



Economía y Sociedad

ISSN: 1870-414X

ecosoc@econonet.esec.umich.mx

Universidad Michoacana de San Nicolás de
Hidalgo
México

Aldana Sánchez, Marcos Antonio; Solari Vicente, Andrés
Evaluación de programas para el desarrollo de zonas indígenas. El caso de los fondos regionales en
Zitácuaro (Michoacán)
Economía y Sociedad, vol. XIV, núm. 24, julio-diciembre, 2009, pp. 15-42
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Morelia, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51015096002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Evaluación de programas para el desarrollo de zonas indígenas

El caso de los fondos
regionales en Zitácuaro
(Michoacán)

Marcos Antonio Aldana Sánchez
Andrés Solari Vicente

RESUMEN

El presente artículo busca explicar en qué medida los diversos proyectos productivos promovidos como estrategia de combate a la pobreza impactan en el desarrollo local. Se investiga el Programa Fondos Regionales (PFR). Se desarrolla una propuesta metodológica para evaluar estos proyectos, y luego se aplica en la evaluación de los proyectos financiados por el Programa Fondos Regionales en las comunidades indígenas del municipio de Zitácuaro. Se sostiene que el PFR no ha podido incorporar y organizar a las comunidades indígenas de Zitácuaro en cuanto al manejo y financiamiento de los proyectos productivos y no se han logrado los objetivos desarrollo.

Palabras clave: desarrollo, fondos regionales, proyectos productivos.
Clasificación JEL: H750, H790.

Fecha de recepción:
15 de mayo
Fecha de aprobación:
3 de octubre

El desarrollo local

Distinguimos algunos aspectos de lo que entendemos por desarrollo local porque varios de estos conceptos forman parte de la metodología de evaluación que proponemos y aplicamos.

Denominamos “desarrollo local” al proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial existente en el territorio, conduce mejorar el bienestar de una localidad (Vázquez 2000:5-7). Lo fundamental de esta definición estriba en dos conceptos, por un lado, el de crecimiento con cambio estructural, y por el otro, el señalamiento sobre el potencial existente en la localidad como base del desarrollo local. En el primero, nos atenemos a la cualidad que se establece entre el crecer y el cambiar estructuralmente como aspectos de un mismo movimiento. La localidad crece en la medida en que se cambia estructuralmente, como aspectos mutuamente condicionados. En el segundo, el concepto de potencial del territorio expresaría ese conjunto de peculiaridades locales, siempre basadas en lo endógeno local y en su entorno, que permiten desplegar los procesos de desarrollo local.

El concepto de desarrollo local para las comunidades indígenas debe implicar, con mayor claridad que en otras localidades, una visión integral donde el capital natural, el cultural, el simbólico y el capital social confluyan en un mismo esfuerzo creciente y sistemático, y donde la participación de los actores locales, públicos y privados, sea imprescindible y determinante. Así, sin capital social y simbólico local en crecimiento, no podríamos hablar de desarrollo local, especialmente en comunidades indígenas.

En el mismo sentido es importante tener presente que el desarrollo local es, al mismo tiempo, un proceso de concatenaciones dinámicas y complejas implicantes entre ellas a todos los niveles locales y comunitarios, lo que significa que los elementos de identidad local y cultural, del sistema político local, del capital social y simbólico, de la institucionalidad local, del sistema productivo y otros, entren en un proceso de engranajes locales múltiples –y con sus contextos– que se impulsen entre ellos obteniendo en cada fase un nivel superior de desarrollo. Ahora bien, se entiende que en este proceso de concatenaciones dinámicas uno de los ejes y basamentos previamente dados es la existencia de una identidad cultural y local (capital simbólico), así como de un capital social de partida (mínimos si se quiere, pero prerrequisitos implícitos de estas dinámicas), sin los cuales ningún proceso de desarrollo local –que se articule como tal– puede ser emprendido, salvo procesos puntualmente focalizados o sectorialmente realizados que se limitan a acciones desligadas entre ellas, sin contenido holístico ni estratégico. Asimismo, debe considerarse el sistema local como un conjunto de relaciones de poder que en el proceso de desarrollo local debe tender a transformarse en términos de su ampliación y profundización democrática, en nuevos arreglos institucionales locales y en

el fortalecimiento de la ciudadanía de los pobladores –indígenas y no-indígenas– locales (Solari 2003). El desarrollo local de las comunidades indígenas requiere de la participación en las iniciativas que generen un aumento de su bienestar y que conducen al fortalecimiento de su identidad de grupo étnico y como localidad.

Así, el concepto de desarrollo local subraya el crecimiento acompañado de cambios estructurales y sociales con contenido estratégico a nivel de la localidad, el fortalecimiento de la identidad cultural y la participación social como partes del proceso de construcción del capital social y simbólico.

Las comunidades indígenas

México es el país que concentra el mayor volumen de población indígena en América Latina seguido por Perú, Guatemala y Bolivia. En el año 2000 la población indígena en México ascendía a 12'707,000 habitantes, esto es, 13% de la población total¹, y se estima que esta población indígena viene creciendo en forma sostenida. De acuerdo a cifras de INEGI para el año 2000, en el municipio de Zitácuaro existían 5,544 indígenas, los cuales representaban el 4% de la población total. No obstante, en base a los censos por municipio y por localidad, INEGI constata que 48,734 habitantes del municipio de Zitácuaro viven en zonas indígenas, lo cual representa el 35% del total de la población del municipio.

Hasta ahora la política indigenista aplicada puede ser calificada como paternalista e integracionista. Este integracionismo fue planteado en todos los planos: en el socioeconómico con la proletarianización del indio y su inclusión al sistema de mercado; en el cultural con la aculturación y castellanización; en el plano político por medio de su participación en las organizaciones políticas no indígenas; a nivel civil con la llamada “modernización” de las sociedades indias; y con todo ello, se concibió su introducción casi forzosa en los modelos de desarrollo y consumo occidentales (Bonfil et al. 1982:43).

En el periodo presidencial de Cárdenas (1934-1940) el indígena adquirió mayor dignidad con el impulso de la reforma agraria y la restauración del ejido. En 1940 se celebró en Pátzcuaro el Primer Congreso Indigenista Interamericano que debatió la creación de instituciones para atender los asuntos indígenas, la construcción de una legislación jurídica protectora y el reconocimiento cultural y de su lengua. En 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI), institución de exploración, sondeo, consulta y ejecución, creándose centros coordinadores en las regiones con población indígena.

¹ La estimación de INI-CONAPO considera la población que registra INEGI en su XII Censo General de Población y Vivienda a las que se le ha añadido las personas que tienen pertenencia a un grupo indígena, las asociadas a las regiones indígenas con características indígenas y las que viven en hogares donde los jefes de familia hablan una lengua indígena.

En 1975 se lleva a cabo el Primer Congreso de Pueblos Indígenas de donde surge el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Posteriormente se fueron formando organizaciones indígenas como el Frente Independiente de Pueblos Indígenas que demandaba la autonomía de los pueblos indígenas hacia finales de 1980 (Barabas 2000:16). Es así que con el VII Congreso Indigenista Interamericano se reconoce la capacidad de gestión de las organizaciones indígenas y su derecho a participar en la gestión pública, y sobre todo, en el diseño y ejecución de las acciones que a ellos afecta. En 1992 se reformó el artículo 4° de la Constitución Nacional reconociendo su composición pluricultural, comprometiéndose el Estado mexicano a respetar y promover las lenguas y culturas indígenas.

Con el movimiento zapatista en 1994, las demandas de las poblaciones indígenas tomaron relevancia nacional e internacional y con esto, cierta atención expresada en reconocimiento de derechos humanos y de la pluralidad cultural expresado en instrumentos jurídicos y en educación. El indigenismo participativo que, supuestamente se estaba implementando desde los '80, adoptó las formas de una participación de tipo ritualística y manipulada.

Las formas de gestión y los programas que se han venido impulsando pocas veces respondieron a los proyectos y expectativas comunitarias. En la mayor parte de las localidades, la creación de los consejos étnicos y de representantes indígenas han terminado manteniendo y ampliando las redes de poderes locales y regionales que resultaban favorables a los gobiernos. En cuanto a la educación, los cambios tampoco han sido sustanciales ya que en la mayor parte de los casos los maestros no hablan la misma lengua o la variante idiomática de los alumnos (Barabas 2000:17-18).

Fondos regionales y el desarrollo indígena local

Aquí mostraremos los rasgos de la evolución de los organismos, políticas y programas destinados a enfrentar la problemática indígena, para situar al lector antes de presentar la metodología y los resultados.

A fines del año 2000 se sentaron las bases jurídicas para la consolidación de un nuevo modelo institucional para atender la problemática indígena. Se aprobó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que entró en vigor en julio de 2003. Surgió así un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Este órgano sustituyó al antiguo Instituto Nacional Indigenista, que operó durante 54 años.

La CDI tiene como objeto orientar, coordinar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones

públicas dirigidas al desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. Los programas de la CDI están orientados a: infraestructura básica, albergues escolares, organización productiva para mujeres, fomento y desarrollo de las culturas indígenas, promoción de convenios en materia de justicia, fondos regionales, desarrollo de comunidades Mayas de la península de Yucatán.

La CDI tiene cobertura de delegaciones estatales en 24 estados a través de 110 Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena. Éstos tienen como objetivo principal la identificación de problemas que les permita aplicar los programas mediante proyectos. Asimismo, la CDI contempla varios programas sociales enfocados a la población indígena, de los que elegimos el estudio del programa Fondos Regionales porque es el único destinado al desarrollo.

En cuanto al programa de Fondos Regionales Indígenas (FRI), tuvo como antecedente al programa de los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLA) creados en 1986. Este programa, de reducidos presupuestos, logró avances en la participación social de los indígenas y en la definición de proyectos para las regiones indígenas (Sámano 2001:151).

Con el FRI se busca generar el acceso de los integrantes de las organizaciones indígenas a esquemas de autofinanciamiento que permitan elevar los niveles de vida. El FRI pretende ser un mecanismo que impulse a las organizaciones comunales para asumir las decisiones y el manejo de los proyectos que posibiliten su desarrollo, y que abra oportunidades para la creación de sus propios fondos a partir de cuotas de recuperación para continuar financiando nuevos proyectos. Se trata de uno de los pocos programas que ha llegado a regiones indígenas alejadas. Sin embargo, a 16 años de su puesta en marcha, no ha logrado superar los rezagos de pobreza, y menos aún, la equidad prometida. El FRI otorga financiamiento federal para proyectos productivos orientados al sector indígena atendiendo los siguientes lineamientos:

- La posibilidad de acceder al financiamiento requiere que la población indígena se organice y conforme Fondos o se integre a alguno. Cada Fondo constituye una organización general con representantes y directivos elegidos en asamblea general.
- Una vez que los indígenas se convierten en socios de un Fondo, pueden agruparse y decidir sobre algún proyecto productivo que les beneficie. Estos grupos, asesorados por la CDI deberán formular una propuesta de proyecto y presentarlo ante el Fondo.
- El Fondo deberá conformar una cartera de proyectos que serán analizados en asamblea general antes de decidir cuál será materia de solicitud de financiamiento a la CDI.
- La CDI emitirá un dictamen sobre los proyectos que serán financiados. Los rubros son: proyecto, asistencia técnica, ad-

ministración, operación, capacitación, seguimiento, control y evaluación.

- El financiamiento otorgado para cada rubro es recuperable y reintegrable al Fondo. El objetivo es que se conforme un mecanismo financiero propio que posibilite el auto-sostenimiento del mismo.

- Con los proyectos aprobados se establecerá un convenio entre el FRI y la CDI relacionado a la transferencia de recursos.

El gasto de los recursos en cada Proyecto deberá ser comprobado mediante facturas y ser sujetos de auditorías.

- La CDI brindará asesoría y acompañamiento en el proceso de acuerdo a las reglas de operación, y también será encargada de la evaluación, seguimiento y control del programa.

- El Centro Coordinador Indigenista es la instancia encargada de definir el área de influencia del Fondo, ubicar áreas y sectores prioritarios, identificar los recursos productivos de la región, diseñar un plan de inversión en proyectos factibles y sustentables, diseñar una estrategia de difusión, organización, capacitación y operación del Fondo Regional.

Desde 1990, el programa FRI se encuentra en operación en 24 entidades federativas, donde se han constituido 250 FRI. El número de proyectos financiados fueron 2,552 en el 2003 y 1,939 en el 2004 lo que significó 266 y 261 millones de pesos respectivamente (CDI 2005:92-93).

El caso de Zitácuaro

Uno de los programas más importantes que ha aplicado el Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena de la región Mazahua-Otomí en el municipio de Zitácuaro es precisamente el FRI. El análisis y evaluación de los proyectos productivos, base de operación, de este programa permite definir el papel que ha cumplido en el desarrollo de las comunidades indígenas y por lo tanto el grado de efectividad como política de desarrollo indígena. Sus antecedentes los encontramos en el inicio de la implementación del programa de Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo Indígena (FORIDESI)² en 1990. En ese momento los grupos indígenas de la región Oriente de Michoacán ya habían experimentado un proceso organizativo con la conformación de Comités Comunitarios de Planeación (Cocoplas).

La experiencia de los Cocoplas, aunque limitada, facilitó la marcha del Programa Fondos Regionales. Un requisito para acceder al financiamiento que ofrecía el PFR fue la conformación de un Fondo

² Se trata del mismo programa, el cual ha recibido diferentes nombres a lo largo de los años: Programa de Fondos Regionales, Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo Indígena S.C. (FORIDESI), Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, fondos Regionales Indígenas.

Regional. Así surgió el FORIDESI integrado por 34 organizaciones para beneficiar a productores indígenas de la región Mazahua-Otomí³ y apoyar proyectos productivos y para capitalizar a favor de los integrantes del Fondo. Desde el planteamiento del Fondo, los indígenas de la región lo asimilaron como un programa netamente paternalista, y bajo esa perspectiva las comunidades, organizaciones y grupos de indígenas se acercaron al FORIDESI (obtener recursos sin constituir unidades productivas de mediano o largo plazo).

El proceso organizativo del FORIDESI ha tendido a constituirse y consolidarse muy lentamente, debido a los altibajos, intermitencias y problemas diversos en la participación intra e inter-comunitaria. Por otro lado, el FORIDESI se ha caracterizado también por la escasa funcionalidad y lentitud en sus órganos de gobierno dada la falta de profesionalización y de experiencia de sus miembros. Un evento recurrente es que en el periodo de captación de recursos se observa una gran actividad en los representantes e integrantes del Fondo, pero el fenómeno contrario se verifica en los momentos en donde no hay asignación de créditos. Esto puede juzgarse como una participación puntual por los recursos diferente a la necesaria participación de largo plazo y con contenido-visión estratégica.⁴ En los últimos años (2003-2005), el FORIDESI no ha sido sujeto de crédito por el FRI, dados sus escasos resultados y el grado de cartera vencida que tiene. Esto ha contribuido a deteriorar las relaciones con la CDI y a buscar otras alternativas de financiamiento para algunos proyectos. En este contexto, el programa FRI, destinado a atender la región Mazahua-Otomí, dejó de operar.

En el análisis de congruencia entre los fines para los que fue creado el PFR y los logros conseguidos, desde la perspectiva del desarrollo local, se observa que no existen condicionantes vinculados a impulsar efectos concatenados en espirales virtuosas de desarrollo local (Solari 2003) en la región Mazahua-Otomí. No existen tampoco condicionantes que impliquen la articulación de cadenas productivas como estrategia de desarrollo de largo alcance dentro de los proyectos. No está claramente definido si los proyectos deben estar en función privilegiada del número de empresas locales que ayudan a formar como efecto de sus operaciones, o si deben coadyuvar y basarse en el capital social existente, tampoco se tiene en cuenta la generación de empleos que implican (que es la “variable” más comúnmente utilizada).

Por otra parte, el programa muestra serias limitaciones con relación a la participación de los ayuntamientos y de las organizaciones sociales

³ Región que incluye a la población indígena de los municipios de Angangueo, Ciudad Hidalgo, Ocampo y Zitácuaro.

⁴ Queremos remarcar que esta es una constante en otros procesos estudiados en la región. Las visiones de largo plazo, que reconocemos como estratégicas, para diferenciarlas de las de corto plazo más vinculadas al discernimiento sobre problemas específicos dados en el aquí y el ahora, están ausentes, es muy difícil que se produzcan y/o presenten. De allí que las necesidades de construir y adoptar visiones estratégicas de largo plazo se presenta como una necesidad crucial (Solari 2001).

locales en la elaboración y desarrollo de los proyectos. Asimismo, no se considera la incorporación de nuevas tecnologías y/o la utilización de tecnologías propias indígenas basadas en el conocimiento local o en la vocación productiva local. Estas limitaciones nos dan una pauta para el análisis de los aspectos que se deben evaluar en los proyectos que fomenta el PFR.

Propuesta metodológica para la evaluación

Para visualizar el efecto del FRI sobre el desarrollo de las comunidades indígenas construimos una metodología con la que luego realizaríamos una prueba con resultados reveladores. Partimos del escaso desarrollo que han experimentado las comunidades indígenas después de obtener el financiamiento de proyectos productivos. A 16 años de operación del PFR y más específicamente del FORIDESI en Zitácuaro, los resultados no han sido los esperados en cuanto al desarrollo de las comunidades indígenas de la región Mazahua-Otomí. Es pertinente entonces realizar una evaluación del PFR como política de desarrollo y combate a la pobreza.

La aplicación de la metodología propuesta sobre los proyectos que financia y fomenta el PFR ubica dos tipos de elementos (o “factores”), por un lado, aquellos que han permitido dinamizar y conseguir avances en los proyectos y, por otro lado, aquellos que han obstaculizado su desarrollo. Se ha tenido en cuenta, como se expuso, los conceptos básicos de lo que es el desarrollo local. Es decir, la metodología se dirige no sólo a evaluar los proyectos en los términos tradicionales en que normalmente se hace, o sea, basándose en la performance del proyecto respecto a sus propios objetivos, sino que va más hacia el lado de sus vinculaciones con lo que sería el desarrollo local como socio-espacio básico de la comunidad indígena. En este sentido, consideramos que este tipo de análisis de los proyectos, que conlleva también la evaluación característica como exitosos y no-exitosos, permita un juicio más cercano a lo holístico tanto sobre la eficacia como sobre la efectividad del programa.

Metodológicamente hablando, las fuentes de los materiales de trabajo e información (documental y estadística) obtenidos las encontramos en la información de la CDI, así como en las diversas entrevistas que realizamos con el personal de la CDI, con los representantes del FORIDESI, con las autoridades comunitarias, con los beneficiarios del proyecto y con los integrantes de las mismas comunidades implicadas en los proyectos, incluyendo también a los maestros locales.

La evaluación que se llevó a cabo con la metodología elaborada para este fin, discrepa de las metodologías de evaluación con fundamentos provenientes del enfoque neoclásico, basado exclusiva y/o principalmente en el análisis financiero mediante pruebas de liquidez, de apalancamiento, de análisis de eficiencia con respecto a activos e inventarios, así como de las estimaciones de las tasas de rentabilidad como la TIR y

la VAN. Nuestra evaluación se avocó a los impactos sobre el desarrollo local, en localidades con poblaciones predominantemente indígenas, contemplando aspectos sociales, organizacionales y del entorno en el que se desarrollan los proyectos. El primer paso fue hacer un sondeo y análisis de los proyectos financiados por el PFR y ejecutados por el Fondo Regional de Zitácuaro (FORIDESI). Se descubrieron 18 aspectos factibles a evaluar en tres áreas (Cuadro N°1). Estos factores determinarían el desempeño de los proyectos productivos.

Cuadro 1
Criterios e indicadores para evaluar los impactos de los Proyectos Productivos que ejecuta el Fondo Regional de Zitácuaro

Impactos	Criterios de evaluación	Indicadores	Información
Inserción laboral	Tipo de empleos que genera el proyecto Competitividad del salario La productividad y competitividad de la mano de obra	Tipo de empleo Comparación del salario Especialización	A través del análisis de cada proyecto, consultando y sondeando información proporcionada por la comunidad, los representantes del Fondo Regional, de la CDI y su personal.
Innovación	Capacidad para innovar	Nivel de innovación Espíritu innovador	
Desarrollo	El proyecto ha contribuido en el desarrollo local de la comunidad Disminución de la pobreza	Calidad y nivel de vida de la comunidad (diversos indicadores)	

En un segundo momento se definieron los criterios e indicadores de evaluación, el procedimiento y los medios para conseguir la información requerida, como se muestra en los siguientes cuadros: 2, 3 y 4.

Cuadro 2
Información incluida en los resúmenes técnicos de los proyectos

Datos Generales <ul style="list-style-type: none"> • Nombre del Proyecto • Tipo de proyecto • Programa • Nombre del Fondo Regional • Descripción del Proyecto 	Localización <ul style="list-style-type: none"> • Estado • Región • Municipio • Comunidad • Localidad 	Proyecto <ul style="list-style-type: none"> • Sector • Rama • Firma Convenio de Concertación • Beneficiarios Directos • Beneficiarios Indirectos
Financiamiento <ul style="list-style-type: none"> • Monto total del proyecto • Financiamiento Federal y Estatal • Aporte de la comunidad • Recuperación (%) • Plazo de Recuperación 	Especificaciones del proyecto <ul style="list-style-type: none"> • Duración del proyecto • Tipo de producto financiero • Especificaciones del producto • Volumen financiado • Cantidad por beneficiario 	Otras consideraciones <ul style="list-style-type: none"> • Características de la Comunidad • Iniciativa del proyecto • Vocación productiva • Oferta y demanda del producto • Estimación financiera

Cuadro 3

Estimadores para evaluar a la comunidad

Aspectos	Estimadores
1. Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones previas (al proyecto) existentes en la comunidad.• Tipo de organización en la comunidad: organización política y territorial.• Constitución de organizaciones propias.• Autoridades y representantes: Organización y periodos de elección• Nivel de participación social en estas organizaciones.• Papel de estas organizaciones en el desarrollo de la comunidad.
2. Comunicación y relaciones internas	<ul style="list-style-type: none">• Formas predominantes de comunicación entre los miembros de la comunidad: personal directo, asambleas, etc.• Tipo de relaciones predominantes entre los miembros de la comunidad: colaboración, enfrentamiento, formas de solución de conflictos.
3. Participación y cooperación	<ul style="list-style-type: none">• Nivel de participación social local en la solución de los problemas locales.• Trabajos comunales vigentes• En otras prácticas actualmente vigentes.
4. Liderazgo local	<ul style="list-style-type: none">• Tipo de liderazgo dominante: obedece a intereses políticos, familiares, de grupos; autoritario, democrático-participativo, de estímulo a la colaboración local, etc.• Contrapesos a este tipo de liderazgo: inexistentes, nuevos liderazgos existentes y en desarrollo, etc.

Fuente: Elaboración propia, con base en un primer sondeo sobre los resultados de varios proyectos financiados por el PFR y ejecutados por el FORIDESI en las comunidades indígenas de Zitácuaro.

Cuadro 4

Estimadores para evaluar a los proyectos

5. Gestión del proyecto	<ul style="list-style-type: none">• El proyecto fue por iniciativa de: grupo de comuneros, oficina pública, etc.• El proyecto fue conocido desde el inicio por: todos los miembros de la comunidad, sólo por el grupo de interesados, por unos cuantos líderes del proyecto dentro del grupo firmante, etc.• ¿El proyecto fue elaborado y discutido por: todos los miembros de la comunidad, sólo por los interesados, por unos cuantos líderes, etc.?
6. Experiencia en la actividad	<ul style="list-style-type: none">• Se ha producido anteriormente este tipo de producto.• Es compleja la actividad, de no ser, así se puede aprender fácilmente, se cuenta con capacitación al alcance.• ¿Cuánto pesan las experiencias previas en proyectos similares?• ¿Existe vocación productiva local que facilite la marcha del proyecto?.
7. Expectativas del proyecto	<ul style="list-style-type: none">• ¿Qué se espera del proyecto?. Expectativas visibles y encubiertas.• Realmente se busca un proyecto donde la comunidad pueda aprovechar sus recursos disponibles locales y a partir de ello traducirse en una oportunidad para el desarrollo y obtener mejores condiciones de vida.• Se trata de obtener el crédito, obedeciendo a una actitud de paternalismo donde sólo se busca obtener el máximo beneficio, quedando en segundo término los fines del programa y de la organización.• Existe conciencia en la organización, en los beneficiarios, en los dirigentes, de lo que implica el proyecto.

Cuadro 4 (continuación)
Estimadores para evaluar a los proyectos

Aspectos	Estimadores
8. Financiamiento del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Tamaño del proyecto. • ¿Puede considerarse como una oportunidad para impulsar la actividad productiva ó se trata de un proyecto temporal de mínimo impacto? • ¿Se financia lo que se presupuesta en el proyecto? • Capacidad local para administrar eficaz y eficientemente el proyecto. • Transparencia en el manejo de los recursos. ¿Existen los mecanismos locales y comunitarios para asegurar esta transparencia?
9. Viabilidad técnica del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen condiciones técnicas en la zona que hacen factible el proyecto? • ¿Se cuenta con la infraestructura suficiente para operar el proyecto? • En caso de presentarse dificultades técnicas durante el proceso, ¿se cuenta con la asesoría o los elementos para resolverlas? • ¿La capacitación es la adecuada?
10. Disponibilidad de tecnología e insumos	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de requerimiento tecnológico del proyecto. • Acceso a la tecnología requerida, capacidad para manejarla. • Dificultad para conseguir materias primas e insumos del proyecto. • Disponibilidad local de insumos.
11. Factores externos que afectan al proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Climatológicos en el caso de productos agrícolas. • Fluctuaciones en el precio del producto final. • Fluctuaciones marcadas en la demanda del producto. • Incertidumbre en la consecución de insumos externos.
12. Calidad del producto	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel asegurado de calidad del producto final. • Cumple con estándares del mercado. • El producto a obtener es competitivo a nivel local, regional o nacional.
13. Recuperaciones y Reinversión	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es rentable el proyecto? • ¿Se recuperó el monto de la inversión, en caso negativo, por qué no? • Si se tienen utilidades qué porcentaje de ellas se reinvierten. • En caso de no ser así ¿por qué no se ha reinvertido? • ¿Cómo se da la repartición de utilidades entre los beneficiarios?
14. Articulación local del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con otros proyectos, con el municipio, con el estado. • Articulación con actividades, productos o empresas locales. • Articulación con otras instituciones locales y/o regionales, comerciales, públicas, privadas, etc.
15. crecimiento y expansión del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El proyecto permite que se pueda expandir y crecer, ampliarse hacia otras comunidades, ampliar el número de beneficiarios? • Si se trata de una planta productiva ¿esta permite su crecimiento, puede expandirse el proceso hacia otra etapa? • ¿El producto final es susceptible de incrementar más valor agregado? • Factibilidad para un seguimiento en apoyos o créditos.

Fuente: Elaboración propia, con base en el primer sondeo sobre los resultados de varios proyectos financiados por el PFR y ejecutados por el FORIDESI en las comunidades indígenas de Zitácuaro.

Para definir los aspectos que estimulan u obstaculizan el desarrollo de los proyectos se llevó a cabo una diferenciación básica de ellos, separando los que podrían ser considerados exitosos y los no. Para esto, dados los deficientes resultados del programa, un criterio básico fue la permanencia del proyecto, esto es, que el proyecto siga o no operando. Para reforzar este criterio también se consideraron aspectos como la reinversión de utilidades, las posibilidades de crecimiento y expansión, el desarrollo y acumulación de capacidades de aprendizaje, la generación de empleo y su contribución en la mejora de las condiciones económicas de los beneficiarios.

La selección de la “muestra” no se hizo al azar debido a la carencia de recursos, la amplitud de la zona, el tiempo requerido y la ausencia de financiamiento. No obstante, es necesario precisar que la realización de algún tipo de muestreo aleatorio habría desencadenado dificultades para acceder a la información requerida, porque era muy probable que muchos de los proyectos y localidades escogidas de esta forma hubieran tenido una información incompleta. Parte de la información esencial se obtuvo de los expedientes técnicos de los proyectos, los cuales conforman parte del archivo del Fondo, en este caso, del FORIDESI, sin embargo éstos o no existían en muchos casos o se mantenían con diversas deficiencias de información.

El método utilizado contempló una mezcla del muestreo intencional y un análisis cualitativo de casos importantes, con información relativamente completa, dando prioridad a los contactos previamente existentes y el acceso que permitía la disponibilidad de la información. Se usó la entrevista como una herramienta para apoyar y complementar el análisis de los expedientes, cuando esto fue necesario (en la mayoría de las situaciones). En algunos casos se realizó un análisis particularizado del proyecto que se escogía.

Luego de una exploración inicial buscando un número adecuado de proyectos de tal manera que brindasen sustento sólido, se decidió evaluar 10 proyectos en total; 5 exitosos y 5 no exitosos. Con el propósito de concentrar la información de mayor importancia contenida en los expedientes técnicos de los proyectos, se elaboraron resúmenes técnicos (Cuadro N°5)

Como se ha señalado, en apoyo a la información obtenida de los expedientes técnicos de los proyectos, se utilizó la entrevista como un instrumento fundamental para reforzar y complementar nuestra información (y argumentación). Por otro lado, con estas entrevistas también se buscó responder a los cuestionamientos y dudas que no quedaban resueltas en la información proveniente del Fondo y por la CDI.

La elaboración de la entrevista consideró cada una de las áreas y aspectos a evaluar. Se desarrolló en tres etapas que correspondían sucesivamente, a la comunidad, a los proyectos, y a los impactos. En total se realizaron 30 entrevistas, 10 al personal de la CDI, 10 a los

Cuadro 5
Estimadores para evaluar los impactos de los proyectos

Aspectos	Estimadores
16. Inserción laboral	<ul style="list-style-type: none">• Tipo de empleos que generan los proyectos: eventual, temporal, definitivo, etc.• Competitividad del salario.• Competitividad de la mano de obra que se utiliza.
17. Innovación	<ul style="list-style-type: none">• Nivel de innovación resultante del proyecto• Espíritu innovador, creación de capacidades tecnológicas e innovadoras.
18. Desarrollo de la localidad y región	<ul style="list-style-type: none">• Contribución del proyecto en el desarrollo local y de la región.• Contribución del proyecto en la disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida.• Tipos de beneficios generados por el proyecto.

Fuente: Elaboración propia, con base en un primer sondeo sobre los resultados de varios proyectos financiados por el PFR y ejecutados por el FORIDESI en las comunidades indígenas de Zitácuaro.

representantes de las comunidades indígenas y 10 a los integrantes de las comunidades. La información obtenida de las entrevistas, la contenida en los expedientes técnicos, así como la proporcionada por la CDI, fueron recogidas en la Matriz de Evaluación (resultante) que los sintetiza. (Ver Anexo).

El programa de fondos regionales en Zitácuaro

En los acápite que siguen presentamos los resultados más relevantes de la Matriz de Evaluación y breves análisis relacionados. Como se puede apreciar en la Matriz de Evaluación se capturan, ordenan y sistematizan una serie de informaciones valiosas que podrían dar lugar a una diversidad de análisis.

Tipos de proyectos y financiamiento

El programa de Fondos Regionales en las Comunidades Indígenas de Zitácuaro (CIZ) se ha enfocado principalmente a actividades primarias y mínimamente en actividades industriales o de transformación⁵. De los proyectos evaluados en Zitácuaro, 60% correspondía al sector pecuario, 30% al agrícola y 10% al artesanal.

Para financiar los proyectos, el programa FRI se basaba en la propia y espontánea iniciativa indígena; de ellos surgía la idea y eran quienes decidían las finalidades de los proyectos. No se daba un proceso de intercambio de ideas con indígenas de otras localidades con experiencia en proyectos similares, o con profesionales, o académicos, especialistas y/o empresarios del ramo de otras localidades (siempre manteniendo el principio de que finalmente serán los propios intere-

⁵ Esto está en la mayoría de informes sobre FRI que ha presentado el INI y la CDI.

sados los que decidan el contenido de los proyectos). Lo que en otros términos puede denominarse la fusión del saber popular e indígena con el saber académico. De modo que en la forma de construcción de los proyectos esto puede ser caracterizado propiamente como seguidismo de la espontaneidad indígena.

Por tanto, dada la familiaridad existente con las actividades primarias y la carencia de otras opciones, optan por solicitar proyectos simples de cultivos agrícolas, de cría de ganado o de corte artesanal. No existe de parte de la institución un esfuerzo destinado a presentar otras posibilidades y consensuar con ellos otros tipos de alternativas y de brindar capacitación necesaria.

En cuanto al monto de financiamiento, el importe al que puede acceder un Fondo tiene como tope \$1,000,000 pesos, cantidad muy reducida para un FORIDESI que cubre una región con cuatro municipios y que alcanza a cubrir alrededor de ocho proyectos de entre \$77,000 y \$250,000 (“Financiamiento” en Matriz, pág. 2 Anexo, columna L)⁶. Por otro lado, los beneficiarios de los proyectos evaluados oscilan entre 10 y 34 familias (“Benef”, pág. 1 del Anexo), lo que pone de manifiesto lo limitado de la cobertura del programa ya que por lo regular no se autoriza más de un proyecto por localidad.

El financiamiento otorgado no significa una alternativa real de desarrollo para los beneficiarios y menos para la comunidad local. Como ejemplo podemos tomar un caso típico, como el del proyecto de adquisición de ganado bovino lechero (Proyecto 06 en la Matriz), donde 30 familias se benefician con el financiamiento de 30 cabezas de ganado, una para cada familia. Analizado desde cualquier perspectiva, una vaca lechera por familia no representa una posibilidad seria de desarrollo, más aún cuando el proyecto en sí, no estimula, promueve ni garantiza el manejo en conjunto (comunitaria y colaborativamente) del ganado, ni a mediano o largo plazo, que es por donde quizás hubiera habido alguna posibilidad de obtener mayores rendimientos y aprovechar escalas mínimas de producción con mejores niveles técnicos a incorporarse posteriormente. Desde el punto de vista de los impactos para el desarrollo local, este proyecto (así como la mayor parte) no representó ningún tipo de avance (columna BN en Matriz, pág. 4 del Anexo).

La esencia del programa consiste en otorgar créditos recuperables. Sin embargo, al respecto, existe un serio problema de cartera vencida dado que la población indígena asimila el programa al igual que otros como Procampo o Progresá, esto es, creyendo que se trata de apoyos, subsidios o dádivas gubernamentales (columnas BJ en Matriz, pág. 4 del Anexo).

Una variante que se aprueba en el programa es la coinversión. Se busca que los mismos beneficiarios del proyecto contribuyan a fin de incrementar el monto de utilidades. Sin embargo, dadas las condicio-

⁶ Las columnas se señalan en la parte baja de cada sección de la matriz.

nes locales y la carencia de explicaciones y capacitación al respecto, lo que se observa es la inexistencia de una cultura de coinversión; en sólo el 30% hay aporte de la comunidad (ver columna P de la matriz). Esto se debería, igualmente, a la mentalidad filial muy marcada frente a las políticas de fomento, según la cual todo el aporte lo debe poner el Estado. Ambas mentalidades, la asistencialista de parte del Estado y la filial de parte de las comunidades, construyen una ecuación en la cual la carencia de dinamismo es la resultante. Cuando las políticas públicas avanzan en concepción para promover la participación comunitaria, ésta se retrae sobre la base del comportamiento filial, y viceversa, cuando podría ser posible un dinamismo local, los límites paternalistas dados obstruyen toda iniciativa.

Organización y participación

Las estructuras organizativas de las comunidades indígenas han perdido en parte el contenido de su origen y ahora se acomodan principalmente a los requerimientos y exigencias del Estado en su afán de integrarlas a la vida nacional. Cada comunidad tiene sus representantes legales: jefes de tenencia, comisarios de bienes comunales, comisarios de bienes ejidales, representantes y vocales de proyectos, etc. Las autoridades y representantes se eligen democráticamente por un periodo de dos años aunque sucede que no se llegan a respetar los periodos (Columna W).

El nivel de participación y cooperación social al interior de la CIZ ha sido de un nivel medio en comparación a otros municipios de Michoacán (columnas X, Y y AE). Por lo general, se presenta una nítida correspondencia entre las mejor organizadas y las que muestran un mayor nivel de participación. Las CIZ se encuentran adscritas a la Fundación Mazahua Otomí enfocada al aprovechamiento de los recursos naturales, a la Alianza de Ejidos y Comunidades, y al FORIDESI. En estas CIZ ha habido muy poca iniciativa para crear organizaciones sociales propias, cosa que es realmente sorprendente. El nivel de gestión es también medio (columna X).

En cuanto a la comunicación y a las relaciones comunitarias debemos destacar el papel que cumplen las asambleas, tanto para tomar acuerdos de interés para toda la comunidad, como más particularmente al interior de cada una de las organizaciones, entre ellas el FORIDESI. Las relaciones al interior de las comunidades son de cordialidad. No sucede lo mismo con las inter-comunitarias. La gran mayoría de las comunidades tienen conflictos con al menos una de sus vecinas. Los conflictos son de años y originados en la tenencia de tierras, controversias por colindancias, los bosques y aguas. Raro es encontrar una comunidad que esté libre de estos conflictos, y por tanto, pueda emprender proyectos vertebrados de manera inter-comunitaria.

En algunas comunidades el liderazgo bien encaminado ha servido

mucho para realizar gestiones a favor de la comunidad, sin embargo, en la mayoría de la CIZ, el liderazgo local está fuertemente asociado al beneficio personal, familiar o de grupos de poder (ver columna AI de la matriz). Se ha observado también que el nivel de democracia interna local está directamente vinculado al nivel en que pueden manejarse de manera eficaz y eficiente los recursos. Lo que estaría diciéndonos que en las condiciones socio políticas de Michoacán y para el caso de las comunidades indígenas, las intensidades en que se verifica el respecto a los demás en cuanto a capacidad de toma de decisiones y los niveles expansión de la ciudadanía son parte de los “mecanismos” que permiten una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos comunales. Viceversa, autoritarismo organizativo y comunal van de la mano con ineficiencia, y seguramente, niveles de corrupción.

Aspectos técnicos de los proyectos

Una vez determinado el proyecto por las comunidades, lo solicitan al Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena (CCDI) previa aprobación del FORIDESI. Sin embargo, hay que destacar que son los grupos beneficiarios de los proyectos los que buscan su aprobación y para conseguirla bastará con la aceptación de los representantes elegidos para esta función. Esto significa que no se lleva a cabo un análisis de viabilidad, ni entre todos los interesados ni con la participación de personas experimentadas y profesionales en el tema. Tampoco se invita a toda la población a presentar proyectos alternativos ni se somete al juicio de la Asamblea de la comunidad.

Los beneficiarios del proyecto son también los encargados de efectuar todas las actividades encaminadas a la operación del mismo, incluyendo las actividades propias del proceso productivo, de la administración y de la venta del producto final. La mayoría de las comunidades ven en los proyectos una oportunidad de conseguir un apoyo gubernamental directo, y estos proyectos financiados a las CIZ corresponden a actividades cuyo proceso productivo es muy simple y alrededor de actividades tradicionales: agricultura, ganadería y artesanías. De los proyectos analizados, destacan los siguientes:

- Producción de bulbos de gladiola en Santa Cruz.
- Elaboración de coronas en Cedano.
- Producción de guayaba en Mesas de Enandio.

El monto de apoyo a los proyectos financiados por el programa FR en las CIZ no representa una oportunidad real y consistente para salir del atraso y la pobreza. Los niveles de financiamiento son insuficientes para detonar y mantener las actividades. De los proyectos estudiados, sólo en tres de los diez evaluados alcanzaban un nivel de financiamiento que podríamos considerar suficiente, en cuanto proporcionaban

recursos para cubrir todo el equipo requerido y demás insumos (Ver columna AW de la matriz). Hay que considerar que la normatividad del programa establece topes abstractos de financiamiento, sin considerar el tipo de proyecto de que se trate, cuyos montos precisos suelen ser determinados con la intervención de los directivos del Fondo, el apoyo del personal de CCDI y los beneficiarios.

Se observa que los proyectos generan resultados positivos, casi de manera invariable, cuando el financiamiento es utilizado para complementar la inversión en actividades ya encaminadas por los beneficiarios. Es decir, cuando el proyecto se inserta en una dinámica preexistente en la comunidad indígena y muy pocas veces cuando la trata de generar desde el inicio.

Por otro lado, los análisis que se realizan sobre la viabilidad de los proyectos financiados es superficial, con grandes deficiencias en los estudios técnicos y financieros, y sin estudios de mercado. Los argumentos de viabilidad son palmarios y se apoyan en el aprovechamiento de las condiciones y los recursos locales. No se analiza la compatibilidad entre el perfil del beneficiario y el tipo de proyecto a ejecutar, menos aún se consideran las potencialidades de cada proyecto en cuanto a la generación del desarrollo local sustentable de largo plazo. Abundan casos paradójicos, por ejemplo, de proyectos ganaderos para familias que sólo tienen experiencia de avicultores, o de proyectos de producción de flores para familias que sólo conocen de la crianza de cerdos. Esto podría no ser tan problemático si existiese un conjunto de dispositivos de capacitación, asesoría y seguimiento permanente del proyecto, pero estos dispositivos no existen por lo que muchos proyectos llevan el sello de “historia de un fracaso anunciado” desde la partida.

En cuanto a las disponibilidades de infraestructura, no es mayor obstáculo ya que se les pide a los beneficiarios que cumplan con requerimientos mínimos y formales al presentar el proyecto. Respecto a la tecnología, si se trata de proyectos pecuarios no hay problemas ya que por tratarse de proyectos individuales de mínima escala, la adquisición de tecnología propia resulta totalmente incosteable. En casos relacionados con la agricultura es factible la adquisición de tecnología a nivel comunitario o por localidad.

La mayoría de los beneficiarios de los proyectos se rehúsan a orientar sus acciones para lograr la recuperación del monto de la inversión. Esto se engrana perfectamente con la mentalidad paternalista según la cual se da por hecho desde el inicio que se trata de montos (fondos) perdidos. Como en la mayoría de los casos no se recupera, y como hay una larga tradición en este sentido, nadie toma la iniciativa para hacerlo. En el caso de los proyectos que podemos denominar rentables (con pequeñas ganancias) la respuesta recurrente de los beneficiarios es que no quieren correr el riesgo de descapitalizarse si someten el proyecto a la pauta de recuperación de lo invertido. De los proyectos

evaluados podríamos decir que sólo dos recuperaron el crédito. Aparentemente, el resto de los proyectos presenta ciertos niveles mínimos de recuperación, sin embargo, ésta situación se explicaría por una estrategia decidida por el Fondo para contrarrestar la imagen negativa que da una situación generalizada de cartera vencida. Así, el Fondo estaría condicionando la entrega de los recursos de los proyectos a cambio de una aportación voluntaria de los beneficiarios bajo la modalidad de recuperación del crédito (ver columna BJ de la matriz).

Por otra parte, en los proyectos ejecutados en las CIZ no existe reparto de utilidades a la comunidad. En el caso de que se presenten utilidades, cada beneficiario decide cuánto designar al gasto familiar y cuánto para reinvertir (columnas BL y BM). No se estimula la colaboración de la comunidad bajo ninguna modalidad, pudiendo elaborarse alternativas piloto interesantes que sirvan de modelo y ejemplo para otras comunidades y proyectos.

Podemos decir que la articulación local de los proyectos es casi inexistente, si deseamos no ser tan estrictos en la evaluación y dejar algún resquicio para cualquier excepción. No existe articulación ni entre productores, ni con las instituciones públicas o privadas, ni con comerciantes y proveedores de insumos, ni con instituciones académicas o de investigación, etc. (ver columna BN de la matriz). Por un lado, los proyectos no las contemplan en sus condicionamientos, recomendaciones, formas de operación u objetivos. Por otro lado, quienes los llevan a cabo no se los plantean y operan como mini-enclaves locales, como islotes productivos dentro de la comunidad.

Si analizamos los proyectos desde el lado de sus potencialidades, la mayoría de los proyectos rentables tienen posibilidades de crecimiento. Pero la concreción de estas posibilidades casi siempre depende en gran medida de las habilidades y de las condiciones del propio productor, lo que normalmente no se encuentra como capacidades dadas a priori. Normalmente, estas posibilidades de desarrollo requieren de capacitación, asesoramiento y seguimiento del proyecto. Pero como vemos, de los proyectos evaluados, a ninguno se le dio asesoramiento ni seguimiento en cuanto a financiamiento, e igualmente, tampoco se buscaron otras vías de financiamiento o de apoyos complementarios con otras instituciones (ver columna BP de la matriz). En realidad, los conductores locales de los proyectos no tienen el tiempo para hacerlo, no conocen de otras alternativas ni disponen de los recursos para agenciarse por sí mismos un asesoramiento de este tipo.

Impacto de los proyectos

Uno de los impactos positivos más relevantes del programa FR sobre la CIZ ha sido la generación de autoempleo y de mano de obra eventual en las localidades indígenas. En la medida en que la mano de obra familiar se hacía insuficiente (ver columna BQ y BR de la

Matriz) en algunos proyectos, se recurría a convenir la contratación de mano de obra local por determinados períodos. Al contratar esta mano de obra se facilitaba la compatibilización de los proyectos con el tipo de actividades que se desarrollaban en la región. Era una forma de flexibilizar el tejido socio-productivo local que antes estaba demasiado fijado y anclado a los límites de las posibilidades familiares. No obstante, esta ha sido una experiencia de corto alcance, no permanente y limitada a unas pocas localidades.

En cuanto a los niveles de innovación que se desarrollan en los proyectos, la experiencia es mínima. Colateralmente, se observa el avance de cierto nivel de especialización en los trabajadores y el incremento de la creatividad cuando se trata de la producción de artesanías. Si bien los proyectos no se han traducido en beneficios directos para toda la comunidad, sí han contribuido –aunque levemente– a combatir las necesidades de empleo y a mejorar algunos aspectos de las condiciones de vida de las familias de los beneficiarios.

Resultados de la evaluación

En esta parte presentamos algunos tópicos adicionales de la evaluación:

- En cuanto a la gestión de los proyectos: el Programa no ha estimulado el trabajo comunitario asociativo y colaborativo, en las fases operativas y de manejo de los proyectos. En esto ha influido el paternalismo existente, el clientelismo y el tipo de cobertura del Fondo que reduce las posibilidades de especialización. Sin embargo, habría que señalar que existen en las comunidades diversos elementos positivos estimulantes de la gestión al interior de las comunidades que no han sido tomados en cuenta ni aprovechados en los proyectos, como la organización, la cohesión social, la participación, la cooperación comunitaria y la calidad del trabajo de los representantes y autoridades indígenas locales. Frente a un esquema de políticas públicas asistencialistas y paternalistas que no toma en cuenta las potencialidades del capital social local, las organizaciones tienden a adoptar una cultura de presión política para allegarse recursos. La articulación y el consenso entre las partes involucradas queda fuera del panorama posible, por un lado se dan recursos sin permitir que se involucren los interesados, y por otro, se presiona para conseguirlos sin tampoco articular soluciones. El compromiso y la corresponsabilidad quedan fuera en estas dinámicas.

- En relación al ejercicio y resultados de los proyectos, se observa que las posibilidades de éxito o fracaso dependerían por igual de los capitales humano y social. El elemento que tendría una mayor incidencia sobre los resultados es la congruencia que

pueda darse entre el perfil productivo del beneficiario y el tipo de proyecto realizado (ver columna AR de la Matriz). Le seguiría en importancia el nivel de financiamiento: cuando éste es bajo (o insuficiente) y no se ha explotado la capacidad de organización local para contrarrestar este problema, los beneficiarios dejan de considerar como prioritario el proyecto en la medida en que no representa una alternativa de autoempleo y de sustento familiar con mínimas perspectivas. Tengamos en cuenta que la generalidad de las comunidades actúa con base en intereses particulares o de grupos, de contenido inmediato.

- Respecto a la vinculación con el tejido productivo local, la mayoría de los proyectos autorizados, que son de baja rentabilidad y con muchos problemas para poder pagar los créditos, se despliegan sin buscar ni lograr de manera colateral ningún tipo de articulaciones en función de generar desarrollo local. Los proyectos que han conseguido mantenerse en funcionamiento han quedado circunscritos a los niveles de la mano de obra familiar sin tampoco generar innovaciones.

- El impacto del Programa es debilitado por problemas adicionales relacionados con las comunidades. Los casos en que éstas no están constituidas legalmente provoca un descontrol organizativo favoreciendo prácticas de desgobierno y dificultades para adoptar prácticas democráticas. Por otro lado, la mayoría de las comunidades indígenas de Zitácuaro sostienen conflictos con comunidades vecinas minándose así el trabajo del Fondo en cuanto a la regularización de la propiedad de tierras y linderos. Igualmente, la falta de experiencia de la comunidad en prácticas de programación y planeación ha generado diversos tipos de incongruencias.

- En algunos casos la CDI confundió el respeto a los procesos democráticos y se mantuvo al margen de las decisiones con el afán de fomentar la participación comunitaria, reduciendo las posibilidades de asesoría. Se observa asimismo una notoria falta de personal capacitado. Por ejemplo, los módulos de apoyo se convierten en organizaciones meramente administrativas que no son capaces de explicar directrices básicas.

- El Programa de Fondos Regionales nació con una inadecuada promoción y normatividad que puede explicar que la apropiación individual haya prevalecido sobre la propiedad común desvirtuándose así el sentido del programa. Por otro lado, la interferencia de otros programas de subsidio al campo ha confundido a los beneficiarios que continúan sin entender la verdadera estrategia del PFR, lo que estaría mostrando la carencia de políticas convergentes y coordinadas. Existen programas de subsidios directos, al lado de proyectos productivos que deberían tener un retorno pero sin que se les exija y al lado de otros que se concretizan brindando apoyos muy puntuales a familias y sin fines productivos, etc., más en la idea

de que cada Secretaría de Estado brinde fondos propios antes de que se conjuguen estos fondos en proyectos estratégicos de mayor impacto y de acumulación de capital social y simbólico local.

- Finalmente, el financiamiento termina sin utilizarse rentable y productivamente: no se consigue la capitalización del Fondo, para su reinversión en nuevos proyectos locales indígenas, lo que representa un incremento constante y recurrente de la cartera vencida y de pérdidas.

- En relación al funcionamiento del PFR, su forma operativa ha permitido (y facilitado) que unos cuantos miembros (y familias) locales definan las prioridades sobre el sentir mayoritario de las comunidades. A esto se le suma que, las asambleas generales se inclinaron más a satisfacer carencias y necesidades inmediatas, sin miras a un desarrollo local. El FR se comporta más como una organización propia e independiente de las dinámicas locales y no como un instrumento para la organización social indígena y el desarrollo local. Entre otros ejemplos, el PFR no promueve ni capacita a las organizaciones para realizar la gestoría correspondiente o de ningún tipo, ni es guiada por una visión de desarrollo local/regional.

Por estas consideraciones sobre el PFR aparece la necesidad de realizar una reestructuración de la política de apoyo a proyectos productivos locales/regionales en zonas y comunidades indígenas, sobre la base de los señalamientos derivados de los indicadores que muestran las limitaciones de los proyectos y las obstrucciones que se ejercen sobre éstos. Al respecto, en el cuadro N° 6 se hace una propuesta.

Cuadro 6
Propuesta para una reestructuración de Fondos

Indicadores	Fondo Activo	Reestructuración de Fondos
Eficiencia y Especialización	Operación de un único Fondo que no cubre eficientemente a toda la región dada su amplia cobertura	Fragmentar al Fondo para incrementar su eficiencia, operatividad y especialización
Giros Productivos	El Fondo actual atiende a todas las comunidades y giros productivos de los proyectos	Crear Fondos que atiendan a un sólo giro ó actividad productiva
Participación Organización	Dificultad y apatía para atender las actividades del Fondo	Desarrollar una participación directa y constante del Fondo y sus beneficiarios
Representantes	Desinterés por realizar el cambio de representantes	Instalar y rotar representantes entre los productores beneficiarios con fondos
Financiamiento	Alto nivel de cartera vencida dados los escasos márgenes de recuperación de créditos	Fomentar la coinversión con aportación de los beneficiarios, con el objeto de mantener los proyectos
Articulación productiva	La forma de operación actual no estimula el trabajo orgánico comunitario y la articulación con el tejido productivo local/regional.	Estimular el trabajo asociativo entre productores y su articulación con instituciones, ONG's, proveedores, vendedores, etc.
Encadenamientos Productivos	No se han impulsado encadenamientos productivos	Impulsar encadenamientos productivos entre proyectos y productores
Innovación	Se ha desarrollado una mínima o nula innovación en los procesos productivos de los proyectos	Promover la especialización, acumular capacidades de aprendizaje, e innovar y generar nuevos procesos

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la Matriz de Evaluación, observaciones de campo, análisis documental y entrevistas locales a participantes en proyectos y funcionarios públicos locales.

Referencias, fuentes y bibliografía consultada

- Albuquerque, Francisco y Patricia Cortés (compiladores) (2001): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina.
- Barabas, Alicia M. (2000): La construcción del indio como bárbaro: de la etnografía al indigenismo, Rev. Alteridades, Año 10, Núm. 19, Enero-Junio, UAM Iztapalapa, Editorial Progreso, México, D.F.
- Bello, Álvaro (2004), La acción colectiva de los pueblos indígenas, etnicidad y ciudadanía en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Bonfil-Ibarra-Varese (1982): América Latina: Etnodesarrollo y etnocidio, Ediciones Flacso, San José, Costa Rica.
- CDI (2005): Acciones de gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, Informe 2003-2004, Comisión Nacional para el Desarrollo de

- los Pueblos Indígenas, México.
- CNDI, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2003), La legislación indígena y el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indígenas en Chile, América Indígena. Volumen LIX, Número 1, Chile.
- Díaz Polanco, Héctor (1985): La Cuestión étnico-nacional, Ed. Línea, México.
- Díaz, Bautista Alejandro (2001), Efectos de la globalización en la competitividad y en sistemas productivos locales de México, Artículo alojado en el "Observatorio de la Economía Latinoamericana", México.
- INEGI (1995; 2000): XI y XII Censo general de población y vivienda. México.
- INI, Fondos Regionales de Solidaridad (1994): ¿Cómo manejar los recursos federales de los fondos?, México D.F.
- INI, PNDPI (2002): Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2002, México D.F.
- Sámano R., Miguel A. (2001): El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): Un análisis, México, D.F.
- Solari, Andrés (2001): Cadenas, eslabones y candados: Integración empresarial y desarrollo económico en Michoacán. Realidad Económica, Número 11, Octubre 2001. Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, México.
- Solari, Andrés (2003): Siete teoremas sobre el desarrollo local. Realidad Económica, Número 14, Abril 2003. Facultad de Economía, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia, México.
- Vázquez, Barquero A. (2000): Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Velasco, Luisa (2001): Áreas de desarrollo indígena y distritos municipales indígenas. El desarrollo indígena desde las políticas de Chile y Bolivia, Revista Mad. No.4., Departamento. Antropología, Universidad de Chile.

Páginas Web consultadas:

<http://www.cdi.gob.mx>; <http://www.inegi.gob.mx>; <http://www.oit.org>

Anexo

Matriz de Evaluación (Resultante)

Datos Básicos de los Proyectos Financiados por el FORIDESI
Datos Generales de los Proyectos

Proyecto	Nombre	Mpio	Comunidad	Localidad	Manz	Tipo	Sec	FCnv	Benef	Cant. Tot.
01 PryEx	Prod. de Bulbos de Gladiola	Zit.	Zirahuato	Sta. cruz	2da.	Pr	Ag	1993	15 F	7.5 ha
02 PryEx	Cultivo de Hortalizas (Papa y Chicharo)	Zit.	Crecimiento Morales	Los Escobales	5ta.	Pr	Ag	1994	34 F	20 ha
03 PryEx	Adq. de Ganado Bovino Lechero	Zit.	Curungueo	El Granjeno	1a.	Pr	Pe	1999	11 F	20 ca
04 PryEx	Adq. de Mat. Primas para Elab. Coronas	Zit.	Sn Juan Zitácuaro	Cedano	1a.	Pr	Art	1999	12 F	1,600 pz
05 PryEx	Adquisición de Planta de Guayaba	Zit.	Mesas de Enandio	M. de Enandio	4ta.	Pr	Ag	1999	10 F	21 ha
06 PryNoEx	Adq. de Ganado Bov. Lech. y Medicamentos	Zit.	Crecimiento Morales	El Tigre	1a.	Pr	Pe	1995	30 F	30 ca
07 PryNoEx	Adq. de Ganado Ovino para Pie de Cria	Zit.	Crecimiento Morales	El Lindero	2da.	Pr	Pe	1997	11 F	110 ca
08 PryNoEx	Adq. de Terneras para Pie de Cria	Zit.	San Cristóbal	San Cristóbal	5ta.	Pr	Pe	1998	16 F	34 ca
09 PryNoEx	Adquisición de Lechones	Zit.	Rinc. de Nic. Romero	Toma de Agua	5ta.	Pr	Pe	1998	11 F	138 ca
10 PryNoEx	Adq. de Ganado Bovino para Engorda	Zit.	Donaciano Ojeda	S. Fco. El Nuevo	1a.	Pr	Pe	1999	10 F	50 ca
A		C	D	E	F	G	H	I	J	K

Abreviaturas:
 PryEx: Proyecto exitoso
 PryNoEx: Proyecto no exitoso
 Mpio: Municipio
 Zit: Zitácuaro
 Manz: Manzana

Pr: Productivo
 Sec: Sector donde se ubica el proyecto
 Ag: Agrícola
 Pe: Pecuario
 Art: Artesanal

FCnv: Fecha en que se firmó el convenio de concertación
 F: Familias beneficiadas
 Ha: Hectáreas
 Ca: Cabezas de ganado
 Pz: Piezas (Plantas)

MARCOS ANTONIO ALDANA SÁNCHEZ
ANDRÉS SOLARI VICENTE

Matriz de Evaluación (Resultante)

Financiamiento		Comunidad				1. Estructura Organizativa				2. Com. Rel. Int.				3. Partisip.				4. Liderazgo Local											
Tot	FyE	Com	Tot	FyE	Com	OPre	OEx	RNA	RPE	PSO	COD	Ag	Ra	ForCom	Relnt	Da	Br	Cc	PSL	PyTc	Tbc	Car	LidDom	Pa	Ip	Le	Bac	Cr	Vp
225,500	197,500	27,986	100%	88%	12%	1	1	2	0	0	M	M	1	1	1	1	0	1	A	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
138,200	104,200	34,000	100%	75%	25%	1	1	2	0	0	A	A	1	1	1	0	1	M	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
200,000	200,000	50,000	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	M	M	1	1	1	0	1	M	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
130,000	130,000	32,500	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	A	A	1	1	1	0	1	A	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
151,873	151,873	37,968	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	M	M	1	1	1	0	1	M	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
122,000	91,500	30,500	100%	75%	25%	1	1	2	0	0	M	M	1	1	1	0	1	M	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
77,000	77,000	19,250	100%	100%	25%	1	1	2	0	0	M	M	1	1	1	0	1	M	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
110,000	110,000	27,500	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	B	B	1	1	1	0	1	B	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
107,940	107,940	26,985	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	B	B	1	1	1	0	1	B	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
150,000	150,000	37,500	100%	100%	25%	1	1	2	1	1	A	A	1	1	1	0	1	A	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD	AE	AF	AG	AH	AI	AJ	AK	AL	AM		

Abreviaturas:

FyE: Financiamiento Federal y Estatal
Com: Comunidad
Nota: Con relación al porcentaje sobre el financiamiento FyE, sólo 3 comunidades aportaron una cantidad adicional al monto FyE, la aportación de las comunidades restantes se dio en la modalidad de recuperación.

Abreviaturas:

OPre: Organizaciones previas
G: Cantidad de organizaciones gub.
NG: Cantidad de organizaciones. no gub.
OEx: Organizaciones existentes
RNA: Respeto a las normas y acuerdos
Con: objeto de simplificación en las respuestas se utilizará:
1: Si
0: No

RPE: Respeto a los periodos de elección
PSO: Nivel de part. social de las organizaciones.
A: Alto nivel de participación social
M: Nivel medio de participación social
B: Bajo nivel de participación social
COD: Contribución de las organizaciones al desarrollo de la comunidad
A: Alto nivel de contribución
M: Nivel medio de contribución
B: Bajo nivel de contribución

FormCom: Formas de comunicación
Ag: Asambleas generales
Ra: Reuniones de acuerdo a la organiz. o asunto
1: Si
0: No
Relnt: Relaciones internas en la comunidad
Da: Divisionismo
y autoritarismo
Br: Buenas relaciones y cordialismo
Cc: Conflictos con otras comunidades
PSL: Nivel de participación social local
A: Alto nivel de participación y cooperac. local
M: Nivel medio de part. y cooperación local
B: Bajo nivel de part. y cooperación local

PYTc: Prácticas y tipos de cooperación.
Tbc: Trab. mano de obra en bene. de la com.
Car: Cooperación en actividades religiosas
LidDom: Liderazgo dominante
Pa: Protagonismo y autoritarismo
Ip: Intereses particulares
Le: Lideraz. eficaz y favorecedor a la com.
Contrap: Contrapesos
Bac: Buscar acuerdos c oncensuados
Cr: Cambiar representantes
Vp: Vigilar los procesos de gestión
1: Si
0: No

Matriz de Evaluación (Resultante)

Proyectos	11. Fact. Ext. que Afec. al Prg.	12. Cal. Pto.	13. Recup. y Reinversión	14. Articulación	15. Crec. y Expectat.
FEXAPry	CalPr	ReinPry	ArtPry	CrExPry	SegPry
FeCI	RIEpEn	RPry	Rec	AC	BAduT
FIPr	RIEpEn	RPry	Rec	AC	BAduT
1	0	1	0%	0	1
1	0	1	0%	0	1
0	1	0	90%Vo	0	1
0	1	0	98%Vo	0	1
1	0	1	25%In	0	1
0	1	0	0%	0	0
0	1	0	25%In	0	0
0	1	0	25%In	0	0
0	1	0	25%In	0	0
0	1	0	25%In	0	0
0	1	0	25%In	0	0
BE	BG	BI	BJ	BK	BL
				BM	BN
					BO
					BP

Abreviaturas:	Abreviaturas:	Abreviaturas:
FEXAPry: Factores externos que afectan al proyecto	CalPr: Nivel de calidad del producto	ArtPry: Articulación local del proyecto
FeCI: Fenómenos climatológicos	E: Excelente calidad	0: No se ha articulado
FIPr: Fluctuaciones en el precio del producto e insumos	B: Buena calidad	1: Si se ha articulado
RIEpEn: Riesgos de epidemias y enfermedades	R: Calidad regular	
1: Si	M: Mala calidad	
0: No		

Abreviaturas:	Abreviaturas:	Abreviaturas:
RPry: Rentabilidad del proyecto	Rec: Recuperaciones del proyecto	CRExPry: Posibilidades de crecimiento y expansión del proyecto
SR: Ha recuperado la totalidad	NR: No ha recuperado	SegPry: Seguimiento al proyecto
In: Ha recuperado un % involuntariamente	Vo: Ha recuperado un % voluntariamente	1: Si
ReinPry: Reinversión en el proyecto	RepUtil: Reparto de utilidades	0: No
AB: Aportación a la comunidad	BAduT: Cada beneficiario decide como administrar sus utilidades	
1: Si	0: No	

Matriz de Evaluación (Resultante)

Impactos	16. Inserción Laboral		17. Innovación		18. Sobre el Desarrollo				
	TIEm	CoS	NIIn	DyACA	MCVFB	AuEm	EmplOc	ObDeLo	
MoF		MoLC							
1	1	0	B	1	1	1	1	0	
1	1	0	B	1	1	1	1	0	
1	0	0	B	1	1	1	0	0	
1	0	0	A	1	1	0	0	0	
1	1	0	B	1	1	1	1	0	
1	0	0	B	0	0	0	0	0	
1	0	0	B	0	0	0	0	0	
1	0	0	B	0	0	0	0	0	
1	0	0	B	0	0	0	0	0	
1	0	0	B	0	0	0	0	0	
BQ	BR	BS	BT	BV	BW	BX	BY	BZ	CA

Abreviaturas:

TIEm: Tipo de empleos que genera el proyecto
MoF: Se utiliza la mano de obra familiar
MoLC: Se emplea mano de obra local en la cosecha
CoS: Es competitivo el salario a nivel regional
1: Si
0: No
CalMaOb: Calificación de la mano de obra requerida
A: Alto nivel de calificación
M: Nivel medio de calificación
B: Bajo nivel de calificación
N: Nivel nulo de calificación

Abreviaturas:
NIIn: Nivel de innovación que se ha alcanzado en el proyecto
A: Alto nivel de innovación
M: Nivel medio de innovación
B: Bajo nivel de innovación
N: Nivel nulo de innovación
DyACA: Desarrollo y acumulación de capacidades de aprendizaje
INP: Se han inventado nuevos procesos
1: Si
0: No

Abreviaturas:
MCVFB: Han mejorado las condiciones económicas de las familias beneficiadas
AuEm: Han contribuido a mantener el empleo familiar de los beneficiarios
EmplOc: Han generado empleo local
ObDeLo: Han cubierto los objetivos del desarrollo local
1: Si
0: No