar de los recursos en el primero. De esta forma, aunque Municipios Democráticos no estuvo exento de actividades similares, fue en el PRODESIS donde se presentaron mayores quejas sobre desvío de los recursos y tergiversación de las actividades en apoyo de actores y proyectos políticos afines al gobierno estatal, en claro detrimento de la pluralidad de actores, la transparencia y la eficacia de los procesos participativos.

Vinculado al factor anterior, no deben soslayarse las diferencias en la concepción y desdoblamiento operativo de la participación en cada proyecto. Así, dado que fue formulado como un proyecto de combate a la pobreza, en el PRODESIS la participación se ejerció como un instrumento de apoyo a la legitimidad de las actividades del proyecto, puesto que se enfocó a la priorización de los recursos. Por su parte, en el programa Municipios Democráticos la participación se interpretó como un proceso inmanente al objetivo mismo del proyecto (la descentralización y fortalecimiento municipal). Es decir, que mientras en el PRODESIS la participación se concibió como un mecanismo para la legitimidad de las intervenciones (pero no como un aspecto más del desarrollo) en el programa Municipios Democráticos la participación se concibió como un elemento consustancial a su objetivo general. Por eso, en el programa Municipios Democráticos se asignaron dos contratos operativos específicos para la participación ciudadana y de los pueblos indígenas (contratos 4 –participación ciudadana y social de las mujeres y los jóvenes- y 8 –participación indígena en la gestión municipal-), generando con ellos insumos y actividades varias. En el PRODESIS, si bien se situó a la participación en el componente de planeación, las acciones al respecto fueron, cuando no confinadas a la mera aprobación de proyectos, copadas por el trabajo de las consultorías.

Otro factor que incidió en la diferencia de resultados entre los proyectos fue la planeación del trabajo con los pueblos indígenas. PRODESIS anunció que un ámbito de su actuación eran los derechos de los pueblos indígenas mediante la promoción de su participación en la definición de sus propios procesos de desarrollo (aunque en términos prácticos no proyectó actividades específicas para implementarlo). Por su parte, Municipios Democráticos estableció como uno de

sus ejes transversales a la multi e interculturalidad, que efectivamente contó con un tratamiento operativo por parte de la organización gestora del proyecto. Por lo tanto, fue sintomático que este último programa desarrolló conceptualmente la multi e interculturalidad, instaló como parte de la organización gestora del proyecto a un coordinador del área de multi e interculturalidad, realizó estudios al respecto y programó actividades vinculadas al tema, mientras que el PRODESIS no realizó nada de lo anterior, enfatizando así que las actividades que llegó a apoyar (como la Agenda Indígena) sólo fueron acciones puntuales.

También hubo diferencias en cuanto al tipo de personal con el que cada proyecto contó. De esta forma, mientras que el programa Municipios Democráticos incorporó a personal indígena y especializado para trabajar los temas de multi e interculturalidad y de participación indígena en la gestión municipal, el PRODESIS si bien contrató a personal indígena, no los asignó a un trabajo específico sobre el tema.

Un quinto factor que incidió en la diferencia de resultados de ambos proyectos fue la vinculación de los mismos con el movimiento indígena. Ambos proyectos se encontraron con un movimiento indígena alicaído (ya sea desmovilizado –Chiapas- o en recomposición – Guatemala-), sin embargo, Municipios Democráticos se acercó a actores relevantes del movimiento indígena guatemalteco, inclusive incorporando a algunos ya sea como asesores o gestores del proyecto, miembros del Comité Consultivo o público objetivo del proyecto (como la AGAAI). PRODESIS prácticamente ignoró al actor más relevante en la selva Lacandona (el EZLN), ahondando así en la división del movimiento indígena en la región, con lo que aportó argumentos a las comunidades y organizaciones sociales y civiles que criticaron la legitimidad de las acciones del proyecto.

El sexto y último factor explicativo fue el apoyo de los actores en la región. Así, mientras que el programa Municipios Democráticos tuvo a su favor numerosos promotores del proyecto facilitando su implementación, el PRODESIS se enfrentó a posturas inestables y férreos rechazos por parte de numerosos actores que complicó el desarrollo del proyecto.

Las diferencias en los seis aspectos anteriores representan las causas identificadas en la investigación por las cuales el programa Municipios Democráticos fomentó más la participación de los pueblos indígenas en comparación con el PRODESIS durante el ciclo de vida de ambos proyectos.

Sin embargo, los dos proyectos investigados también se caracterizaron por no haber alcanzado plenamente los criterios de participación. Es decir, la participación de los pueblos indígenas no fue integral en ninguno de los proyectos, sino más bien lo que aquí se ha denominado como “participación contenida” en el PRODESIS y “participación trunca” en el programa Municipios Democráticos.

Los resultados de esta investigación indican que el PRODESIS y el programa Municipios Democráticos se enfrentaron a un contexto adverso y a fallas en su gestión que afectaron su desempeño, restringiendo así el fomento de la participación de los pueblos indígenas. Las limitaciones de ambos proyectos en sus fases de política pública, las cuales condicionaron el alcance de los objetivos de los mismos, se desarrollan a continuación:

1) La participación de los pueblos indígenas no fue profundizada en cuanto su vinculación con los derechos colectivos y la importancia de estos para con el desarrollo humano (PRODESIS) o la descentralización y el fortalecimiento municipal (Municipios Democráticos). Tal carencia fue significativa para la implementación pues impidió que en esta fase se incorporaran procesos e instancias que se especializaran en los procesos participativos de los pueblos indígenas. En ese sentido, es esencial plantearse la consecución de la consulta, el consentimiento libre, previo e informado y la participación en el ciclo completo de los proyectos de desarrollo. Para esta tarea, la presente investigación ha propuesto siete criterios (suficiencia temporal, recursos, libertad, representatividad, información, diálogo intercultural, y contenido sustantivo), los cuales son indicadores de cumplimiento de la dimensión participativa de los derechos colectivos.

2) Falta de identificación de todos los actores concurrentes en el espacio físico y temático de la intervención. Como ya se analizó en los capítulos respectivos, tanto el PRODESIS como Municipios Democráticos tuvieron errores en el análisis de las instituciones estatales, las organizaciones sociales y el resto de actores políticos y económicos pues omitieron a algunos de ellos.

3) Inexistencia de análisis profundos del espacio y área de acción de la política. En ambos casos de estudio no se ahondó sobre la existencia de estructuras políticas de tinte autoritario que pueden obstaculizar la eficacia de las intervenciones al desarrollo. Esta insuficiencia

afectó a la fase de implementación pues ésta no incluyó actividades para combatir, o al menos paliar, actitudes clientelares y paternalistas que afectaron el fomento de una participación democrática, así como a la sostenibilidad del proyecto basada en criterios de transparencia, pluralidad y rendición de cuentas.

4) Ausencia de una unidad operativa específica dentro de la estructura de la organización gestora del proyecto que apoyara la participación de los pueblos indígenas. Tal unidad podría haber contado con personal especializado en el tema y hubiera proporcionado insumos para coadyuvar el apoyo de la implementación a los procesos participativos. Ambos aspectos habrían contribuido a la incorporación de la participación de los pueblos indígenas en el ciclo completo del proyecto.

5) La incorporación de miembros de las comunidades y organizaciones indígenas como parte destacada del personal encargado de la gestión y ejecución del proyecto de desarrollo. El PRODESIS no utilizó esta estrategia mientras que el programa Municipios Democráticos lo hizo escasamente; situación que, como se analizó en el capítulo correspondiente, aumentó la pertinencia y legitimidad del proyecto.

6) El comité consultivo no cumplió con su objetivo de ser un espacio de retroalimentación en la fase de implementación siendo inclusive una de las instancias más cuestionadas. Por lo anterior, la figura del comité consultivo resulta un aspecto relevante en tanto debe funcionar como un espacio donde los beneficiarios puedan expresar sus observaciones sobre el proyecto para que la organización gestora obtenga insumos que le permitan modificar procesos en vista de una implementación que coadyuve a los procesos participativos.

7) Escasa inclusión de los idiomas de los pueblos indígenas en las rutinas operativas de la organización gestora. El criterio de diálogo intercultural fue inexistente en todas las fases de ambos proyectos. Evidentemente, el fomento de la participación de los pueblos indígenas requiere que los proyectos de cooperación al desarrollo se formulen, implementen y evalúen con base en un diálogo intercultural, por lo que es necesario el uso y promoción de los idiomas indígenas en materiales, talleres, seminarios, reuniones y demás actividades del proyecto.

8) Escasa coordinación de la organización gestora, tanto con las instituciones públicas y proyectos de cooperación al desarrollo convergentes en el territorio, como con las consultorías en el caso de ejecución de actividades en modalidad delegada. Dicha falla afectó ampliamente la fase de implementación pues se duplicaron funciones y se desperdiciaron recursos, retrasando con ello actividades y/o aumento del costo de implementación. En ese sentido, la constitución de mecanismos institucionales que garanticen una mejor coordinación es uno de los mayores retos en los proyectos de cooperación al desarrollo.

9) Retrasos en el arranque del proyecto y en la asignación de recursos. Ambos proyectos de cooperación realizaron acciones para atemperar los efectos de dichas demoras, sin embargo su implementación fue severamente afectada por tales situaciones. Por lo anterior, se hace perentorio contar con estrategias que mitiguen los efectos negativos de dichas prácticas, como por ejemplo, la incorporación de la estructura operativa del proyecto en el cronograma inicial de actividades, el aumento de tiempos en la fase de implementación desde la formulación del proyecto, o la contabilización de la fase de implementación en el momento de la asignación de recursos.

10) La participación de la Comisión Europea en ambos proyectos de cooperación no fue lo suficientemente sólida para incorporar y respetar plenamente los principios de cooperación con los pueblos indígenas que el propio ente comunitario ha asentado en numerosos informes, resoluciones y declaraciones al respecto. La comisión cuenta con una amplia base normativa reglamentaria que, entre otros lineamientos, apoya los derechos de los pueblos indígenas, postula la consulta, el consentimiento libre, previo e informado y la plena participación de los pueblos indígenas como parte consustancial de sus proyectos de cooperación al desarrollo, e incorpora las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en sus políticas, prácticas y métodos de trabajo. No obstante, según los resultados de la investigación, tales principios de la Comisión Europea no fueron enteramente considerados, integrados, operacionalizados e implementados en los proyectos de cooperación al desarrollo analizados.

Tal como se ha expuesto en esta tesis doctoral, la participación de los pueblos indígenas se enfrenta a un contexto adverso caracterizado por una exclusión económica, política, social y cultural de la población indígena que tiene diversas aristas y se expresa en numerosos frentes. En términos generales, es factible interpretar que las organizaciones, movilizaciones y demandas indígenas, así como la adopción de los derechos colectivos en instancias oficiales (proceso

evidenciado en el marco jurídico internacional y en las reformas constitucionales al interior de los países), son fases de un proceso de reconfiguración de los Estados que los está obligando a pasar, no sin reticencias ni complicaciones, de una fórmula homogénea (el Estado-nación) a una heterogénea (Estado plurinacional). En ese proceso, que también ha sido catalogado como de descolonización¹⁷⁰, los pueblos indígenas son, además de los impulsores del mismo, la base de la reconfiguración política pues ésta implica su fortalecimiento en cuanto actores políticos, por lo que transitan de ser “sujetos de políticas o programas” (concepción justificativa del modelo tutelar del Estado) a “agentes de su propio desarrollo” (base conceptual del enfoque de desarrollo basado en derechos).

Esta reconceptualización de los pueblos indígenas entraña un afianzamiento de su ciudadanía (entendida como la pertenencia efectiva a la comunidad política), por lo que este proceso también significa el reconocimiento de que el corpus político del *demos* es mucho más complejo de lo que las ideas decimonónicas postularon, así como la identificación de la desigualdad socio económica entre actores. El reconocimiento y la identificación anteriores también conlleva la obligación de enmendar esas inequidades para contar con una base mínima de subsistencia del sistema democrático y establecer relaciones interculturales en el marco de un diálogo respetuoso con los derechos humanos (democracia de ciudadanos).

Este proceso de reconfiguración del Estado y de fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas tiene su base de actuación, marco de referencia y eje articulador en los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, si bien son de reciente reconocimiento, la implementación de estos derechos se ha condicionado por tres frentes análogos. El primer frente se refiere a desavenencias sobre los enfoques de desarrollo y el acceso a los recursos naturales. Esto es que, sin dejar de reconocer que hay comunidades indígenas que hacen uso extensivo de los recursos, los pueblos indígenas tienen en su mayoría una concepción de uso sustentada en el entendimiento de la vida a partir de una interacción equilibrada entre la naturaleza, la humanidad y el universo; de manera que la relación de los pueblos indígenas con la naturaleza (a

¹⁷⁰.- La descolonización es una de las interpretaciones que se le ha dado a este proceso de reconfiguración del Estado. Como tal, implica partir del reconocimiento de colonialismos al interior de los Estados (donde los pueblos indígenas serían los principales afectados), por lo que se ha emprendido un proceso político, social, cultural y jurídico de descolonización en donde el Estado no sólo debe reconfigurarse sino también subsanar los daños cometidos. Al respecto, es sintomático que la Declaración de las Naciones Unidas establece en varios de sus artículos la obligación de los Estados de “reparar, restituir y resarcir” diversos daños a los pueblos indígenas (artículos 8, 11, 20, 26, 27, 28, 29, 32).

la que prefieren denominar tierra/agua/aire/sol en lugar de recursos naturales) es de subsistencia física pero también espiritual¹⁷¹, tal como lo han asentado en sus pronunciamientos en América:

Los pueblos indígenas originarios de Abya Yala, conocedores de que la Naturaleza es la Madre de toda la vida y conscientes de que le pertenecemos a ella, reiteramos nuestro deber humano de protegerla y mantener su equilibrio para nosotros y para los hombres y mujeres de todos los pueblos y naciones, para las generaciones que ya pasaron y para las que vienen. Como propietarios ancestrales de los recursos naturales existentes en nuestros territorios hemos garantizado que el sol, el agua, el aire y la tierra, estén en armonía y sean bienes comunes accesibles para todos los seres vivos. (Pronunciamiento de los participantes del taller “Intercambio de experiencias de organizaciones indígenas afectadas por la minería en centro y sud América”, en el marco de la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala, Guatemala, 24-26 de marzo de 2007).

No obstante, la concepción de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales se contrapone con la del modelo económico mundial, para el cual estos son la fuente de abastecimiento de materias primas necesarias para el mercado. Además, los conflictos se agudizan porque la mayoría de los pueblos indígenas residen en zonas donde abundan los recursos naturales y que, por lo tanto, son lugares donde las empresas buscan realizar actividades extractivas. Por ello, gran parte de las violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas ocurre en el marco de estas acciones:

En una economía de mercado globalizada, el medio tradicional se altera de manera irreparable; se destruyen recursos naturales no renovables o se explotan exclusivamente en interés privado; numerosas comunidades y poblaciones son desarraigadas, expulsadas o reasentadas sin reparar en sus derechos y necesidades reales, con el acompañamiento a veces de la violencia organizada para intimidarles, acosarles y hacerles respetar decisiones adoptadas por intereses ajenos sin su consentimiento o contra su voluntad. Los mismos resultados se consiguen a menudo mediante el soborno, la corrupción y la apropiación indebida. (Stavenhagen, 2008: 71)

Un segundo frente de condicionamiento de los derechos colectivos es el de la pérdida de tierras. Lo que ocurre es que, ya sea por despojo o privatización, los pueblos indígenas pierden su base territorial (la cual es uno de sus sustentos de existencia física y cultural), afectando así su integridad y el ejercicio de otros derechos, como el de alimentación, salud o cultura.

¹⁷¹ .- Erica-Irene Daes observa en su estudio sobre las poblaciones indígenas y su relación con la tierra que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales. La relación con la tierra y con todo ser viviente es fundamental para las sociedades indígenas”. Citado en (Stavenhagen, 2008: 25).

A pesar de que numerosos países han adoptado en el transcurso de los últimos años diversas leyes en las que se reconoce la propiedad colectiva e inalienable de las tierras de las comunidades indígenas, los procesos de titulación han sido lentos y complicados, y en muchos casos los títulos otorgados a las comunidades no se respetan en la práctica. Por el contrario, la tendencia hacia la privatización de estas tierras tradicionales va en aumento. Se dice que este proceso beneficia a los propietarios indígenas, en la medida en que proporciona certeza jurídica. Sin embargo, se ha podido observar que, a la larga, las comunidades indígenas tienden a perder sus tierras y territorios tradicionales a favor de diversos intereses económicos privados. (Stavenhagen, 2008: 139)

La pérdida de sus territorios¹⁷² obliga a los indígenas a migrar hacia centros urbanos u otros países para su subsistencia física. Esas migraciones implican riesgos de otras violaciones de derechos y, en sí mismas, involucran modificaciones culturales para sus integrantes. Además resulta destacable que las migraciones de los pueblos indígenas también se han convertido en pretexto para su desatención en las políticas públicas. Como se comprobó en esta investigación, todavía existen funcionarios públicos para quienes los indígenas sólo son “auténticos” –y por tanto, sujetos de atención pública- si han vivido por siglos en un mismo territorio “tradicional”. Así lo expresó el agregado de cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México al afirmar que “los indígenas de Chiapas no son como los demás indígenas porque allá no hay historia ni experiencia en el terreno, en ese sentido es mejor hablar de colonos de la selva Lacandona que de pueblos indígenas” (Entrevista con Kurt Leiseder. Agregado de cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México, Ciudad de México, 26-03-08).

Por lo anterior, todas las organizaciones y movimientos indígenas latinoamericanos tienen como demanda principal el respeto o restitución de sus territorios, pues para los pueblos indígenas ha quedado claro que sin una base territorial son más vulnerables.

El tercer frente de restricción de los derechos colectivos es el limitado acceso a la justicia para los pueblos indígenas, el cual tiene, cuando menos, dos vertientes. La primera vertiente es la criminalización y represión de la protesta social; o sea, que a acciones colectivas que reivindican demandas contra la exclusión o el abuso de diferentes tipos, le corresponden acciones de las autoridades públicas que, invocando leyes comunes –inclusive leyes antiterroristas-, desarticulan

¹⁷².- Obviamente, el concepto de territorio supone una categoría diferente al de tierra pues conlleva no sólo un componente agrícola, sino un espacio simbólico del cual emana una de las fuentes identitarias de los pueblos indígenas. Dado el reconocimiento al actor principal de análisis, al referirse a territorios, este texto alude tanto a su categoría cultural como agrícola.

los movimientos emprendiendo procesos penales contra sus integrantes –generalmente, contra los líderes- o usando la fuerza pública para reprimirlos.

Es que matar en nombre del derecho a los indígenas que exigen el cumplimiento de sus derechos es la suma de la perversión. Por eso, queda claro que a mayor persona indígena concientizada de sus derechos le corresponde una mayor represión. En ese sentido, la no aplicación de los derechos colectivos por parte de los Estados es la negación del Estado de derecho por los propios Estados. Habrá que preguntarse, entonces, si sigue vigente el Estado de Derecho o si ya estamos hablando de otra cosa. (Mikel Berraondo. Ponencia en el I Encuentro Iberoamericano: Autonomía, Desarrollo con Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Madrid. 9 y 10 de junio de 2009).

En segundo lugar, los indígenas se enfrentan a obstáculos en la administración de la justicia pues éstos no sólo no acceden en igualdad de condiciones al sistema de justicia, sino que en el desempeño de este son frecuentemente discriminados por sus diferencias culturales y lingüísticas, pues “La administración de justicia no hace sino expresar los valores dominantes de una sociedad, y cuando son contrarios a los pueblos indígenas (que es lo más frecuente) se reflejan en los tribunales” (Stavenhagen, 2008: 84).

Los pueblos indígenas cuentan con un marco jurídico internacional que establece derechos colectivos destinados al reconocimiento de su distintividad, a su protección jurídica como sujetos colectivos y a su fortalecimiento político como agentes de su propio desarrollo. No obstante, en la práctica hay una brecha de implementación de tales derechos colectivos por parte de los Estados. Esa brecha de implementación ha sido propiciada y ahondada, como atrás se indicó, por tres frentes de conflictividad: las desavenencias propiciadas por los enfoques de desarrollo, el acceso a los recursos naturales y un modelo económico global; la desterritorialización de los pueblos indígenas; y las limitaciones en el acceso a la justicia.

Por lo anterior, y a partir de los resultados de este estudio, se recomienda que las subsecuentes tareas de investigación sobre los pueblos indígenas, los derechos colectivos o su dimensión participativa incluyan en su marco teórico y modelo de análisis los temas de la confrontación de los enfoques de desarrollo, el acceso a los recursos naturales, las actividades extractivas en los territorios indígenas, la pérdida de su base territorial, las migraciones, la criminalización de su protesta social y los obstáculos que enfrentan en la administración de justicia; todos ellos, en una gramática de ejercicio de derechos colectivos reconocidos internacionalmente.

Lo anterior porque en el desarrollo de esta investigación quedó patente que, si bien el modelo de análisis empleado fue útil para abordar el objetivo concreto de la investigación (la participación de los pueblos indígenas en vinculación con los proyectos de cooperación al desarrollo), dicho modelo no pudo asignarle mayor relevancia analítica a los tres frentes de conflictividad descritos, los cuales emergieron constantemente durante la investigación como elementos concomitantes a las demandas y preocupaciones de los pueblos indígenas.

En otras palabras, el modelo de análisis de la investigación se diseñó a partir de las directrices metodológicas inmanentes de la participación de los pueblos indígenas y las políticas públicas, por lo que permitió desarrollar las variables identificadas y responder a las preguntas de investigación; en esa medida, fue un modelo conveniente porque se adecuó a las necesidades de integralidad e interdisciplinariedad del estudio. Sin embargo, aunque tuvo la facultad de considerar en la categoría de contexto (condiciones estructurales, actores e instituciones) a los aspectos afines e influyentes al tema, el modelo de análisis no pudo darle un tratamiento más profundo a tales aspectos sin correr el riesgo de alejarse del objetivo de la investigación¹⁷³.

Es indudable que en América Latina existe una *indigenización* de la pobreza y la desigualdad: una persona indígena tiene mayores probabilidades de ser pobre, excluida y discriminada. Tal situación de desventaja es producto de estructuras económicas, instituciones políticas, marcos normativo cognitivos y actores que han impedido el establecimiento de relaciones interculturales fundadas en el reconocimiento, respeto y fortalecimiento de la diversidad.

La cooperación internacional al desarrollo –una realidad con sus dilemas propios- puede aportar mucho, y de hecho lo hace, al desarrollo de los pueblos indígenas. Especial atención merece la cooperación de la Comisión Europea la cual, además de ser el mayor donante del mundo, se desenvuelve en un nutrido marco jurídico reglamentario que se ha posicionado a favor de los derechos colectivos y, en particular, de la consulta, consentimiento libre, previo e informado y la participación de los pueblos indígenas en el ciclo completo de sus políticas, programas y proyectos de cooperación al desarrollo. Es decir, que el propio ente comunitario europeo ha destacado que la atención a la dimensión participativa de los derechos colectivos es un factor

¹⁷³.- Durante el proceso de recopilación de la información fue una constante la sensación de “comprimir la complejidad del tema” porque el análisis se concentró en la participación de los pueblos indígenas, omitiendo con ello (o, al menos no profundizando) en otros temas inherentes al mismo (como los tres frentes descritos) que, en voz de los propios protagonistas, fueron calificados como imperiosos e ineludibles para el pleno ejercicio de sus derechos colectivos.

relevante para la eficacia de sus políticas y proyectos de cooperación al desarrollo dirigidos a los pueblos indígenas (CUE, 2002), (CUE, 2008).

No obstante, los resultados de esta investigación indican que, debido a la incapacidad para enfrentar el contexto adverso, así como a deficiencias en la formulación e implementación de sus proyectos, la participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación de la Comisión Europea ha sido “contenida” y “truncada”; es decir, sin el cumplimiento total ni integral de los criterios establecidos para generar una participación que considere a los pueblos indígenas como agentes de su propio desarrollo y no como meros sujetos de políticas. Se concluye entonces que, según los casos de estudio analizados, la incorporación de la dimensión participativa de los derechos colectivos en los proyectos de cooperación del ente comunitario europeo es un asunto pendiente que afecta la implementación y los resultados de estos.

Por lo anterior, queda claro que el análisis sobre la situación de los pueblos indígenas no debe ceñirse sólo a aspectos culturales, jurídicos o económicos, sino también debe considerar perspectivas politológicas. Esto es que, además de la necesaria atención por parte de los especialistas de la Antropología y el Derecho, las dinámicas y conflictos de los pueblos indígenas también deben ser abordados desde las luchas en la conformación y ejercicio del poder político, desde la organización y movilización política, y desde los procesos participativos.

Esta investigación propone un modelo de análisis que, fundamentado en el campo de las políticas públicas, puede servir para profundizar el estudio de la participación de los pueblos indígenas o como punto de partida para investigar el resto de las dimensiones de los derechos colectivos: la política (el autogobierno), la económica (el autodesarrollo), la cultural (la identidad), la jurídica (los sistemas normativos internos) y la territorial (los territorios y recursos naturales).

Finalmente, conviene recordar que el cumplimiento de los derechos colectivos y la efectividad en la cooperación con los pueblos indígenas en el marco de una democracia de ciudadanos y un enfoque de desarrollo basado en derechos no es un hecho dado sino que es, ante todo, un proceso que, aunque a veces parece lento, ya se ha echado a andar. Por lo tanto, desde la academia se requiere de análisis rigurosos pero comprometidos con dicho proceso. Esa fue la justificación teórico normativa de la presente investigación doctoral.

Bibliografía

ACEVEDO, Saríah. (2006). *Mayanización y vida cotidiana. La transfiguración del Estado en Guatemala*. Ponencia presentada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Sociales. Guatemala, Antigua.

Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México. (En línea). Disponible en World Wide Web: <www.delmex.ec.europa.eu> [Consultado el 15 de diciembre de 2006].

AGUILAR Villanueva, Luis F. (Ed.) (2007a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2ª reimpresión, abril de 2007.

AGUILAR Villanueva, Luis F. (Ed.) (2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2ª reimpresión, abril de 2007.

AGUILAR Villanueva, Luis F. (Ed.). (2003). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003.

ALONSO, José Antonio y Fitzgerald, Valpy (Coord.). (2003). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata.

ALLISON, Graham T. (2007). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En Luis Aguilar Villanueva (Ed.) (2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2ª reimpresión, abril de 2007. Pp. 119-174

ANAYA, James. (2005). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta. Universidad Internacional de Andalucía.

---- (2009). *Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile*. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Disponible en World Wide Web: <<http://www.webhostingconadi.cl/PRINCIPIOS%20INTERNACIONALES%20por%20James%20Anaya.pdf>>. [Consultado el 02-05-09].

ANDUIZA, Eva. BOSCH, Agustí. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

ANDUIZA, Eva. DE MAYA, Sergi. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelons: Finestra Obertra. Fundació Jaume Bofill.

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier (Ed.) (2001). *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid: Dykinson. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.

APARICIO WILHELMI, Marco. (2005) "Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina." En Marco Aparicio Wilhelmi (Coord.). *Caminos hacia el*

reconocimiento. *Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona. Pp. 323-340.

---- (2006) "El derecho de los pueblos indígenas a la Libre Determinación". En Mikel Berraondo (ed.). *Pueblos Indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto. Pp. 399-422

ARAVENA, F. Rojas (Comp.) (1982). *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica.

ARENAS, Clara. HALE, Charles. PALMA, Gustavo. (Ed.). (1999). *¿Racismo en Guatemala? Abriendo debate sobre un tema tabú*. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

ARNSTEIN, Sherry R. (1969) "A ladder of citizen participation". En *Journal of American Institute Planners*, Vol. 35 No. 4, Julio 1969. American Institute of Planners. Boston. p.216-224. Disponible en World Wide Web: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. [Consultado el 10-10-08].

ASSIES, Willem. (1999). "Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina". En Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (Eds.). *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán. Pp. 21-56.

---- (2001). "La situación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas en el contexto latinoamericano". En *Alertanet en Derecho y Sociedad/Law & Society*. México. Disponible en World Wide Web: <www.alertanet.org/dc-willem-dhyipi.htm>. [Consultado el 16-05-05].

ÁVILA, Teresa. (2005). "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y México en el marco del acuerdo global y el respeto a los derechos humanos." Coordinación Alemana por los Derechos Humanos en México. Disponible en World Wide Web: <http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?La_Voz_del_Jaguar> [Consultado el 1 de febrero de 2009].

AYUSO POZO, Anna (2006). "Construyendo una cooperación al desarrollo para la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe" En Christian Freres y José A. Sanahuja (Coord.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Pp. 343-366. Barcelona: Icaria.

BÁ TIUL, MÁXIMO. (2008) "Pueblos Indígenas: Estado, democracia y partidos políticos en el continente de Abya Yala." En Álvarez Aragón, Virgilio. Sáenz de Tejada, Ricardo. (Comp.). (2008). *Izquierdas y construcción de orden democrático en Guatemala. Una aproximación a las elecciones de 2007*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert. Editorial de Ciencias Sociales. Pp. 97-136.

BAKER, Judy L. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de cooperación al desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. Washington: Banco Mundial.

BALLART, Xavier (1993). "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional." En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 80. Abril-junio, 1993. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 199-224.

---- (1997). "Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. Delimitación de contenidos y bibliografía." En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 97. Julio-septiembre, 1997. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pp. 223-247.

BARBER, Benjamin. (1984). *Strong Democracy, Participatory politics for a New Age*. California: University of California Press.

BARTH, Fredrik (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.

BASTOS, Santiago. CAMUS, Manuela. (2003). *Entre el mecapal y el cielo: el desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Cholsamaj.

BASTOS, Santiago. (2007). "La construcción de la identidad maya en Guatemala. Historia e implicaciones de un proceso político". En *Desacatos*. Mayo-agosto. Núm. 024. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Pp. 197-214.

BELLINGHAUSEN, Hermann. (2004a). "Fomentan ilícitos para desprestigiar al zapatismo" en *La Jornada*. 21 marzo 2004. Disponible en World Wide Web: <www.jornada.unam.mx>. [Consultado el 21-03-04].

---- (2004b). "Los programas oficiales, estrategia contrainsurgente en zonas chiapanecas" en *La Jornada* 9 junio 2004. Disponible en World Wide Web: <www.jornada.una.mx>. [Consultado el 09-06-04].

BELLO, Álvaro. (2004). *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

BELLO, Álvaro. RANGEL, Marta. (2000). *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en World Wide Web: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/6714/P6714.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>>. [Consultado el 15 de Febrero de 2007].

BELTRÁN Villalva, Miguel. (2000). *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BENGOA, José. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

BENJAMIN, Thomas Louis, (1995). *Chiapas, tierra rica, pueblo pobre. Historia política social*. México: Editorial Grijalbo.

BERMAN, Paul. (2003). "El estudio de la macro y micro-implementación." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003. Pp. 281-321.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Guías Operativas. Política Operativa sobre Pueblos Indígenas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. D.C. Disponible en World Wide Web: <<http://www.iadb.org/sds/doc/ind-GN2438GuiasS.pdf>>. [Consultado el 14-10-08].

BILBENY, Norbert (2002). *Por una causa común. Ética para la diversidad*. Barcelona: Gedisa.

BOBBIO, Norberto, Et. Al. (2000). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. 12ª Edición. Tomo I.

BOEKRAAD, Mardoeke. (2004). "Los pueblos indígenas y la política de la Unión Europea: programas de Acción de la Unión Europea con mención a los Pueblos Indígenas en sus bases legales". En *Informativo*, DOCIP, julio-octubre de 2004. Ginebra: Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas. Pp. 32-36. Disponible en World Wide Web: <<http://old.docip.org/download/espanol/upd5960s.rtf>> [Consultado el 31-07-2008].

BOENINGER, Edgardo. (1984). *Participación: oportunidades, dimensiones y requisitos para su desarrollo*. Documento de trabajo No. 16. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.

BONFIL BATALLA, Guillermo. (1982). "El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización", en Aravena F. Rojas (Comp.). *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Costa Rica. Pp. 131-145.

BRUGUÉ, Joaquim y GALLEGÓ, Raquel. (2001). "¿Una administración pública democrática?" en Joan Font. (Ed.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Pp. 43-58.

BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. Ruth Pamela Cartagena Ticona. Manuel Roberto Parra Vázquez. Antonio López Meza. (2005). "Participación social y toma de decisiones en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los Altos de Chiapas." En *Gestión y Política Pública*. Segundo Semestre. Año/vol. XIV. Número 002. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. Pp. 341-402.

CALVO HORNERO, Antonia (2007). *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. 3a edición.

CABRERO Mendoza, Enrique. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." En *Gestión y política pública*. Segundo Semestre, Vol. IX, número 002. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 189-229.

CAMACHO, Dolores y LOMELÍ, Arturo. (2000). "Consideraciones sobre la política social, la inversión pública y las organizaciones sociales en Chiapas". En María Eugenia Reyes y

Araceli Burguete (Coord.) (2000). *La política social en Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

CASAÚS ARZÚ, Marta Elena. (1998). *La metamorfosis del racismo en Guatemala. Uk'exwachixiik ri Kaxlan Na'ooj pa Iximuleew*. Guatemala: Cholsamaj.

---- (2000). "En busca de la identidad pérdida: reflexiones en torno a la consulta popular para las Enmiendas a la Constitución". En Marta Casaús, Juan Carlos Gimeno (Eds.) *Desarrollo y Diversidad Cultural en Guatemala*. Guatemala: Universidad Autónoma de Madrid. AECI. Cholsamaj. Pp. 157-174.

CASTRO SOTO, Juan. (2000). "Pukuj: Biopiratería en Chiapas". Cinco partes. En Boletines de CIEPAC "Chiapas al día". Núm. 210, 211, 213, 214, 215. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Políticas y Económicas de Acción Comunitaria (CIEPAC). Septiembre del 2000. Disponibles en World Wide Web: <<http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=489>>. [Consultados el 23 de abril de 2009].

CAVAROZZI, Marcelo. (1991). "Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina" En *Revista de Estudios Políticos*. No. 74. Octubre-diciembre 1991. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Pp. 85-111.

CAYZAC, Hugo (Coord.) (2006) *Manual para la integración de la participación y derechos de los pueblos indígenas en las políticas y cooperación al desarrollo*. Guatemala: PNUD Guatemala. Disponible en World Wide Web: <http://www.pasoc.org.gt/docimg_documentos.asp>. [Consultado el 06-06-08].

CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2004). *Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo. Informe Final*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

----, (2005). *Sistema de consulta indígena*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en World Wide Web: <http://www.cdi.gob.mx/sicopi/sistema_consulta_cdi.pdf>. [Consultado el 03-05-08].

----, (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México 2006*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. PNUD México.

----, (2007). *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

CEH, Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala, memoria del silencio*. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala: Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas. Disponible en World Wide Web: <<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>>. [Consultado el 09-05-08].

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2006*. Disponible en: <<http://www.eclac.org/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/27480/P27480.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>. [Consultado el 20 de Abril de 2008].

CHACÓN ROJAS, Oswaldo. (2005). *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Autónoma de Chiapas.

CIEPAC, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, A.C. (1998). "Las causas que originaron el conflicto armado y la deuda histórica con el pueblo indígena." II partes. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, A.C. Disponible en World Wide Web: <<http://www.foodforchiapas.net/Spanish/Historia/paz/130.html>>. [Consultado el 16 de febrero de 2005].

CLAVERO, Bartolomé. (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI.

----. (2008). *Geografía jurídica de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México: Siglo XXI.

COLINO, César (2002). "Diseño institucional y eficacia de las políticas. El federalismo y la política medioambiental." En Mireia Grau y Araceli Mateos (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch. Pp. 305-352.

CONAPO, Consejo Nacional de Población. (2000). "Índices de Desarrollo Humano". E "Índices de Marginación". México: Consejo Nacional de Población. Disponible en World Wide Web: <www.conapo.gob.mx>. [Consultados el 16 de febrero de 2005].

CORTEZ RUIZ, Carlos. (2009). "Pobreza y territorio. La experiencia del PRODESIS en Chiapas". En Carlos Rodríguez, Luciano Concheiro y María Tarrío (Coord.). *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. En prensa.

CORZO, Susana. (2002). "La política de empleo". En Mireia Grau y Araceli Mateos (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch. Pp. 353-399.

CUE, COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. (2001). *Guatemala. Documento de estrategia 2002-2006*. Guatemala: Delegación de la Comisión Europea en Guatemala.

----. (2002). Informe de la Comisión al Consejo. Progreso del trabajo con Pueblos Indígenas. COM/2002/0291. Disponible en World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0291es01.pdf> [Consultado el 10 de abril de 2008].

---- (2002b). *Documento de Estrategia sobre México*. Disponible en World Wide Web: <www.delmex.ec.europa.eu>. [Consultado el 15 de diciembre de 2006].

--- (2007). *Guatemala. Documento de estrategia país 2007-2013*. (E/2007/480). Guatemala: Delegación de la Comisión Europea en Guatemala.

--- (2008). *Draft Tool for EC Cooperation with Indigenous Peoples in ACP countries*. Disponible en World Wide Web: <http://ec.europa.eu/europeaid/what/universal-issues/human-rights/index_en.htm> [Consultado el 25 de mayo de 2009].

CUNILL GRAU, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

DANIDA. (2005). *Kit de herramientas. Mejores prácticas para incluir a los pueblos indígenas en el apoyo programático sectorial*. Copenhague: Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. Disponible en World Wide Web: http://www.netpublikationer.dk/um/5956/pdf/536220_web.pdf

DE FERRANTI, David. Guillermo E. PERRY. Francisco H. G. FERREIRA. Michael WALTON. (2003). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?* Resumen Ejecutivo. Banco Mundial. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. 2003. Disponible en World Wide Web: <[http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/bd924be72e6e3df685256db700526af0/\\$FILE/Inequality_in_LAC_Summary_spa.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/1daa46103229123885256831005ce0eb/bd924be72e6e3df685256db700526af0/$FILE/Inequality_in_LAC_Summary_spa.pdf)>. [Consultado el 20-05-08].

DE LA FUENTE, Rosa (2009). "La cooperación con los pueblos indígenas: un nuevo marco de compromiso con el etnodesarrollo basado en derechos". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 23. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 127-143.

DE LA PEÑA, Guillermo. (1999). "Notas preliminares sobre la "ciudadanía étnica". En Alberto Olvera (coord.) *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México. Pp. 283-303.

DE VOS, Jan. (2002). *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Fondo de Cultura Económica.

DI GIACINTO, Piero. KARREMANS, Jan. PIJNEBURG, Thomas. (2007). *Evaluation of Project "Integrated and Sustainable Social Development, Chiapas, México (PRODESIS)"*. Ec Refrence: no. ALA/B7-310/2003/5756. Draft Final Report. IBF International Consulting & B.A.a. Consultors. México.

DUBOIS, Alfonso. (2005). "La revisión del desarrollo a principios de siglo. Entre el nuevo consenso y la propuesta alternativa" En Alfonso Dubois (Et. Al) (2005). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*. San Sebastián: Tercera Prensa. PTM-Mundubat. Pp. 9-32.

ELDER, Charles y COBB, Roger. (1996) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar Villanueva (Ed.) (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 77-104.

ELMORE, Richard F. (2003) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.). *La*

implementación de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003. Pp. 185-280.

EPYPSA, (2008). *Atlas socioeconómico de la selva*. Tuxtla Gutiérrez: Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas. Unión Europea.

---- (2008b). *Libro blanco de la selva*. Tuxtla Gutiérrez: Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas. Unión Europea.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José. (2004) "Indigenismo". En Román Reyes (Dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*,. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Disponible en World Wide Web: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>>. [Consultado el 03-03-08].

FLISFISCH, Ángel. (1980). *Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación*. Santiago: CEPAL/ILPES.

FLORESCANO, Enrique. (1997). *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México: Aguilar.

FONT, Joan. BLANCO, Ismael. GOMÁ, Ricard. JARQUE, Marina. (2000). "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica." Caracas: *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*. Disponible en World Wide Web: <http://www.votoelectronico.es/Archivos/Articulos/trabajo_caracas.pdf>. [Consultado el 10-04-09]. Pp. 113-140.

GARCÍA, María. VILLAFUERTE, Daniel. (2000). "Entre la pobreza estructural y la pobreza gestada por el neoliberalismo". En Jaime Castillo, Elsa Patiño y Sergio Zermeño (Coord.). (2000). *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*. México: Red Nacional de Investigación Urbana.

GARCÍA-RUIZ, Jesús. (2008). *Informe I de la misión a corto plazo: Elaboración de un documento analítico sobre la aplicabilidad del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, relacionado a las Consultas, en el contexto legal Guatemalteco: Obstáculos y Oportunidades*. Guatemala: GFA Consulting Group. UNI-K'AT. Programa Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

GARRETÓN, Manuel Antonio. (1999). *Democracia y democratización*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.

Gobierno de Guatemala. (1995). *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. Disponible en World Wide Web: <www.minugua.guate.net>. [Consultado el 15-03-08].

GOMÁ, Ricard y SUBIRATS, Joan. (1998). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

GOMÉZ GALÁN, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (coord.). (2001). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL.

GÓMEZ SUÁREZ, Águeda. (2004). *Patrones de movilización política de la acción indígena zapatista: contextos, estrategias y discursos*. Vigo: Universidad de Vigo.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto. (2000). "La política comunitaria de cooperación al desarrollo" en José Martín y Pérez de Nandares, Manuel López Escudero (coord.) *Derecho comunitario material*. Madrid: MacGraw-Hill/ Interamericana de España. Pp.440-454.

---- (2002). "De Río a Madrid: ¿hacia una 'asociación estratégica' entre la Unión Europea y América Latina?". En *América Latina Hoy*. Vol. 31. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 63-93.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (1996). "Causas de la rebelión en Chiapas". Disponible en: http://www.ezln.org/archivo/antecedentes/causas_de_la_rebelion_en_chiapas.htm. [Consultado el 14 de febrero de 2005].

GRAMBERGER, Marc (2007). *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. México: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Secretaría de la Función Pública. Disponible en World Wide Web: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4201144E.PDF>. [Consultado el 16-01-09].

GRAU Creus, Mireia. (2002). "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis." En Mireia Grau y Araceli Mateos (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch. Pp. 29-58.

HALL, Gillete. PATRINOS, Harry. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Bogotá: Mayol Ediciones.

HARVEY, Neil. (2000). *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México: Era.

HELD, David. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza editorial.

HERNÁNDEZ BONIVENTO, Jose. (2009). "Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano". Caracas: XII Concurso de Ensayos del CLAD "Reforma del Estado y Administración Pública". Disponible en World Wide Web: www.clad.org.ve. [Consultado el 03-09-09].

HERNÁNDEZ, Rosalva. (2001). *La otra frontera: identidades múltiples en Chiapas poscolonial*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS). Miguel Ángel Porrúa.

HOPENHAYN, Martín. (2002). "Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización". En Marco Antonio Calderón, Willem Assies y Ton Salman (comp.). *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, Instituto Federal Electoral estatal.

IBARRA, Pedro. (2000). "¿Qué son los movimientos sociales?" En Pedro Ibarra y Elena Grau. *Una mirada sobre la red. Anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria. Pp. 9-26.

IFE, Instituto Federal Electoral. (2003). *Educar para la democracia*. Documento de trabajo. México: Instituto Federal Electoral.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (2005). *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Catarata. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

INE, Instituto Nacional de Estadística. (2002). *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación*. Guatemala. Disponible en World Wide Web: <http://www.ine.gob.gt/index.php?view=article&catid=42%3Ademografiaypoblacion&id=75%3Acenso2002&option=com_content&Itemid=64>. [Consultada el 12-05-08].

----, (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, (ENCOVI, 2006). Guatemala Disponible en World Wide Web: <http://www.ine.gob.gt/index.php?view=article&catid=41%3Aeconomia&id=126%3Aencuestas-nacional-de-condiciones-de-vida-encovi-2006&option=com_content&Itemid=63>. [Consultada el 12-05-08].

INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo general de Población y Vivienda, 2000*. Disponible en World Wide Web: <www.inegi.gob.mx>. [Consultado el 15 febrero de 2007].

---- (2004). *La población indígena en México*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

----, (2005). *Censo de Población y Vivienda 2005*. Disponible en World Wide Web: <www.inegi.gob.mx>. [Consultado el 1 de abril de 2009].

----, (2006). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo en el Tercer Trimestre de 2006 del Estado de Chiapas*. Disponible en World Wide Web: <www.inegi.gob.mx>. [Consultado el 10 diciembre de 2008].

IUDC, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. (1993). *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina.

IUDC, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. (1997). *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Fundación Centro Español de Estudios de América Latina.

JOHN, Peter. (1998). *Analysing Public Policy*, Londres: Continuum International Publishing Group.

JONES-SCHWARTZ, Kathryn y URQUILLAS, Jorge. (1999). *Aplicación de la política del Banco sobre poblaciones Indígenas (O.D. 4.20) en América Latina (1992-1997)*. Washington: Banco Mundial. Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

KEMPF, Isabel. (2003). *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. Madrid: CIP-FUHEM.

LAVARREDA, Jorge. (2005). "Las políticas públicas de inclusión social en Guatemala". En Fabián Repetto (Ed.). *Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala*. Guatemala: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Instituto Nacional de Administración Pública. Banco Interamericano de Desarrollo. Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Pp. 289-318.

LEAL, Nila. (2006). "Ciudadanía activa: La construcción del nuevo sujeto indígena". En *Opción*. Año 22, Número 49. Pp. 9-24. Maracaibo: Universidad del Zulia.

LECHNER, Norbert. (2003). "Estado y sociedad en una perspectiva democrática." En *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*. Vol. 2. No. 06. Santiago: Universidad Bolivariana.

LEGORRETA DÍAZ, María del Carmen. (1998). *Religión, política y guerrilla en Las Cañadas de la Selva Lacandona*. México: Ediciones Cal y Arena.

LEYVA SOLANO, Xochitl. ASCENCIO FRANCO, Gabriel. (2002). *Lacandonia al filo del agua*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica.

LIJPHART, Arend. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.

LÓPEZ ARÉVALO, Jorge Alberto. (2007). *La globalización neoliberal en Chiapas*. Tuxtla Gutiérrez: Universidad Autónoma de Chiapas.

LOWI, Theodore (2007). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.) (2007b) *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2ª reimpresión, abril de 2007. Pp. 89-117.

LUIJÁN MUÑOZ, Jorge. (2006). *Guatemala. Breve historia contemporánea*. Guatemala: Fondo de Cultura Económica. Tercera edición, Primera reimpresión.

MACPHERSON, C.B. (1987). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza editorial. Primera reimpresión.

MAE, Ministerio de Asuntos Exteriores. (2001). *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Tercera edición, noviembre 2001.

MAE, Ministerio de Asuntos Exteriores (2001b). *Metodología de evaluación de la cooperación española II*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Primera edición, enero 2001.

MÁIZ, Ramón. (2004) "Yawar Mayu: la construcción política de identidades indígenas en América Latina". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja. (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp.325-366.

MANGAS MARTÍN, Araceli (2005). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos. 5a. edición.

---- (2007). "El ejecutivo de la Unión Europea: la Comisión" en *Temas para el debate* No. 155, Octubre 2007. Pp. 47-50. Madrid: Editorial Sistema.

MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARÍN, Carlos (1998). "Plan del Ejército en Chiapas, desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN", en *Proceso. Semanario de información y análisis* N. 1105, 4 de enero de 1998. México: CISA. P. 6-11.

MARIÑO, Fernando. (2001). "Derechos colectivos y ordenamiento jurídico internacional." en Francisco Ansuátegui (ed.), *Una discusión sobre los derechos colectivos*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, S.L. Pp. 77-94.

MARTÍ I PUIG, Salvador. (2004). "Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global" En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja (Coord.) (2004). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 367-398.

MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel Ignacio. (2006a). "Las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles del Movimiento Zapatista: fundamentos analíticos para entender el fenómeno." *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Núm. 1, Vol. 5. Junio 2006. Galicia: Universidad Santiago de Compostela. Pp. 215-233.

---- (2006b). "El Movimiento Zapatista: un análisis desde la Teoría de Movilización de Recursos". En *Kairos. Revista de Temas Sociales*. Año 10, Núm. 18. Argentina: Universidad Nacional de San Luis. Disponible en World Wide Web: <<http://www.revistakairos.org/k18-03.htm>>. [Consultado el 18 de enero de 2008].

---- (2007). "Autonomía de resistencia: análisis y caracterización de la autonomía en las Juntas de Buen Gobierno del Movimiento Zapatista". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. Núm. 1, Vol. 6. Junio 2007. Galicia: Universidad Santiago de Compostela. Pp. 97-112.

MARZAL, Manuel. (1993). *Historia de la Antropología indigenista: México y Perú*, Barcelona: Anthropos.

MARROQUÍN, Alejandro. (1972). *Balance del indigenismo*. México: Instituto Indigenista Interamericano.

MATEOS, Araceli. (2004). "Ciudadanos y participación política". Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en World Wide Web: <<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>>. [Consultado el 15-01-09].

MCCLOSKEY, Hebert. (1974). "Participación política" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar. Tomo VII. Pp. 625-636.

MEENTZEN, Angela. (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer. Programa Regional Participación Política Indígena en América Latina.

MELTSNER, Arnold J. (2007). "La factibilidad política y el análisis de políticas." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.) (2007b). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 2ª reimpresión, abril de 2007. Pp. 367-392.

MENDOZA, Carlos. (2001). "Guatemala más allá de los acuerdos de paz: la democracia en un país multicultural", En *Working Paper Series*, N° 250. Washington: The Latin American Program. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Pp. 60-92.

MENY, Ives y THOENING, Jean Claude (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MERINO, Mauricio. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4. Cuarta edición.

MILBRATH, Lester. GOEL, M. (1977) *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand McNally College Publishing Company. Segunda Edición.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. (2005). *Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos. Informe final*. Santiago: División de Planificación Regional. Departamento de Identidad y Cultura.

MORALES LÓPEZ, Henry. (2007). *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala?* Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales. Embajada de Finlandia. Movimiento Tzuk Kim-pop.

NORTH, Douglass C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

OEHMICHEN, Cristina (1999). *Reforma del estado, política social e indigenismo en México (1988-1996)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Antropológicas.

OIDP, Observatorio Internacional de la Democracia Participativa. (2006). *Guía práctica Evaluación Procesos Participativos*. Barcelona: Secretaría Técnica del Observatorio

Internacional de la Democracia Participativa. Ajuntament de Barcelona. Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en World Wide Web: <http://www.oidp.net/es/v_publicaciones_4.php>. [Consultado el 12-11-08].

OLASCOAGA, DANIEL R. (2003). *Democracia en Guatemala: un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas)*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Guatemala.

OLIVA MARTÍNEZ, Daniel. (2005). *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

ONU, Organización de las Naciones Unidas (2005). *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Cuarto periodo de sesiones. Informe: E/C. 19/2005/3. Disponible en World Wide Web: <<http://www.un.org/spanish/indigenas/2005/documents.html>>. [Consultado el 10-10-08].

OSUNA, José Luis y MÁRQUEZ, Carolina. (Ed.). (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla.

PADFMG, PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL DE GUATEMALA. (2005). *Plan operativo global*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Unión Europea. Versión final 04/07/05

---- (2007). *Informe final. Misión corta Diseño de propuesta de indicadores de multi e interculturalidad con enfoque de género para ser aplicados a nivel municipal en las 6 regiones en el marco del programa Municipios Democráticos*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Unión Europea.

---- (2008). *Informe final. Período de ejecución Diciembre 2004-Diciembre 2008*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Unión Europea.

---- (2008b). *Sondeo participativo en el marco del sistema de monitoreo y evaluación del programa Municipios Democráticos*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Unión Europea.

---- (2008c). *Valoración cualitativa del programa Municipios Democráticos con el método del Cambio Más Significativo (CMS). Informe final*. Guatemala: Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Unión Europea.

PÉREZ CASAS, Guillermo. (2005). "Cooperando para el desarrollo insostenible?: la Unión Europea y sus intereses en América Latina." En Alfonso Dubois (Et. Al) (2005). *Tendencias de la cooperación para el desarrollo y futuro de las ONGD*. San Sebastián: Tercera Prensa. PTM-Mundubat. Pp. 49.124.

PETERS, Guy. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editorial.

PIQUERAS INFANTE, Andrés, et. al. (2008). *Desarrollo y cooperación: un análisis crítico*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1993). *Participación popular. Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).

---- (2002). *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre Desarrollo Humano 2002*. Madrid: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa.

---- (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. 2ª Edición. 2004.

---- (2005) *Diversidad étnico-cultural y desarrollo humano: La ciudadanía en un Estado Plural: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY, Aaron. (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

PRODESIS, Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. (2004). *Programa Operativo Global*. Tuxtla Gutiérrez: Unión Europea. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas. Disponible en World Wide Web: <http://www.prodesis.chiapas.gob.mx/?Plan_Global_y_Planes_Operativos_Anuales> [Consultada el 10-01-2008].

----, Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. (2006). Documento de trabajo. Tuxtla Gutiérrez: Unión Europea. Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chiapas.

----, (2007). "Agenda de los Pueblos Indígenas de Chiapas. 2007-2012". Tuxtla Gutiérrez: Secretaría de Pueblos Indios. Comisión Europea.

PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry. (1994). "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico". En CELADE *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*. Santiago: CELADE, (LC/DEM/G.146, Serie E No 40).

REIN, Martin y RABINOVITZ, Francine. (2003). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003. Pp. 147-184.

RENSHAW, Jonathan. WRAY, Natalia. (2004). *Indicadores de bienestar y pobreza indígena*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en World Wide Web: <<http://www.iadb.org/sds/doc/int134.PDF>>. [Consultado el 16-08-08].

RICHARDSON, Jeremy. (Ed.) (1982) *Policy styles in western Europe*. London: Allen and Unwin.

SABATIER, Paul (1999). "The need for better Theories" en Sabatier, P.A. (Ed). *Theories of the Public Policy Process*, Colorado: Westview Press.

SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel. (2003). "La implementación de la política pública: un marco de análisis." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003. Pp. 323-372.

SALDÍVAR, Antonio y ARREOLA, Arturo. (2006). "Entre lo territorial y lo sectorial: la experiencia de las microrregiones en la selva Lacandona, Chiapas". En *Revista de Geografía Agrícola*. Núm. 37. Julio-diciembre 2006. Texcoco: Universidad Autónoma Chapingo. Pp. 57-75.

SALDÍVAR TANAKA, Emiko (2007). *Empoderamiento o disciplina: La política de participación indígena en programas de desarrollo en México*. México: Universidad Iberoamericana. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social. Serie Documentos de Investigación núm. 20. Disponible en World Wide Web: <<http://www.uia.mx/campus/publicaciones/IIDSES/iidses20.pdf>>. [Consultada el 03-06-08].

SÁNCHEZ BOTERO, Esther. (2008) *Consulta, participación y consentimiento en el marco de la declaración de las Naciones Unidas*. Lima. Disponible en World Wide Web: <www.undg.org/docs/9511/06.-Esther-Sanchez.doc>. [Consultado el 06-04-09].

SÁNCHEZ, Consuelo (1999). *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*. México: Siglo XXI.

SÁNCHEZ FERRER, Leonardo (2002). "Actores estrategas. La política de educación y el problema de la elección escolar." En Mireia Grau y Araceli Mateos (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch. Pp. 221-266.

SANI, Giacomono. (1991). "Participación política" En Norberto Bobbio. Nicola Matteucci. Gianfranco Pasquino. Jorge Tula. José Arico. *Diccionario de Política*. México: Ed. Siglo XXI. Tomo II. Pp. 1137-1140.

SCHWARTZ, Norman. DERUYTTERE, Anne. (1996). *Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo. Un marco conceptual*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en World Wide Web: <http://www.iadb.org/sds/IND/publication/publication_133_1468_s.htm>. [Consultado el 12-11-08].

SEGEPLAN, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. INE, Instituto Nacional de Estadística. URL, Universidad Rafael Landívar. (2005). *Mapas de pobreza y desigualdad de Guatemala*. Guatemala: SEGEPLAN.

SEN, Amartya. (1999). "Democracy as universal value". En *The Journal of Democracy*. Vol. 10. Núm. 3. Washington: The Johns Hopkins University Press.

SOTILLO LORENZO, José Ángel. (2006). *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Los libros de la Catarata.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1997). “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”. En Manuel Gutiérrez Estévez (Ed.) *Identidades étnicas*. Madrid: Casa de América.

---- (2001). *La cuestión étnica*. México: El Colegio de México.

---- (2007). *Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial*. Documento A/HRC/4/32/Add.4 del 26 de febrero. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en World Wide Web: <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>>. [Consultado el 03-03-08].

---- (2008) *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México: Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

STEIN, Stanley J. y STEIN, Barbara H. (1990). *La herencia colonial de América Latina*. México: Siglo XXI.

SUBIRATS, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUBSECRETARÍA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA (2007). *Programa Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en World Wide Web: <<http://www.auditoriaciudadana.gov.ar>>. [Consultada el 6 de Mayo de 2007].

SURAWSKI, Antonieta. Et. Al. (2001). *Metodología de evaluación y selección Primer y segundo ciclo de premiación*. Santiago: Programa Ciudadanía y Gestión Local. Departamento de Políticas Públicas. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Disponible en World Wide Web: <<http://www.ciudadania.uchile.cl/doctostrab.html>>. [Consultado el 1 de Febrero de 2007].

TARROW, Sydney. (1999). “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En MCADAM, D. MCCARTHY, J. y ZALD, M. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. Pp. 71-99.

---- (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

TASCHEREAU, Suzanne. (1998). *Evaluating the impact of training and Institutional Development Programs, a collaborative approach*. Washington: Economic Development Institute of the World Bank.

TECSO, Instituto en Tecnología Social, A.C. (2007). *Evaluación Inicial del Programa*. Tuxtla Gutiérrez: Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. Instituto en Tecnología Social. A.C. Presentación en power point.

TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio (2008). *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid: Biblioteca Nueva.

TOJ ZACARIAS, María del Rosario. (1995). "Cooperación al desarrollo y recuperación histórico-cultural". En Mugarik Gabe (1995). *Pueblos indígenas. Nuestra visión del desarrollo*. Barcelona: Icaria. Pp. 59-64.

TORREBLANCA, José Ignacio. (2002). "La política europea: enfoques y perspectivas". En Mireia Grau y Araceli Mateos (Eds.). *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch. Pp. 267-304.

TOVAR, Marcela. (2001). *Perfil de los pueblos: Maya, Garifuna y Xinka de Guatemala*. Guatemala: Banco Mundial. Ministerio de Cultura y Deportes del Gobierno de Guatemala.

TZIAN, Leopoldo. (1994). *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj.

UAM, Universidad Autónoma Metropolitana. (2003). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2002*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas.

----, (2004). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2003*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas.

----, (2005). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2004*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas.

----, (2006). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2005*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas.

----, (2007). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2006*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas.

----, (2008). *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva. Evaluación del ejercicio 2007*. México: Programa de Investigación Interdisciplinario Desarrollo Humano en Chiapas. Presentación en power point.

VALENZUELA, María Elena y RANGEL, Marta. (2004) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago: OIT.

VALLÉS, Josep M. (2000). *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

VAN METER, Donald y VAN HORN, Carl. (2003). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual." En Luis Aguilar Villanueva (Ed.). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Tercera edición, primera reimpresión, octubre de 2003. Pp. 147-184. Pp. 97-146

VARELA DE UGARTE, Fernando. (Dir.). (2007). *La calidad de las intervenciones de desarrollo. Fundamentos y herramientas para mejorar el diseño*. Madrid: CIDEAL.

VEDUNG, Evert. (1996). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

VERBA, Sidney. NIE, Norman. KIM, Jae-on. (1978). *Participation and political equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

VILLAFUERTE SOLIS, Daniel. (2002). *La tierra en Chiapas: viejos problemas nuevos*. México: Fondo de Cultura Económica.

VL-PL, Vox Latina-Prensa Libre. (2005). *Encuesta sobre percepciones de discriminación*. Guatemala: Editorial Prensa Libre.

WHITEMAN, Gail y MAMEN, Katy. (2002). *¿Son eficaces los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el sector minero? Estudio de los procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas en el sector minero internacional*. Ottawa: The North-South Institute. Disponible en World Wide Web: (http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/lit_rev/lit_rev_ex_sum_spanish.pdf). [Consultado el 25-02-09].

YOUNG, Iris Marion. (1995). "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship". En Beiner, Ronald. *Theorizing citizenship*. Nueva York: State University of New York Press. Cap. 6. Pp. 175-207.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. (2008). "De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación". Evento sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

ZANCHETTA, Aldo. (2005). "El proyecto PRODESIS Chiapas y la Unión Europea (I/II)". Boletines de CIEPAC "Chiapas al día". Núm. 489. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Políticas y Económicas de Acción Comunitaria (CIEPAC). 7 de Diciembre de 2005. Disponible en World Wide Web: <<http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=489>>. [Consultado el 27 de noviembre de 2007].

ZANCHETTA, Aldo. (2005b). "El proyecto PRODESIS Chiapas y la Unión Europea (II/II)". Boletines de CIEPAC "Chiapas al día". Núm. 490. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Políticas y Económicas de Acción Comunitaria (CIEPAC). 14 de Diciembre de 2005. Disponible en World Wide Web: <<http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=490>>. [Consultado el 27 de noviembre de 2007].

ZEBADÚA, Emilio. (2001). *Breve historia de Chiapas*. Fondo de Cultura Económica. El Colegio de México. Serie Breves Historias de los Estados de la República Mexicana. México, Distrito Federal. Segunda Reimpresión.

ZOVATTO G., Daniel. (2001). "La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas: CLAD. Pp. 143-188.

ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES, Nieves. (2004). "El movimiento indígena en América Latina: de <<objeto>> a <<sujeto>>". En Salvador Martí I Puig y José María Sanahuja.(Coord.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. Pp. 35-52.

Legislaciones

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Municipal de Guatemala. Publicado mediante el Decreto no. 12 de 2002.

Ley Federal de Planeación. (México).

Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.** Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la 107a Sesión Plenaria, el 13 de Septiembre de 2007.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.** Adoptado durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de Junio de 1989 en Ginebra, Suiza.

Abreviaturas utilizadas

| | |
|---------|---|
| AGAAI | Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas |
| AMUDESC | Asociación de Municipales Desarrollo Sostenible de los Cuchumatanes |
| ADIMAM | Asociación de desarrollo integral de Municipios Marquenses |
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| AMUNOQ | Asociación de Municipalidades del Norte de Quetzaltenango |
| ANAM | Asociación Nacional de Municipalidades |
| ASMUGOM | Asociación de la Mujer en el Gobierno Municipal |
| ATI | Asistencia Técnica Internacional |
| ATL | Asistencia Técnica Local |
| BM | Banco Mundial |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CCA | Centro Comunitario de Aprendizaje |
| CDI | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Gobierno Federal Mexicano |
| CE | Comisión Europea |
| CED | Centro Estratégico de Desarrollo |
| CIESAS | Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social |
| CIFCA | Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México |
| CMR | Consejo Microrregional |
| COCODE | Consejo Comunitario de Desarrollo |
| CODISRA | Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. Gobierno de Guatemala |
| COMUDE | Consejo Municipal de Desarrollo |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población. Gobierno Federal de México |
| COPLADE | Comité de Planeación del Desarrollo Estatal. Gobierno del estado de Chiapas |
| CRI | Coordinación de Relaciones Internacionales. Gobierno del Estado de Chiapas |
| DEMI | Defensoría de la Mujer Indígena |
| ECOSUR | El Colegio de la Frontera Sur |
| EG | Entidad Gestora (programa Municipios Democráticos) |
| EZLN | Ejército Zapatista de Liberación Nacional |
| FODIGUA | Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco |
| GTZ | Cooperación técnica Alemana |
| HLI | Hablantes de Lengua Indígena |

| | |
|-----------|--|
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| IHNE | Instituto de Historia Natural y Ecología. Gobierno del Estado de Chiapas |
| INE | Instituto Nacional de Estadística. Gobierno de Guatemala |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Gobierno Federal de México |
| INFOM | Instituto Nacional de Fomento Municipal. Gobierno de Guatemala |
| INI | Instituto Nacional Indigenista |
| JBG | Juntas de Buen Gobierno |
| MAREZ | Municipio Autónomo Rebelde Zapatista |
| MINIGUA | Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala |
| MUNICOPAZ | Mancomunidad constituida por 6 municipios de Huehuetenango y Quiché |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OXFAM | Comité de Oxford de Ayuda Contra el Hambre |
| PC | Programa Cañadas |
| PIDSS | Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Plan Operativo Anual (Programa Operativo Anual en PRODESIS) |
| POG | Plan Operativo Global |
| POP | Plan Operativo Provisional |
| PRODESIS | Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible. |
| SC | Secretaría del Campo. Gobierno del Estado de Chiapas |
| SCEP | Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Gobierno de Guatemala |
| SDS | Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno del Estado de Chiapas |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social. Gobierno Federal de México |
| SEGEPLAN | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Gobierno de Guatemala |
| SEPI | Secretaría de Pueblos Indios. Gobierno del Estado de Chiapas |
| SEPREM | Secretaría Presidencial de la Mujer. Gobierno de Guatemala |
| TECSO | Instituto de Tecnología Social |
| UAM | Universidad Autónoma Metropolitana |
| UC | Unidad de Coordinación. Entidad gestora del PRODESIS |
| UE | Unión Europea |
| URNG | Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca |
| UTD | Unidad Territorial para el Desarrollo |

Anexos

Anexo I. Listado de entrevistas en profundidad realizadas para el caso de estudio PRODESIS

| Fecha | Nombre del entrevistado | Lugar de la entrevista | Cargo |
|---------------------|--------------------------------|-------------------------------|--|
| 21-09-07 | Rodolfo Díaz Sarvide | Tuxtla Gutiérrez | Director del PRODESIS |
| 21-09-07 y 08-12-08 | Mauro Valle | Tuxtla Gutiérrez | Director del Observatorio |
| 28-09-07 | Julio César Samuano Rodas | San Cristóbal de las Casas | Coordinador Regional Palenque |
| 28-09-07 | Gustavo Castro | San Cristóbal de las Casas | Miembro de la organización civil Otros Mundos |
| 01-10-07 | Homero Jiménez | Las Margaritas | Presidente de la Microrregión Carmen Villaflores |
| 01-10-07 | Anónimo | Las Margaritas | Técnico del PRODESIS en la microrregión Carmen Villaflores |
| 02-10-07 | Homero Márquez Alonso | Francisco I Madero | Beneficiario del PRODESIS en la microrregión |
| 02-10-07 | Saúl Vázquez Méndez | Francisco I Madero | Promotor regional |
| 02-10-07 | Eduviges Villatoro | Nuevo Plan de Ayala | Coordinador de Enlace Municipal |
| 02-10-07 | Braulio Castro Pérez | Nuevo Plan de Ayala | Integrante del colectivo coordinador de la microrregión |
| 02-10-07 | Anónimo | Nuevo Plan de Ayala | Miembro de la comunidad |
| 02-10-07 | Anónimo | Nuevo Plan de Ayala | Miembro de la comunidad |
| 02-10-07 | Rosa Mariana Gómez | Nuevo Plan de Ayala | Promotora del CMR |
| 02-10-07 | María | Rio Blanco | Beneficiaria del PRODESIS en la microrregión |
| 02-10-07 | Juan José Ruiz Moreno | Rio Blanco | Técnico del PRODESIS en la microrregión Francisco I Madero |
| 08-10-07 | Laura Zaldívar | San Cristóbal de las Casas | Ex Directora del Observatorio, PRODESIS |

| | | | |
|----------|----------------------|----------------------------|--|
| 09-10-07 | Reyna Moguel Viveros | San Cristóbal de las Casas | Investigadora del Colegio de la Frontera Sur |
| 10-10-07 | Diana García | San Cristóbal de las Casas | Ex coordinadora regional de la Sub Región Comitán, PRODESIS |
| 10-10-07 | Miguel | San Cristóbal de las Casas | Ex técnico de la microrregión Francisco I Madero, PRODESIS |
| 11-10-07 | Ramón Martínez Coria | San Cristóbal de las Casas | Primer Director General del PRODESIS |
| 11-10-07 | Miguel Ángel García | San Cristóbal de las Casas | Coordinador de la organización Maderas del Pueblo del Sureste |
| 12-10-07 | Ana Valadez | San Cristóbal de las Casas | Miembro de la organización Consejo de Médicos y Parteras Indígenas del Estado de Chiapas |
| 26-03-08 | Kurt Leiseder | Ciudad de México | Agregado de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en México |
| 15-12-08 | Emilio Osorio | San Cristóbal de las Casas | Director de proyectos productivos de la Secretaria de Pueblos indios, Gobierno del Estado de Chiapas |
| 16-12-08 | Gerardo González | San Cristóbal de las Casas | Investigador ECOSUR |
| 17-12-08 | Jan de Vos | San Cristóbal de las Casas | Investigador Emérito del CIESAS |
| 15-01-09 | Rodolfo Stavenhagen | Ciudad de México | Investigador COLMEX. Ex Relator de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas |
| 16-01-09 | Carlos Cortez | Ciudad de México | Académico UAM Xochimilco, Coordinador del Programa de Investigación Interdisciplinaria Desarrollo Humano en Chiapas. |

Fuente: Elaboración propia

**Anexo II. Listado de entrevistas en profundidad realizadas para el caso de estudio
Municipios Democráticos**

| Fecha | Nombre del entrevistado | Lugar de la entrevista | Cargo |
|--------------|---------------------------------|-------------------------------|--|
| 07-03-08 | Ida Pierotti | Guatemala | Coordinadora Asistencia Técnica, contrato operativo 8. Programa Municipios Democráticos. |
| 08-03-08 | Iván Salinas | Guatemala | Asistencia Técnica Internacional. Programa Municipios Democráticos. |
| 10-03-08 | Vicente Ramírez López | Jutiapa | Representante legal de la Comunidad Xinka |
| 10-03-08 | Ana Maribel García Retana | Jutiapa | Coordinadora de la Comisión de la Mujer en la Comunidad Xinka |
| 10-03-08 | Dimas Encarnación Ramírez López | Jutiapa | Integrante de la Comunidad Xinka |
| 10-03-08 | Yolanda Ávila | Jutiapa | Gestora del programa Municipios Democráticos, contrato operativo 8. Especialista en pueblos indígenas. |
| 11-03-08 | José Eusebio Gouz Esquit | Guatemala | Coordinador de Área Multi/Interculturalidad, Programa Municipios Democráticos. |
| 12-03-08 | Carlos Guarquez | Guatemala | Coordinador Ejecutivo de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) |
| 13-03-08 | José Antonio Samperi | Guatemala | Jefe de la Asistencia Técnica Internacional, Programa Municipios Democráticos |
| 13-03-08 | Susana Daag | Guatemala | Task Manager en proyectos en la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala |
| 13-03-08 | Mónica Mazariegos | Guatemala | Oficial de proyectos en la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala |
| 14-03-08 | José María Julajuj | Sololá | Alcalde Indígena de Sololá |
| 14-03-08 | Dominga Vásquez | Sololá | Ex Alcaldesa Indígena de Sololá, 2004-2005. Secretaria de la AGAAI. |
| 18-03-08 | Henry Morales López | Guatemala | Miembro del Consejo de Coordinación del Movimiento Tzuk Kim-pop |
| 18-03-08 | Gustavo Hernández | Guatemala | Consultor |

Fuente: Elaboración propia

Anexo III. Síntesis documental de la postura de la Unión Europea sobre los pueblos indígenas

| Fecha | Institución Europea | Nombre del Documento | Características |
|-------------------------|------------------------------|---|---|
| 14 de abril de 1989 | Parlamento Europeo | <i>Resolución sobre la situación de los indios en el mundo.</i> DOCE, No. C120 de 16.5.1989 | Pronunciamiento donde se reconoce la desigualdad de los pueblos indígenas en el mundo. |
| 12 de marzo de 1992 | Parlamento Europeo | <i>Resolución sobre los pueblos indígenas y el Quinto Centenario.</i> DOCE No. C94 de 13.4.1992 | Pronunciamiento por una mayor integración y desarrollo de los pueblos indígenas. |
| 9 de febrero de 1994 | Parlamento Europeo | <i>Resolución sobre las medidas internacionales necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas.</i> DOCE, No.C61, 28.2.1994 | Pronunciamiento para avanzar en la protección de instrumentos a favor de los pueblos indígenas. |
| 19 de enero de 1995 | Parlamento Europeo | <i>Resolución sobre la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.</i> DOCE, No C43, 20.2.1995 | Pronunciamiento para aprovechar la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo para profundizar en su desarrollo |
| 4 de Diciembre de 1995 | Parlamento Europeo | <i>Resolución sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</i> DOCE, No. C323 de 4.12.1995. | Pronunciamiento donde se insta a la ONU a avanzar en la aprobación de la declaración. |
| 30 de noviembre de 1998 | Consejo de la Unión Europea | <i>Resolución sobre los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los estados miembros.</i> No 13461/98. | Pronunciamiento en apoyo a los instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas, además, se llama a la comunidad internacional a garantizar el bienestar económico, social y cultural de los pueblos indígenas, su disfrute de un desarrollo sostenible y su plena y libre participación. |
| 11 de junio de 2002 | Comisión de la Unión Europea | <i>Informe de la Comisión Europea al Consejo. Progreso del trabajo con Pueblos Indígenas.</i> COM/2002/0291. | Se definen tres orientaciones concretas para la cooperación europea con los pueblos indígenas: -Integrar la cuestión de los pueblos indígenas en la totalidad de las políticas, los programas y los proyectos de la Unión. -Consultar a dichos pueblos sobre las políticas y las actividades que les afecten. -Prestar ayuda en los ámbitos temáticos más importantes. |
| 18 de noviembre | Consejo de Asuntos | <i>Conclusiones sobre los pueblos indígenas.</i> Reunión | Se insta a la Comisión a: 1. Garantizar la formación del personal sobre derechos |

| | | | |
|--------------------------|-------------------------------|--|--|
| bre de 2002 | Generales de la Unión Europea | No.2463 del Consejo. | <p>humanos, procesos de democratización y pueblos indígenas.</p> <p>2. Atender especialmente las necesidades particulares de los niños indígenas.</p> <p>3. Incluir en los documentos de estrategia por países (DEP) un análisis de la situación de los pueblos indígenas.</p> <p>4. Integrar los intereses de los pueblos indígenas en el diálogo político con los países asociados.</p> <p>5. Incorporar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en las políticas, prácticas y métodos de trabajo.</p> <p>6. Garantizar, cuando corresponda, la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto (programación, definición, planificación, aplicación y evaluación).</p> <p>7. Seleccionar varios países piloto con programas de desarrollo financiados por la CE con objeto de desarrollar modos más concretos de incluir a los pueblos indígenas como parte de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo del proyecto.</p> <p>8. Disponer que la información relativa a la cooperación con pueblos indígenas se incluya en el Informe anual sobre la ejecución de la ayuda exterior de la Comunidad y en el Informe anual de la Unión Europea sobre derechos humanos.</p> |
| 22 de noviem bre de 2005 | Consejo de la Unión Europea | <p><i>Declaración conjunta del consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: "El Consejo Europeo".</i></p> <p>Referencia: 14820/05.</p> | <p>Para prevenir la exclusión social y combatir la discriminación, la Comunidad promoverá el diálogo y la protección social, particularmente a fin de tratar, entre otros, los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>Se indica que principio fundamental para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo consiste en asegurar la plena participación, y el consentimiento libre y con conocimiento de causa de las comunidades interesadas.</p> |

Fuente: Elaboración propia

Anexo IV. Pronunciamiento de indígenas de la selva Lacandona sobre el PRODESIS

(Indígenas de la región Lacandona exigen retiro del proyecto PRODESIS de la Unión Europea)

A nuestras comunidades indígenas y al pueblo de México

A los pueblos del mundo y a los medios de comunicación

Declaración de las tres subregiones de la selva lacandona

Reunidos en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a los nueve días del mes de febrero del año 2007, los delegados representantes que firmamos, al término del quinto modulo de la escuela de liderazgo dada por el proyecto de desarrollo social y sostenible (PRODESIS), en las instalaciones de Pronatura, Chiapas, en el lugar conocido como Moxviquil, declaramos:

1.- Que somos los delegados representantes de las tres subregiones en que se divide el PRODESIS: Palenque, Ocosingo y Comitán, nombrados en nuestras comunidades y microrregiones mediante procesos democráticos y debidamente acreditados y reconocidos por los funcionarios del PRODESIS.

2.- Que tras reunirnos para reflexionar sobre diversos asuntos no agendados por el PRODESIS pero que son preocupación nuestra y de nuestras comunidades que nos dieron esa representación para conducirnos conforme su camino y costumbre, concluimos que ha habido algunas omisiones principales de parte de quienes encabezan el proyecto PRODESIS. A saber: no nos han informado sobre el origen, contenido, financiamiento y objetivos generales y específicos de ese proyecto y sólo hemos sido objeto nunca sujeto de decisión.

3.- Que la conservación de los recursos naturales es una ley en nuestras comunidades, pero también lo es que tenemos nuestros propios modos, que para nosotros la tierra es madre y es sagrada. Que no es que la propuesta del PRODESIS sea mala sino ilegítima porque no se nos hizo participar en su definición y elaboración ni vemos en general que el modo y costumbres

de nuestra cultura se encuentren reflejados en ese proyecto o en lo que de el conocemos que es solo la asistencia que se nos entrega o cursos para operarlo.

4.- Que fuimos nombrados por los poseedores de la tierra donde se aplica ese proyecto no para recibir cosas como niños sino para ver que su modo y derecho sea respetado y se fortalezca.

5.- Que en su artículo 2º inciso b) la Constitución Política de nuestra nación mexicana establece como garantía de los indígenas y sus comunidades el derecho a diseñar y operar conjuntamente con el estado mexicano las instituciones y programas que nos afecten.

6.- Que el convenio 169º de la OIT establece que antes de cualquier acción sobre los recursos y modos de las comunidades las autoridades deberán recabar previamente el consentimiento previo libre e informado de ellas y eso no ha ocurrido.

6.- Que a nadie debe espantar que los indígenas y campesinos mexicanos más olvidados piensen antes que estirar su mano, pongan por delante su memoria antes que su necesidad material. Representamos a otros, no nos mandamos solos.

7.- Que hemos sido enterados que con motivo de nuestra inconformidad y razones agentes del PRODESIIS estarían gestionando nuestra remoción o, de no lograrla, nuestra división o el achicamiento de nuestra participación.

Por todo lo anterior, en nombre de las comunidades que nos eligieron y representamos bajo el carácter de delegados de las tres subregiones del PRODESIIS, declaramos:

Primero.- Exigimos al gobierno mexicano federal y estatal y a la unión europea nos informen cabalmente y mediante procedimientos apropiados a nuestros modos y reglas sobre el origen, contenido, financiamiento y objetivos del proyecto PRODESIIS y nos respeten el derecho que tenemos a tomar información relacionada de otras fuentes no gubernamentales que nosotros elijamos libremente. Mientras esto no suceda, se establezca una moratoria total al proyecto salvo aquellos programas que ya se hubieran iniciado.

Segundo.- Exigimos se reconozca nuestro derecho constitucional a redefinir, reelaborar y operar conjuntamente con el gobierno mexicano el proyecto PRODESIS, sin limitación alguna. Somos sujetos no objetos de derecho.

Tercero.- Exigimos a los agentes del PRODESIS no interfieran en la libre elección de los representantes comunitarios del PRODESIS y de quienes integren sus consejos microrregionales. Y a las dirigencias generales de las organizaciones les hacemos un respetuoso llamado a que no se presten a esas interferencias y respeten las decisiones democráticas tomadas por las comunidades y delegados comunitarios de la base.

Nunca más un México sin nosotros

58 firmas de los consejeros delegados de las tres subregiones del PRODESIS en la selva Lacandona.