

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Sostenibilidad de los proyectos productivos desde un enfoque institucional y comunitario indígena. Caso de estudio: Sur de la Huasteca Potosina, México en el período 2015-2017

Josefina Flores Hernández

Asesora: María Victoria Cisneros Campaña

Lectores: Esteban Moreno y Yubari Valero

Quito, agosto de 2019

Dedicatoria

A ti cielo, por tu confianza y por permanecer a mi lado

A mis padres, por inculcarme la cultura del esfuerzo

A mis hermanos y hermanas, por animarme en todo momento

A mis amigos, por su apoyo

Tleen no maseual noknimej, ika nochi no yolo¹

¹ Para mis hermanos indígenas con todo el corazón

Tabla de contenidos

Resumen	VII
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	7
Problemática	7
Antecedentes históricos	7
1. Evolución de los apoyos sociales: Estado benefactor y Estado Neoliberal	8
2. La institucionalidad estatal y la organización comunitaria	10
3. Atención a la población indígena	12
4. Perdurabilidad de los proyectos productivos	14
5. De la participación de la población indígena en la implementación de políticas públicas	15
6. Estado del arte	16
7. La institucionalidad estatal y las discordancias con la organización comunitaria indígena	18
8. Objetivos de la investigación	21
Marco Teórico y Metodología	23
1.1. Marco teórico	23
1.1.1. Segmentación del análisis de políticas públicas	25
1.1.2. Implementación de políticas públicas	25
1.1.3. Teorías de análisis	26
1.1.4. Análisis de desarrollo institucional	27
Figura 1. Marco de análisis y desarrollo institucional	30
1.2. Metodología de la investigación	33
1.2.1. Estudio de caso y método de recolección de datos	33
1.2.2. Justificación del Estudio de caso	37
1.2.3. Del PROIN	38
1.2.4. Del proceso de implementación del PROIN	39
1.2.5. Contexto de la comunidad	41
Capítulo 3	43
Resultados	43
1.1. Contextualización de los proyectos productivos	43

1.2. Elementos de investigación	47
1.2.1. Escenario de la acción	48
1.2.2. Variables exógenas de la situación de acción	53
a. Reglas en uso	53
b. Condiciones biofísicas	54
c. Atributos de la comunidad	54
1.2.3. Atributo de Resultados	55
Capítulo 4	57
Análisis de resultados	57
1.3. Situación de acción	57
1.4. Variables exógenas de la situación de acción	59
1.4.1. Reglas en uso	59
1.4.2. Condiciones biofísicas	64
1.4.3. Atributos de la comunidad	66
1.5. Variable de Resultados	70
Conclusiones	72
Anexos	78
Lista de referencias	91

Ilustraciones

Tablas y figuras

Figura 1. Marco de análisis y desarrollo institucional.....	29
Tabla 1. Implementación del PROIN: Situación de acción	66
Tabla 2. Reglas en uso	71
Tabla 3. Condiciones biofísicas.....	73
Tabla 4. Atributos de la comunidad.....	77

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Josefina Flores Hernández, autora de la tesis titulada “Sostenibilidad de los proyectos productivos desde un enfoque institucional y comunitario indígena. Caso de estudio: Sur de la Huasteca Potosina, México en el periodo 2015-2017” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objeto no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2019



Josefina Flores Hernández

Resumen

Los pueblos y comunidades indígenas son ejemplo claro de la vida en comunidad y responsabilidades compartidas. En México, las poblaciones indígenas habitan las regiones más pobres del país y padecen carencias económicas y alimentarias. La política de desarrollo social pretende dar solución a los problemas que aquejan a las comunidades indígenas en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) a través de la implementación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) que tiene por objeto el incremento de los ingresos monetarios y no monetarios. La investigación pretende analizar la implementación del PROIN, analizar la interacción entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria para determinar la forma en la que se dieron los arreglos institucionales. La hipótesis planteada es que en los casos en los que la institucionalidad de la organización comunitaria indígena se subordina a la institucionalidad estatal, los proyectos productivos no serán sostenibles en el tiempo, porque omite tomar en cuenta las especificidades en las que se desarrolla la comunidad, usos, costumbres, tradiciones, entre otras. Basamos la investigación en el Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) de Elinor Ostrom, observamos la presencia de reglas en uso, atributos de la comunidad y condiciones biofísicas, a las que el ADI denomina variables exógenas, la presencia de participantes, posiciones, información, resultados, entre otros, que se encuentran dentro de lo que denominamos situación de acción.

Concluimos que los proyectos son sostenibles en el tiempo por la capacidad organizativa de los grupos beneficiados, pero existen otras variables como los intereses personales y particulares que tienen gran injerencia sobre la propia continuidad de los proyectos.

Agradecimientos

Es mi deber agradecer a todas las personas que formaron parte de toda la trayectoria investigativa y de maestría. Primero agradezco infinitamente a mis padres, por el incansable apoyo que me brindaron, porque a pesar de las condiciones precarias en las que vivimos, nunca me cortaron las alas ni menospreciaron mis sueños. A mis hermanos y hermanas, que me impulsaron en todo momento, y me brindaron su aliento cuando sentía desfallecer. A mi novio, por su infinita confianza, y porque a pesar del tiempo y de la distancia permanece a mi lado.

Agradecer también al Programa de Becas de Posgrado para Indígenas, especialmente a Michel, Blanca, Toña y Karla, que mediante su acompañamiento y gestión fue posible consolidar el ingreso a la maestría. Agradecer también a CONACYT, por el financiamiento otorgado a mi persona para la realización de la maestría, recurso que representa la oportunidad de adquirir nuevos aprendizajes, y sin el cual, esta investigación no hubiera sido posible.

Otorgarle mi más sincero agradecimiento a FLACSO, por formarme como investigadora, a mis profesores y facilitadores, en especial a Iván Narváez, Guillaume Fontaine, Margarita Manosalvas, Betty Espinoza, Yubari Valero y Belén Albornoz, por la disposición y paciencia en sembrar la semilla del saber. El agradecimiento más sentido para María Victoria Cisneros Campaña, por atreverse a asesorarme en la elaboración de la tesis, por su tiempo, por sus recomendaciones y sobre todo por creer en mí. A mis amigos y compañeros de maestría a quienes agradezco su apoyo en la realización de las actividades académicas.

Mi agradecimiento para la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con sede en Tampacán, San Luís Potosí, y al Ayuntamiento Municipal de San Martín Chalchicuautla, San Luís Potosí, por abrirme las puertas de sus dependencias y por brindarme la información necesaria para la elaboración de la investigación, así como por su disponibilidad durante las entrevistas y en la exhortación del personal a su cargo para la adquisición de la información documental.

Agradezco infinitamente la participación de las localidades beneficiadas con la política pública de desarrollo social a través del Programa para el Mejoramiento de la Producción y

productividad Indígena. A los integrantes de los proyectos de las localidades de Cerro de la Cruz, Escuatitla, El Potrero, La Soledad, La Esperanza y El Frijolillo. A las autoridades comunitarias de cada una de ellas, por haberme otorgado parte de su tiempo y sus conocimientos para consolidar la investigación.

Nij neki nij tlaskamatis toteko pampa nech kajke ni mu machti uan nij nechiko miak nejneulistli tleen no iknimej maseualmen. Tlaskamati nochi kati nu maseualnejnemin ika nochi i yolo kinekin ki ichtlananasen to maseaul nejneulistli. Tojuantin ti moljuian tij pian se nejneulistli kati nijuan moneki tij nechtilisen nochi coyomen, tojuantin nu tij tlalnamiken, amo ke tech tlaixpanosen ika seyok nejneulistli, tojuantin tij matin tij chiuan to teki aun to nextijkayotl ika nochi to yolo maseualmen. Amo xi majmauikan, njuan ti miyaken kati tij nekin ti ixnejtisen kenke uelis tij nejnemisen ika to tlaltipaktli.²

² Quiero agradecer a Dios porque permitió estudiar las diferentes formas de pensamiento de mis hermanos indígenas. Agradecer a todos los compatriotas que con todo el cariño compartieron sus conocimientos ancestrales que desean transmitir a los ajenos a esta cultura, cada uno realiza el trabajo que le corresponde para respetarnos en conjunto. No dejemos de comunicar los ideales, son la mejor manera que tenemos de compartir con los demás y con ello poder caminar juntos en nuestro transitar por esta tierra.

Introducción

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2014), hasta el año 2010 en América habitaban 826 pueblos indígenas que en su mayoría vivían en regiones rurales o en la periferia de las ciudades. Con la firma del Convenio 169 de la OIT,³ se comienzan a realizar acciones para incluir a los indígenas en las actividades estatales, abriendo canales de gestión con el gobierno para incidir en políticas públicas que respondan a sus demandas.

En México, habitan más de 60 pueblos indígenas y con la reforma constitucional de 2003 al Artículo 2º, se otorga a los pueblos indígenas la autonomía sobre su territorio y la capacidad de organización mediante la utilización de usos y costumbres adecuados a su contexto. En este marco, se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI 2003) con el propósito de atender de manera directa y específica las necesidades de esta población.

Con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social⁴ nace también la política de desarrollo social que corre de manera transversal a las demás Secretarías de Estado incluida la CDI, con el objetivo de crear canales adecuados para la atención de este grupo. Las transferencias condicionadas, los apoyos para la agricultura y la ganadería, turismo de naturaleza, proyectos productivos y demás, son ejemplo de este tipo de políticas.

La CDI atiende a la población indígena del país mediante la aplicación de programas emanados de la política de desarrollo social. Su objetivo principal se enfoca en otorgar financiamiento a los grupos organizados para iniciar actividades productivas dentro de su comunidad y con ello, crear fuentes de trabajo que les permitan incrementar sus ingresos y reducir la pobreza económica y alimentaria en la que viven (CDI 2003).

El Programa para el Mejoramiento de la producción y productividad Indígena (PROIN), otorga financiamiento a los grupos organizados de las comunidades indígenas que cuentan con un 40% o más de población indígena. El objetivo del programa es el mejoramiento en los

³ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.

⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976, última reforma de 15 de junio de 2018.

ingresos monetarios y no monetarios de los beneficiados; sin embargo, las evaluaciones en el diseño del programa que ha realizado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2015), arroja que los proyectos productivos se implementan, pero al poco tiempo desaparecen por la falta de éxito. Entre sus recomendaciones destaca el hecho de que los proyectos sean implementados tomando en cuenta la actividad productiva de la comunidad objetivo.

En el capítulo 1 de la investigación podemos encontrar los antecedentes de las políticas sociales en el Estado mexicano, haciendo un recorrido desde las políticas implementadas por el Estado de Bienestar como la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO) que estuvo vigente de 1962 hasta 1999 (Herrera 2008), hasta las enmarcadas dentro del Estado Neoliberal, con los programas de transferencias condicionadas (Franco y Canela 2016).

Sin embargo, durante la implementación de las políticas públicas de desarrollo social a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el Estado de Bienestar como en el Estado Neoliberal podemos notar los estados de choque en donde los procesos de innovaciones institucionales se perciben como extranjeras a las culturas locales (Chevallier 2011), mismo estado de choque que se genera entre la institucionalidad Estatal y la organización comunitaria indígena a razón de que la visión del mundo, las perspectivas de desarrollo y los conceptos de trabajo comunitario no están en consonancia. Lo que origina en gran medida que los proyectos productivos obtienen muy pocos rendimientos por la falta de contextualización durante la implementación de los proyectos (CONEVAL 2015).

Asumimos entonces, que, a consecuencia de los estados de choque culturales entre el Estado y la comunidad indígena, para lograr la implementación de los proyectos productivos del PROIN existen acuerdos entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena. Esta investigación pretende mostrar ¿Cómo influyen los arreglos institucionales entre Estado y comunidad indígena en la continuidad de los proyectos para el mejoramiento de la producción y productividad indígena en el sur de la huasteca potosina mexicana en los años 2015-2017? La hipótesis que planteamos es que la divergencia entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad de la organización comunitaria indígena provoca un estado de choque en la implementación de políticas públicas, una se superpone a la otra, aunado a que

los mecanismos de resolución de conflictos entran en disputa al encontrar disparidades en su aplicación.

Para dar respuesta a las preguntas, el primer objetivo de la investigación es analizar la existencia de los acuerdos, que denominaremos arreglos institucionales entre el Estado y la organización comunitaria indígena que hicieran posible la implementación del PROIN. Como segundo objetivo pretendemos determinar la incidencia de la institucionalidad estatal durante la implementación de los proyectos productivos. Y, por último, el tercer objetivo es determinar la incidencia de la organización comunitaria indígena en los arreglos institucionales y en la continuidad de los proyectos productivos.

En el Capítulo 2 de la investigación encontramos un recorrido por la historia de la transformación estatal, comenzando con las características que define un estado policéntrico hasta adentrarnos en las características actuales del estado. Ponemos a la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas como el instrumento mediático para la obtención de mejores resultados en las evaluaciones de impacto que se hacen de las políticas públicas.

Mostramos las características que definen a las organizaciones comunitarias, y cuáles son las principales diferencias con las organizaciones indígenas. En este tipo de colectivos el trabajo en equipo, la acción conjunta y la ayuda mutua, constituyen los pilares en donde se levanta la visión comunitaria. El sentido de pertenencia se encuentra muy arraigado, en especial, si tomamos en cuenta que la identidad que los une se encuentra relacionada directamente con los usos, costumbres y tradiciones de estos pueblos ancestrales, agregándole el idioma como ingrediente principal.

Los principales estados de choque que se producen entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria es la que tiene que ver con los tipos de reglas y los modos de aplicarlas en la resolución de conflictos. Además, la mayoría de las actuaciones por parte de las instituciones estatales se encuentran dentro de un marco jurídico que posibilita o limita su quehacer, lo que les imposibilita extralimitarse en sus funciones, so pena de ser sancionados. Por su parte, la organización comunitaria indígena dista de este concepto de norma jurídica que le indica las acciones de hacer y no hacer. Es innegable que también cuentan con reglamentos escritos que rigen las pautas de comportamiento, la mayoría de las reglas que

aplican pertenecen al derecho consuetudinario, basado en costumbres, usos y tradiciones. Este estado de choque de institucionalidades se ve reflejado en los mayores o menores resultados que se obtienen de las políticas públicas.

Analizaremos las discordancias entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena a través del Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom (Ostrom 2011). Aunque este fue diseñado para analizar los bienes de recurso de uso común y su perdurabilidad en el tiempo (Ostrom 2011), es posible trasladarlo a ámbitos sociales. La premisa del marco es la existencia de multiplicidad de actores que deben llegar a acuerdos que permitan arreglos institucionales y propicien la sostenibilidad de los recursos de uso común.

En el ADI, existen múltiples actores que interactúan en un espacio denominado situación de acción, en donde deliberan y llegan a acuerdos. Los arreglos institucionales que surgen de la situación de acción permiten predecir los posibles resultados de los acuerdos tomados, pero para ello es necesario allegar más información sobre los actores. Por ello, a parte de la situación de acción también analiza tres variables exógenas: las condiciones biofísicas, que se refiere a las capacidades físicas con que cuenta la comunidad, los atributos de la comunidad, qué es lo que la comunidad permite y qué no, y por último las reglas de uso, que toma en cuenta no solo a las reglas formales establecidas sino también a todas aquellas reglas informales que pueden incidir en el aprovechamiento del recurso.

Como vemos, el ADI nos permite observar la situación de acción, que en nuestro caso es la implementación del PROIN. También es posible observar la presencia de las variables exógenas tanto en el Estado, y con mayor presencia en las organizaciones comunitarias indígenas. En ellas es posible determinar si las condiciones biofísicas eran las adecuadas para la implementación de tal o cual tipo de proyecto, si los atributos de la comunidad tienen injerencia en el proceso de implementación, pero sobre todo la forma en la que las reglas en uso se encuentran presentes y son aplicadas de forma simultánea, tanto reglas formales del Estado, reglas formales de las comunidades indígenas pero también todas aquellas que emanan de los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos ancestrales.

En el Capítulo 3, encontramos la investigación de campo realizada para dar respuesta a la pregunta y a los objetivos de la investigación, que se llevó a cabo en el Municipio de San

Martín Chalchicuatla, San Luís Potosí, México, en donde analizamos la implementación del PROIN en los años 2015-2017. La recolección de datos fue desarrollada mediante un estudio de caso con enfoque cualitativo, basado en observación participante y entrevistas a personas clave que participaron en el proceso de implementación.

Visitamos seis localidades en donde pudimos entrevistar y conversar con los integrantes. Cuatro de ellos, tienen como actividad productiva una tienda de abarrotes con papelería, y de las dos restantes, una se dedica a la cría y engorda de borregos y la última a la apicultura. Del mismo modo, entrevistamos a personal de Asuntos Indígenas del municipio y a personal de la CDI con sede en Tampacán, San Luís Potosí, de donde nos allegamos información suficiente para encuadrarla dentro del ADI, analizando cada una de sus variables.

En el Capítulo 4 de la investigación analizamos los resultados encontrados a través de la técnica de emparejamiento de patrones en la cadena de evidencia. Para su uso, requerimos el orden cronológico de los hechos y un cruce entre las variables propuestas en el ADI con los hallazgos encontrados. De esta manera, podemos analizar la presencia o ausencia de los atributos de la variable y mediante ella determinar si su presencia o ausencia tiene injerencia en la sostenibilidad de los proyectos productivos.

Por último, las conclusiones narran el recuento de lo elaborado en la investigación, así como la pertinencia del marco utilizado. Observar la implementación de los proyectos productivos a través del ADI nos permite tener una imagen amplia de lo que el CONEVAL manifiesta en su evaluación del PROIN al señalar la importancia de la contextualización de las comunidades objetivo, pues en esta investigación notamos que el shock que se genera entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena es enorme.

No podemos negar que los proyectos han representado fuentes de ingreso y oportunidades laborales no solo para el grupo beneficiado sino para toda la comunidad indígena. Pero también es posible notar la incidencia de la institucionalidad estatal y la subordinación de la organización comunitaria para poder ser susceptibles de recibir el financiamiento. Tampoco negamos que hayan existido arreglos institucionales, ni que esto haya permitido la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos productivos, pero es necesario investigar las variables que se escapan al ADI, como los intereses particulares, la vigilancia externa, la

mayoría de edad de los beneficiados, y así realizar mejores recomendaciones a la política pública.

Capítulo 1

Problemática

Antecedentes históricos

En la historia de la nación mexicana podemos observar los cambios que han tenido los modelos de desarrollo implementados por cada uno de los gobiernos en turno que respondían al contexto en que se desenvolvía el país. Desde la Revolución Mexicana en 1910 y bajo el lema de “la tierra es para quien la trabaja” (autor), se buscaba la incorporación del campesinado y de las poblaciones rurales e indígenas en las acciones encaminadas al desarrollo territorial. Sin embargo, y pese a la movilización armada, los sucesivos programas de dotación de tierras fueron ineficientes.

Posteriormente, con la firma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se concede competencia al Estado Federal para impulsar el desarrollo nacional. Con la llegada del presidente Lázaro Cárdenas del Río de 1934 a 1940, las políticas de distribución de tierras tomaron un mayor repunte, sin que alcanzara mucho éxito porque en este mismo período el pueblo mexicano sentiría los embates de la Segunda Guerra Mundial. Para 1940 y mediante la política de sustitución de importaciones tomó más realce el tema de crecimiento económico, dejando de lado al sector agrícola (Franco y Canela 2016, 160).

En 1993, con el Consenso de Washington,⁵ México firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), con lo que se abolen las limitaciones para el intercambio comercial de bienes y servicios y se logra una mayor circulación de la moneda. A pesar de que efectivamente se observó un incremento en el crecimiento económico, detrás de ello, se encontraban desigualdades cada vez más latentes, como la flexibilización laboral incluyendo las condiciones inhumanas de trabajo y el intercambio desigual en los bienes, pues mientras México exportaba bienes primarios a muy bajo costo, Estados Unidos importaba a México productos con un alto valor agregado. Situación que, con algunos cambios favorables, persiste hoy en día (Gudynas 2005).

Como respuesta a la cada vez mayor demanda de la sociedad civil por mejores condiciones de vida y de desarrollo, el gobierno mexicano comienza a realizar una programación y

⁵ Política económica basada en la apertura y disciplina macroeconómica firmada en Washington en 1989 (autor).

planeación de atención a los grupos vulnerables y más desfavorecidos. Se comienza la implementación de políticas asistencialistas y de atención focalizada a través de programas de transferencias condicionadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Herrera 2008).

1. Evolución de los apoyos sociales: Estado benefactor y Estado Neoliberal

En el Estado benefactor, el Estado era el centro de todas las actuaciones para sí misma. Tenía a su cargo la toma de decisiones y las políticas públicas se realizaban de arriba hacia abajo, con escasa o nula participación de la sociedad civil. En esa línea de actuación por el desarrollo y la superación de la pobreza, en 1962 se crea la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (CONASUPO), mediante la cual se pretendía regular los precios de la canasta básica y con ello garantizar la seguridad alimentaria. Sin embargo, esta CONASUPO pereció en 1999 (Herrera 2008).

En 1997 se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con el propósito de dotar de personalidad a los campesinos y trabajadores del campo:

Así pues, el término campesino es redimensionado por el de marginado, es por ello que a partir de la década de los setenta se inicia otro discurso menos populista que contempla el reconocimiento de ciertos grupos considerados como marginados; aquí encontramos a los propios campesinos, pero también a trabajadores, indígenas y personas en situación de indigencia [...] (Herrera 2008, 12).

En estas políticas podemos ver que la actuación del estado se concentra en el apoyo de las personas más desprotegidas, circunstancia característica de los Estados de bienestar, en los que se buscaba la igualdad de oportunidades y la dotación de valores a la totalidad de la población, así como la garantía de la salud y la seguridad alimentaria, que era el objetivo de la CONASUPO. Mientras que el COPLAMAR lo que buscaba era la igualdad de oportunidades para las personas desprotegidas como los campesinos y los indígenas.

A diferencia de las políticas implementadas en el Estado neoliberal, en donde el papel del Estado era mínimo pues se consideraba que el Estado era ineficiente para poder atender a las demandas sociales, y la única salida a esta ineficiencia era hacerlo a un lado para dar paso al

mercado (Herrera 2008). El Estado contaba con recursos insuficientes para poder atender a la totalidad de la población, por lo que comienza a otorgar apoyos de manera focalizada.

Las primeras políticas de desarrollo social en el Estado Neoliberal, se dieron por medio de programas de transferencias condicionados a grupos focalizados que se implementaron en territorio mexicano durante el gobierno de Carlos Salinas entre los años 1988 a 1994, en el cual se crea el programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que tenía por objeto disminuir la pobreza y crear canales de crecimiento económico para mejorar la calidad de vida de las personas que se encontraban en situación vulnerable (Franco y Canela 2016). Durante los años 1994 a 2000 en que gobernó Ernesto Zedillo, a pesar de los grandes adelantos que tuvo el programa nacional de solidaridad, los avances no fueron suficientes en el combate de la pobreza, y, en 1995, con la devaluación de la moneda, las diferencias entre ricos y pobres se acentuaron aún más. Los grupos de atención prioritaria estaban urgidos de políticas que mejoren su calidad de vida. En 1997, se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el cual se conjuntan los elementos de educación, salud y alimentación para incrementar el capital humano, y con ello el nivel de vida de las personas (Franco y Canela 2016).

En los años 2000 a 2006, Vicente Fox, implementó la estrategia “Contigo es posible”, en esta empleaban los tres aspectos de la política de Ernesto Cedillo, pero era más integral aún, pues mediante ella se proponía conjuntar los esfuerzos de las distintas dependencias federales para obtener mejores resultados en la implementación de la estrategia. En ese marco, se crea el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, con el propósito de desarrollar las capacidades de las personas. En este mismo período, y como parte de la misma estrategia, nace el “Seguro Popular” para brindar seguridad social a todas las personas que se encontraran trabajando en el sector informal (Franco y Canela 2016).

En la misma línea, Felipe Calderón, que gobernó el país entre los años 2006 - 2012, impulsó la estrategia “Vivir mejor” que estaba basada en el programa Oportunidades pero incluía la mirada sustentable al desarrollo humano, con objetivos como:

Impulsar el desarrollo de las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna; proporcionar una red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables,

ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo; y, facilitar el acceso al empleo formal a las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable (Franco y Canela 2016, 166).

Actualmente, Enrique Peña Nieto implementó la “Cruzada Nacional contra el Hambre” con el propósito de mejorar el bienestar de todos los mexicanos que se encontraran en condiciones de pobreza extrema y de pobreza alimentaria. Para ello, creó el “Programa de Comedores Comunitarios” que atiende a la población urbana o rural que se encuentre dentro de los grupos de atención prioritaria. Otro de los programas adheridos es el “Seguro de Vida para Jefas de Familia” que busca el acceso de los menores a la seguridad social, que, ante el fallecimiento de la jefa de familia serán subsidiados hasta los 23 años. El “Programa de Inclusión Social”, es un derivado del “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” que busca la coordinación entre los tres niveles de gobierno para alcanzar un mejor desarrollo (Franco y Canela 2016).

2. La institucionalidad estatal y la organización comunitaria

Es necesario precisar qué entendemos por institucionalidad y por instituciones, para partir de un punto común. Para Correa (1999, 87) la institucionalidad abarca las ideas, valores, principios y creencias que enmarcan el comportamiento de las personas en sociedad o grupo. Por su parte, para Ostrom (2005) la institución abarca todas las interacciones repetidas de los individuos de manera estructurada.

Las instituciones son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen en familias, barrios, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias, asociaciones privadas u gobiernos a todas las escalas. Los individuos que interactúan en situaciones estructuradas por reglas se enfrentan a elecciones respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias para ellos mismos y para otros (Ostrom 2005, 39).

En ese sentido, la institucionalidad del Estado se encuentra establecida en las estructuras que determinan las instituciones. Por ello, en el caso mexicano, al estar constituido como una república federal, se encuentra supeditada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se encuentran plasmadas las acciones que puede y no puede hacer. Esto

mismo ocurre en la instancia estatal, pues cada uno de los Estados de la República cuenta con una Constitución Política que debe, en todo caso, respetar lo consagrado en la Carta Magna Federal. Asimismo, los municipios que conforman las entidades federativas cuentan con una Ley Orgánica del Municipio Libre que les sanciona las pautas de actuación. Es así que cada uno de los órdenes de gobierno debe ceñirse a lo estipulado por los mandamientos normativos.

La institucionalidad estatal, está determinada por factores del contexto externo. Sin embargo, las formas que adopte el Estado deben estar en consonancia con lo establecido en la norma, pues no puede actuar fuera de ella. Al ser una república federal, las formas que adopte el Estado Central se repetirán en las demás jerarquías, desde las estatales hasta las municipales, pues esta misma jerarquía hace que los de menor nivel se adapten a la de mayor nivel.

Otra de las instituciones que conforma el Estado Mexicano es la organización comunitaria, entendiendo a la comunidad como “...un grupo de personas que viven en un área geográfica específica y cuyos miembros comparten actividades e intereses comunes, donde pueden o no cooperar formal e informalmente para la solución de los problemas colectivos” (Violich 1994, citado en Mercer et al 2004, 293). El requerimiento para la pertenencia de la comunidad es buscar la satisfacción de los intereses colectivos y no los individuales, por lo que los mecanismos de participación se vuelven indispensables en la toma de decisiones. El logro de resultados que beneficien a la colectividad trae aparejado el concepto de capital social, que se trata de una forma de desarrollo basada no solo en un sistema capitalista de acumulación de riqueza, sino que integra una mirada humanitaria, en la que se privilegian las potencialidades y capacidades humanas con el fin de alcanzar mejores resultados.

En ese sentido, la comunidad se convierte en una figura circunscrita a una territorialidad determinada por: los intereses comunes que se persiguen, la forma en la que se organizan, la forma en la que participan para alcanzar acuerdos que beneficien al colectivo. La mayoría de las organizaciones comunitarias se encuentran integradas por poblaciones rurales, no negando que pueden existir en las grandes urbes, pero en los territorios rurales es en donde podemos encontrar los ejemplos más palpables.

Dentro de las organizaciones comunitarias, también contamos a las poblaciones indígenas, pues estas se encuentran unidas en una organización para alcanzar sus objetivos de manera

coordinada. Comparten usos, costumbres, tradiciones y una educación que los mantiene unidos. Aunado a eso, la cultura y el lenguaje forman parte fundamental de su sentido de pertenencia. Podemos distinguir la organización comunitaria per se de la organización comunitaria indígena; pues en la primera, la unión se da para alcanzar los intereses comunes; mientras que en la segunda estos intereses comunes responden a una lógica subjetiva atada a la cultura, tradiciones, usos y costumbres.

El objetivo principal de las organizaciones indígenas en el nivel comunitario y local es la eliminación de los obstáculos que impiden a las personas gozar plenamente de los derechos que ya han conquistado. Si bien mantienen el enfoque de lucha por el derecho al territorio y el control de los recursos naturales, como los bosques y el agua, las organizaciones tienen un enfoque más integral, de forma tal que están organizados en grupos que están enfrentando los problemas de inseguridad, como las guardias comunitarias o policías comunitarios. En cambio, otros se encuentran prestando más atención a la difusión de los derechos y, por tanto, están organizados en grupos de comunicadores y comunicadoras indígenas, empleando medios de comunicación tradicionales y redes sociales. Otros están organizando las actividades agrícolas productivas y la apertura de nuevos mercados mientras luchan por la soberanía alimentaria. En fin, se trata de estructuras comunitarias articuladas a nivel de la comunidad y el territorio, promoviendo actividades para disfrutar plenamente de los derechos territoriales, medioambientales, políticos, económicos, sociales y culturales (CEPAL 2014, 65).

3. Atención a la población indígena

En la evolución de los programas sociales que se impulsaron dentro del Estado benefactor y del Estado neoliberal se busca la atención de grupos prioritarios o de los considerados vulnerables por sus condiciones de vida, sus bajos ingresos, o por las zonas en las que habitan. La planeación para el desarrollo de la nación se encuentra plasmado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se manifiesta que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...y una más justa distribución del ingreso y la riqueza...” (Constitución 2017, 24).

El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra consagrado en el artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que señala “sus pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones

sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (Constitución 2016, 1). Del mismo modo, constitucionalmente se obliga a las instancias federales, estatales y municipales a velar por el reconocimiento de estos derechos y procurar el desarrollo equitativo de los pueblos indígenas.

Conforme a la Encuesta Intercensal 2015 que realiza el Instituto de Estadística y Geografía (INEGI 2015), en México habitan 7 382 785 personas indígenas, lo que representa el 6.5% del total de la población, de los cuales el 51.3 % son mujeres y el 48.7% son hombres que representan el 45.3% de población joven y el 50.9% de adultos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI), en el año 1997 se estimaba que aproximadamente 4 millones de indígenas estaban ocupados. De acuerdo con esta encuesta, el 47.7% de la población no recibió ingresos o fue de forma no monetaria mientras que el 32.5% obtuvo menos de un salario mínimo. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para 2012 mostró que el 44.6% de la población indígena se dedica a actividades agrícolas, el 17.5% a actividades de cría y explotación de animales, mientras que el 12% se dedica a actividades comerciales. En cuanto a la cuestión del ingreso, se tiene identificado que éste es menor para las personas en las poblaciones indígenas, en comparación con el de las personas no indígenas. De acuerdo con el informe del PNUD y la CDI del 2010, la brecha entre las oportunidades de ingreso de las personas indígenas y no indígenas es de alrededor del 18% (CDI 2014, 6-7).

En el marco de la reforma constitucional en el que se otorga la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, en 2003 se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), quedando sustituido el Instituto Nacional Indigenista (INI). Con ello, se da paso a una nueva institucionalidad mediante la cual se busca coordinar todas las instancias gubernamentales de manera transversal: Federación, Estados y Municipios (CDI 2012, 39). En 2005 se puso en marcha el Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) por el cual se pretende consolidar el desarrollo económico de los pueblos indígenas.

Los programas que implementa la CDI están destinados a la creación de economía local en base a la autogestión comunitaria para lo cual la participación de las comunidades es indispensable (Ojeda Velasco 2016, 49). Los procesos participativos se dan, en teoría, desde la recolección de las necesidades prioritarias de la población objetivo, dando respuesta con la

implementación de un proyecto para atender esa necesidad, y sobre todo, darle seguimiento al proyecto para alcanzar los resultados esperados. Sin embargo, la mayoría de los programas que implementa la CDI carecen de evaluaciones de impacto. Los estudios se han limitado a evaluar el diseño de la política pública por lo que se desconocen los resultados que hayan tenido con su implementación.

Cada una de las poblaciones tiene necesidades particulares de atención prioritaria, por eso la CDI cuenta con una variedad de programas que le permiten encontrarse presente en los problemas que más aquejan a la población indígena. Hasta el momento, la CDI cuenta con programas de atención prioritaria: Programa de Derechos Indígenas, Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, Programa de Apoyo a la Población Indígena, Programa de Infraestructura Indígena; cuenta también con un sistema de radiodifusoras culturales indigenistas como mecanismo de comunicación, todas enmarcadas en la política pública de desarrollo social y combate a la pobreza (CDI 2017).

4. Perdurabilidad de los proyectos productivos

Los proyectos implementados por la CDI obedecen a un contexto nacional que está dado como receta tanto para la elección de la población objetivo como de los beneficiarios. El planteamiento de los proyectos, en muchas ocasiones está desfasada con las necesidades de la población indígena. La discordancia entre los objetivos de los proyectos productivos de la CDI con las necesidades de las poblaciones indígenas se traduce en falta de acuerdo para la implementación o en el sometimiento de la población objetivo.

Del mismo modo, los proyectos productivos que se implementan en las organizaciones comunitarias indígenas inciden en las formas de organización y el comportamiento de los beneficiarios, que se debe a los diferentes enfoques que cada uno tiene del concepto de desarrollo. En ese sentido, para que la organización comunitaria sea susceptible de beneficiarse con el proyecto, deja de lado su acervo cultural para adoptar lo impuesto por el Estado, así sea que esta adecuación en su estilo de vida implique la negación de su propia cultura o la explotación de recursos naturales.

Si bien es cierto se denuncia eficazmente el etnocidio cometido, la falta de preparación en torno al tema indígena y su especificidad, la visión europeizante en la ejecución de los proyectos y la falta de evaluación de estos mismos, condujeron a que en muchos casos se

produjesen dos resultados perversos: un clientelismo indígena y no indígena en torno al financiamiento para proyectos y a las organizaciones que posibilitaban esto, y la división de la comunidad en torno a la recepción de los dineros de los diversos proyectos (Muñoz 1995, 4).

Como lo sostiene Muñoz (1995) tanto el clientelismo indígena como la división de la comunidad se ven reflejados en el desarrollo del proyecto productivo. Por una parte, cuando la comunidad espera que el apoyo baje en cascada para sí, sin necesidad de realizar ninguna otra actividad por su cuenta, el sostenimiento de la vida del indígena se encuentra resuelta hasta en tanto el Estado decida dejar de apoyarlo. Por otra parte, los conflictos dentro de la comunidad marcan una alteración de fondo en la forma organizativa, porque propicia que los intereses individuales se superpongan a los intereses colectivos.

En ambos casos, los proyectos productivos no alcanzan el objetivo para el que fueron planteados. En el caso del clientelismo, el indígena se limita a esperar el apoyo del Estado y hace a un lado su papel de persona comunal. En el caso de las divisiones y conflictos por los recursos económicos, se rompe completamente la cosmovisión de comunidad que es el elemento fundamental de su vida. Por tanto, estos resultados perversos limitan la perdurabilidad de los proyectos productivos por causar más perjuicios que beneficios.

5. De la participación de la población indígena en la implementación de políticas públicas

La participación de la población indígena se convierte en elemento indispensable para la implementación de políticas públicas. Pero vamos más allá, la participación indígena debe estar presente en todas las etapas de la política no solo en su implementación sino desde el diseño y formulación para que este contenga los requerimientos que la población indígena manifieste. En años recientes, esta situación comenzó a cambiar, gracias al Tratado 169 de la OIT que favorece los espacios de participación de los pueblos indígenas en las acciones de gobierno (OIT 1989).

En América Latina, como parte de su planeación para el desarrollo, decide conjuntar acciones que permitan la incorporación de mecanismos de participación indígena que evidencie las necesidades prioritarias de atención urgente.

El cambio principal que se ha producido en la región en las últimas dos décadas en relación con la participación de los pueblos indígenas fue la creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena) como un espacio de participación entre los Estados y sus organizaciones, se define como un organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas... (CEPAL 2014, 77).

Adicional, al Fondo Indígena se crearon otros mecanismos de participación como el Parlamento Indígena de América que es un organismo no gubernamental, “su principal propósito consiste en promover y velar por el desarrollo de los pueblos indígenas según sus propios valores y patrones culturales, sirviendo a la vez como foro político y fomentando las relaciones con otros parlamentos” (CEPAL 2014, 81). En el mismo sentido la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) toma a la población indígena como parte integrante y fundamental en la historia y en la identidad cultural mundial.

“... reitera la necesidad de tomar medidas a fin de proteger los derechos sobre los conocimientos tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas, tribales y las comunidades locales. Se pronuncia por evitar la vulneración de esos conocimientos por parte de terceros a través de registros que no reconozcan su titularidad. También plantea promover la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización...” (CEPAL 2014, 81).

Es indiscutible que actualmente se estén haciendo muchos esfuerzos por lograr la inclusión de las personas indígenas en los asuntos que les son inherentes. Sin embargo, y pese a los mecanismos de participación existentes, la participación continúa siendo débil, no débil en cuanto a la movilización o el levantamiento de la voz, sino débil en la incorporación de esta participación en la planeación estatal y por ende en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas.

6. Estado del arte

De entre las investigaciones realizadas al respecto, entre las que se encuentran la de (Pineda *et al.* 2006), analizan los proyectos productivos destinados al combate de la pobreza y reducción de la marginación social, sin abocarse a los proyectos que implementa la CDI sino a los que ejecuta la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA 2017). En este caso realizan el estudio de la participación de la población

femenina mazahua, y se dan cuenta de que los proyectos no han funcionado debido a la desigualdad y discriminación hacia las mujeres, que les impide desarrollarse plenamente; entre los factores que se encontraron fue el machismo (limitada participación para las mujeres). Otro de los aspectos sobresalientes de este estudio, fue que tanto la CDI como la SAGARPA carecían de censos y estadística de beneficiarios. El apoyo simultáneo generaba exceso de gasto social y menores resultados exitosos, porque los beneficiarios dividían su tiempo para la atención de ambos proyectos.

El estudio realizado por Olivos (2008) recoge otro de los aspectos esenciales, como lo es la participación indígena para analizar la importancia del ejercicio de este derecho. En la investigación hace referencia de los antecedentes del Consejo Consultivo de la CDI, su desarrollo y transformación, así como los objetivos de inicio a fin, a partir de los propósitos de la política y analiza los alcances obtenidos. Toma en cuenta la concepción de participación antes de la creación del Consejo Consultivo⁶ y las transformaciones que sufrió a partir de los movimientos armados como el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que pugnaban por formar parte en las decisiones del gobierno. Posteriormente analiza las cualidades que tiene la participación indígena, así como sus diversas modalidades. Propone que la participación indígena debe contar con mecanismos que permitan que sus propuestas sean tomadas en cuenta y que sus opiniones sean incluidas en el diseño de las políticas. La participación efectiva de las comunidades indígenas logrará mejores resultados de las políticas públicas destinadas a este sector sin necesidad de que la participación sea utilizada como un medio de legitimación.

El tema en estudio fue planteado dentro de la investigación de Elizabeth Ojeda Velasco (2016), en donde analiza el Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) desde un enfoque económico, tomando como base la mejora en el ingreso de los indígenas. Aborda cuestiones sociales de la localidad en donde realiza su estudio para encuadrarla a la cuestión económica. La investigación parte de la hipótesis de que los proyectos productivos del PROIN generan un cambio en la concepción de desarrollo socioeconómico y que impactan de forma limitada en la economía de las familias indígenas. Arguye que los proyectos rompen con la visión indígena y los obligan a adentrarse en el Estado moderno, por lo que los proyectos lejos de traer beneficios generan la desaparición de

⁶ El Consejo Consultivo de la CDI es la instancia encargada de eficientizar la participación indígena para el diseño de las políticas públicas.

las formas ancestrales de producción. Con ello también se pierde la riqueza cultural de los pueblos indígenas. Propone que se piense en nuevas formas de participación para los pueblos indígenas, respetando en todo momento la concepción de producción y desarrollo, considerando sus usos y costumbres.

Los anteriores estudios, realizan recomendaciones al diseño e implementación de políticas públicas, giran en torno a la participación de las comunidades indígenas en el diseño de los programas que serán implementados en su localidad. La implementación de políticas de manera jerarquizada propicia el desencuentro en las formas de ver el problema, porque los tomadores de decisión pretenden aplicar una misma receta en todo momento y en todo lugar, sin tomar en cuenta de que, si bien las poblaciones son “indígenas”, ese indigenismo no los convierte en homogéneos.

Por lo tanto resulta imprescindible analizar las relaciones que se suscitan entre los implementadores y las localidades indígenas para poder observar si los mecanismos de implementación que proponen los tomadores de decisión son de fácil aplicación o, si por el contrario, la implementación se convierte en un serio problema cuando los mecanismos no responden a las necesidades locales, y, para el caso de que así sea, observar las formas en las que las comunidades indígenas y los implementadores resuelven esas diferencias.

Hemos señalado la importancia de la participación de la población indígena en la planeación estatal, señalamos también que la ausencia de esta propicia que los resultados de las políticas públicas implementadas alcancen un desarrollo medio o nulo. En el Estado mexicano el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la instancia que se encarga de medir los resultados de las políticas implementadas. Dentro de las evaluaciones realizadas, recomienda diseñar las políticas tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelve la comunidad a beneficiar (CONEVAL 2009/2010), lo que se traduce en la incorporación de la participación de la población beneficiada.

7. La institucionalidad estatal y las discordancias con la organización comunitaria indígena

La organización comunitaria también es una institución porque regula los modos de comportamiento de las personas que lo integran. Por lo tanto, mientras que la organización comunitaria indígena está basada en perspectivas culturales que moldean su forma de

actuación, la mayor parte de las reglas estatales están constreñidas a perspectivas formales que limitan su actuación. Más aún, en las organizaciones comunitarias, por ser más pequeñas, pueden coordinarse las acciones para el mejoramiento o el cambio en la aplicación de alguna norma. Lo que no negamos pueda ocurrir en las instituciones estatales, pero sí pensamos que los cambios en ella se tornan difíciles de realizar porque obedecen a ámbitos territoriales y espaciales ampliamente diversos.

Es así, que las organizaciones comunitarias indígenas al constituirse en espacios de participación propician la mejora de los intereses colectivos. De ahí que cuando el Estado implementa políticas públicas en las organizaciones comunitarias indígenas, las relaciones institucionales se tornan difíciles, pues el Estado a pesar de tomar en cuenta las reglas informales, no puede realizar especificidades para las poblaciones indígenas puesto que las organizaciones comunitarias indígenas no son homogéneas. Es en ese momento, en donde se produce un shock en las interacciones entre el Estado y las organizaciones comunitarias indígenas, pues existe un abismo entre ambas instituciones.

Los proyectos realizados y debido a la insustentabilidad misma de las políticas planteadas desde el Estado hacia los pueblos indígenas, han llevado a la creación de dependencia estructural de estos últimos en relación con el primero, lo que este ha intentado desconocer, generando un enorme despliegue impositivo de institucionalidad, destituyendo al poder local, así como desarticulando la creatividad de los pueblos indígenas en torno a la sustentabilidad de estas sociedades y sus patrones culturales y simbólicos, socioeconómicos y de organización social. A partir de aquí, los pueblos indígenas siempre han debido conformarse con lo que el Estado pensaba mejor para ellos, profundizándose una relación asimétrica, de colonización interna y asistencialista (Muñoz 1995, 3).

Esta discordancia, propicia que la gran mayoría de las políticas públicas orientadas a la atención de las poblaciones indígenas tengan resultados tan diversos. Sobre todo, las evaluaciones de las políticas muestran que el desfase que impide el logro de los objetivos planteados en la política se dan durante la implementación, y ¿Por qué? Precisamente porque cuando los implementadores llegan al campo de acción se encuentran con que no es posible implementar la política tal como había sido diseñada, pues el contexto es distinto. De ahí la necesidad imperiosa de construir mecanismos de participación efectiva para las organizaciones comunitarias indígenas.

Los procesos de implementación se realizan con el imperio de un solo tipo de reglas institucionales, ya sean las estatales o las comunitarias, y esto propicia una transformación “Las organizaciones se transforman primero cuando están en competencia, es decir, que dos organizaciones compiten hasta que la una se imponga como la mejor forma, la más efectiva, la más eficiente” (Fontaine 2015, 110). Se ha observado que cuando las reglas institucionales del Estado son las que se adoptan, las políticas obtienen resultados limitados; en cambio, cuando las reglas que imperan son las de la organización comunitaria, sea indígena o no, las políticas públicas son perdurables en el tiempo.

Pretendemos observar la perdurabilidad en el tiempo a través del PROIN en el Sur de la Huasteca Potosina mexicana. Para efectos del programa, la producción es aquella que puede medirse por medios monetarios, mientras que la productividad se enfoca en la relación entre el proceso de producción y lo producido. Por eso, el objetivo del PROIN es incentivar la productividad indígena y con ello el mejoramiento de los ingresos monetarios y no monetarios de la población (PROIN 2015).

Según el Censo de población y vivienda 2010 en el Estado de San Luis Potosí se encuentran asentadas 248 196 personas indígenas que representan el 10% de la población total, de los cuales el 14% es monolingüe (INEGI 2010). El Estado potosino se divide en 58 municipios agrupados en cuatro regiones geográficas: huasteca, media, centro y altiplano. La región huasteca abarca parte de la planicie costera del Golfo de México y la Sierra Madre Oriental. En este lugar se encuentran asentadas tres culturas indígenas: tének, nahuas y pames (Gallardo 2004).

La cultura indígena tének habita principalmente en los municipios de Aquismón, Tanlajás, Tampacán, Ciudad Valles, Huehuetlán, San Antonio y Tancanhuitz de Santos; los nahuas en los municipios de Tamazunchale, Axtla de Terrazas, Xilitla, San Martín Chalchicuautla y Coxcatlán; mientras que los pames se localizan principalmente en el municipio de Tamasopo. La población Náhua asciende a 141 326 personas; la Tének a 99 464 personas y la Pame a 11 412 personas (INEGI 2010). Según el INEGI (2010) el Estado cuenta con un alto grado de rezago social, lo que lo ubica en el séptimo lugar nacional.

Es por ello, la CDI ha establecido tres coordinaciones regionales para atender a la población indígena en condición de rezago social y pobreza extrema a través del PROIN. Sin embargo,

según datos del CONEVAL, los grados de pobreza no se han visto disminuidos a pesar de la implementación de los proyectos productivos por lo que cabe preguntarse entonces por qué el programa no ha cumplido su propósito. En el momento en que se pueda identificar en dónde radica el problema, podremos poner cartas en el asunto para mejorar la situación.

9. Pregunta de Investigación e Hipótesis:

La pregunta de investigación que pretendemos responder versa sobre la sostenibilidad de los proyectos productivos del PROIN, a partir del análisis y observación de los arreglos institucionales entre el Estado y la organización comunitaria indígena. Resulta importante observar los arreglos institucionales para conocer si en estas interacciones el Estado se adapta a la comunidad o la comunidad al Estado y si esto propicia que el proyecto sea perdurable en el tiempo.

¿Cómo influyen los arreglos institucionales entre Estado y comunidad indígena en la sostenibilidad de los proyectos para el mejoramiento de su producción y productividad en el sur de la huasteca potosina mexicana en el periodo 2015-2017?

Pretendemos responderla a partir de la siguiente hipótesis:

La divergencia entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad de la organización comunitaria indígena provoca un estado de choque institucional en la implementación de políticas públicas; es decir, una se superpone a la otra, a la par que los mecanismos de resolución de conflictos entran en disputa al encontrar disparidades en su aplicación. El shock que se genera es resuelto por arreglos institucionales que determinan la sostenibilidad de los proyectos productivos.

8. Objetivos de la investigación

General

1. Analizar los arreglos institucionales entre el Estado y Comunidad Indígena durante la implementación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, PROIN, en el sur de la huasteca potosina en los años 2015-2017.

Específicos

1. Analizar a existencia de arreglos institucionales que permitieran la implementación del Programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena en el sur de la huasteca potosina en los años 2015-2017.
2. Determinar las incidencias de la institucionalidad estatal y de la organización comunitaria indígena en los arreglos institucionales que permitieran la implementación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena en el Sur de la Huasteca Potosina en los años 2015-2017.
3. Observar la incidencia de los arreglos institucionales en la sostenibilidad del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena en el Sur de la Huasteca Potosina en los años 2015-2017.

Capítulo 2

Marco Teórico y Metodología

1.1. Marco teórico

Análisis de políticas públicas

Por políticas públicas entendemos las intervenciones que realiza la autoridad gubernamental, con poder público delimitado en una extensión espacial de validez o territorio a la que brinda ayuda institucional para la solución de problemas sociales mediante prácticas y normas que regulan su actividad. Una política pública es todo lo que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer (Mény Yves y Thoenig 1989).

El análisis de las políticas públicas se aborda desde distintos enfoques, ya sea como una ciencia constituida o bien a la luz de la academia, variará en dependencia de si se le ve como respuesta a demandas sociales o como respuesta a problemas (Fontaine 2015). Las políticas públicas se dividen en dos grandes perspectivas, la primera, hace un análisis “de” las políticas a partir del campo académico; mientras que la segunda lleva adelante un análisis “en” las políticas a partir de la administración. Si nos encontramos dentro del análisis “en” las políticas, lo que va a resultar es el conocimiento sobre la manera en la que se toman las decisiones (Laswell 1951).

El análisis de políticas públicas es una ciencia multidisciplinar porque en ella convergen las ciencias que procuraron su creación, como la filosofía, la ciencia política, la politología, y demás, sin que esta relación haya acabado. El proceso de análisis de las políticas públicas responde a las necesidades del Estado y del creciente interés social por situarse dentro de lo público. Para Fontaine (2015, 5) “El análisis de políticas públicas tiene que ver tanto con la evolución del Estado contemporáneo y los fundamentos de su legitimidad, como con la transformación de la sociedad y de la economía”.

La actuación del Estado a nivel nacional, regional o local representa el punto central del análisis de las políticas públicas. Las relaciones que se generan con otros Estados, las que se suscitan en el interior de él y las que parten de él hacia los gobiernos locales dan como resultado políticas públicas que se desarrollan en un marco de institucionalidad estatal pero también dentro de una sociedad organizada y movilizadora que utiliza los recursos de que

dispone para influir en el proceso de la política, ya sean organizaciones estatales o miembros de la sociedad civil.

En ese sentido, el análisis de políticas públicas se convierte en un espacio en el cual confluye lo público y lo privado, tanto en lo económico como en lo social. Es insuficiente analizar el proceso de la política como una secuencia de sucesos y es necesario adoptar otros métodos de análisis en donde más que las etapas de la política se deje a un lado la unilateralidad estatal y se analice la acción pública, aquel lugar en donde convergen las tomas de decisión, la resolución de controversias, los acuerdos y la interacción entre actores públicos y privados con poder de decisión en las cuestiones económico-social (Gaudín 2004, 2 citado en Fontaine 2015, 6).

El propósito del Estado como ente regulador es maximizar el bienestar ciudadano mediante la implementación de políticas públicas que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población. Sin embargo, la mayor demanda ciudadana ha contribuido a que el Estado busque otros mecanismos para cumplir con las demandas sociales. Ha ido mutando de competencias y facultades a razón del contexto en el que se desenvuelve, en algunos lugares era un Estado omnipotente, mientras que en otros era un Estado mínimo.

En ese sentido, Pierre y Peters (2000) argumentan que el Estado tuvo que transformarse mediante un triple descentramiento: hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera. El descentramiento hacia arriba se basa en “la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión como la Unión Europea, aunque ello no necesariamente implicara la existencia de una autoridad o un gobierno supranacional” (Fontaine 2015, 62). El descentramiento hacia abajo se basa en la redistribución del poder por medio de la descentralización y la desconcentración del Estado central. El descentramiento hacia afuera se basa en la realización de actividades que anteriormente eran propias de la actividad pública, pero que ahora pasan a sistemas privados, a sectores no estatales y organizaciones privadas (Fontaine 2015, 63).

Esto trajo consigo, que, si bien el Estado continuaba siendo el punto central de la organización política y administrativa, se coordinaba con otros actores para la realización de sus fines. Con el descentramiento no cambió la forma en la que el Estado realizaba políticas públicas, el cambio principal radica en que ahora el Estado ya no goza de un poder

centralizado supremo por medio del cual las políticas sean verticalmente impuestas, sino que los demás actores pueden contribuir en el diseño e implementación de estas (Fontaine 2015). Pasó de ser un Estado centrado en el mercado a ser un Estado centrado en la sociedad civil, mediante la cual se propugnaba una revalorización de la participación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y de programas sociales. Desde la década de 1990, al analizar las políticas públicas implementadas, se pasa de un enfoque top down (de arriba hacia abajo) a verlo desde un enfoque más integral en donde los actores participan activamente, incluyendo al Estado como actor.

1.1.1. Segmentación del análisis de políticas públicas

En los años 50, se propuso que la mejor manera de analizar las políticas públicas era mediante etapas, sin embargo, esta idea no tuvo mayor eco. Fue hasta 1956, cuando Lasswell (1956), planteó que el proceso de las políticas públicas cumple un ciclo. A pesar de las críticas, realizar un análisis de las políticas valiéndose de las etapas que propuso resulta más sencillo y menos costoso porque solo se investiga y analiza la etapa de interés: reconocimiento del problema y selección de problemas, la formulación de la política, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación.

El reconocimiento del problema se refiere a la inclusión en la agenda pública de la dificultad que se pretende resolver a través de una política pública; la formulación es precisamente el planteamiento de los objetivos y las alternativas de acción; la toma de decisión se refiere a la elección de uno o varios objetivos que alcanzar mediante una alternativa de acción; la implementación es el impacto final en el lugar de aplicación, detalles del programa, asignación de recursos, etc.; y por último la evaluación que se refiere a la medición de los resultados.

1.1.2. Implementación de políticas públicas

Algunos autores, critican la segmentación del ciclo de las políticas porque argumentan que no existe forma de saber en dónde y cuándo comienza una etapa y culmina otra. En realidad, la segmentación no es en sí una receta, solo se utiliza para diferenciar cada una de las fases del proceso de la política, sin que esto implique que lleven secuencia. La segmentación del campo de estudio de las políticas públicas permite al investigador delimitar su área de estudio y análisis. Para algunos investigadores el diseño de las políticas será el motor que dirija el éxito o el fracaso de la política, mientras que para otros lo será la implementación, el análisis

de los resultados o en la evaluación de impacto. Para Lauscomes y Le Galés (2009) es posible entender el fracaso o el éxito de las políticas públicas atendiendo a su efectividad y eficacia. Por su parte, Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman (1998) se centraron en las brechas de implementación como todas las actividades que estén en el marco legislativo y que un gobierno pueda realizar, intentaron explicar cómo una política puede tener resultados diferentes a los planteados en el diseño de la política. La brecha en la formulación de la política y los resultados en la implementación daban cuenta de tres elementos importantes: por un lado, la complejidad de la acción colectiva que impide que las varias capas de las que se conforma la implementación actúen en concordancia; por otro lado, la pluralidad de los actores que intervienen en los procesos, y que cada uno responde a intereses diversos; y por último, los grados de aprendizaje que permiten ver las decisiones como la priorización de los intereses.

Por otro lado, Subirats (2008, 179) menciona que en la etapa de implementación de la política pública es necesario analizar la interacción de los actores para poder comprender el éxito o el fracaso o en última instancia las brechas de implementación. Entendiendo a la implementación como el “conjunto de procesos que tras la fase de programación tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats 2008, 179). En ese sentido, se pueden observar los déficits de implementación comparando “los productos y los efectos reales de una política” (output y outcomes) (2008, 182).

1.1.3. Teorías de análisis

De manera usual, utilizamos los conceptos de teorías, modelos y marcos como sinónimos, aunque su significado se encuentra íntimamente relacionado con la explicación que pretendemos dar a las acciones humanas y sociales. La utilización de las teorías, los modelos y los marcos dependerá de los grados de especificidad que se pretenden encontrar. Los marcos proporcionan un conjunto general de variables que pueden ser utilizados para comparar teorías. Por su parte, las teorías utilizan partes de un marco para hacer suposiciones que se utilizan como predicciones de resultados. Por último, los modelos son suposiciones más específicas sobre variables determinadas, utilizando teorías encuadradas en marcos de investigación (Ostrom 2011, 8).

Las teorías que utilizamos para el análisis de políticas públicas se basan en tres enfoques principales: el enfoque racionalista, el enfoque neoinstitucionalista y el enfoque cognitivista.

Dentro del enfoque racionalista que enfatiza la racionalidad de las conductas y privilegia el análisis científico, encontramos a la teoría de la elección racional que resalta la aplicación de una teoría para producir hipótesis que puedan ser comprobables de manera empírica; y la escuela de la elección pública que plantea la existencia de grupos de interés que inciden en las decisiones del Estado a través del gasto público (Fontaine 2015).

Por su parte en el enfoque neoinstitucionalista, encontramos al neoinstitucionalismo histórico que analiza la evolución de las instituciones dentro de las organizaciones o en interacción con estas para su creación o modificación, porque ninguna parte de la nada y todo se debe a la dependencia de la trayectoria (Mahoney 2000). El neoinstitucionalismo sociológico “hace hincapié en la dimensión normativa de las conductas con las reglas colectivas”, define sus conductas en base a los valores morales y culturales que posee (Peters 2003 citado en Fontaine 2015, 109). El neoinstitucionalismo económico o de elección racional sostiene que las instituciones son producto de la elección racional de los individuos, tomando en cuenta el costo-beneficio (2015, 114).

Dentro del enfoque cognitivista, que privilegia el papel de las ideas en la formulación de políticas públicas, encontramos a las políticas como procesos de aprendizaje que plantea que antes de los intereses existen ideas y formas de ver el mundo y que esto propicia que la percepción de los problemas sea diversa. Las políticas como paradigmas suponen que las ideas, en momentos específicos, dan paso a la modificación de ciertos aspectos de las políticas. La teoría crítica postula que, si bien los grupos de interés inciden en la creación o en el rumbo que toma una política pública, lo cierto es que no todos los grupos tienen esa capacidad de incidencia, por lo tanto, existe un juego de poder (2015, 125). Podemos dividir a los marcos en interpretativos y explicativos. Dentro de los primeros encontramos a la sociología de la acción pública y al análisis deliberativo de las políticas. Dentro de los explicativos encontramos a las coaliciones promotoras, el análisis de desarrollo institucional, el equilibrio puntuado, la dependencia de la trayectoria, entre otros.

1.1.4. Análisis de desarrollo institucional

El uso colectivo de un bien o recurso que corre el riesgo de agotarse ha generado diversos aportes teóricos que intentan reducir los efectos sociales y los problemas ambientales que representan. En ese sentido, el dilema de los bienes comunes o la acción colectiva, son los principales aportes teóricos existentes. La acción colectiva usa modelos que describen la

racionalidad individual que, sumadas a las elecciones de varios individuos, implican efectos como: el inevitable agotamiento de los bienes comunes, la dificultad de los individuos para lograr el bien común y la paradoja de acciones individualmente racionales que conducen a resultados colectivamente irracionales (Ostrom 2011).

Cobra especial interés la teoría de juegos de la economía clásica que entra en contacto con el dilema de los bienes comunes y la acción colectiva. La tragedia de los comunes de Hardin (1968) abarca “la degradación del ambiente que puede esperarse... cuando muchos individuos utilizan simultáneamente un recurso de uso común” (Ostrom 2011, 36). Argumenta que, al usar dos individuos el mismo bien, cada uno pretenderá maximizar sus ganancias sin considerar que el bien puede agotarse, para ello, se requiere de normas externas coactivas para cuidar del bien (Hardin 1968, 10). En el dilema del prisionero propuesto por Flood y Dresher en 1950 explica que cada actor tiene incentivos para decidir cooperar o no cooperar, para seguir las reglas de uso de un bien común, pues ante la posibilidad de que el otro rompa las reglas le resultaría más fácil no cooperar (Dawes 1973).

La lógica de la acción colectiva hace énfasis en las dificultades que aparecen cuando se pretende alcanzar el bien común. Olson (1992) pone en duda que el beneficio común sea suficiente para que los individuos cedan en sus intereses individuales. Si bienes públicos o colectivos benefician a todos los miembros de determinado grupo, los individuos carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en la acción conjunta (Olson 1992, 204).

Los tres modelos se sitúan en las siguientes premisas: un modelo de individuo racional que pretende maximizar sus beneficios, la existencia de información completa, cálculos racionales que dificultan una acción colectiva eficaz y la posibilidad latente del “*free rider*”, o actores que se aprovechan de la acción colectiva sin aportar en su obtención (Ostrom 2011). Para Ostrom (2011), los tres modelos anteriores conducen a la coerción del Estado o a la propiedad privada como las únicas soluciones a los problemas de recursos de uso común, no niega que la regulación del Estado o del mercado es útil, pero en su lugar, propone que la gestión colectiva también es una alternativa que puede ser aplicada con éxito.

Ostrom (2013) contempla la idea de que los actores puedan resolver los problemas de recursos de uso común. Su marco, el Análisis de Desarrollo Institucional, parte de supuestos distintos a la teoría convencional de acción colectiva: Los individuos actúan de forma

racional, pero cuentan con información incompleta sobre ambientes altamente complejos y capacidades limitadas para razonar; la acción colectiva exitosa es posible en determinados arreglos institucionales (Poteete, Janssen y Ostrom 2012, 389); y las reglas de la propia comunidad y las interacciones entre actores juegan un papel preponderante en la resolución de problemas de acción colectiva (Ostrom 2013, 8).

El marco teórico propuesto por Elinor Ostrom (2010) relativo al Análisis del Desarrollo Institucional (ADI) analiza la acción colectiva a partir de las interacciones de los actores y cómo es que para lograr acuerdos se realizan arreglos institucionales. Toma la idea de que las personas actúan de manera racional, pero que esa racionalidad es limitada, porque no se cuenta con la información completa que le permita racionalizar de manera adecuada su decisión y a ello se debe que continuamente se tomen decisiones precarias.

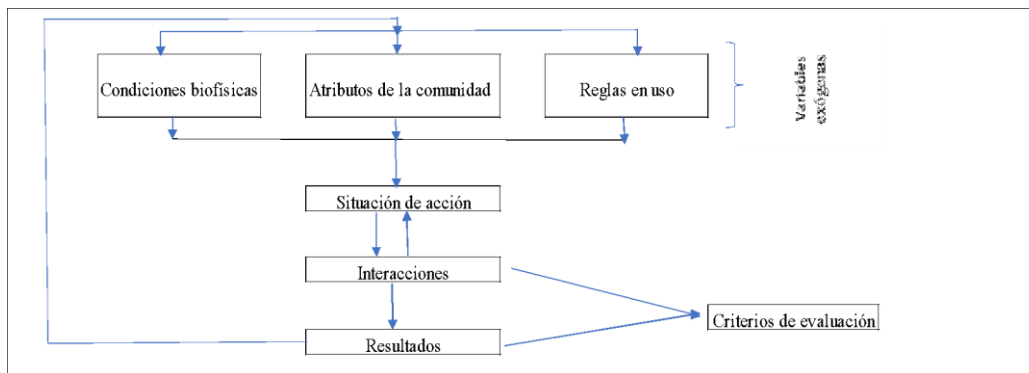
La acción colectiva es el proceso mediante el cual se coordinan los actores para lograr arreglos institucionales que beneficien a la mayor cantidad de personas durante un espacio de tiempo prolongado. Supone que esta acción colectiva existe y puede ser exitosa, cuando cada uno de los actores cede ante la necesidad de los demás sin descuidar sus intereses propios. Considera también el contexto en el que se desarrolla la acción colectiva tomando en cuenta las reglas de la comunidad y la existencia de mecanismos para la resolución de conflictos.

El Análisis del Desarrollo Institucional (ADI) pretende identificar los principales tipos de variables estructurales que están presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro (Ostrom 2010, 29).

Aunque el ADI fue desarrollado para analizar las interacciones de los actores y los arreglos institucionales en los bienes de uso común que en su mayoría constituían recursos naturales, últimamente el marco puede ser utilizado para identificar los elementos de las interacciones en cualquier ámbito social, el requisito continúa siendo los arreglos institucionales, las situaciones en las que se dan estos arreglos y la existencia de actores que interactúen en esa institucionalidad. En estas circunstancias podemos identificar la forma en que los actores se relacionan para lograr un beneficio común.

El ADI realiza procesos para identificar los elementos de interacción y con ello realiza predicciones sobre cómo el comportamiento de los actores influirá en el resultado. Para Ostrom (2013, 99) los arreglos institucionales existen cuando se “identifica una situación de acción, patrones resultantes de interacciones y resultados y una evaluación de estos resultados”. A partir de la identificación de los elementos de la interacción y de los arreglos institucionales se pueden prever los resultados de la política, sea del tipo que sea, y de esta manera se pueden identificar las falencias de que es objeto.

Figura 1. Marco de análisis y desarrollo institucional



Fuente: Datos de Potete, Janssen y Ostrom 2012

Los individuos interactúan en la situación de acción, misma que se compone de siete atributos: los participantes, son los actores que se encuentran en palpable acción colectiva, sean personas físicas o morales; las posiciones, que es el lugar que adoptan cada uno de los actores frente a la acción colectiva; los resultados, que es lo que se observa después de que los actores hayan interactuado; la conexión de los actores y los resultados, la forma en que el rol de los actores afectó el resultado; el control de las participaciones, la capacidad de los actores de tomar decisiones; la información y los costos y beneficios de los resultados.

Como vemos, el papel de los actores es imprescindible, es imposible pensar una acción colectiva en la que no se identifiquen a los participantes. Estas situaciones de acción o de interacción de actores, está dado por las reglas en uso de cada uno de los participantes, de las características de la comunidad y del contexto en el cual se desarrolla la interacción. El motivo por el cual se toman en cuenta las reglas en uso y los atributos de la comunidad es para hacerla sostenible en el tiempo. Esta idea tiene su fundamento en el hecho de que al ser reglas de uso cotidiano no representará adecuación alguna.

Las reglas de uso, que se definen como todas aquellas de uso cotidiano, sean formales o informales, se dividen en siete tipos: de límites, que se refieren a la aceptación o la exclusión de participantes; de posición, dependiendo de la posición de los actores, se identifica cuántos pueden adoptar la misma posición; de elección, determinan las actividades de la situación de acción; de información, establecen la forma de comunicación de la información; de alcance, se prevén los resultados que puedan afectarse con cada una de las decisiones tomadas; de agregación, la manera en la que las reglas serán aplicadas según los resultados obtenidos; y las de pagos, determinan de qué manera se distribuirán los costos o beneficios obtenidos. Una vez que se tienen identificados los elementos del ADI, tanto los de la situación de acción como las variables exógenas, se puede hacer la predicción de los resultados que se basará en las inferencias sobre los posibles resultados de los arreglos institucionales y de la información completa o incompleta con la que cuentan los actores. A partir de los resultados que se vayan arrojando, es posible que los actores cambien de estrategia para el logro de mejores resultados, en todo caso seguirá siendo predictivo (Ostrom 2010, 35).

El ADI intenta identificar las combinaciones de variables que arrojarán mejores resultados. El aumento en la comunicación de los actores y la cooperación reduce la incertidumbre y propicia la existencia de confianza entre todos y otorga mayor importancia a la autoorganización. Ostrom afirmó que “un grupo autoorganizado debe resolver el problema del compromiso sin un agente externo que lo haga cumplir; sus miembros deben promover el monitoreo de las actividades y estar dispuestos a imponer sanciones para mantener un alto nivel de cumplimiento” (2011, 99).

Para realizar la evaluación de los resultados de la interacción, se toman en cuenta los alcances en la eficiencia económica, que se refiere a la comparación entre costo-beneficio. Toma en cuenta la equidad fiscal para comprobar el balance y el aporte de los individuos. La equidad redistributiva que hace referencia a que los resultados no solo beneficien a los participantes, sino que también beneficien a los que más necesita. La rendición de cuentas, que propicia que los acuerdos sean adaptables en el transcurso del tiempo, pero sobre todo sostenibles.

El marco del ADI se basa en ocho premisas básicas en las que se encuadran los principios de diseño que caracterizan a las instituciones de larga duración de los Recursos de uso común (RUC), si bien el modelo se enfoca en los recursos de uso común, sus principios se basan en los modelos de organización y autoorganización, mismos que pueden ser adoptados en otros

ámbitos sociales independientes de los RUC. Estas organizaciones tienen una visión del mundo establecida en las reglas formales e informales de la comunidad en que habitan, a las que les otorgan legitimidad.

El ADI sirve para explicar los mecanismos de larga duración, basándose en la aplicación de sus ocho premisas de diseño.

El ADI considera que es posible alcanzar arreglos institucionales más eficientes cuando se toma en cuenta a la comunidad y sus propias normas, pues de ese modo se reducen los costos y se aumentan las probabilidades de que el arreglo institucional se sostenga a lo largo del tiempo (Poteete, Jansen y Ostrom 2012, 428).

Principios de diseño característicos de instituciones de larga duración		
No.	Principio	Descripción
1	Límites claramente definidos	Los individuos o las familias con derecho a extraer unidades de recursos del sistema del RUC deben estar claramente definidos, al igual que los límites del propio sistema de recursos.
2	Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales	Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que requieren trabajo, materiales y/o dinero.
3	Arreglos de elección colectiva	La mayoría de los individuos afectados por las reglas operacionales pueden participar en su modificación.
4	Monitoreo	Los monitores que vigilan de manera activa las condiciones del sistema de RUC y el comportamiento de los apropiadores, rinden cuentas a ellos o son los propios apropiadores.
5	Sanciones graduadas	Los apropiadores que violan las reglas operacionales reciben sanciones graduales (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, por funcionarios que rindan cuentas a los apropiadores, o por parte de ambos.
6	Mecanismos para la resolución de conflictos	Los apropiadores y sus autoridades tienen acceso rápido a instancias locales de bajo costo para resolver conflictos entre los

		apropiadores, o entre ellos y los funcionarios.
7	Reconocimiento de mínimos de derechos de organización	Los derechos de los apropiadores para constituir sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas. Y para los RUC que forman parte de sistemas más amplios
8	Entidades anidadas	Las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de instituciones anidadas

Fuente: Datos tomados de Ostrom 2011, 165

1.2. Metodología de la investigación

Pretendemos abordar la investigación desde la perspectiva cualitativa, sin dejar de considerar la taxonomía en la que se ha intentado clasificar. El análisis descriptivo, pretende proporcionar una imagen de lo que sucede y cómo sucede un acontecimiento determinado, pero ofrece una contextualización y problematización limitada. El análisis interpretativo tiene el propósito de explicar lo que está detrás del comportamiento de las personas sujetas a investigación, en este tipo de estudios puede realizarse el análisis de contenido mediante inferencias, y se prueban o niegan hipótesis (Amezcuca y Gálvez 2002, 426).

El análisis interpretativo es el que se adecua al objetivo de esta investigación pues mediante ella pretendemos contestar la pregunta de investigación para determinar cómo influyen los arreglos institucionales entre el Estado y la comunidad indígena en la continuidad de los proyectos productivos. Al igual que aceptar o negar la hipótesis que nos planteamos al decir que en los proyectos en donde la organización comunitaria impera en los arreglos institucionales, los proyectos son perdurables en el tiempo, y por el contrario, cuando la institucionalidad estatal se impone a la organización comunitaria indígena los proyectos tienen un período de vida corto.

1.2.1. Estudio de caso y método de recolección de datos

La investigación del estado de choque que se produce en la organización comunitaria indígena y la institucionalidad estatal en la implementación de proyectos productivos la abordaremos a través del estudio de caso. Para Yin, el estudio de caso es “una investigación empírica que

estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes” (1994, 13).

Para dar certeza a la información recabada debemos tomar en cuenta la validez de los datos encontrados. Existen cuatro tipos de validez que hacen más creíbles la información: la validez de constructo, la validez interna, la validez externa y la fiabilidad. La primera otorga validez a la forma de medir los conceptos operacionalizados, para aumentar la validez de constructo. Yin (1994) propone utilizar más de una fuente de evidencia o bien hacer una cadena de evidencia que consiste en la certeza de que el lector de la investigación será capaz de rastrear el proceso en cualquier dirección, desde las preguntas hasta las conclusiones o desde las conclusiones a las preguntas, asegurándose de que ninguna información se pierda. La segunda se refiere al grado de correlación o relación en las inferencias, que se pueda argumentar que X causó Y, más no causa de otra variable. La tercera tiene que ver con la capacidad de poder generalizar los hallazgos a otros casos, de trabajar con una muestra lo suficientemente representativa que nos permita creer que esa situación se replicará de la misma forma en los aspectos no observados. La cuarta posee la capacidad de que el mismo estudio puede repetirse y obtener los mismos resultados. La fiabilidad de las mediciones, la forma en la que se operacionalizó la validez de constructo determinará la fiabilidad de la investigación (Yacuzzi 2005, 20).

El diseño de investigación que utilizaremos será el estudio de caso para poder contrastar los datos empíricos que arroje nuestra investigación con los planteamientos teóricos. De esta manera, podremos responder nuestra pregunta de investigación, aceptando o rechazando la hipótesis planteada. El estudio de caso nos permitirá observar las variables de interés, así como la concatenación de las entrevistas y observación participante que contrastarán los planteamientos teóricos. De acuerdo con los objetivos y pregunta de investigación, se definió que la estrategia metodológica se enmarca en un estudio instrumental de caso con fines explicativos.

Del mismo modo, iremos sistematizando una cadena de evidencia, en donde contaremos la secuencia de la recolección de la evidencia. Para el análisis de los resultados obtenidos que enlacen la evidencia empírica con los planteamientos teóricos utilizaremos la técnica de emparejamiento de patrones (Yin 2003, 23). La postulación de esta estrategia consiste en comparar los datos de la evidencia recolectada con los postulados teóricos.

La metodología por adoptarse para el levantamiento de los datos será la observación participante. Según Marshall y Rossman (1989) la observación puede ser entendida como “la descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado”. Durante el trabajo de campo el investigador, se adentra en la forma de comportamiento y de relaciones de los miembros de la comunidad con el propósito de tomar una “fotografía escrita” del panorama que observa (Erlandson *et al.* 1993).

La observación participante permite a los investigadores verificar definiciones de los términos que los participantes usan en entrevistas, observar eventos que los informantes no pueden o no quieren compartir porque el hacerlo sería impropio, descortés o insensible, y observar situaciones que los informantes han descrito en entrevistas, y de este modo advertirles sobre distorsiones o imprecisiones en la descripción proporcionada por estos informantes (Marshall y Rossman 1995 citado en B. Kawulich 2005, 4).

Otro de los aspectos que hacen importante a la observación participante es que agrega validez a la información que se obtiene porque permite al investigador comprender mejor los comportamientos de las personas y los mecanismos que utilizan en la toma de decisiones. Agrega validez a otras formas de recolección de información como entrevistas o encuestas, e incluso usando métodos cuantitativos, aunado a que permite sistematizar las interrelaciones de los integrantes de la comunidad.

La entrevista se utiliza para obtener información detallada de un tema en particular donde el entrevistador pregunta y el entrevistado responde desde la perspectiva en la que concibe la realidad de un acontecimiento (Fontana y Frey 2005).

(...) la entrevista de investigación es por lo tanto una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental, no fragmentada, segmentada, precodificado y cerrado por un cuestionario previo del entrevistado sobre un tema definido en el marco de la investigación (Alonso 2007, 228 citado en Vargas 2012, 124).

La entrevista y la observación participante serán los mecanismos para la recolección de datos. Ambas son complementarias pues mientras la primera nos proporcionará la información individualizada sobre la existencia de arreglos institucionales en la implementación de los

proyectos productivos, la segunda nos abrirá el panorama a cómo las decisiones fueron tomadas, basándonos en la premisa establecida en nuestra hipótesis sobre la preponderancia de la institución estatal o de la organización comunitaria indígena.

El estudio de caso consiste en analizar el programa para el mejoramiento de la producción y productividad indígena (PROIN 2015) implementado por la CDI en las poblaciones indígenas que cuenten con una población de 40% o más de habitantes indígenas. En la implementación del PROIN es posible observar la interacción de la institucionalidad estatal representada en este caso por la CDI y por asuntos indígenas municipal, con la organización comunitaria indígena representada por la autoridad local de cada una de las comunidades indígenas beneficiarias.

Durante la implementación podemos observar el estado de choque que se genera al intentar sobreponer una institucionalidad sobre la otra, ya sea que la organización comunitaria indígena sea la preponderante en la implementación o bien sea la institucionalidad estatal. Es este el objetivo de la investigación, el observar cómo se comporta la organización comunitaria indígena en la implementación de los proyectos productivos, así como las medidas que adopta la institucionalidad estatal para hacerle frente a las problemáticas que se le presenten, y en qué medida la resolución de estos conflictos se desahoga siguiendo la línea estatal o se permiten mecanismos de resolución propios de las localidades indígenas.

En ese sentido, el estudio de caso estará centrado en el análisis de la implementación de los proyectos productivos, indudablemente los efectos de estos pueden ser observables en los resultados del proyecto, pero consideramos que los mecanismos de coordinación entre las dos institucionalidades, así como las mecánicas en la resolución de conflictos puede darnos respuesta sobre los posibles resultados del proyecto. La implementación se torna en un nodo importante, pues en ella se ventilan todos los problemas, las falencias del proyecto, pero también la forma en la que las institucionalidades se ponen de acuerdo para lograr la implementación de los proyectos productivos en las localidades indígenas y de qué manera se logran los arreglos institucionales que agregan sostenibilidad a los proyectos.

La investigación girará en torno a los proyectos que se han sostenido en el tiempo desde su implementación, como lo son los proyectos productivos implementados en las localidades de Escuatitla, Cerro de la Cruz, La Esperanza, La Soledad, Frijolillo y El Potrero, en donde es

posible observar primero la permanencia del proyecto en la comunidad, así como los arreglos institucionales entre la comunidad indígena y la institucionalidad estatal para la implementación de los proyectos.

1.2.2. Justificación del Estudio de caso

El Estado Mexicano desde hace varias décadas busca consolidar un gobierno incluyente, por ello ha incorporado políticas y programas para fortalecer la inclusión de grupos vulnerables como es el caso de los indígenas (CDI 2012). Con ese propósito, en 1948 crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) cuyo objetivo estaba centrado en disminuir los rezagos sociales en los que se encontraba la población indígena por medio de la acción conjunta con las demás instituciones públicas y de gobierno. Aunado a eso, con la conformación del INI se consolidaba, al menos en normativa, la posibilidad de que los pueblos y las comunidades indígenas se insertaran en la vida política, económica y de desarrollo a nivel nacional (2012). Entre 1970 y 1976 se crean centros de coordinación en las regiones indígenas para tener mayor acercamiento con las poblaciones. En esos mismos años, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, se instalaron albergues escolares y se impartieron talleres de oficios como carpintería, ladrillerías, herrerías y panaderías. En 1977 el Estado comienza a entender que los pueblos originarios poseen conocimientos ancestrales diversos, por lo que la relación entre comunidad y Estado se dificulta. Lo primordial es mantener relaciones estables entre estos dos grandes actores, incluyendo a los pueblos indígenas en la vida social y política del gobierno con el respeto de la cultura y tradiciones. Como respuesta, se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) para la realización de estudios específicos de cada uno de los grupos indígenas que habitan el territorio nacional (CDI 2012).

Posteriormente, en 1990 se pusieron en marcha programas destinados a la mejor atención de los grupos indígenas: programa de justicia, fondos de solidaridad para el desarrollo, programa nacional de lenguas indígenas, apoyo al patrimonio cultural y programa de investigaciones a través del CIESAS (CDI 2012, 26). El avance en la atención de los indígenas fue arduo, sin embargo, era necesaria la participación de este sector, pues solo de esta forma se podrían producir estrategias de atención que emanaran de las necesidades la propia población objetivo.

1.2.3. Del PROIN

En la implementación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) podemos observar los arreglos institucionales y los desencuentros entre institucionalidad estatal y organización comunitaria indígena ya que el programa se implementa de forma jerarquizada y requiere de la coordinación de diversas instancias para su implementación, aunado a que es posible observar en ellas la forma en la que las controversias se resuelven y poder deducir si la hipótesis planteada resulta cierta o puede ser falseada.

El Plan Nacional de Desarrollo sienta las bases del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 (CDI 2014), de donde nace el PROIN que se realiza a través de la implementación de proyectos productivos en localidades indígenas que cuenten con un 40% o más de habitantes indígenas (PROIN 2015). El propósito es incentivar la productividad indígena y con ello el mejoramiento de los ingresos monetarios y no monetarios de la población.

Por ser el PROIN un programa con financiamiento del gobierno federal, se rige por medio de reglas de operación en donde se enmarca su forma de actuación. Otorga apoyos a la población indígena organizada en grupos de trabajo o sociedades de productores para el desarrollo de actividades productivas sostenibles que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida. Brinda asistencia técnica permanente y necesaria para que los grupos beneficiados logren la consolidación de sus objetivos (PROIN 2016), y realiza eventos para dar a conocer los bienes o servicios que se producen y así expandir el mercado.

El PROIN se divide en diferentes aristas según la población objetivo. Existen proyectos productivos destinados únicamente al apoyo de las mujeres indígenas con el propósito de incentivar su economía en una perspectiva de género. También se benefician proyectos productivos comunitarios, que están destinados al mejoramiento de la calidad de vida de la localidad en general. Del mismo modo, se financian proyectos de turismo de naturaleza que tienen como objeto apoyar la publicidad de los lugares turísticos indígenas incentivando el comercio local. Para la asistencia técnica de cada uno de los proyectos, el monto no debe estar por encima del 10% del total percibido. La asistencia técnica se brinda durante y después de la instalación del proyecto y para la “resolución de problemas normativos, organizativos, técnicos, operativos, administrativos y de comercialización del proyecto” (PROIN 2015, 8).

En cuanto a los apoyos complementarios para el Desarrollo Indígena, que tienen por objeto brindar formación y capacitación para fortalecer las “capacidades de la población indígena en materia organizativa, formativa, de autogestión, de planeación participativa, elaboración de proyectos, enfoque de género y liderazgo, entre otros” (PROIN 2015, 10), se pueden brindar apoyos complementarios a las actividades que estén destinadas al logro de los objetivos planteados.

La organización comunitaria, la capacitación y el acompañamiento, la contraloría social y la planeación participativa; los proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior; estudios, investigaciones, levantamiento de información socioeconómica y acciones y servicios relacionados con la actividad productiva, que contribuyan de manera directa a mejorar, orientar o potenciar las inversiones del programa para incrementar el impacto económico de las mismas... (PROIN 2015, 10).

Los proyectos de mujeres indígenas y proyectos comunitarios están destinados a fomentar las actividades agrícolas, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola, agroindustrial, artesanal, de servicios. Además, apoya a los indígenas mayores de edad que conformen grupos de mínimo 5 integrantes para que se inserten en proyectos que productivos que les permitan el mejoramiento de sus ingresos monetarios y no monetarios.

Impulsen el potencial productivo/alimentario de traspatio o el auto abasto; estén orientados a satisfacer las necesidades de alimentación, nutrición y/o bienestar de las familias indígenas; promuevan el aprovechamiento y uso apropiado de los recursos naturales a través del impulso de la agro-ecología en los proyectos agrícolas y el manejo alternativo en el caso de los pecuarios; que promuevan mejorar las condiciones de higiene, salud y nutrición de las familias beneficiadas, así como el acceso a recursos como la energía y el ahorro de tiempo libre en el trabajo doméstico, entre otros (PROIN 2015, 5).

1.2.4. Del proceso de implementación del PROIN

Desde su implementación, se realiza la apertura de ventanillas de atención en donde se registran las solicitudes de los aspirantes a recibir financiamiento para la consolidación de proyectos productivos. Una vez que se reciben las solicitudes en las delegaciones estatales o regionales de la CDI, se corrobora que los solicitantes cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación del programa, también se realiza un estudio de campo para verificar

que la sociedad productiva se encuentre constituida o que se haya conformado el grupo organizado, una vez hecho esto se procede a la liberación del recurso (PROIN 2015).

El proceso de selección que va desde la apertura de las ventanillas para la recepción de las solicitudes hasta la liberación del recurso representa toda una odisea para el productor indígena. Por un lado, la CDI emite las convocatorias vía electrónica y aunque en la mayoría de las localidades indígenas cuentan con energía eléctrica, existen muchas otras que no tienen acceso a este servicio por lo que la información no llega a todas las personas susceptibles de participar. Por otro lado, a pesar de que la CDI transmite la misma convocatoria de manera radiofónica, toda la papelería que se requiere debe descargarse del internet, cuestión que dificulta aún más esta labor.

Ante esta problemática, la CDI se coordina con las presidencias municipales que cuenten con población indígena y que reúnan los requisitos para ser susceptibles de financiamiento de proyectos productivos. En los municipios con presencia de población indígena se abre una instancia encargada única y primordialmente de la gestión de apoyos y proyectos para este sector que se denomina “asuntos indígenas” o “gestores indígenas”. Ahora bien, la CDI, por medio de asuntos indígenas da a conocer el catálogo de beneficios en las localidades indígenas.

De esta manera, los encargados de asuntos indígenas llegan a las localidades y dan a conocer los tipos de apoyo que ofrece la CDI. Esta instancia es muy importante porque es quien finalmente realiza el acompañamiento de las personas interesadas en la adquisición de financiamiento, ayudan con asistencia técnica y administrativa para la presentación de las solicitudes. En ese sentido, es significativa la relación entre las localidades indígenas y las autoridades municipales, pues se convierte en una de las únicas alternativas para solicitar los apoyos de la CDI.

Aparte de hacer llegar la información de manera eficiente, otro de los beneficios de este departamento, es la cercanía que se tiene con la población. La CDI establece coordinaciones regionales en zonas céntricas, lo que muchas veces representa una lejanía de hasta 5 o 6 horas de las localidades indígenas. En general, la coordinación que se realiza entre los grupos organizados o sociedades productoras y el departamento de asuntos indígenas se vuelve

imprescindible para la presentación de solicitudes. Del mismo modo, es de vital importancia la coordinación entre el municipio y la CDI.

Entonces, las interacciones entre los grupos organizados o sociedades productoras de las comunidades indígenas y el Estado (representadas en este caso por asuntos indígenas municipal y la CDI), se convierte en el punto clave para la implementación de los proyectos productivos. Sin los arreglos institucionales que permiten la coordinación entre estos actores, la implementación y posterior consolidación de los proyectos se tornaría caótica.

Debido a que el programa ha sido diseñado de manera jerarquizada y, por ende, debe transitar del gobierno federal al estatal, luego al municipal para coordinarse con la CDI y finalmente llevarlo a las comunidades, por lo que existen desfases en la política que se refleja en los mayores o menores resultados que obtiene. La brecha entre los objetivos y los resultados obtenidos de la política tiene que ver con la desinformación sobre el contexto en que habita y se desenvuelve la población objetivo tal y como lo manifiesta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en su estudio de evaluación del diseño de la política (CONEVAL 2015).

El desconocimiento de los usos, costumbres, tradiciones y de las necesidades que tiene la comunidad indígena limita los resultados de los proyectos que se implementen. Al desconocerse el contexto, se desconocen también los problemas sociales que más urgen ser atendidos. El programa es omiso en realizar evaluaciones en los resultados para verificar de qué manera estos proyectos han contribuido en el desarrollo de las comunidades indígenas. El CONEVAL ha realizado evaluaciones del diseño del PROIN, si bien el diseño es importante, igual de importantes son los resultados que se obtienen de ella. Es imposible en este momento realizar una evaluación de impacto por la reciente implementación, pero podremos obtener un panorama al mirar los mayores o menores resultados que se obtienen y determinar sus alcances.

1.2.5. Contexto de la comunidad

Los arreglos institucionales que se dan entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena son observables en la implementación de los proyectos productivos de la CDI dentro del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad indígena. En ella, es posible observar la medida en la que el Estado (CDI y Asunto Indígenas

municipal) se coordina con la organización comunitaria para llegar a acuerdos. Para que el proyecto pueda ser implementado deben existir acuerdos per se.

La discordancia entre las dos institucionalidades la observaremos en la implementación de los proyectos productivos en el Municipio de San Martín Chalchicautla, San Luís Potosí, México, en donde los índices de pobreza son elevados, por lo que la implementación del PROIN representa una buena alternativa contra la lucha por la erradicación de la pobreza. Otro de los motivos por el que se eligió realizar la investigación en este municipio fue que los beneficiarios de los proyectos, según información de la propia delegación regional, han sido acreedores a financiamiento adicional por el “éxito” que presentaron con el primer financiamiento e incluso han sido acreedores de Proyectos Productivos en modalidades distintas al PROIN.

Capítulo 3

Resultados

El estudio de caso se realizó en el Municipio de San Martín Chalchicuatla, San Luis Potosí, México, y de acuerdo con la información obtenida de la coordinación zonal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas (CDI) con sede en Tampacán, San Luis Potosí, existen siete localidades en las que los proyectos productivos del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PROIN) siguen vigentes desde el año 2015. Al acudir a estas localidades, nos dimos cuenta de que solo seis de los siete proyectos continuaban trabajando. Procedimos a extraer la información necesaria para nuestra investigación, encontrando los siguientes resultados.

1.1. Contextualización de los proyectos productivos

La siguiente información se obtuvo de las entrevistas realizadas, en algunos casos, a las autoridades comunales de las localidades en donde se implementaron los proyectos, y en otros, en entrevista a las integrantes de los seis proyectos productivos a investigar, en donde se recabaron los datos sobre la implementación del proyecto, la razón social, el número de integrantes y la forma en la que se habían organizado.

Proyecto 1.- Papelería en la localidad de Escuatitla

La localidad de Escuatitla está considerada como comunidad de alta marginación por la CDI, se localiza a aproximadamente 5 kilómetros de la cabecera municipal de San Martín Chalchicuatla. El proyecto productivo que se implementó en este lugar consiste en una papelería⁷ y posteriormente se le adhirieron los abarrotes. Las autoridades han colaborado en todos los aspectos desde la implementación del proyecto. Las controversias se suscitaron durante la implementación del proyecto, pues en un inicio eran doce personas, pero dos no fueron susceptibles de apoyo porque eran menores de edad, una por desinterés y otra por problemas familiares. El proyecto era sostenible y se encontraba bien organizado (incluir fuente), razón por la que la CDI ofreció otro proyecto consistente en un cyber café. Los integrantes aceptaron, pero al implementarse, se dieron cuenta de que las computadoras no servían y nunca las hicieron funcionar. En la implementación de la tienda de abarrotes y de papelería, tuvieron conflictos con los encargados de la CDI y de asuntos indígenas porque no

⁷ Cuya razón social es “Escuáuitl”, que en lengua náhuatl significa “palo que sangra” (Traducido por el autor)

permitieron que las beneficiarias compraran libremente, sino que ya tenían arreglo con proveedores y solo recogieron el material. Durante la gestión, el proyecto estaba integrado por 16 personas, pero 2 no fueron susceptibles de apoyo porque eran menores de edad, una por desinterés y otra por problemas familiares. Actualmente consta de 4 integrantes mujeres, los demás integrantes decidieron salirse porque el proyecto no generaba suficientes ingresos que correspondiera con el tiempo que se invertía.⁸

Proyecto 2.- Tienda de abarrotes en la localidad de Cerro de la Cruz

Cerro de la Cruz se encuentra registrada como de alta marginación en la estadística de la CDI, es una localidad que se encuentra a aproximadamente 20 kilómetros al oeste de la cabecera municipal. En esta localidad se implementó el proyecto productivo consistente en una tienda de abarrotes, aunque en un inicio fue papelería, cuya razón social es “Las mariposas”. El proyecto se ha sostenido desde el 2010, han recibido tres financiamientos para el proyecto, sin embargo, la tienda se encuentra prácticamente vacía. El proyecto estaba conformado por 8 integrantes, pero a partir de enero de 2018 la presidenta del grupo desistió. El proyecto fue gestionado por uno de los miembros de la comunidad, situación por la que enfrentó la negativa de las autoridades comunitarias para otorgarle el aval necesario para la implementación del proyecto, pero al final una de las autoridades aceptó a firmar los documentos. Lo observado en la localidad tuvo más sentido cuando las autoridades de la localidad refirieron que estaban en desacuerdo con el proyecto porque el grupo era solo una simulación, porque el que en realidad se beneficiaba de él era el esposo de la tesorera, quien había tenido acceso a los tres financiamientos y que continuamente iba a la tienda. Además de que a las integrantes les daba un pago mínimo y él se quedaba con todas las ganancias.⁹

Proyecto 3.- Papelería y Tienda de Abarrotes en la localidad de El Frijolillo

La localidad de El Frijolillo se encuentra catalogada como de alta marginación, se localiza a aproximadamente 20 kilómetros al este de la cabecera municipal. El proyecto que se implementó fue el de una papelería, pero al poco tiempo se dieron cuenta que no era rentable, por lo que se implementó también una tienda de abarrotes,¹⁰ a pesar de que solo han recibido un financiamiento su tienda de abarrotes se encuentra bien surtida y las señoras se han

⁸ Doris Cruz, Tesorera del Proyecto 1, en conversación con la autora, marzo de 2018.

⁹ Francisco Hernández Hernández, Juez Auxiliar de la comunidad de Cerro de la Cruz, Municipio de San Martín Chalchicuautla, S.L.P., en conversación con la autora, febrero de 2018.

¹⁰ Cuya razón social es “Ecuauitl”, que en lengua náhuatl significa “planta de frijol” (traducido por mí)

organizado de una manera admirable. Durante la implementación del proyecto y específicamente durante la construcción del local, tuvieron muchos conflictos con algunos miembros de la comunidad. Los vecinos incómodos argumentaban se les estaba quitando espacio de calle para usarlo en la construcción. Sin embargo, estos argumentos no tenían fundamento, además de que el local se encuentra construido encima de un escurrimiento de agua. La situación con los vecinos incómodos fue más allá de las palabras y en varias ocasiones las beneficiarias denunciaron ante las autoridades comunales que les arrojaban piedras por las ventanas, cortaban los cables de energía eléctrica y que habían intentado meterse a la tienda. En ese sentido, las autoridades comunitarias al ver que el problema trascendía más y más y para evitar entrar en confrontación con los vecinos incómodos y temiendo no ser imparciales (ya que la mayoría son familiares consanguíneos hasta antes del tercer grado, o familiares por afinidad) decidieron denunciar estos hechos ante la Agencia del Ministerio Público quien sancionó el incidente con una amonestación. El proyecto se encuentra integrado por 8 personas, aunque estas personas no son las mismas que implementaron el proyecto, sino que han ido incorporándose con el paso del tiempo. Este proyecto tiene la cualidad de que siete de sus integrantes son monolingües, incluido el comité directivo, solo una de ellas es bilingüe y desempeña el papel de traductor.¹¹

Proyecto 4.- Papelería y tienda de abarrotes en la localidad de La Soledad

La localidad de La Soledad se encuentra dentro de las localidades consideradas como de alta marginación, está ubicada a aproximadamente 18 kilómetros al este de la cabecera municipal. El proyecto que se implementó fue el de papelería, pero posteriormente se incorporó el de abarrotes.¹² En todo momento las autoridades comunitarias han apoyado el proyecto, no tienen inconvenientes en firmar o sellar documentos. Durante la implementación del primer y segundo proyecto estaba integrado por 17 personas, pero diez de ellas decidieron retirarse por ser analfabetas, lo que las imposibilitaba llevar el control de los ingresos y egresos en los libros de contabilidad, la tienda se encuentra trabajando bien, está surtida y con clientes que acuden continuamente a comprar. El inconveniente que encontré también es que las señoras no participan mucho, la única que me aportó toda la información fue la presidenta del grupo.¹³

Proyecto 5.- Apicultura en la localidad de La Esperanza

¹¹ María Martina Hernández, presidenta del Proyecto 3, en conversación con la autora, marzo de 2018.

¹² Cuya razón social es “Iseltij”, que en lengua náhuatl significa “solitas” (traducido por mí)

¹³ María Inés Hernández Cruz, presidenta del Proyecto 4, en conversación con la autora, marzo de 2018.

La localidad de la Esperanza está considerada como de alta marginación, y se localiza a aproximadamente 25 kilómetros al este de la cabecera municipal. El proyecto que se implementó es el de apicultura, la razón social del proyecto es “Chapis”. Durante las visitas informativas para la implementación del proyecto el grupo estaba conformado por 20 integrantes, pero a raíz de que el proyecto que se gestionó fue el de cría y engorda de cerdos y el que se implementó fue de apicultura, el número de integrantes se redujo a 11. El grupo está muy organizado, sin embargo, manifiestan que no han obtenido ninguna ganancia porque las colmenas murieron. Resultó difícil que contestaran a las preguntas de la entrevista y pude observar que no tenían conocimiento acerca del proyecto. Una de ellas mencionó que todo lo había hecho la CDI incluso la compra de las colmenas, que ellas no estaban enteradas de ningún trámite y que solo habían firmado los papeles.¹⁴

Proyecto 6.- Cría y engorda de borregos en la localidad de El Potrero

La localidad de El Potrero se encuentra ubicada a unos 15 kilómetros de la cabecera municipal y está catalogada como de alta marginación. En esta localidad se implementó el proyecto de cría y engorda de borregos, cuya razón social es “Borregos pintos”. Para la implementación el proyecto contaba con ocho integrantes, pero actualmente cuenta con siete. El proyecto marcha bien y se nota la organización con la que se conducen. Las autoridades las han apoyado en todo momento con la firma de papelería. Al recibir el proyecto de borregos se emocionaron mucho porque les dijeron que las borregas para la cría eran “cuateras” es decir que parían dos borregos por camada. Les otorgaron hembras y un semental que murió y tuvieron que adquirir otro financiado por el grupo. Las primeras dos camadas fallecieron porque no habían tenido el cuidado adecuado, pero no por negligencia sino por falta de capacitación. Al principio trabajaban en grupo, pero posteriormente se dividieron los animales para cuidarlos de manera individual por la sobrepoblación. Comentaron que hasta el momento no han obtenido ganancias porque una de las reglas del proyecto es que las crías no se pueden vender hasta pasados 5 años de iniciado el proyecto.¹⁵

Para facilitar la identificación de cada proyecto en virtud de la dificultad en los nombres de las localidades, a partir de este momento denominaremos a cada una de las localidades como proyectos enumerados. Cuando nos refiramos a Escuatitla, la identificaremos como “Proyecto 1”, en el caso de Cerro de la Cruz la identificaremos como “Proyecto 2”, El Frijolillo pasa a

¹⁴ Elvira Álvarez Hernández, presidenta del Proyecto 5, en conversación con la autora, marzo de 2018.

¹⁵ Floriberta Lorenzo Hernández, presidenta del proyecto 6, en conversación con la autora, marzo de 2018.

ser “Proyecto 3”, La Soledad “Proyecto 4”, La Esperanza “Proyecto 5” y El Potrero “Proyecto 6”.

1.2. Elementos de investigación

Los resultados del caso de estudio consistente en las entrevistas y observación participante realizadas en el municipio de San Martín Chalchicuatla, San Luís Potosí, México con el propósito de comprobar o desechar la hipótesis de que la sostenibilidad de los proyectos productivos del PROIN se debía a que la organización comunitaria se superponía a la institucionalidad estatal, estuvieron encuadradas en los elementos teóricos que plantea Ostrom (2011, 165) en su marco de Análisis de Desarrollo Institucional.

El ADI pretende identificar los principales tipos de variables estructurales que están presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro (Ostrom 2010, 29). Lo que Ostrom (2010) clasifica como variables exógenas encontramos las condiciones biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas en uso mismas que se encuentran en una situación de acción en donde los actores interactúan y producen los resultados que serán considerados en los criterios de evaluación. Los elementos fueron analizados en el estudio de caso consistente en la implementación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena en el Municipio de San Martín Chalchicuatla. La CDI nos facilitó la base de datos en el cual constan los proyectos productivos que se encontraban vigentes hasta diciembre 2017, haciéndome saber que en el presente año aún no habían realizado visitas para corroborar la permanencia de los proyectos (Ver anexo 1).

La base de datos daba fe de la presencia de siete proyectos productivos vigentes en las localidades de Ejido Domingo, El Frijolillo, La Soledad, La Esperanza, El Potrero, Escuatitla y Cerro de la Cruz. En ese sentido, basamos el estudio en seis de las localidades antes mencionadas excluyendo a Ejido Domingo por no encontrar el proyecto activo.

Para poder observar que la sostenibilidad de los proyectos productivos se debe a la superposición de la institucionalidad comunitaria indígena sobre la institucionalidad estatal se tomaron en cuenta tanto los atributos de la situación de acción como las variables exógenas. Si bien podemos observar como resultado la sostenibilidad de los proyectos, no estamos realizando una evaluación de los resultados sino únicamente mostrándolos. En este sentido, enumeramos los resultados encontrados durante la investigación de campo y la observación

participante. Comenzaremos primero con la caracterización del escenario de la acción para posteriormente conceptualizar las variables exógenas que se estudiaron y así poder observar los resultados.

1.2.1. Escenario de la acción

En el escenario de acción encontramos la situación de acción y la interacción. En los proyectos podemos observar que el escenario de acción es la implementación de los proyectos productivos a cada uno de los grupos beneficiarios. En esta situación de acción se da la interacción de los actores, que en el marco del ADI se consideran como “participantes”, tanto de los que pertenecen al Estado que actúan en la CDI o en Asuntos Indígenas municipal como los integrantes de la organización comunitaria indígena mediante sus representantes o los miembros de los grupos que operan los proyectos productivos.

En la situación de acción encontramos los aspectos resultantes de interacciones y resultados (Ostrom 2013, 99). En la implementación de proyectos productivos se dan los arreglos institucionales entre la organización comunitaria indígena y el Estado representado por la CDI por medio del promotor social o Asuntos Indígenas municipal. Para la implementación de los proyectos acuden los miembros de la CDI o de Asuntos Indígenas Municipal a promocionar los proyectos a las comunidades, se les da a conocer el catálogo de los proyectos y también se les informa sobre los requisitos a cumplir. Esto puede corroborarse porque en las entrevistas realizadas a los grupos beneficiados de las seis localidades, al cuestionarles sobre su acceso al programa respondieron unánimemente que supieron de los proyectos por personal de la CDI y en algunos por Asuntos Indígenas. Una vez que decidieron iniciar un proyecto tuvieron que llenar una serie de formatos para poder acceder, mismos que en su mayoría fueron elaborados por el propio personal del programa, en el llenado de estos formatos intervino la autoridad comunal para la validación del proyecto. Según personal de la CDI en caso de que un proyecto no sea validado por las autoridades comunales, el proyecto no puede ser implementado. Para la implementación de todos los proyectos observamos la misma situación de acción, con excepción del Proyecto 2, en donde por un lado el proyecto nació como iniciativa de un comunero de la localidad quien acudió personalmente a la CDI a realizar la solicitud, y por otro lado difiere de los demás pues en este las autoridades comunales se negaron en una primera instancia a firmar los formatos de validación argumentando que se oponían porque el proyecto había sido gestionado por un particular y que por ende, en caso de que ser otorgado solo beneficiaría a un grupo específico y no a la comunidad en su conjunto.

La situación de acción se compone de siete atributos que se encuentran presentes dentro de la interacción entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena, y que son: Participantes, posiciones, resultados, conexión acción-resultado, control de los participantes, información y costos y beneficios de los resultados (Ostrom 2010, 30).

El primer atributo, sobre los participantes, son los actores que enfrentan un problema de acción colectiva y que puede tratarse de individuos u organizaciones, encontramos a los participantes de los proyectos productivos del PROIN. Para poder distinguirlos, los dividiremos según la institución a que pertenecen, por un lado, los que pertenecen al Estado y por el otro los que están dentro de la organización comunitaria indígena.

Dentro de los que pertenecen al Estado encontramos primero a los que pertenecen a la CDI, dentro de los que están: Técnico de proyectos que se encarga de la aprobación de los proyectos productivos; resuelve los problemas que se susciten en los grupos beneficiados, entre ellos y las autoridades comunales y entre estos últimos y los promotores sociales. Esta situación fue corroborada en las entrevistas y observación participante pues los integrantes de los proyectos mencionaron que el técnico solo se presenta en caso de dificultades, sumado a lo que el mismo técnico mencionó en su entrevista, al decir que él acude a las localidades en auxilio del promotor social para la resolución de controversias¹⁶.

Otro de los participantes es el promotor social, que es la persona encargada de la operación de los proyectos, es el punto medular de la implementación. Es quien acude a las localidades a realizar la promoción de los proyectos, ayuda a los integrantes en el llenado de los formatos y en su posterior validación por las autoridades comunales. Una vez que cuenta con la documentación completa, acude a la oficina de la CDI para realizar el vaciado de los datos en un sistema informático establecido en donde el técnico realiza la revisión y en su caso la aprobación del proyecto, cuando el proyecto es aprobado, acude a la comunidad para informar sobre el resultado y comenzar con la gestión para la obtención de financiamiento. Una vez que el proyecto ha sido implementado acude periódicamente a supervisar su avance; puede intervenir como mediador para la resolución de controversias. Además, da seguimiento a los proyectos instalados con la finalidad de hacerlos susceptibles a un segundo o tercer apoyo con financiamiento. Las actividades que realiza el promotor social fueron recogidas en base a las

¹⁶ Roberto Martínez Ruiz, técnico evaluador de proyectos y responsable del PROIN en la CDI de Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

respuestas de las entrevistas de los beneficiarios de los proyectos, concatenado a lo dicho por el mismo promotor social¹⁷ y el técnico evaluador.

En cuanto al encargado de Asuntos Indígenas municipal, en cada uno de los municipios con presencia de población indígena, se cuenta con esta figura con el propósito de atender mejor las demandas de este sector de la población. La actividad que realiza el encargado de Asuntos Indígenas es similar a la del promotor social de la CDI, pues acude a realizar pláticas de información en las localidades y promocionar el catálogo de los proyectos que la CDI “oferta”, su actividad es la misma hasta que los formatos del proyecto debidamente validados por la autoridad comunal son entregados al promotor social de la CDI para que este lo ingrese en el sistema informático y pueda ser revisado por el Técnico.

Por otro lado, dentro de la organización comunitaria indígena encontramos a las autoridades comunales. En las comunidades indígenas existe un grupo de autoridades elegidos mediante asamblea,¹⁸ que son quienes representan a la comunidad y a sus habitantes. Según la Ley Agraria (2018),¹⁹ los ejidos y comunidades cuentan con una mesa directiva que se divide según sus atribuciones en: Comisariado de bienes comunales, consejo de vigilancia y delegado comunal; y se agrega la figura del juez auxiliar en atención a la Ley de Justicia Indígena y Comunitaria del Estado de San Luis Potosí (2014).²⁰ Cada uno de ellos, conoce de un tipo específico de situaciones, aunque para la toma de decisiones se reúnen en consejo y deciden de forma plenaria. La actividad que desempeñan las autoridades comunales tiene gran importancia, pues según lo manifestado por personal de la CDI durante la entrevista, para que un proyecto productivo pueda ser implementado, se requiere de la previa autorización de las autoridades comunales, en caso de no contar con este, el proyecto no es susceptible de instalación.

En el caso de los seis proyectos que se investigaron, cinco de ellos cumplieron fehacientemente con este requisito, sin embargo, el proyecto 2 no contó, en un principio, con el aval de las autoridades comunales porque el proyecto fue solicitado a nombre de un

¹⁷ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018

¹⁸ Autoridad máxima de una comunidad (Art. 21 de la Ley Agraria).

¹⁹ Ley Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, última reforma de 25 de junio de 2018.

²⁰ Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial del Estado el 29 de septiembre de 2014.

particular y no de la comunidad por lo que las autoridades no estaban de acuerdo que en caso de que el proyecto se implementara solo beneficiaría a particulares y no a la comunidad en su conjunto. Al enterarse en la CDI sobre el caso, le permitieron al solicitante que sus formatos fueran aprobados por una de las autoridades, sin necesidad de que fueran los cuatro avales. Esta situación se conoció durante la observación participante, pudimos notar que el proyecto en esta localidad no tiene la aceptación en la población y con las autoridades comunales como en los otros cinco proyectos.

También encontramos a los integrantes del proyecto que son en su mayoría mujeres, reunidas en grupos de cinco a 20 personas que se interesan en la realización de una actividad productiva. El número de integrantes varía según las localidades y también el nivel de organización que tengan, pues en algunos casos no logran resolver de forma adecuada las controversias que se presentan y optan por abandonar el grupo de trabajo. Si bien el proyecto se implementa en la comunidad, este es trabajado por un grupo específico, entre quienes al final se dividen las ganancias, en caso de que existan.

Después del primer atributo que es el de los participantes, pasemos al segundo atributo que se refiere a los roles que adoptan los participantes dentro de una situación de acción. Los roles de cada uno de los miembros del grupo fueron adoptados por decisión de los mismos integrantes, lo que puede corroborarse en las entrevistas. En cuanto al rol de los miembros de las instituciones, por parte de la CDI que es el ente que se encarga de la vigilancia por medio del promotor social, el ayuntamiento solo participa durante la promoción e implementación, después no desempeña ningún papel. En cuanto a la comunidad y a las autoridades, su rol es avalar la implementación del proyecto y encargarse de la resolución de controversias.

El tercer atributo es el de resultados y se refiere a los efectos potenciales que pueden obtenerse de cada combinación de acción. Cuando los participantes interactúan se observan conflictos, pero también acuerdos, por nombrar algunos: tanto los de la CDI como asuntos indígenas pueden levantar las solicitudes de un proyecto, pero puede darse el caso de que haya duplicidad en una misma localidad, entonces deben ponerse de acuerdo para hacer la solicitud, pero muchas de las veces este tipo de controversias es visto como invasión de la

competencia del otro. En cuanto a los miembros de la organización comunitaria y los integrantes de los proyectos, por lo general las interacciones son amenas y cordiales.²¹

El cuarto atributo es la conexión entre acción resultado y se refiere a las acciones admitidas a los actores en cada posición o rol. Observamos que cada uno de los participantes cuenta con las actividades definidas. Para los integrantes del proyecto sus acciones son decididas por los integrantes de los proyectos. En la organización comunitaria, cada uno de los miembros tiene definida su actividad en cuanto a lo ordenado por su reglamento interno y por las reglas no formales que se han impuesto. En cuanto a Asuntos indígenas y a la CDI, cada uno tiene destinadas sus actividades que no pueden propasar las que les sean admitidas por los miembros del proyecto y la organización comunitaria. De estas mismas actividades se desprenden los resultados de la acción, dependiendo de las actividades que se realicen, serán los resultados que se arrojen.

El quinto atributo es el control de los participantes, observamos que es sumamente alto, y existen tres tipos de control. El primero es el del propio grupo beneficiado, pues vigilan que todos los integrantes trabajen a la par. El segundo es el control por parte de las autoridades comunales y el tercer control es por parte de la CDI. En cuanto al atributo de información con la que cuentan es relativamente completa, aunque hay aspectos del proyecto que se desconocen pues en las entrevistas a los beneficiarios mencionaron que no sabían bien cuánto recurso se les otorgó, además, los integrantes de los proyectos ocultan información al promotor social para que el proyecto no les sea retirado o para recibir más financiamiento. Por último, en cuanto a los costos y beneficios de los resultados, dentro de los costos está la desaparición del proyecto, porque este tipo de financiamiento se caracteriza por ser de fondo perdido,²² dentro de los beneficios encontramos la capacidad organizativa, el trabajo en equipo y el mejoramiento de los ingresos monetarios y no monetarios de los miembros del proyecto.

²¹ Edith Crisóstomo Jesús, enlace de la CDI con el Ayuntamiento de San Martín Chalchicuatla, S.L.P., para la implementación del PROIN, en conversación con la autora, marzo de 2018.

²² No debe regresarse ningún recurso

1.2.2. Variables exógenas de la situación de acción

a. Reglas en uso

Por su parte, las reglas en uso se encuentran íntimamente relacionadas con las condiciones de la comunidad, que moldean el escenario de la acción, desde la situación de acción y la forma de actuar de los actores. Los lugares que cada uno de los participantes puede tomar y la forma en la que puede ser rotado, todos estos elementos responden a su máxima de reglas en uso, sean estas formales o informales. En el Estado se observa la presencia de reglas formales, lo mismo ocurre en la organización comunitaria indígena. Sin embargo, existen reglas en uso no formales que se practican en la organización comunitaria indígena que están arraigados por cuestiones culturales como el de la mayoría de edad que no es adquirido a los 18 años sino en el momento en que se decide iniciar un concubinato o matrimonio o en presencia de un embarazo.

A pesar de que las localidades son indígenas cada una de ellas cuenta con un reglamento interno que rige su actuación, así como reglas informales que devienen de usos, costumbres y tradiciones a las que el gobierno federal les ha otorgado pleno valor, así como jurisdicción comunal (Constitución 2017, 2). En este sentido encontramos que las reglas en uso que se aplican en la resolución de controversias en la implementación de los proyectos productivos era primero la solución dentro del grupo de beneficiarios, si estos no podían llegar a acuerdos se solicitaba la intervención de las autoridades comunales, y si estos tampoco podían se solicitaba la presencia del promotor social o del técnico que se considera la última instancia. Dentro de los siete tipos de reglas que distingue Ostrom (2010, 27) encontramos que en las reglas de límites se enfatiza a quiénes pueden pertenecer a los proyectos. Para la CDI el requisito es que sean mayores de edad y que cuenten con el aval de la comunidad. Para la comunidad en cambio, el requisito es que quien desee entrar en un proyecto, debe participar en las actividades comunitarias, en caso contrario no firman el aval del proyecto. En cuanto a las reglas de posición delimitan cuántas personas pueden integrar los proyectos, quiénes serán los que integren la mesa directiva del proyecto, la tendencia de los proyectos es que el número de participantes ha ido a la baja; la posición de las autoridades comunitarias es solo el de aval y en su caso la resolución de conflictos que comparte con la CDI, y a este último se agrega la vigilancia.

En cuanto a las reglas de elección, cada uno de los participantes tanto de los proyectos productivos, de la organización comunitaria indígena y los del Estado, realizan el rol que les

corresponde de acuerdo con la posición en que se encuentran. En las reglas de información, la mayor parte de la información se da mediante las reuniones y asambleas que se hacen, se toman los acuerdos y entre ellos mismos deciden qué información comparten y en su caso, la información que quedará como confidencial.

En lo que se refiere a las reglas de alcance, las acciones que realizan los participantes van encaminadas con la sostenibilidad del proyecto y en el aumento de los ingresos monetarios y no monetarios de los miembros del proyecto, entonces todos deben actuar para lograrlo, y deben establecerse reglas para alcanzarlo, como lo son las reglas de agregación que se hace plausible en la repartición de las ganancias, porque no puede tener la misma ganancia quien haya trabajado menos. Las reglas de agregación van ligadas a las de pagos, porque en un principio se estableció la manera en la que se iban a repartir las ganancias y cada cuánto tiempo, al igual que compartir los gastos o los problemas que se generaran dentro del proyecto.

b. Condiciones biofísicas

Las condiciones biofísicas que encontramos en los proyectos productivos son susceptibles de la aplicación de las reglas tanto formales como informales establecidas por el Estado, por la organización comunitaria indígena como por los mismos integrantes de los proyectos. En este sentido, a partir de ellos podemos predecir el resultado que hace plausible nuestra hipótesis de sostenibilidad de los proyectos productivos, porque a partir de lo observado y de lo manifestado en las entrevistas, a pesar de que existe posibilidad de hacer cumplir las reglas y mantenerse organizados, existe una fuerte influencia por parte de la CDI en la resolución de controversias, pues es el promotor social quien propone una solución sin darle la pauta a que sean ellos mismos quienes las resuelvan en la escala que se había establecido.²³

c. Atributos de la comunidad

En el caso de las poblaciones indígenas los atributos de la comunidad se tornan en elemento primordial, pues de este dependerá en gran medida los modos de interacción, las reglas formales e informales, la elección de los participantes y la toma de acuerdos, incluyendo los mecanismos de resolución de conflictos. En ese sentido, en cuanto al análisis de las normas y comportamientos aceptados en la comunidad encontramos que para ser integrante de un

²³ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

proyecto las personas deben ser amables y no conflictivas, incluso en algunas comunidades se toma en cuenta el trato que le den a sus padres en cuanto a los cuidados y la reciprocidad. La distribución de los recursos entre los miembros de las comunidades, según lo observado, podría decirse que no existe tal cosa, porque en la comunidad todos son dueños y responsables de todo, incluidas las calles, las jardineras, el espacio que destinan para trabajo comunitario, el agua, las tierras comunales, las plantas, entre otros. Así que encontramos una responsabilidad compartida junto con un compromiso de cuidado adquirido. La forma en la que los participantes comprenden la situación de acción fue respondida durante la observación participante y las entrevistas realizadas. En algunos proyectos lo veían como un espacio de interacción entre el Estado y ellos, pero en otras comunidades lo veían más como una imposición por parte del Estado, a pesar de ello aceptan cumplir con las condiciones que les establecen para poder formar parte del proyecto y recibir el financiamiento.

Lo anterior va concatenado a la homogeneidad de sus preferencias, porque la mayoría quiere lo mismo, aunque es cierto que en ocasiones existen intereses individuales y económicos que los hacen un tanto heterogéneas. Encontramos que las seis comunidades son indígenas que cuentan con el 40% o más de población indígena, cada una de ellas cuenta con formas de organización un tanto diferentes a las demás. La localidad en donde se implementó el Proyecto 3 tiene la particularidad de que todas sus integrantes son monolingües a excepción de una que funge como traductora.

1.2.3. Atributo de Resultados

Los resultados que se obtienen del escenario de acción son susceptibles de evaluación. Los resultados pueden arrojar que los proyectos fueron exitosos o no, pero también darán cuenta de que las variables exógenas contribuyeron a que estos seis proyectos productivos se mantuvieran vigentes en el tiempo. Podemos realizar una predicción de los posibles resultados a partir de las variables encontradas y de las características de la situación de acción.

Dentro de los proyectos identificamos combinaciones de variables como por ejemplo los atributos de la comunidad, los tipos de reglas que se aplican para la resolución de controversias, que determinan la situación de acción y que esto se traduce en la forma en que interactúan los participantes, la asignación de las actividades que cada uno puede realizar y establece las consecuencias para el caso de incumplimiento.

La comunicación y la autoorganización aumentan la posibilidad de que los individuos tengan confianza entre sí y mejoren las posibilidades de una acción conjunta exitosa. En todos los proyectos podemos observar una buena comunicación y una excelente organización, pues gracias a ello se han mantenido vigentes en el tiempo. Sin embargo, también pudimos observar la presencia de intereses personales que se imponían y que impedían que los resultados fueran exitosos como en el caso del proyecto 2.

Capítulo 4

Análisis de resultados

Como se manifestó en el capítulo 2, el análisis de los resultados de la investigación se realizará por medio del emparejamiento de patrones (Yin 2003, 23), que consiste en comparar los resultados de la investigación con los planteamientos teóricos, a partir de la cadena de evidencia que detallamos con la secuencia cronológica de la investigación. En ese sentido, contrastaremos cada uno de los elementos que componen el Marco de Análisis de Desarrollo Institucional de Elinor Ostrom, con los datos recolectados en las entrevistas y la observación participante, concatenándolos con los objetivos de la investigación.

1.3. Situación de acción

Para Ostrom (2010, 13) la situación de acción es el espacio en el cual interactúan los individuos. En los resultados observamos que la situación de acción es la implementación de los proyectos productivos. Durante la implementación, los actores interactúan, tanto la institucionalidad estatal como la organización comunitaria indígena. Se ponen de acuerdo para la implementación y llegan a “arreglos institucionales”. Los arreglos institucionales permiten un trabajo coordinado entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena, no obstante, pese al haber comprobado la existencia de los arreglos institucionales, aún no es posible afirmar cuál de las dos institucionalidades es la que se superpone y cuál la que se subordina para el logro de los arreglos institucionales.

En la situación de acción que se compone de siete atributos, encontramos:

Dentro de los participantes está al promotor social, técnico evaluador de proyectos, asuntos indígenas municipal, integrantes del proyecto y autoridades comunitarias. En las posiciones encontramos que dependiendo de la institución a la que pertenezcan serán los roles que desempeñará cada uno de los participantes. Los resultados de cada una de las combinaciones de acción, las dos institucionalidades convergen y al hacerlo se crean conflictos que son resueltos de forma inmediata. En cuanto a la conexión acción-resultado, cada uno de los participantes tiene claramente definida su actividad. El control de los participantes es amplio, desde el grupo beneficiario, las autoridades comunitarias y la CDI vigilan su quehacer.

El atributo de información se encuentra presente, pero como manifiesta Ostrom (2013) la información es incompleta. Por un lado, los de la CDI no comparten toda la información con

los beneficiarios ni con las autoridades comunitarias, la mayoría de los proyectos que visitamos fueron implementados con proyectos productivos diferentes a los solicitados, como el caso del Proyecto 4, en donde solicitaron cría y engorda de cerdos, y el proyecto asignado fue el de apicultura, además de las papelerías que posteriormente se convirtieron en tiendas de abarrotes. En estos casos podemos observar que, en cuanto al atributo de información, se superpone la institucionalidad estatal al no compartir la información que tienen.

Sin embargo, también observamos que existe información incompleta por parte de los grupos beneficiarios de los proyectos productivos hacia la CDI. Ocultan información sobre las actividades que realizan, el reparto de utilidades y los conflictos que se generan, con el propósito de mantener el proyecto activo o para obtener un segundo o tercer financiamiento. La información va de la mano de los costos y beneficios, el brindar u ocultar la información puede constituir el costo de desaparición del proyecto. Por otro lado, los beneficios que se obtienen es el propio objetivo del proyecto de mejoramiento de los ingresos monetarios y no monetarios y la capacidad organizativa.

De lo anterior podemos afirmar la existencia del primer elemento del marco de análisis de desarrollo institucional, porque analizando los atributos que la componen notamos que todos y cada uno de ellos se encuentran presentes, lo que origina una situación de acción. También es posible afirmar el objetivo general de la investigación, porque la implementación de los proyectos productivos es posible por medio de los arreglos institucionales entre la institucionalidad estatal, representada por la CDI, asuntos indígenas municipal y la organización comunitaria indígena con el grupo que conforma el proyecto productivo.

Elementos que pueden resumirse en la siguiente tabla, en donde se observan los 7 atributos de la situación de acción, encuadrando cada atributo con lo encontrado durante la realización de las entrevistas y la observación participante para poder comprender la relación que guarda con su entorno. De esta manera se visibiliza de manera más clara la presencia de los 7 atributos que componen la situación de acción, de donde inferimos que efectivamente, durante la implementación de los proyectos productivos del PROIN, los implementadores generaron una arena de acción.

Tabla 1. Implementación del PROIN: Situación de acción

Implementación de los proyectos	
Atributos de la situación de acción	
1. Participantes	CDI, Asuntos indígenas, Autoridades comunales, grupo beneficiario
2. Posiciones	Roles asignados
3. Resultados	Convergen y se generan conflictos
4. Conexión acción-resultado	Definición clara de actividades
5. Control de los participantes	Control amplio, todos se vigilan
6. Información	Incompleta
7. Costos y beneficios	Solidaria

Fuente: Datos de Ostrom 2010, 30

1.4. Variables exógenas de la situación de acción

1.4.1. Reglas en uso

Cada uno de los participantes de la situación de acción tiene delimitadas las reglas en uso, y como se mencionó en el capítulo anterior estas van desde reglas formales hasta informales. El establecimiento de reglas formales está íntimamente relacionado con las condiciones biofísicas de la comunidad. En el caso de las reglas formales de la institucionalidad estatal, estas están delimitadas dentro de su labor como servidores públicos, en los que la ley determina cuáles son los campos de acción y no acción. En el caso de la organización comunitaria, convergen los dos tipos de reglas, tanto formales como informales. Las reglas formales están establecidas en concordancia a la forma organizativa del Estado, y consagrada su forma en la Constitución Política (Constitución 2018, 2).

Las reglas en uso formales en la organización comunitaria indígena, si bien encuentran un fundamento constitucional, su forma de autogobierno se encuentra consagrada en legislaciones reglamentarias como la Ley de Justicia Indígena y Comunitaria²⁴ y la Ley Agraria,²⁵ en donde se establecen las formas organizativas a efecto de contar con autoridades

²⁴ Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luís Potosí, publicado en el periódico oficial del Estado el 29 de septiembre de 2014.

²⁵ Ley Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, última reforma de 25 de junio de 2018.

que los representen. Las reglas informales varían de población a población, con independencia de que todas las comunidades sean indígenas, cada una cuenta con su propia forma organizativa y de aplicación de reglas informales, que puede constatarse durante la implementación de los proyectos, en el caso del proyecto 1 influyó la regla informal sobre la edad establecida para la adquisición de derechos y deberes, concatenado a lo ocurrido en el proyecto 2, en donde la firma del aval de implementación del proyecto va antecedida por la capacidad de los miembros de la comunidad, pues la negativa del aval se debió a la falta de participación comunal del solicitante.

En la resolución de conflictos de los grupos beneficiados, pudimos observar la jerarquía entre las reglas que se aplican. Para su resolución, primero se procuraba el arreglo entre los miembros del grupo beneficiado, después con la autoridad comunitaria y posteriormente con el promotor social o el técnico evaluador de los proyectos. El promotor social, forma parte importante para la resolución de conflictos ya que es la figura que “orienta y propone el tipo de solución para cada problema y funge como mediador entre el grupo beneficiario y las autoridades comunitarias”.²⁶ Como lo ocurrido en el proyecto 3, en donde hubo conflictos con los vecinos de la localidad porque argumentaban que el local del proyecto invadía el derecho de vía de la calle principal, el promotor social propuso que el conflicto se resolviera en la Agencia del Ministerio Público y es él quien da seguimiento del juicio. Otro ejemplo es lo ocurrido en el proyecto 2, en donde el promotor social acudió con las autoridades comunitarias a solicitar que alguno de los miembros firmara el aval del solicitante para proceder con la implementación del proyecto.

De los siete tipos de reglas que distingue Ostrom (2010, 27), encontramos que los del primer tipo que consisten en las reglas de límite en donde se establece quiénes pueden pertenecer a los proyectos, notamos que, para la CDI, el requisito es que sean mayores de edad y que cuenten con el aval de la comunidad. Esta es la primera discordancia y el primer shock con la organización comunitaria indígena, el primer aspecto de la discordancia deviene en el requisito de la mayoría de edad, si bien en la legislación mexicana se establece que esta se alcanza a los 18 años (Constitución 2018, 42), en las localidades indígenas esta situación no está definida o se encuentra establecida en reglas informales.

²⁶ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

En las comunidades indígenas todo joven, sea hombre o mujer, pasa a formar parte de la organización comunitaria una vez que contrae nupcias o decide mantener una relación de concubinato. Sin embargo, este requisito no siempre se adquiere al ser mayores de edad, continuamente los jóvenes indígenas contraen nupcias o relaciones de hecho a los 14 o 15 años, y a pesar de su corta edad, pasan a formar parte de la organización comunitaria con todos los derechos y deberes que esto conlleve. No quiere decir que antes no fueran parte, sino que a hora responden por sí mismos y no por interpósita persona como sus padres.

En este caso, podemos notar la discordancia con la CDI, pues en las reglas de operación del proyecto (CDI 2015), se establece el requisito de la mayoría de edad, pero no se toma en cuenta las reglas informales de las organizaciones comunitarias que dejan de lado la mayoría de edad para el establecimiento de derechos y deberes, pues la regla que se establece en las organizaciones comunitarias es que la adquisición de derechos y deberes va ligada al hecho de contraer nupcias, unirse en concubinato o realizar la declaración unilateralmente. Los que se encuentran fuera de la edad establecida por la CDI quedan fuera automáticamente de ser beneficiarios de proyectos productivos. Dejarlos fuera de los proyectos, también significa no hacerlos partícipes del mejoramiento de los ingresos monetarios y no monetarios establecidos como objetivo del PROIN. Por esta discordancia, el número de los integrantes del proyecto 2 se redujo, pues algunos integrantes aún no contaban con 18 años. En este caso, la organización comunitaria se subordina a la institucionalidad estatal.

La segunda discordancia entre la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena es el aval de las autoridades comunitarias. A la CDI le interesa que la comunidad avale el otorgamiento del beneficio a una persona, pero la comunidad exige la participación de la persona en las actividades comunitarias para su otorgamiento. En los proyectos 1, 3, 4, 5 y 6 las autoridades comunitarias participaron con la firma del aval para la implementación de los proyectos, participación que realizaron sin necesidad de sensibilización o coacción por parte de la CDI. Sin embargo, la CDI puede influir en el otorgamiento del aval, y con ello dejar de lado la autonomía de las autoridades comunitarias, situación que se presentó en el proyecto 2, en donde personal de la CDI acudió a la comunidad para tratar de convencer a las autoridades para que otorgaran el aval al solicitante, logrando convencer a una de ellas, para aterrizar el proyecto.

Las reglas de posición constituyen el segundo tipo de reglas, estas delimitan el número de personas que pueden pertenecer a un proyecto. Notamos que el número de personas está delimitado por la propia CDI en cuanto al número mínimo de participantes. Las reglas de operación del PROIN (CDI 2015) manifiestan que debe contar con un número mínimo de 5 integrantes. En los proyectos que visitamos, notamos que la mayoría iniciaron con un número elevado de participantes pero que poco a poco, por diferencias con los miembros del grupo, con las autoridades comunitarias o con la CDI decidieron abandonar el proyecto. El proyecto 1 cuenta con 4 integrantes, pudo ser implementado porque durante ese proceso estaba integrado por 12 personas; el proyecto 2 cuenta con 7 integrantes; el proyecto 3 con 8 integrantes; el proyecto 4 con 7 integrantes; el proyecto 5 con 10 integrantes; y el proyecto 6 con 7 integrantes, de lo que se desprende que la tendencia en cuanto al número de integrantes es a la baja. Las autoridades comunitarias cumplen con la posición de vigilantes, avales y medio para la resolución de conflictos.

La resolución de conflictos por parte de las autoridades comunitarias pudo notarse en el proyecto 3, en donde al tener conflictos con los vecinos del lugar por el desacuerdo en la construcción del local del proyecto porque hacía uso del derecho de vía, se hicieron cargo de la resolución apoyando la implementación del proyecto, aunque posteriormente, por recomendación del promotor social, decidieron turnar su competencia al Ministerio Público de su residencia para que resolviera la situación. El promotor social y el técnico evaluador de proyectos son otro medio para la resolución de conflictos. Tanto la CDI como las autoridades comunitarias vigilan la actividad de los integrantes de los proyectos productivos. Ostrom (2011, 99) manifiesta que la vigilancia interna es mejor que la vigilancia externa, cuando son los miembros de la organización los que vigilan, se obtienen mejores resultados con menos costos.

Las reglas de elección otorgan a cada uno de los actores la posibilidad de actuar según en la posición en la que se encuentren. Los integrantes de los proyectos productivos se dedican a trabajar el proyecto de manera organizada y coordinada. Las autoridades comunitarias vigilan el quehacer de los miembros del grupo beneficiado y coadyuban en la resolución de controversias cuando se presentan. El promotor social acude regularmente a visitar a los grupos organizados para darle seguimiento al proyecto, y en caso de ser factible realizar la gestión para obtener un segundo o tercer financiamiento. El técnico evaluador de los proyectos cumple su función de supervisión al promotor social, así como su papel de

mediador en la resolución de controversias.²⁷ Asuntos indígenas municipal participa en la gestión de los proyectos, pero deja de formar parte de ellos, una vez que han sido implementados.²⁸

Las reglas de información se deciden mediante reuniones y asambleas. En ellas se ventilan los asuntos que requieren atención, se decide la forma en la que se resolverá ya sea entre los miembros del proyecto, con autoridades comunitarias o con personal de la CDI. En estas mismas asambleas se decide qué información será compartida y qué información quedará en el anonimato. Existe una información incompleta de los actores, primero los integrantes de los proyectos no comparten toda la información con las autoridades comunitarias por el temor de que puedan ser sancionados con la negativa del aval para conseguir otro financiamiento; el personal de la CDI suele no compartir la información que posee tanto con las autoridades comunitarias como con los integrantes del proyecto, la mayoría de la información que no es tan clara versa sobre el monto del financiamiento y la forma en la que este es erogado.

Las reglas de alcance establecen los resultados que pueden verse afectados (Ostrom 2010, 27). Estas se manifiestan en el deseo y planificación de los integrantes del proyecto en que sea sostenible y se logre el aumento de los ingresos monetarios y no monetarios. Los miembros del proyecto saben que mientras el proyecto continúe trabajando existirán ganancias, por lo tanto, que uno de los integrantes incumpla con sus obligaciones, que la información no sea la adecuada, que los participantes no cumplan con los roles que le han sido asignados, influirá en los resultados del proyecto, tanto de si se trata de ingresos monetarios como si se trata de la propia organización.

Las reglas de agregación y las de pagos, que definen la forma en la que serán aplicadas las reglas elegidas por la mayoría en función de los resultados y las forma en la que se distribuirán los costos y beneficios obtenidos (Ostrom 2010, 27), se ven manifestados en la repartición de las ganancias obtenidas. Cada uno de los grupos, acuerda la forma en la que las ganancias serán divididas. El monto por recibir dependerá de la cantidad de trabajo realizado y el cumplimiento con las reglas dictadas dentro del grupo. En los proyectos que visitamos,

²⁷ Roberto Martínez Ruiz, Técnico Evaluador de Proyectos y Responsable del PROIN en la CDI de Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

²⁸ Edith Crisóstomo Jesús, enlace de la CDI con el Ayuntamiento de San Martín Chalchicautla, S.L.P., para la implementación del PROIN, en conversación con la autora, marzo de 2018.

cuentan con un libro diario en el que anotan los ingresos y egresos con un corte de caja por día. De esta manera es posible calcular las ganancias de cada uno de los integrantes del proyecto. Los costos o los perjuicios del proyecto también son cubiertos solidariamente por todos, cuando el costo es el resultado de una acción realizada a título personal de un integrante del proyecto, este integrante asume el costo total, pero cuando el costo es ocasionado sin intención y solo por la permanencia del proyecto, el costo es asumido entre todos.

Concentramos el análisis de las reglas en uso en la siguiente tabla para mayor entendimiento:

Tabla 2. Reglas en uso

Reglas en uso		Estados de choque	
Tipos		Estatal	Comunitaria
1. De límites	Delimitadas	Constitución, Ley de CDI, Reglas de operación PROIN	Ley de Justicia Indígena, Ley Agraria, Reglamento interno, reglas informales (variables)
2. De posición	Delimitadas	Por las reglas de operación del PROIN	Autoridades avales y vigilantes
3. De elección	Actúan según su posición	CDI, promotor social, asuntos indígenas	Autoridades comunitarias y miembros del proyecto
4. De información	Por consenso	CDI y asuntos indígenas	Grupo beneficiario y autoridades comunitarias
5. De alcance	Proyectos sostenibles	Sostenibilidad- éxito	Sostenibilidad-ganancias
6. De agregación	Delimitadas		Aplicación por resultados
7. De pagos	Delimitadas		Solidaria- a título personal

Fuente: Datos tomados y adaptados de Ostrom 2010, 27

1.4.2. Condiciones biofísicas

Las condiciones biofísicas determinan el tipo de reglas que se asumirán, quiénes pueden ser participantes y las posiciones que jugarán. Es necesario conocer cuál es el contexto en el que se implementan los proyectos productivos porque de esta manera los instrumentos estarán bien encaminados. El tipo de reglas que se asumirán tanto de la institución estatal como de la organización comunitaria, deben estar previamente establecidas y contextualizadas y deben concordar con las señaladas dentro de los propios grupos beneficiarios de los proyectos productivos. No podemos hablar de un solo tipo de reglas informales, porque como mencionamos antes, estas dependen de cada una de las comunidades indígenas.

Pudimos observar la buena organización con la que cuentan las comunidades indígenas, y nos atrevemos a decir que esta es una de las variables que han permitido la sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, también pudimos observar la incidencia de la institucionalidad

estatal para el logro de los arreglos institucionales con la organización comunitaria indígena y la posterior implementación de los proyectos productivos. Primero, los promotores sociales y Asuntos indígenas municipal acude a las localidades para hacer la promoción de los proyectos que oferta la CDI, podemos considerar esta práctica como clientelar porque el Estado se convierte en oferente y la organización comunitaria se convierte en el cliente que aprovechará la oferta, no porque esté convencido de la actividad productiva sino por lo atractivo de la oferta, máxime si tomamos en cuenta que los financiamientos que se otorgan son de fondo perdido. Entonces, se deja de lado la organización comunitaria y se busca la manera de encuadrar con los requisitos que exige la CDI.

El segundo, la actividad productiva no está contextualizada con la comunidad. En el proyecto 5 pudimos observar cómo los integrantes de la organización comunitaria solicitaron un tipo diferente de proyecto, para cría y engorda de cerdos, pero el que se implementó fue el de apicultura, que se encuentra totalmente fuera de contexto, pues los integrantes se habían preparado con los materiales y el espacio para el proyecto que habían solicitado y no para el que fue implementado. Notemos la preponderancia de la institucionalidad estatal sobre la organización comunitaria, porque a pesar de que no era el proyecto solicitado, permitieron su implementación, pues en caso de no aceptar, el financiamiento les hubiera sido retirado.²⁹

El tercero, la incidencia en la resolución de controversias. Como ya mencionamos, la resolución de controversias es de manera jerarquizada: primero entre los integrantes del proyecto, posteriormente con las autoridades comunitarias, luego la intervención del promotor social y al final con el técnico evaluador de proyectos. Sin embargo, esto no es así. Desde la primera instancia con los integrantes del proyecto el promotor social se encuentra presente. El promotor social “asesora” a los integrantes del grupo y les proporciona “alternativas de solución”. También participa en el “planteamiento del problema” a las autoridades comunitarias, alegando que los integrantes del proyecto no pueden expresarse con facilidad.³⁰

Con la participación del promotor social desde el inicio de la controversia, vemos que de ninguna manera se cumple con la jerarquización de la resolución de controversias establecido. Una vez más la institucionalidad estatal se superpone a la organización comunitaria porque se

²⁹ Elvira Álvarez Hernández, presidenta del Proyecto 5, en conversación con la autora, marzo de 2018.

³⁰ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

permite la participación del promotor social, siendo que este representa la tercera instancia en la escala de resolución de controversias. Se niega la pauta de que sea el mismo grupo quien resuelva el problema, como menciona la promotora, “porque muchas veces ellos no entienden y no saben cómo resolver los conflictos, por eso nosotros les ayudamos, pero siempre dejamos que sean ellos los que deciden, nosotros solo les proponemos la solución, pero si vemos que los que ellos deciden no está bien, entonces los convencemos para que tomen la decisión correcta”.³¹

Que deja de manifiesto que la falta de contextualización y la incidencia en la resolución de controversias se encuentran en un estado de choque entre las dos institucionalidades, encontrando su concordancia y como consecuencia el punto de éxito en la buena organización de cada uno de los proyectos. Situación que se observa en la siguiente tabla

Tabla 3. Condiciones biofísicas

Condiciones biofísicas: Reglas a asumir, quiénes pueden participar, posiciones a jugar: reglas previamente establecidas.	
Estados de choque	Éxito
Falta de contextualización	Buena organización
Incidencia en la resolución de controversias	

Fuente: Datos tomados y adaptados de Ostrom 2010, 43

1.4.3. Atributos de la comunidad

Los atributos de la comunidad son un referente en la contextualización de la situación de acción. Para la implementación de los proyectos productivos se tomaron en cuenta los atributos de la comunidad como las reglas de comportamiento de las localidades indígenas, la forma organizativa, los modos de comportamiento de los miembros de la comunidad y el nivel de homogeneidad entre sus miembros (Ostrom 2010, 47). Sin embargo, a pesar de que se tomaron en cuenta, no se realizaron especificaciones para cada una de ellas. Recordemos que las organizaciones comunitarias indígenas no son homogéneas, en consecuencia, las

³¹ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

falencias y fortalezas de una no son reflejadas en la otra. Lo que se manifestó claramente en la negativa por parte de las autoridades comunitarias en firmar el aval para la implementación del proyecto 2, argumentando que se negaban porque en caso de que el proyecto fuera aprobado se beneficiarían solo unas personas, pero el Juez auxiliar también manifestó que “no queríamos firmar porque esa persona es muy conflictiva y no participa en la comunidad, si a Él no le importamos, entonces tampoco nos importa”.³²

La falta de contextualización de los atributos de cada una de las comunidades indígenas en donde se implementaron los proyectos productivos se echó de ver en la recopilación de los resultados. Mientras que en el proyecto 5 la contextualización que se realizó fue para la implementación de cría y engorda de cerdos, el proyecto implementado fue el de apicultura, y eso contribuye a que hasta la fecha “las ganancias han sido muy pocas, o casi nada, porque al principio no sabíamos cómo cuidar a las abejas”.³³ Otro caso es el proyecto 3, cuando la CDI acudió a ofrecerles los proyectos, les llamó la atención el de la papelería (recordemos que las integrantes del proyecto son monolingües) porque no comprendieron a qué se referían con esa palabra. Aceptaron el proyecto porque pensaron que lo que les iban a dar eran útiles escolares para sus hijos, y no material de papelería para poner una tienda.³⁴

Otro ejemplo de la falta de contextualización fue la implementación de las papelerías en los proyectos 1, 2, 3 y 4, porque a pesar de lo dicho por el promotor social³⁵ en donde manifestó que para la implementación del proyecto se hacen estudios de mercado de los productos que ofrecerán, lo cierto es que a todos los proyectos de papelería que se implementaron se adhirió el proyecto de tienda de abarrotes para con ello generar ganancias, “las papelerías no nos dejaban ganancias porque al día vendíamos un sacapuntas y un lápiz que costaban dos pesos cada uno, y eso no representaba ganancia alguna, no íbamos a dividirnos los cuatro pesos entre las cuatro integrantes, porque nos tocaría de un peso a cada una”.³⁶

Los resultados en la distribución de los recursos en las comunidades que visitamos arrojaron la inexistencia de tal afirmación pues la característica de la organización comunitaria es que

³² Francisco Hernández Hernández, Juez Auxiliar de la comunidad de Cerro de la Cruz, Municipio de San Martín Chalchicuautla, S.L.P., en conversación con la autora, febrero de 2018.

³³ Elvira Álvarez Hernández, presidenta del Proyecto 5, en conversación con la autora, marzo de 2018.

³⁴ María Martina Hernández, presidenta del Proyecto 3, en conversación con la autora, marzo de 2018.

³⁵ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

³⁶ Doris Cruz, Tesorera del Proyecto 1, en conversación con la autora, marzo de 2018.

todos los bienes materiales, naturales y de uso común son compartidos, incluyendo las responsabilidades de cuidado. Las autoridades comunitarias de acuerdo con el reglamento interno que los rigen delegan actividades de vigilancia sobre el cumplimiento de las responsabilidades de cuidado que deben cumplir todos los miembros de la comunidad, y se procuran sanciones para el caso de incumplimiento. Esta situación se replica en cada una de las comunidades indígenas beneficiadas con los proyectos productivos, aunque las sanciones varían de una localidad a otra.

La situación de acción no fue percibida de manera uniforme por las localidades. Los resultados de las entrevistas y la observación participante nos muestran que mientras para unas comunidades representaba el espacio de interacción entre las dos instituciones, en otras era más bien una subordinación a la institucionalidad estatal para la recepción del financiamiento. La subordinación e imposición de la institucionalidad estatal quedó reflejada en el proyecto 5, en donde el financiamiento se otorgó para una actividad productiva diferente a la solicitada. Otro ejemplo es el de la resolución de controversias, en donde queda claro el incumplimiento en la jerarquización de las instancias, porque el promotor social interviene desde el principio en la resolución “brindando apoyo y alternativas de solución”.³⁷ La negativa del aval por parte de las autoridades comunitarias al proyecto 2 también representa un ejemplo claro de cómo la intervención del promotor social influyó a que una de las autoridades aceptara brindar el aval, a pesar de que en conjunto con las demás autoridades comunitarias habían decidido negárselo porque el proyecto no iba a beneficiar a toda la localidad y consideraban que el solicitante era una persona conflictiva, sin participación en las actividades comunitarias.³⁸

Si bien no existe una homogeneidad en los atributos de la comunidad, sí lo hay en las preferencias. Las comunidades indígenas beneficiarias comparten sus preferencias en cuanto al mejoramiento de sus ingresos monetarios y no monetarios. Pero también fue posible observar que aparte de las cosas que los unen, existen otras que los hacen diferentes. Primero, las formas organizativas y las tomas de decisión varían de localidad a otra, las reglas informales no son uniformes y en algunas más pudimos notar la existencia de intereses

³⁷ Ximena Julián Hernández, Promotor Social de la CDI Tampacán, en conversación con la autora, marzo de 2018.

³⁸ Francisco Hernández Hernández, Juez Auxiliar de la comunidad de Cerro de la Cruz, Municipio de San Martín Chalchicuatla, S.L.P., en conversación con la autora, febrero de 2018.

personales e individuales que merman la capacidad organizativa del grupo que integra el proyecto productivo, que se refleja en la información que se proporciona a las autoridades comunitarias o al promotor social en caso de conflicto.

Ejemplo claro de ello, es el proyecto 2 que desde antes de la implementación tuvo dificultades. Primero la negativa de las autoridades para la firma del aval, posteriormente la integración del grupo para la implementación del proyecto, y al final, observar que a pesar de haber recibido los tres financiamientos que permite el proyecto, la tienda de abarrotes se encuentra vacía. Los integrantes de este proyecto se mostraron reacios durante las entrevistas, se negaban a proporcionar información, solo se limitaban a responder de manera afirmativa o negativa y con anuencia del solicitante del proyecto. Notamos que en este proyecto en particular existen intereses particulares que impiden el buen funcionamiento del proyecto.

En cuanto a la contextualización de los atributos de la comunidad existen, como ya vimos, disimilitudes y concordancias, sin embargo, es precisamente este tipo de disimilitudes los que provocan los estados de choque entre la institucionalidad comunitaria y la institucionalidad estatal que influye en la consecución de los proyectos, circunstancias que pueden observarse en la siguiente tabla

Tabla 4. Atributos de la comunidad

Atributos de la comunidad: referente en la contextualización de la situación de acción	
Reglas de comportamiento aceptadas	Definidas: Reglas en uso
Distribución de los recursos entre sus miembros	Definidas: comunitaria
Forma en la que los participantes comprenden la situación de acción	No definidas; interacción vs subordinación
El grado de homogeneidad en sus preferencias	No definidas: homogeneidad en preferencias/ Intereses personales

Fuente: Datos tomados y adaptados de Ostrom 2010, 47

1.5. Variable de Resultados

Podemos predecir los resultados a partir de las variables encontradas y de las características de la situación de acción. La pregunta de investigación que nos planteamos es cómo influyen los arreglos institucionales entre Estado y comunidad indígena en la continuidad de los proyectos productivos para el mejoramiento de la producción y productividad indígena, podemos responder que efectivamente, los arreglos institucionales influyen en la continuidad y sostenibilidad de los proyectos, pero también podemos decir que muchas veces estos arreglos institucionales para la implementación de los proyectos se dan mediante la imposición de la institucionalidad estatal a la organización comunitaria indígena.

Afirmamos la hipótesis de la investigación sobre la divergencia entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad de la organización comunitaria indígena que provoca un shock institucional en la implementación de políticas públicas, una se superpone a la otra, además, los mecanismos de resolución de conflictos entran en disputa al encontrar disparidades en su aplicación. Es innegable la existencia de una buena autoorganización de los integrantes de los proyectos productivos, porque a pesar de haber tenido conflictos, continúan trabajando en su proyecto y buscando el mejoramiento en sus ingresos monetarios y no monetarios. La organización y la comunicación han aumentado la acción conjunta y han sido determinantes para la generación de confianza entre los integrantes del proyecto, y a su vez, es una de las causas por las cuales los proyectos se han mantenido a lo largo del tiempo.

Afirmamos la existencia de arreglos institucionales que permitieron la implementación de los proyectos productivos en las comunidades indígenas que visitamos. Cumplimos el objetivo que nos planteamos al inicio de la investigación que pretendía observar los arreglos institucionales que se llevaron a cabo. En todos los proyectos, se alcanzaron acuerdos encaminados a la implementación y posteriormente a la resolución de las controversias que se suscitaron.

Otro de los objetivos de nuestra investigación era determinar, por un lado, la incidencia de la institucionalidad estatal sobre la organización comunitaria, y por la otra, determinar la incidencia de la organización comunitaria sobre la institucionalidad estatal, para observar si de estas dos dependía la continuidad de los proyectos productivos. En la situación de acción y en las reglas en uso, pudimos observar la prevalencia de la institucionalidad estatal sobre la organización comunitaria.

En la situación de acción vimos que en el proyecto 5, la organización comunitaria se subordinó a la estatal, porque a pesar de que el proyecto productivo no era el que habían solicitado, decidieron aceptarlo para recibir el financiamiento, dejando a un lado su actividad productiva para emprender una nueva: la apicultura, de la que desconocían su modo de producción y cuidado. También es posible observar la incidencia del personal de la CDI para la implementación del proyecto 2, al acudir personalmente con las autoridades comunitarias y convencerlos en otorgarle el aval al solicitante, a pesar de que las autoridades comunitarias habían manifestado su negativa al considerar que el proyecto solo beneficiaría a unos cuantos, máxime que la persona que lo solicitaba no participaba en las actividades comunitarias.

Conclusiones

La categoría “política pública” se encuentra de moda. Los actores estatales, los organismos internacionales, los actores municipales, las organizaciones no estatales y demás mencionan en su discurso la necesidad de construir mejores políticas públicas. En efecto, las políticas públicas se traducen en la solución física de los problemas sociales que han logrado posicionarse en la agenda de gobierno, ya sea por medio de un reconocimiento del problema por parte del Estado, o siendo visibilizado mediante la movilización de actores no estatales. Las políticas públicas han cobrado relevancia en las últimas décadas y no ha sido por azares del destino, sino por la importancia de esta en la vida pública y política de la sociedad. Todo Estado, implementa políticas públicas como respuesta a la solución de problemas, para atender demandas ciudadanas o para impulsar el desarrollo nacional. Estas políticas no son homogéneas, sino que dependen de la forma de gobierno y de Estado que los implemente. En algunos países las políticas son implementadas de manera vertical, de arriba hacia abajo, del Estado a la sociedad civil, en otros, es común que las políticas se implementen de abajo hacia arriba de la sociedad civil hacia el Estado. Afortunadamente estos dos tipos de implementación de políticas públicas han ido cediendo paso a una implementación mixta, a la que se accede mediante acuerdos y participación.

En México, las políticas públicas son diseñadas e implementadas con la participación de la sociedad civil, lo que permite que las políticas tengan una mejor focalización y respondan a las necesidades más apremiantes de la población. Entre las políticas que más se implementan, son aquellas que tienen por objeto abatir la pobreza y el rezago educativo y las políticas que incentiven el crecimiento económico. Otra de las políticas relevantes, es aquella encaminada a la atención de grupos vulnerables, o que se encuentren en los estándares de alta o muy alta marginación como los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas conforman la riqueza cultural y lingüística del Estado mexicano, poseen conocimientos y prácticas ancestrales que los diferencian de la población general. Los pueblos indígenas se encuentran ubicados en las regiones más alejadas de la mancha urbana, en algunos casos, habitan zonas montañosas de muy difícil acceso. Las actividades de agricultura, ganadería y artesanías son las que los proveen de recursos económicos para garantizar su sustentabilidad.

Ante estas circunstancias, el gobierno mexicano consagró constitucionalmente el derecho de todos los pueblos indígenas a gozar de autonomía organizativa y de las prerrogativas que el mismo mandato consagra, además de imponer a las secretarías competentes, así como a las entidades federativas y municipales, crear instancias encargadas de la atención prioritaria de este grupo vulnerable, así como promover apoyos financieros y proyectos de desarrollo que les permitieran mejorar sus ingresos.

De esta manera, es posible afirmar la hipótesis de la investigación sobre las discordancias entre la institucionalidad estatal y la institucionalidad comunitaria indígena, que provoca los desencuentros durante la implementación de políticas públicas. Durante la resolución de conflictos, la institucionalidad estatal se superpone a la organización comunitaria indígena.

La consolidación de arreglos institucionales que tomen en cuenta tanto la institucionalidad estatal como a la institucionalidad comunitaria indígena es el puente que permite la perdurabilidad de las políticas en el tiempo, porque la institucionalidad estatal y la organización comunitaria indígena entran en disputa al no resolver los conflictos de la forma en que se había instituido. El shock existe, los arreglos institucionales existen, pero también existen los proyectos que han logrado perdurar en el tiempo.

El marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom, tiene por objeto analizar los arreglos institucionales a través de la acción colectiva que permite lograr acuerdos para la sustentabilidad de recursos de uso común. Sostiene que la acción colectiva es una alternativa a la institucionalidad estatal y también al mercado, considera que la autoorganización es posible con buenos acuerdos sobre el uso de un recurso común mediante arreglos institucionales y reglas en uso.

En nuestro caso, el ADI fue de gran utilidad al analizar la implementación de los Proyectos productivos para el mejoramiento de la producción y productividad indígena. Primero porque una característica de las poblaciones indígenas es su capacidad organizativa, lo que contribuye a que las decisiones que se tomen sean conjuntas y vigilen en todo momento que esas mismas no afecten a los demás, o en su caso, que esa decisión beneficie a toda la organización en su conjunto; es decir, la actividad de la organización comunitaria indígena posee el elemento de acción colectiva que es indispensable en el ADI. Segundo, porque para la implementación de los proyectos productivos fue necesario que existieran arreglos institucionales que provenían de la interacción de varios actores, tanto estatales como no estatales.

Las variables exógenas también se encuentran presentes, por un lado, las condiciones biofísicas determinaron el tipo de proyectos que se implementaron, así como las interacciones de los actores. Por otro lado, los atributos de la comunidad también están presentes de manera literal, ya que las poblaciones indígenas poseen una forma organizativa propia que determina la forma en la que interactúan, toman decisiones y se comprometen en la situación de acción. Por último, las reglas en uso se encontraban presentes durante la implementación, pues son ellas quienes marcan las pautas de hacer y no hacer entre sus miembros, además, en las organizaciones indígenas, la presencia de reglas informales es una realidad viva.

Mediante el ADI pudimos analizar la implementación del PROIN, y con ello dar respuesta a la pregunta de investigación que nos planteamos, sobre la existencia de arreglos institucionales entre el Estado y la organización comunitaria indígena para observar si estos arreglos son los que permiten la sostenibilidad en el tiempo de los proyectos productivos. La información fue recabada mediante entrevistas y observación participante en seis proyectos productivos establecidos en comunidades indígenas del municipio de San Martín Chalchicuautla, San Luis Potosí.

En primer lugar, podemos afirmar que durante la implementación de los proyectos productivos existieron arreglos institucionales entre el Estado y las comunidades en donde se establecieron acuerdos sobre cómo instalar el proyecto. Los arreglos institucionales se establecieron mediante una situación de acción en la que interactuaron todos los actores estatales y no estatales. El personal de la CDI y Asuntos indígenas municipal por parte del Estado y la autoridad comunitaria y los integrantes del proyecto por parte de la organización comunitaria indígena.

En segundo lugar, podemos asumir que durante la implementación de los proyectos se tomaron en cuenta las variables exógenas a las que se refiere el ADI: las condiciones biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas en uso. Por las entrevistas, pudimos notar que la primera variable se tomó en cuenta para saber qué tipo de proyecto productivo era susceptible de ser implementado, aunque en el caso del Proyecto 5 esta condición no se cumplió del todo, porque se estableció un proyecto diferente al que había sido solicitado.

La segunda variable exógena también fue posible visibilizarla porque a razón de su modo de organización, cada uno de los participantes de la organización comunitaria sabía en qué

momento y de qué manera debía actuar, conocía su lugar dentro de la comuna y las formas en las que debía comportarse, compartir los trabajos y responsabilidades para poder recibir las ganancias que pudieran existir. La tercera variable fue la más controvertida, tanto por la organización comunitaria como por el promotor social y el técnico evaluador de los proyectos.

La mecánica que se estableció para la resolución de controversias de los integrantes de los proyectos fue mediante una jerarquización que comenzaba con los propios integrantes, posteriormente con las autoridades comunitarias, después con el promotor social y por último con el técnico evaluador de proyectos. Pero, observamos que esta condición no se cumplía, pues en repetidas ocasiones, en las entrevistas a los integrantes de los proyectos, manifestaron que cuando tenían conflictos, el promotor social era quien los resolvía, sin necesidad de haber primero platicado entre ellos, o haberlo discutido con las autoridades comunitarias. Situación que fue corroborada por el promotor social, quien dijo que su intervención se debía a que los integrantes de los proyectos tenían dificultad para realizar el planteamiento con las autoridades comunitarias.

Deducimos entonces que existe una extralimitación en las funciones estatales a través del promotor social, porque en vez de esperar el momento de su intervención como la tercera instancia en la resolución de controversias, se introduce en estas desde el principio, negando la oportunidad de que la propia autoorganización resuelva sus controversias o las plantee a las autoridades comunitarias. Esa intromisión resta autonomía a las organizaciones comunitarias y le otorga un alto valor de intervención a la institucionalidad estatal.

Podemos asumir que durante la implementación de los proyectos productivos existieron arreglos institucionales lo que ha permitido que los seis proyectos permanezcan en el tiempo, pero es imposible adjudicarle a este hecho su sostenibilidad. Como observamos, existen otras variables como los intereses personales e individuales que escapan a lo planteado en la pregunta, hipótesis y objetivos de la investigación y que incluso se encuentran fuera de las variables exógenas del ADI. Variables que pueden ser estudiadas a partir de otros marcos o teorías.

Consideramos también el hecho de que existe en los proyectos una vigilancia externa hacia los grupos de trabajo por parte de la CDI y de las autoridades comunitarias. En algunos

proyectos manifestaron que la falta de seguimiento constituía una de las razones por las que el proyecto desaparece, podríamos recomendar que fuera Asuntos Indígenas municipal quienes se encargaran del seguimiento y vigilancia de los grupos de trabajo, ya que su actividad consiste únicamente en promocionar los proyectos productivos en las comunidades.

Pero si hacemos esta recomendación, estaríamos fuera de lo que el ADI sustenta, porque en ella Ostrom (2011) sostiene que en la acción colectiva no hay necesidad de vigilancia externa, sino que los mismos participantes de la situación de acción pueden realizar la actividad de vigilancia interna, esto es que sea la propia autoorganización la que realice las actividades de vigilancia, que se traduce en gastos menores. Circunstancia que no se cumple, la vigilancia de los proyectos es realizada por la CDI mediante el promotor social.

En las variables exógenas del marco encontramos a las reglas en uso. Si bien la institucionalidad estatal intenta respetar las reglas formales e informales de la organización comunitaria indígena, en algunos casos que observamos es que en realidad se impone sobre la institucionalidad comunitaria y esta última permite ser permeada para ser susceptible de beneficiarse de los proyectos. Uno de estos casos es la edad que se requiere para poder ser beneficiario de algún proyecto. Las reglas de operación del PROIN establecen que se puede beneficiar a todos aquellos que sean mayores de edad.

La mayoría de edad en el Estado mexicano se adquiere al cumplir los 18 años, sin embargo, en la organización comunitaria indígena, la edad no está ligada con los derechos y las responsabilidades comunitarias. El reconocimiento como miembro de la organización comunitaria con voz y voto, se adquiere a partir de que el joven inicia una nueva familia, circunstancia que en las comunidades indígenas es permitida desde edad muy temprana. Situación que lo convierte en jefe de familia y con el derecho de gozar de todos los derechos y prerrogativas que la comunidad ofrece, así como el cumplimiento de las responsabilidades que le son asignadas.

La edad marcada en las reglas de operación del PROIN se convierte en una limitante para los nuevos jefes o jefas de familia que no cumplen con la edad establecida por la institucionalidad estatal, a diferencia con la organización comunitaria, a quienes se les considera susceptibles de poder ser beneficiados con los proyectos. Esta disparidad entre la institución estatal y la organización comunitaria indígena debería ser tomada en cuenta durante la evaluación del

programa, a pesar de que el CONEVAL solo realiza evaluaciones de diseño, bien puede recomendar la flexibilidad en la edad de los beneficiarios, se tiene que pensar en aquellos jóvenes jefes de familia que aún no cuentan con la edad establecida pero que requieren el apoyo con proyectos productivos.

En la investigación sobre la implementación de los proyectos productivos del PROIN en el municipio de San Martín Chalchicuautla, San Luis Potosí, a través del ADI, pudimos observar por un lado el intento por parte del Estado por respetar lo consagrado en la Carta Magna, relativo al reconocimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, respetando su forma organizativa, usos y costumbres. Pero, por otro lado, también fue posible observar el sometimiento de la organización comunitaria indígena a la institucionalidad estatal para poder acceder al financiamiento. El ADI explica los arreglos institucionales que se realizaron para la implementación de los proyectos, a partir de la situación de acción, la interacción entre los actores y las variables exógenas. La autoorganización ha permitido la sostenibilidad de los proyectos, sin que podamos adjudicarle completamente este hecho, pues existen otras variables que salen del marco y que es necesario abordar en otra investigación.

NOMBRE_GRUPO_SOCIEDAD	NOMBRE	APELLIDO	APELLIDO	CURP	BAJA_ASIG	BENEFICIA
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	DORIS	CRUZ	TORRES	CUTD8808	NO	NO
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	FRANCISCO	FELIX	HERNANDI	FEHF81032	NO	SI
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	ROSA	FELIX	LOPEZ	FELR88040	NO	SI
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	DELFINA	HERNANDI	BARTOLO	HEBD6911	NO	SI
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	HONORIN	HERNANDI	BARTOLO	HEBH7602	NO	SI
ESCUAUITL (ESCUAUITL2403)	LUCIA	HERNANDI	TAPIA	HETL77091	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MA JOVITA	HERNANDI	HERNANDI	HEHJ77021	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MARIA FR	HERNÁNDI		HEXF52042	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MA. ALFRE	HERNÁNDI	GARCÍA	HEGA72.01	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	LEANDRA	HERNÁNDI	HERNANDI	HEHL5002	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MARIA CA	HERNÁNDI	HERNANDI	HEHC7808	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	LUCIA	HERNÁNDI	HERNÁNDI	HEHL8403	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MARÍA MI	HERNÁNDI	HERNÁNDI	HEHM7711	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	CLEMENCI	HERNÁNDI	PETRA	HEPC6608	NO	SI
LAS MARIPOSAS (LAMACC2403)	MARIA MA	HERNÁNDI	SIXTA	HESM6401	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	MARIA CIR	AMBROCIO	HERNANDI	AOHC5611	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	ANITA	CRUZ	ANTONIO	CUAA3704	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	MICAELA	CRUZ	ANTONIO	CUAM5608	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	MARIA LEC	HERNANDI		HEXL20041	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	MARIA MA	HERNANDI		HEXM5506	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	AMALIA	HERNANDI	HERNANDI	HEHA7608	NO	SI
ECUAHUITL (ECU2403)	CARMEN	HERNANDI	HERNANDI	HEHC6509	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MARTHA	ANGELES	GONZALEZ	AEGM8405	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	ANGELINA	BAUTISTA	HERNANDI	BAHA8412	NO	NO
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MARIA NIC	CRUZ	HERNANDI	CUHN7203	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MA MAGD	GABRIEL	HERNANDI	GAHM7204	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MA INES	HERNANDI	CRUZ	HECI681.21	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MARIA MA	HERNANDI	HERNANDI	HEHM6207	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	REYNA	HERNANDI	HERNANDI	HEHR6207	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	MA CATAR	HERNANDI	MAGDALE	HEMC6012	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	CLARA	ZUÑIGA	HERNANDI	ZUHC7108	NO	SI
ISELTSIJ (ISELTSIJ2403)	ESTELA	ZUÑIGA	HERNANDI	ZUHE6805	NO	SI
CHAPIS (LE)	ERNESTIN	AGUSTIN	HERNANDI	AUHE81.11	NO	SI
CHAPIS (LE)	ALEJANDR	ALVAREZ	HERNANDI	AAHA6704	NO	SI
CHAPIS (LE)	ANCELMA	ALVAREZ	HERNANDI	AAHA6404	NO	SI
CHAPIS (LE)	ELVIRA	ALVAREZ	HERNANDI	AAHE5806	NO	SI
CHAPIS (LE)	REGINA	ALVAREZ	HERNANDI	AAHR82.10	NO	NO
CHAPIS (LE)	NICOLASA	CRUZ	HERNANDI	CUHN5912	NO	SI
CHAPIS (LE)	ERNESTIN	GUZMAN	CRUZ	GUCE6601	NO	SI
CHAPIS (LE)	CRISTINA	HERNANDI	CRISTOBAL	HECC6408	NO	SI
CHAPIS (LE)	TERESA	HERNANDI	CRUZ	HECT5806	NO	SI
CHAPIS (LE)	OFELIA	HERNANDI	GARCIA	HEGO4107	NO	SI
CHAPIS (LE)	ROSA	SALVADOR	ALVAREZ	SAAR7708	NO	SI
CHAPIS (LE)	GUADALU	TOLENTIN	CAMPOS	TOCG6012	NO	SI
BORREGOS PINTOS (BP)	HERLINDA	CRUZ	HERNANDI	CUHH8307	NO	NO
BORREGOS PINTOS (BP)	VERONICA	GARCIA	HERNANDI	GAHV71.10	NO	SI
BORREGOS PINTOS (BP)	DAMARIZ	HERNANDI	HERNANDI	HEHD81.01	NO	NO
BORREGOS PINTOS (BP)	FRANCISCO	HERNANDI	PEREZ	HEPF7210	NO	SI
BORREGOS PINTOS (BP)	NATALIA	HERNANDI	PEREZ	HEPN7712	NO	SI
BORREGOS PINTOS (BP)	FELIPA	HINOJOSA	HERNANDI	HIHF68052	NO	SI
BORREGOS PINTOS (BP)	FLORIBERT	LORENZO	HERNANDI	LOHF8308	NO	SI

ESTADO	FECHA_NA	RFC_CIUDE	ESTADO_C	SEXO	IFE	HIJOS	PUEBLO_I	LENGUA_I
SAN LUIS F	32380	CUTD8808	CASADO(A	M	114110728	1	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	29666	FEHF81032	CASADO(A	M	114107812	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	32239	FELR88040	UNION LIE	M	114110553	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	25533	HEBD6911	CASADO(A	M	114103449	0	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	27817	HEBH7602	CASADO(A	M	114104925	3	NAHUA	NÁHUATL
HIDALGO	28384	HETL77091	UNION LIE	M	114105044	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	28171	HEHJ77021	CASADO(A	M	113009236	5	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	19111	HEXF52042	CASADO(A	M	113011426	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	26310	HEGA7201	CASADO(A	M	113007810	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	18321	HEHL5002	CASADO(A	M	113012192	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	28710	HEHC7808	SOLTERO(A	M	113007806	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	30766	HEHL8840	CASADO(A	M	113007836	0	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	28455	HEHM7711	CASADO(A	M	113012162	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24328	HEPC6608	CASADO(A	M	113007770	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	23402	HESM6401	SOLTERO(A	M	113007805	2	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	20787	AOHC5611	CASADO(A	M	114603448	5	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	13606	CUAA3704	CASADO(A	M	114610206	5	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	20696	CUAM5608	CASADO(A	M	114603448	2	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	7409	HEXL20041	VIUDO(A)	M	114610271	7	NAHUA	NÁHUATL
HIDALGO	20241	HEXM5506	CASADO(A	M	114610151	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	27980	HEHA7608	CASADO(A	M	114607791	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24000	HEHC6509	CASADO(A	M	114607807	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	30760	AEGM8403	CASADO(A	M	114307836	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	31023	BAHA8412	CASADO(A	M	114311033	4	NAHUA	NÁHUATL
HIDALGO	26373		CASADO(A	M	114312031	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	26419		CASADO(A	M	114307767	8	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	25188	HECI68121	CASADO(A	M	114111173	8	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	22842		CASADO(A	M	114307818	8	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	22836		CASADO(A	M	114311303	8	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	22257		CASADO(A	M	114307816	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	26157		CASADO(A	M	114303448	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24969	ZUHE6805	CASADO(A	M	114303448	4	NAHUA	NÁHUATL
VERACRUZ	29901	AUHE8111	SOLTERO(A	M	114711773	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24586	AAHA6704	CASADO(A	M	114707170	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	23488	AAHA6404	CASADO(A	M	114712359	2	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	21364	AAHE5806	CASADO(A	M	114703448	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	30253		CASADO(A	M	114707827	0	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	21890		CASADO(A	M	114703448	9	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24132	GUCE6601	CASADO(A	M	114703448	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	23616		CASADO(A	M	114703448	7	NAHUA	NÁHUATL
HIDALGO	21361	HECT5806	CASADO(A	M	114710059	7	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	15187		VIUDO(A)	M	114703448	8	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	28367	SAAR7708	SOLTERO(A	M	114778117	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	22262		SOLTERO(A	M	114706573	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	30521	CUHH8307	CASADO(A	M	144509235	3	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	26225	GAHV7010	CASADO(A	M	144507756	2	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	29598	HEHD8101	CASADO(A	M	114586605	2	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	26578	HEPF7210	CASADO(A	M	144510863	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	28460	HEPN7712	CASADO(A	M	144507806	4	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	24984	HIHF68052	CASADO(A	M	114507791	6	NAHUA	NÁHUATL
SAN LUIS F	30550	LOHF8308	CASADO(A	M	114507837	3	NAHUA	NÁHUATL

HA_RECIBI	ESTADO_IF	MUNICIPIO	LOCALIDAD	TIPO_ASEN	ASENTAMI	TIPO_AMB	TIPO_VIAL	VIALIDAD
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	12 DE OCT
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	BENITO JU
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	JAIME NUF
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	EMILIANO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	BENITO JU
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0030 - ESC	EJIDO	LOCALIDAI	DOMICILIC	CALLE	EMILIANO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	VENUSTIA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	VENUSTIA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	VENUSTIA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	CALLE PRI
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	JOSE LUIS
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	RANCHERI	COMUNID	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	CALLE PRI
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0019 - CER	EJIDO	CERRO DE	DOMICILIC	CALLE	VENUSTIA
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	GERICO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	JERUSALEM
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	LAZARO CA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	CLUB DEPO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	LAZARO CA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	BENITO JU
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0032 - EL F	EJIDO	DOMICILIC	DOMICILIC	CALLE	20 DE NOV
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLE	MIGUEL H
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLE	20 DE NOV
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	LA SOLEDA	DOMICILIC	CALLE	20 DE NOV
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLE	NIÑOS HÉF
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLE	MIGUEL H
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	LA SOLEDA	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	LA SOLEDA	DOMICILIC	CALLE	NIÑOS HEF
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	LA SOLEDA	DOMICILIC	CALLE	MIGUEL H
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLEJÓN	MIGUEL H
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0076 - LA S	EJIDO	EJIDO	DOMICILIC	CALLEJÓN	MIGUEL H
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRINCIPAL
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	SIN NOMB
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	RAFAEL RA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	DEL SUSPI
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRINCIPAL
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRIV ZARA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRINCIPAL
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRINCIPAL
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	PRINCIPAL
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	ESPERANZA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	LA ESPERA
SI	24 - SAN LI	029 - SAN	0031 - LA E	EJIDO	LA ESPERA	DOMICILIC	CALLE	CUMBRE
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	AVENIDA	NIÑOS HEF
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	LAZARO CA
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	EMILIANO
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO
NO	24 - SAN LI	029 - SAN	0065 - EL F	EJIDO	EL POTREF	DOMICILIC	CALLE	FRANCISCO

TIPO_DOM	NUM_EXT	NUM_INT	CP_INTEG	MARGEN	TERMINO	ADMINISTI	DERECHO	CODIGO_I
	10	S/N	79950					
	1	S/N	79950					
	2	S/N	79950					
	16	S/N	79950					
	4	S/N	79950					
	5		79950					
	SN	SN	79950					
	SN	SN	79950					
	SN	SN	79950					
	SN	SN	79950					
	SN	SN	79950					
	63		79954					
	00	00	79950					
	SN	SN	79950					
	SN	SN	79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
S/N			79950					
S/N			79950					
	6	S/N	79958					
	36		79950					
S/N			79950					
	78		79950					
	48	S/N	79958					
	2	S/N	79958					
	38		79950					
S/N			79950					
S/N			79958					
	14	S/N	79958					
	23	S/N	79958					
	54	S/N	79958					
	68		79950					
	60		79950					
	70	S/N	79958					
S/N			79950					
	62	S/N	79958					
S/N			79950					
S/N			79958					
	71-1		79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					
DOMICILIO			79950					

LATITUD_I	LONGITUD_I	ALTITUD_I	CNCH_INT	MARGINAC	IDENTIFIC	DELEGACI	CCDI	PROYECTO
0984205	212005	0368	SI	ALTA	248774	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984205	212005	0368	SI	ALTA	248773	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984205	212005	0368	SI	ALTA	248775	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984205	212005	0368	SI	ALTA	248776	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984205	212005	0368	SI	ALTA	248772	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984205	212005	0368	SI	ALTA	251859	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
0984055	212800	0159	SI	ALTA	50990	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
212800	0984055	0159	SI	ALTA	253594	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
212800	0984055	0158	SI	ALTA	249310	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
0984055	212800	0159	SI	ALTA	249283	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
0984055	212800	0159	SI	ALTA	51024	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	251883	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
212800	0984055	0159	SI	ALTA	249254	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
0984055	212800	0159	SI	ALTA	50962	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
0984055	212800	0159	SI	ALTA	50979	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	249298	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	249322	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	249277	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	253598	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	253599	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	249288	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	249305	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	TIENDA DE ABARROTOS
			SI	ALTA	250959	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250961	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250964	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250962	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	249279	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	251858	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250963	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250965	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	249360	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
			SI	ALTA	250960	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PAPELERIA
211211	0983634	0137	SI	ALTA	250950	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250948	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250761	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250754	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
			SI	ALTA	250818	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
			SI	ALTA	250823	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250949	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
			SI	ALTA	250807	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250760	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
			SI	ALTA	250811	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983634	211211	0137	SI	ALTA	250756	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
			SI	ALTA	250819	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	PRODUCCION DE MIEL
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51891	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51909	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51902	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51882	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51893	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51915	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS
0983753	211431	0150	SI	ALTA	51873	24 - SAN LI	03 - C.C.D.	CRIA Y ENGORDA DE BORREGOS

2. Cuestionario utilizado para trabajo de campo

Datos generales:

Nombre _____

Folio identificación _____

Nombre del grupo _____

Total integrantes _____

Localidad _____

Fecha entrevista _____

1. Sexo: Masculino

Femenino

2. Edad: _____

3. Lugar de nacimiento: Estado _____

Municipio _____

Localidad _____

4. Idiomas que habla: Español

Náhuatl

Tének

Otro _____

5. Años de residencia en la comunidad: _____

6. Sabe leer y escribir Sí No

7.Cuál es su grado escolar _____

8. Estado civil: Casado (a)

Soltero (a)

Divorciado (a)

Viudo (a)

Unión libre

9. Hijos Sí Cuántos _____ No

10. Edad de sus hijos: _____

11. Seguro médico: Sí Cuál _____ No

Programas CDI

12. Es usted beneficiario de algún proyecto de la CDI: Sí Cuál _____ No

13. Cómo supo que existía el programa: _____

A partir de la pregunta 14, el cuestionario se utiliza también para la entrevista grupal.

14. Quién los asesoró para poder entrar al programa: _____

15. Quién hizo el trámite: _____

16. Qué distancia existe entre su comunidad y la CDI (en horas): _____

17. Tuvieron que pagar por la realización de trámites: Sí Cuánto _____ No

Conflictos

18. Tuvieron dificultades para acceder al programa: Sí No

19. Con quiénes tuvieron conflictos:

20. Qué tipo de conflicto se les presentó:

21. Cómo resolvieron el conflicto:

Organización del grupo

22. De qué manera se organizan para llevar a cabo las actividades del proyecto:

23. Realizaron un plan de trabajo: Sí No

24. Qué cargo tiene en el grupo: _____ (pregunta individual, no aplica grupal)

25. Cuánto tiempo tiene que se formó el grupo (meses y años): _____

Toma de decisiones

26. Qué tipo de actividad productiva realizan: _____

27. Cómo decidieron dedicarse a esta actividad: _____

28. Cómo toman acuerdos: _____

29. Cuando existen desacuerdos, cómo los resuelven:

30. Cuando existen conflictos entre los miembros del grupo, cómo los resuelven:

31.Cuál es la jerarquía para la resolución de conflictos:

Financiamiento

32. Cuántas veces ha recibido financiamiento del programa: _____

33. En qué año lo recibieron: Primer financiamiento _____

Segundo financiamiento _____

Tercer financiamiento _____

34. En qué destinan la mayor parte del financiamiento del programa:

Continuidad del proyecto

35. Cómo se llegaron a acuerdos entre la comunidad y la CDI para poder acceder al programa:

36. Qué tipo de actividades han realizado para que el proyecto siga funcionando:

37.Cuál creen que es el principal problema para que el proyecto siga funcionando:

38. Considera Usted que el proyecto seguirá vigente en los próximos años:

Si Por qué: _____

No Por qué: _____

Gracias por sus respuestas.

3. Cuestionario utilizado para instituciones gubernamentales
Datos Generales

1. Nombre: _____
2. Folio identificación: _____
3. Cargo: _____
4. Fecha de entrevista: _____

Programa PROIN

5. Cómo se coordina con la CDI (para el caso de Asuntos indígenas Municipal) para la implementación del PROIN. Y/o, cómo se coordina con Asunto Indígenas Municipal (para el caso de la CDI) para la implementación del PROIN:

6. Qué actividades le corresponde hacer:

7. Cómo apoya a las comunidades en la obtención del proyecto:

8. Cómo es su relación con las autoridades comunitarias:

9. En caso de conflictos, qué actividades desempeña:

10. Interviene en la resolución de conflictos: Sí No

11. En qué consiste su intervención:

12. Quién resuelve los conflictos:

13. Cómo se resuelven los conflictos:

14. A qué le atribuye que solo seis proyectos estén vigentes:

15. Cree que los proyectos serían sostenibles si se respetara a cabalidad la organización comunitaria indígena:

Gracias por su tiempo.

Lista de referencias

- Alonso, L. E. 2007. "Sujetos y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa". En *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, coordinado por J. M. Delgado y J. M. Gutiérrez, 225-240. España: Editorial Síntesis, citado en Vargas Jiménez, Ileana. 2012. *La entrevista en la investigación cualitativa: Nuevas tendencias y retos*. Calidad en la Educación superior 3 (1) 119-139.
- Amezcu, Manuel y Alberto Gálvez Toro. 2002. *Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: Perspectiva crítica y reflexiones en voz alta*. Rev. Esp. Salud Pública (76) 423-436. Granada: Universidad de Granada.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2012. *Consejo Nacional Indigenista, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012*. México: CDI.
- . 2014. "Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018". México: CDI, con acceso el 10 de junio de 2017. <https://www.gob.mx/cms/.../cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>
- . 2014. "Diagnóstico del Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, 2014". México: CDI, con acceso el 10 de junio de 2017. <http://www.cdi.gob.mx/coneval/2014/S-249-programa-mejoramiento-produccion-diagnostico-2014.pdf>
- . 2015. "Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena". México: CDI, con acceso el 05 de noviembre de 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32128/2014_12_27_mat_cndpi_mejoramiento_productividad_indigena.pdf
- . 2015. "Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena". México: CDI, con acceso el 06 de octubre de 2017, <http://www.cdi.gob.mx/focalizada/2014/proin/index.html>
- . 2016. "Reglas de Operación del Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena". México: CDI, con acceso el 10 de junio de 2017. www.gob.mx/cdi/documentos/reglas-de-operacion-2017-de-los-programas-de-la-cdi
- . 2017. "Acciones y programas". México: CDI, con acceso el 07 de noviembre de 2017, https://www.gob.mx/cdi/archivo/acciones_y_programas

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Chile: ONU.
- . 2014. *Los pueblos indígenas en América Latina*. Chile: ONU. Con acceso el 13 de agosto de 2018,
https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/indigenas_espanol.pdf
- Chevallier, Jacques. 2011. *El Estado posmoderno*. Traducido por Oswaldo Pérez. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2009/2010. *"Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Población Indígena"*. México : CONEVAL, con acceso el 10 de junio de 2017.
http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx
- .2015. *"Evaluación de Diseño.Programa para el Mejoramiento de la Producción y productividad Indígena"*. México: CONEVAL, con acceso el 10 de junio de 2017.
<http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México, con acceso el 01 de mayo de 2017. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Correa, R. 1999. *Is Institutional Change Endogenous? A Critical View of the Political Economy of the Reforms: The Ecuadorian Case*. EE.UU: Universidad de Illinois.
- Cuadriello, Hadlyyn. 2008. *Neoindigenismo y participación ciudadana: El Consejo Consultivo de la CDI y la participación indígena*. México: FLACSO.
- Dawes, R.M. 1973. "The commons dilemma game: An N-person mixed motive game with a dominating strategy for defection". *ORI Research bulletin* (13): 1-12.
- Erlanson, David A., Edward L. Harris, Barbara L. Skipper y Steve D. Allen. 1993. *Doing naturalistic inquiry: A guide to methods*. CA: Sage.
- Fontana, A. y Frey, J. 2005. "The Interview, from neutral stance to political involvement". En *The Sage Handbook of Qualitative Research* 695-727. London, UK: Sage.
- Franco Parrillat, Gerardo y Fabiola Canela Gamboa. 2016. Evolución de las políticas de desarrollo social en México: Éxitos y fracasos “. *Opera* 18 (enero-junio) 159-181. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gaudín, Jean Pierre. 2004. *L' action publique: sociologie et politique*. París: Presses de Sciences Po-Dalloz, citado en Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: FLACSO.

- Guillaume, Fontaine. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: FLACSO.
- Gudynas, Eduardo. 2005. *TLC: Más que un tratado de libre comercio*. Editado por Alberto Acosta y Fander Falconí. FLACSO: Ecuador.
- Hardin, Garrett 1968/1995. "The Tragedy of Commons". *Gaceta Ecológica* (37): 1-13.
https://www.uam.es/personal_pdi/ciencias/jonate/Eco_Rec/Intro/La_tragedia_de_los_comunes.pdf
- Herrera Tapia, Francisco. 2008. "Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal". *Estudios Sociales* 17 (33) 1-33. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2010. "*Información por entidad*". México: INEGI, con acceso el 01 de mayo de 2017.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/estadistica/2010>.
- . 2015. "*Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*". México: INEGI, con acceso el 05 de noviembre de 2017,
http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/2015/doc/eic2015_resultados.pdf
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galés. 2009. *Sociologie de l'action publique*. París: Armand Colin.
- Lasswell, David Lerner y Harold D. 1951. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Lasswell, Harold. 1956. *The Decision Process: Seven Categories on Fuctional Analysis*. College Park (Md.): University of Maryland.
- Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology". *Theory and society*, 29: 507-548.
- Marshall, Catherine y Rossman Gretchen B. 1989. *Designing qualitative research*. CA: Newbury Park, citado en Kawulich, Bárbara B. 2005. "La observación participante como método de recolección de datos". *Forum: Qualitative social research*, 2 (6) 43.
- Mény Yves, Jean Claude Thoenig. 1989. *Politiques publiques, Themis, science politiques*. París: PUF, Coll.
- Muñoz, Bernardo. 1995. *Los pueblos indígenas y los proyectos sociales de desarrollo. ¿Una contribución real al desarrollo?* Santiago: CEPAL.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Ginebra: OIT.

- Ojeda Velasco, Elizabeth. 2016. *Proyectos productivos locales y reestructuración socio-económica en el municipio de San Juan Lalana, Oaxaca. Un Análisis desde el enfoque de desarrollo endógeno*. México: El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Tijuana.
- Olson, Mancur. 1992. “La lógica de la acción colectiva” En *Diez textos básicos de ciencia política*, editado por Battle, 203-220. Barcelona: Ariel.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*, traducido por Miguel Moro Vallina. Princeton University Press.
- . 2010. “La elección racional institucional: evaluación del marco de análisis y desarrollo institucional”. En *Teorías del proceso de las políticas*, editado por Paul Sabatier, 23-69. Argentina: Westview press.
- . 2011. “Background on the Institutional Analysis and Development Framework”. *The Policy Studies Journal*. 39 (1): 7-27.
- . 2011. *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de cultura económica.
- . 2013 “Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económica complejos”. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo* 2(1): 5-72.
- Peters, B. Guy. 2003 (1999). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, citado en Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Ecuador: FLACSO.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the state*. Londres: Macmillan Press.
- Pineda, Siboney, Ivonne Vizcarra, y Bruno Lutz. 2006. “Gobernabilidad y pobreza: proyectos productivos para mujeres indígenas mazahuas del Estado de México”. En *Políticas foxistas en materia de seguridad alimentaria y equidad de género en la zona mazahua. Fase I: mecanismos de diseño e instrumentación*, 283-307. México: CONACYT.
- Pooteete, Amy, Marco Janssen y Elinor Ostrom. 2012. *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Universidad Autónoma de México.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). 2017. *Programa de apoyo a pequeños productores*. México: SAGARPA, con acceso el 23 de julio,

http://www.sagarpa.gob.mx/ProgramasSAGARPA/2017/apoyos_pequenos_productores/fappa/Paginas/Descripcion.aspx

- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corrinne Larrue y Frédéric Varone. 2012. “Capítulo 9: La implementación de políticas públicas”. En *Análisis y gestión de políticas públicas*, 179-206. Barcelona: Ariel.
- Violich, F. 1994. *Desarrollo de la comunidad y el proceso de planificación urbana en América Latina*. Buenos Aires: Mimeogr, citado en Mercer, Hugo y Violeta Adriana Ruiz. 2004. “Participación de organizaciones comunitarias en la gestión de salud: una evaluación de la experiencia del Programa UNI”. *Interface-comunic, Saúde, Educ.*, 15 (8- marzo/agosto).
- Wildavsky, Ángela Brown y Aarón. 1998. “XI. La implementación como exploración (1983)”. En *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, 347-377. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yacuzzi, Enrique. 2005. *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. *Negocios* (296). Buenos Aires: Universidad de CEMA.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. CA: Sage Publications, Thousand Oaks.