

**Neoliberalismo de Sur a Norte en América Latina:
la cultura de la autogestión para el desarrollo en
poblaciones indígenas, los casos de Chile y México**

Tesis que para obtener el grado de doctora presenta:

María Guadalupe Ortiz Gómez

Codirectores:

Willem Assies

Nicola María Keilbach

Centro de Estudios Rurales
El Colegio de Michoacán, A.C.
Zamora, Michoacán, junio de 2010

Neoliberalismo de Sur a Norte en América Latina: la cultura de la autogestión para el desarrollo en poblaciones indígenas, los casos de Chile y México¹

Tesis que para obtener el grado de doctora presenta:

María Guadalupe Ortiz Gómez

Codirectores:

Willem Assies

Nicola María Keilbach

Centro de Estudios Rurales
El Colegio de Michoacán, A.C.
Zamora, Michoacán, junio de 2010

¹ Este trabajo fue elaborado en el marco del proyecto “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina” (CONACYT, Núm. 45173).

A la memoria de Willem Assies y Luis Ramírez

Este camino, que elegí con el corazón, está inspirado en mis
queridos padres:

Socorro Gómez Loza y

José de Jesús Ortiz Sotelo

A ellos, y a toda mi familia, les dedico este trabajo

De nuevo quieren manchar
mi tierra con sangre obrera
los que hablan de libertad
y tienen las manos negras.

Los que quieren dividir
a la madre de sus hijos
y quieren reconstruir
la cruz que arrastrara Cristo.

Quieren ocultar la infamia
que legaron desde siglos,
pero el color de asesinos
no borrarán de su cara.

Ya fueron miles y miles
los que entregaron su sangre
y en caudales generosos
multiplicaron los panes.

Ahora quiero vivir
junto a mi hijo y mi hermano
la primavera que todos
vamos construyendo a diario.

No me asusta la amenaza,
patrones de la miseria,
la estrella de la esperanza
continuará siendo nuestra.

Vientos del pueblo me llaman,
vientos del pueblo me llevan,
me esparcen el corazón
y me aventan la garganta.

Así cantará el poeta
mientras el alma me suene
por los caminos del pueblo
desde ahora y para siempre.

Víctor Jara

Agradecimientos

Mi primer, y más profundo agradecimiento, está dedicado a Willem Assies. La construcción de la base y de gran parte del desarrollo de este trabajo estuvo acompañada y guiada por él. A su memoria dedico este trabajo, como muestra de admiración y respeto a su gran trayectoria.

Asimismo, Luis Ramírez, profesor del Centro de Estudios Rurales, me condujo durante algunos episodios de este trabajo. Sus comentarios y su gran apoyo, durante el tiempo que fue coordinador del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, especialidad en Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán, fueron fundamentales para la culminación de este proceso.

Aunque Willem y Luis ya no están presentes en este mundo, a donde quiera que estén, va mi más profundo agradecimiento por todo lo que aprendí de ellos como profesores y como personas.

Quiero reconocer también el trabajo de Nicola Keilbach, profesora investigadora de El Colegio de Michoacán, A.C., quien, primero como lectora y después como codirectora, ha otorgado una gran dedicación y minuciosidad para revisar (todas las veces necesarias) esta tesis. Todos sus comentarios, sin lugar a dudas, han sido valiosas aportaciones.

Asimismo, quiero reconocer el trabajo de Mauro W. Barbosa de Almeida, profesor investigador del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estatal de Campinas, por su infinita comprensión y paciencia. Mauro hizo sus aportaciones como asesor, por ello quiero expresarle mi más profundo respeto y agradecimiento.

Agradezco también el apoyo que me han brindado José Luis Seefóo Luján, coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales, especialidad en Estudios Rurales, y la Junta de Profesores del Centro de Estudios Rurales (CER), en todo este proceso de titulación.

Para Guadalupe Guillén, secretaria del CER, una mención especial por su infinita paciencia y amabilidad. Su sonrisa y comprensión durante todos estos años me ha dado fuerza en momentos difíciles. Sin su apoyo moral y administrativo este proceso se habría tornado sinuoso.

A los lectores de este trabajo durante todos los años en que se ha realizado. A Hugo José Suárez por animarme a seguir por el rumbo de la sociología; a Hans Gundermann por sus importantes aportaciones sobre el contexto chileno; a Sergio Zendejas, por su minuciosidad y postura crítica; a Claudio Garibay por sus entusiastas comentarios cuando esta tesis apenas era un proyecto; a Marco Calderón Mólgora por agregar la visión antropológica; a Gabriel Torres, quien ha sido mi maestro, por tener la gentileza de acompañarme una vez más como sinodal.

Quiero hacer una mención especial para Gloria Caudillo, profesora investigadora de la Universidad de Guadalajara. Gloria formó parte del comité de lectura, pero por diferentes motivos no pudo continuar en el proceso. Quiero expresarle mi eterno agradecimiento por todo lo que, a lo largo de los años, he aprendido de ella, no sólo académicamente, sino como persona. Gracias a sus consejos y a lo compartido me he vuelto una persona más madura.

A todos los profesores del CER. Sin lugar a dudas este trabajo es fruto de todo lo aprendido en las aulas de El Colegio de Michoacán. Quiero hacer una mención especial para Miguel Hernández Madrid, por su entrega en los cursos de teoría social, que fueron vitales en mi formación, en ellos me sentí como “pez en el agua”.

Patricia Ávila me enseñó una nueva forma de estudiar las relaciones entre sociedad y naturaleza, sin las limitaciones de las fronteras disciplinarias y epistémicas. Gracias por su amistad y todas las excelentes charlas y cariño compartido.

A Antonio Prieto y Luis Esparza les agradezco el haber compartido con apasionamiento sus experiencias académicas y personales. De ellos aprendí que en un mundo diverso es importante saber mantener una postura crítica. Les agradezco su valiosa amistad.

A Gustavo López quiero agradecerle su serenidad, su buena energía y su paciencia para llevarnos a explorar siempre las últimas tecnologías para la investigación social.

Gracias a Esteban Barragán aprendí la importancia de la geografía humana, así como la importancia de siempre sonreír. Gracias a él conocí lo “no turístico” de Michoacán y entendí la importancia de mantenerse en contacto con la tierra, siempre buscando ayudar a los paisanos.

A José Luis Seefoó le debo el conocer de cerca la grave situación de los trabajadores del campo en relación a su salud. Gracias a él (o por su culpa) nunca podré comerme un jitomate, una fresa, una papa, o cualquier fruta o verdura, sin pensar en los agroquímicos y su toxicidad.

Paul Kersey es un profesor importantísimo en mi formación. Antes de él, aprender inglés había sido una especie de tortura. Gracias a su formación de antropólogo y a su gran visión pedagógica, entendí que es sólo cuestión de la voluntad. Para él mi reconocimiento y el mayor de mis agradecimientos por abrirme la puerta al mundo de la literatura en inglés.

Por temor a olvidarme de alguien quiero reiterar que el agradecimiento es general para todos los profesores del CER, de todos he aprendido cosas importantes.

Otro grupo de personas importantes en esta etapa de mi vida son mis compañeros de clase. Esta gratitud no es sólo formal, es muy sincera. Las sesiones de clases se volvieron para mí un sustento existencial en algún momento. El compartir opiniones e intercambiar puntos de vista, incluso (y tal vez, sobre todo) las no coincidencias, formaron una base desde la cual puedo ahora ver desde más alto.

Quiero expresar mi gratitud a mis todos mis amigos, especialmente a los más cercanos: Rómulo Navarrete, Josefina Vivar, Rubén Darío Ramírez, José de Jesús Gil, Ivy Jasso, Esmeralda Sangabriel y Patricia Beltrán. Con todos ellos compartí cariño, comidas, cervezas, penas, corajes, fiestas, discusiones políticas, trabajos, alegrías. Muchas gracias por su amistad amigos.

A Cyntia Ayala le agradezco mucho toda la “asistencia emocional” que me brindó por vía cibernética en momentos difíciles. De igual forma agradezco su importante colaboración a este trabajo por su apoyo en la traducción del resumen al inglés. Para Érika Hernández también mi agradecimiento por este último hecho.

A mis amigos de Chile, sin ellos el trabajo hubiera sido más difícil. Especialmente agradezco a la familia González González por su apoyo en la primera etapa de este trabajo.

De igual forma, agradezco a la familia Collipal Velásquez por su cariño, su buena energía y todo el apoyo brindado en la parte final de mi trabajo de campo en Chile. Especialmente a Christian Collipal por mostrarme la belleza de la cordillera de los Andes en el sur, por su compañía y cariño. A María Velásquez por su comprensión y las largas conversaciones. A Willy Collipal, Karin Collipal, Christian Lara, Camila Collipal, Isaac

Brand, Luis Catricura y Antu, por su alegría y por todas las complicidades compartidas. A Rayén K., a Alfredo Seguel y a José Aylwin, por su buena guía, apoyo y amistad.

Muy especialmente quiero agradecer a las personas que, con amabilidad y bondad, compartieron conmigo su experiencia de vida y la información que poseen sobre el tema estudiado, tanto en Chile como en México. Especialmente a las familias que me recibieron en Huiñoco y en Yunuén. Sin su colaboración este trabajo no existiría simplemente. Mi cariño, respeto y consideración para ellos.

Quiero hacer mención del gran cariño y agradecimiento que siento por mi familia, por mis hermanas y mis padres que siempre me han apoyado de la mejor forma que han podido. A mis tíos Victoriano Ortiz y Estela Hernández, mi prima Rosario (mi mejor amiga y cómplice de muchos proyectos locos) y sus hermanos, les agradezco infinitamente su gran cariño, su apoyo moral y económico ha sido fundamental para mi sobrevivencia. Para todos ellos está dedicado este trabajo, con lo que deseo demostrar mi enorme gratitud.

Finalmente, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por todo el apoyo que he recibido como becaria nacional, así como a través de una beca mixta. Sin tal apoyo este trabajo no hubiera sido posible.

Agradecimientos	7
Resumen	14
Abstract	16
Introducción	19
Capítulo I Planteamiento del objeto de estudio, estrategia teórico-metodológica y ejes de análisis	23
Introducción.....	23
Antecedentes.....	23
Planteamiento del objeto de estudio.....	32
Estrategia teórico-metodológica y ejes de análisis.....	44
Herramientas de análisis.....	45
Neoliberalismo y políticas públicas.....	46
Neoliberalismo y Cultura de la Autogestión para el Desarrollo.....	51
Políticas neoliberales e interfaces.....	53
Neoliberalismo y capital social.....	54
Primer eje de análisis.....	75
Segundo eje de análisis.....	77
Tercer eje de análisis.....	77
Recolección de datos y herramientas de investigación.....	79
Capítulo II Reforma del Estado y la cuestión indígena en América Latina	81
Introducción.....	81
Políticas en transición: todos hacia el neoliberalismo.....	81
La emergencia indígena en América Latina.....	89
Chile, el experimento neoliberal.....	92
Políticas públicas dirigidas a Pueblos Indígenas en Chile, de la invisibilidad a la contundente irrupción.....	98
La transición hacia el neoliberalismo en México.....	105
Políticas públicas dirigidas a Pueblos Indígenas en México, del indigenismo a la autogestión.....	109
Conclusiones.....	122
Capítulo III Las políticas públicas dirigidas a poblaciones indígenas en Chile y México, una perspectiva comparada	127
Introducción.....	127
Chile, información general y turismo.....	127
Estructura organizacional del Estado Chileno.....	131
La CONADI, estructura organizacional y líneas de acción.....	133
Programas ofrecidos por la CONADI.....	138
México, información general y turismo.....	141
Estructura organizacional del Estado Mexicano.....	143
La CDI, estructura organizacional y líneas de acción.....	144
Programas ofrecidos por la CDI.....	148
Análisis comparado entre la CDI y la CONADI.....	152
Características de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en Chile y en México.....	152
Conclusiones.....	156

a) Marco jurídico	156
b) Características del órgano de gobierno	157
c) Líneas de acción	157
d) Unidades de enfoque	158
Capítulo IV Contexto de los estudios de caso	159
Introducción	159
Recolección de datos y panorama general	159
Caracterización de los agentes	164
Agentes entrevistados en Chile	165
b) Manuel Cuevas	166
c) Roberto Catrileo	167
d) Fernando Ortiz	169
e) David Linares	170
f) Manuel Tomas	173
Estrategia de sistematización y análisis	174
Resultados del análisis	176
Primer eje de análisis	176
Segundo eje de análisis, la traducción del discurso sobre la gestión de recursos	186
Tercer eje de análisis, el capital social comunitario	198
Conclusiones	208
Primer eje de análisis	208
Segundo eje de análisis	209
Tercer eje de análisis	209
Capítulo V Estudios de Caso	210
Introducción	210
Primera parte: El caso de Chile, la empresa de servicios turísticos de la familia Paillafil en Hñiñoco	210
Antecedentes	210
Localidad estudiada	212
La familia Paillafil Huenchumilla y su empresa turística	214
Don Juan en la comunidad	217
Las agencias gubernamentales	219
Reflexiones en torno a este caso	222
Segunda parte: el caso de México, la empresa de servicios turísticos de la Isla de Yunuén	224
Antecedentes	224
La localidad estudiada	226
Historia de la empresa de servicios turísticos	228
Problemática general de Yunuén	230
Conflictos a partir de la empresa	234
Desde las agencias gubernamentales	239
Conclusiones	242
Capítulo VI Análisis comparado de los estudios de caso	245
Introducción	245
Perfil de los entrevistados y descripción de las entrevistas	246
Perfil de Juan Paillafil	246
Ecos del discurso de autogestión para el desarrollo	257

Perfil de Álvaro Méndez.....	265
Ecos del discurso de autogestión para el desarrollo	281
Resumen comparativo y conclusiones.....	287
Resumen comparativo	288
Conclusiones.....	297
Capítulo VII Reflexiones finales.....	300
Primer eje de análisis.....	300
Segundo eje de análisis.....	303
Tercer eje de análisis	304
Comentarios generales.....	306
Bibliografía.....	308
Anexos.....	316
Anexo 1. Mapa de ubicación de la zona estudio en Chile.....	317
Anexo 2. Mapa de ubicación de la zona de estudio en México.....	318

Resumen

En la década de los noventa confluyeron dos grandes fenómenos en el escenario latinoamericano. El neoliberalismo, como proyecto económico, político y cultural y el indigenismo como política de Estado. Los países de la región, presionados por los organismos internacionales que financian el desarrollo, emprenden una serie de reformas que favorecen al modelo de Estado neoliberal. Al mismo tiempo, los movimientos indígenas cobraron una relevancia inédita en el ámbito internacional. La década de los noventa fue nombrada por la Organización de las Naciones Unidas como “Década de los Pueblos Indígenas”. Este hecho refleja que la relación entre los Estados latinoamericanos y los movimientos indígenas se tornó delicada, especialmente en este periodo. La forma de encarar las protestas y de diseñar las políticas dirigidas a este sector social se volvió un reto para los gobiernos latinoamericanos. En países como México y Chile, que son los casos que se abordan en esta tesis, los conflictos llevaron a procesos de negociación del contenido de las reformas jurídicas e institucionales. Sin embargo, en ambos casos, tales reformas se tornaron limitadas y lejanas a las demandas del sector indígena. Finalmente, encontramos que las estructuras gubernamentales y las formas de “atender” las necesidades del sector social que nos ocupa responde más al proyecto neoliberal promovido a nivel global, que a las demandas sociales.

Una de las ideas principales de esta tesis es que el neoliberalismo, más allá de ser un proyecto económico y político, es también un proyecto cultural. En este sentido, las políticas públicas sirven como promotoras de los ideales de dicho modelo, orientando las acciones de los ciudadanos a través de la imposición de requisitos específicos que les permitan entrar en el sistema de apoyos de gobierno, lo que desde la perspectiva de Foucault se conceptualiza como gubernamentalidad. Esta investigación se enfoca en el estudio de los valores que se promueven a través de programas de gobierno, dirigidos a pueblos indígenas, y la forma en que éstos son traducidos por los ciudadanos receptores. Para el análisis se diseñó el concepto de Cultura de la Autogestión para el Desarrollo, que consiste en una serie de prácticas ciudadanas que incluyen una participación activa en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos de una población determinada. Se considera que éste es uno de los puntos centrales del componente cultural

del neoliberalismo. Ya que bajo dicho modelo el Estado se retira de sus responsabilidades sociales, los ciudadanos tienen que buscar sus propias alternativas de desarrollo y deben ser capaces de resolver sus problemas. De ahí la importancia de promover valores como la democracia, la participación ciudadana, la autogestión, etcétera.

Por otro lado, encontramos que el proyecto neoliberal tiene un desarrollo diferente en cada país, ya que éste se ha implementado en tiempos distintos. Chile es el primer país donde se aplicó a mediados de los setenta, mientras que en México las reformas comienzan a mediados de los ochenta. Por tal motivo se propuso realizar un estudio que brindara una visión panorámica del desarrollo de la cultura neoliberal en dos contextos diferentes, como el de Chile y México.

En este trabajo se abordan dos casos, en Chile se toma al pueblo mapuche, que se ubica en la parte sur del país, siendo objeto de esta investigación la IX y X Región. En México se toma el caso de los purépechas, ubicados en el estado de Michoacán, específicamente a la Isla de Yunuén, del Lago de Pátzcuaro. Las acciones gubernamentales que se analizan son los que se realizan a través de las agencias especializadas en materia indígena, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en México y, en Chile, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

(Neoliberalismo, pueblos indígenas, políticas públicas, Cultura de la Autogestión para el Desarrollo).

Abstract

During the 1990 decade two big phenomena converged in the Latin American scene, neoliberalism as an economical, political and cultural project and indigenism as a State policy. Countries from this region, under pressure by international organizations that finance development, undertook a series of reforms that favored the model of a neoliberal state. At the same time, the indigenism social movements acquired an unprecedented relevance. The 1990 decade was named by the United Nations organization as the “World’s Indigenous People” decade. This shows that the relationship between Latin American States and the indigenous social movements had become “delicate” especially during that period. The ability to face the demands and desing policies, directed towards this social sector, became a challenge to the Latin American governments. In countries such as Mexico and Chile, which are the two cases considered in this thesis, conflicts led to negotiation processes concerning the content of legal and institutional reforms. However, in both cases, such reforms became limited and distant to the demands from the indigenous sector. In the end we find that the government structures and the forms of consideration of the needs from this social sector respond more to the neoliberal project promoted at a global level, rather than to social demands.

One of the main ideas of this thesis is that the neoliberalism, beyond from being an economical and political project, is also a cultural project. In this sense the public policies funtion as a promoter of the model ideals oriented to citizens actions through the imposition of specific requirements in order to enter into the government supporting system, which from the Foucault’s perspective is conceptualized as “governmentality”.

The research presented here is focused in the study of values that are promoted through government programs directed to indigenous people, and the form that these programs are translated by receptor citizens. For this analysis, the concept of Culture of Self-management for Development was designed, which consists of a series of citizen practices that include an active participation in the search for solutions to social and political problems by a determined population. It is considered as one of the central points from the cultural component of neoliberalism, since under such model the State withdraws from its social responsibilities and the citizens have to look for their own alternatives for

development and they have to be capable of resolving their problems. This is the reason for the promotion of values such as democracy, citizen participation, self-management, etcetera.

On the other side, we find that the neoliberal project shows a different development in each country since it has been implemented in different times. Chile applied the project in the middle of the 1970's, while in Mexico, reforms started in the middle of the 1980's. This is one of the reasons to propose a study that would bring a panoramic vision of the development of the neoliberal culture in two different contexts such as Chile and Mexico.

In this work two case studies are approached. In Chile, the "Mapuche" group was selected, this group is located in the south region of the country, this research was centered in regions IX and X. In Mexico, the "Purépechas" is considered, this group is located in the State of Michoacán, specifically in the "Yunuén" island on "Pátzcuaro" lake. The government actions analyzed were the ones done through the agencies specialized in indigenous terms, "La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas" in México, and in Chile, "La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena".

(Neoliberalism, Indigenous People, public policy, Culture of Self-management for Development).

Introducción

En tiempos recientes el presidente de México, Felipe Calderón, declaró ante los medios de comunicación que el gobierno “no cederá ninguna *plaza* a los delincuentes”, refiriéndose a los narcotraficantes. Llama la atención el uso que se hace de la palabra “plaza” en esta expresión. El presidente la usa para referirse a un espacio geográfico. Sin embargo tal palabra no había sido habitual en el discurso político, pero en los últimos tiempos se ha vuelto común. Esta palabra es tomada del campo semántico de la mercadotecnia. En las estrategias de comercialización los espacios geográficos se dividen en *plazas* donde diferentes proveedores compiten por alcanzar el liderazgo (económico). Así el presidente, como si se tratara de una competencia mercantil, se coloca como adversario de los narcotraficantes en la búsqueda del control de las *plazas* del país.

La tendencia a usar términos de mercado para referirse a los asuntos de Estado en México es cada vez más marcada. Lo anterior puede ser un síntoma del recrudecimiento de la ideología neoliberal, ya que dentro de ésta, el mercado es asumido como el ente regulador de las relaciones sociales. En este sentido se busca instalar la lógica de mercado en los ciudadanos para que respondan en forma adecuada a las nuevas condiciones que les ofrece el Estado neoliberal. Por ello autores como Assies (1999), Grimson *et. al.* (2007) y Mato (2007), sostienen que el neoliberalismo también es un proyecto cultural.

Desde ese proyecto se plantea una reformulación de los roles del Estado, el mercado y la sociedad.² El Estado se retira de sus obligaciones para con la sociedad, colocando en manos privadas la prestación de servicios y limitándose a crear las condiciones óptimas para el funcionamiento del mercado (control social y apoyo a las grandes empresas). En este sentido se apuesta a que el libre mercado, por su propia naturaleza, tenderá a distribuir los recursos económicos en forma “justa” entre todos los miembros de la sociedad, de ahí que sea percibido como un ente regulador. Así los valores de la competencia deben instalarse en forma urgente en el imaginario y en las prácticas de los ciudadanos neoliberales.

² La separación entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad responde solamente a una estrategia analítica. Ello no implica que en este estudio sean considerados como entes homogéneos y sin relaciones entre sí.

Por otro lado, en este modelo la sociedad civil debe cumplir la tarea de solucionar sus propios problemas. Debe estar capacitada para gestionar recursos en la búsqueda de su desarrollo. De ahí la importancia que se le ha dado a la formación de capital humano y al fortalecimiento del capital social en las políticas públicas neoliberales. Se trata de un cambio cultural a nivel global, enfocado a la generación de nuevas formas de ciudadanía y de gobernabilidad.

Sin embargo, el modelo ha sido cuestionado y rechazado en forma reiterada por diferentes actores políticos que mantienen una posición contraria a las ideas de los gobiernos latinoamericanos de alinearse a este proyecto global. La presencia política que han alcanzado los movimientos indígenas los posiciona como uno de los negociadores más importantes a nivel continental de las reformas de Estado actuales. A pesar de que sus reivindicaciones han sido conceptualizadas como de “carácter étnico”, encierran una clara oposición al proyecto neoliberal debido a que afecta en forma dramática tanto sus territorios como sus formas de vida.

La lucha indígena cobró una fuerza inédita en la década de los noventa. A partir de entonces los organismos internacionales y los gobiernos nacionales han puesto una atención especial en este sector social. Se han diseñado estrategias globales de intervención y se han financiado proyectos a nivel global por organismos internacionales. De hecho podemos decir que existe todo un programa de acciones gubernamentales en comunidades indígenas de América Latina. El lema de tal programa es el “desarrollo con identidad”. En el fondo, uno de los objetivos que se busca con tales programas es el de instalar los valores y las prácticas de mercado en estas comunidades, al igual que en los otros sectores sociales.

En este trabajo se ofrece una visión panorámica de cómo se han asumido las políticas neoliberales en dos países que han adoptado el modelo neoliberal en diferentes momentos y en formas distintas. Se trata de Chile y México. El primero por ser el país donde el neoliberalismo encontró su primera oportunidad de ponerse en práctica. Y México por ser un país donde las políticas dirigidas a las poblaciones indígenas tienen una larga trayectoria.

Se estudian dos localidades que se han involucrado en proyectos de turismo promovidos por las agencias gubernamentales de sus países. La investigación de campo se realizó en diferentes periodos, comenzando en diciembre de 2003 y concluyendo en octubre

de 2007.³ Se eligió al turismo porque tal actividad representa una de las líneas de acción más importantes promovida por los organismos internacionales que financian el desarrollo. Dentro de la distribución internacional del trabajo a los países pobres les van quedando pocas opciones de fuentes de ingresos, el turismo es una de ellas. Tanto en Chile como en México a una gran parte del sector rural que se ha quedado fuera de la competencia agrícola se le ha ofertado la idea del turismo como una alternativa de desarrollo económico.

El estudio muestra cómo los proyectos de este tipo han modificando la dinámica social de las localidades estudiadas. Se enfoca en la revisión de las formas en que es traducido el discurso de la autogestión para el desarrollo (CAD)⁴ por quienes participan en las empresas de servicios turísticos financiadas con recursos de gobierno. Así podremos observar, en casos concretos, cómo se están promoviendo los valores y prácticas de mercado a través de proyectos de desarrollo y las formas en que se adoptan éstos en las localidades indígenas estudiadas.

La presentación del trabajo va de lo general a lo particular. Se divide en siete capítulos, en el primero se expone el objeto de estudio, la estrategia teórico-metodológica de la que parte y los ejes de análisis que dan estructura a la investigación y que serán retomados en las reflexiones finales. El segundo aborda el fenómeno de la reforma del Estado y su relación con la llamada “emergencia indígena” en América Latina, que alcanzan una relación estrecha en la década de los noventa, como ya se mencionó. Se presenta un panorama de cómo han evolucionado estos fenómenos en Chile y en México. En el capítulo tercero se revisan las agencias especializadas en materia indígena en los dos países, las líneas de acción y los programas ofrecidos por éstas desde una perspectiva comparada, lo que nos pone en contexto para el abordaje de los estudios de caso. En el capítulo cuatro se presentan las voces de diferentes tipos de agentes que participan en la operación de programas gubernamentales en comunidades indígenas de Chile y México. Ello nos permite acceder al contexto general en el que se desarrollan los estudios de caso. El capítulo cinco está destinado a la presentación de los estudios de caso. Se hace una descripción de las localidades y de las historias de las empresas de servicios turísticos estudiadas. Asimismo se presenta a las familias que están (o han estado) a cargo de dichas

³ Más adelante se detalla el proceso de recolección de la información.

⁴ La Cultura de la Autogestión para el Desarrollo es una categoría de análisis diseñada a partir de este estudio. Se explica con detenimiento en el capítulo I.

empresas. En el capítulo seis se realiza un ejercicio minucioso de comparación de las entrevistas realizadas a los informantes clave con el objetivo de revisar las formas que va adquiriendo en éstos el discurso de la CAD. Finalmente, en el capítulo siete, se retoman los ejes de análisis y se hacen algunas reflexiones al respecto.

Capítulo I Planteamiento del objeto de estudio, estrategia teórico-metodológica y ejes de análisis

Introducción

El presente capítulo está enfocado en la presentación del objeto de estudio y el cómo se realizó su análisis. Se divide en cuatro partes. La primera muestra algunos antecedentes generales y las principales discusiones con respecto al tema que nos ocupa. La segunda se centra en la delimitación y descripción del objeto de estudio. La tercera, por su parte, se concentra en la presentación de la estrategia teórica-metodológica, así como en los ejes de análisis que guiarán el trabajo. Finalmente, la cuarta explica la manera en que fueron recolectados los datos de campo.

Antecedentes

Dos fenómenos ocuparon un lugar importante en el escenario latinoamericano en la década de los noventas. Uno de ellos es el relativo a los procesos de reforma del Estado que comenzaron a finales de los ochentas, y que cobraron un espacio relevante en las agendas de los gobiernos de diferentes países. El inicio de tales reformas tuvo dos motivaciones principales, por un lado la necesidad de adaptarse a las exigencias de la mundialización económica (Guajardo, 2005; Monteón, 2005; French-Davis, 2003, Ezcurra, 1998), y por el otro las presiones de parte de grupos sociales que demandaban su participación en la negociación de tales reformas (Assies, 1999; Nickson, 2003: 35).

El otro fenómeno es el de la llamada “emergencia indígena” (Bengoa, 2000). La identidad étnica, como fuente de movilización política, irrumpió en el escenario internacional con una fuerza inédita, lo que colocó a los movimientos indígenas como actores importantes en los procesos de negociación de la reforma del Estado (Assies, 1999; Caudillo, 1996, Warman, ⁵ 2003: 7, Breton, 2002: 56). Prueba de ello es el gran interés que han mostrado diferentes organismos internacionales al invertir recursos para la atención a las poblaciones indígenas. Por ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se instauró un grupo de trabajo especializado en poblaciones indígenas, quien también declaró a la década de los noventas como el Decenio de los Pueblos Indígenas. Asimismo

⁵ Para el caso de los pueblos indígenas de México.

se revisó el Convenio 107 de la OIT, que es el antecedente directo del 169, en el año de 1989 (Aylwin, 2004), entre otras acciones.

El hecho de que los movimientos indígenas alcanzaran tal capacidad de participación política ha dado como resultado el reconocimiento de la composición pluricultural o multicultural de sus poblaciones en las modificaciones constitucionales de algunos países en América Latina (Assies, 1999: 31). Este no es un suceso menor, ya que tal reconocimiento necesariamente derivaría en una nueva relación entre gobierno y poblaciones indígenas. De esta manera se abrió una agenda de discusión con miras a modificar las leyes en esta materia.

Sin embargo estas modificaciones no serían negociadas solamente con los grupos indígenas. Las reformas estructurales en *pro* de la liberalización económica impuestas por los organismos internacionales (Montufar, 2001, Ortiz, 2006, Ezcurra, 1998) y algunos grupos de poder al interior de los países han jugado un papel determinante en tal proceso (ver Guajardo, 2005). Es por ello que algunas veces estos procesos han dado como resultado la instauración de leyes donde se admiten parte de las demandas de los pueblos indígenas, pero sin transgredir el proceso de liberalización económica, y, generalmente, sin ir más allá de los marcos establecidos por los instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Hale llama a este fenómeno multiculturalismo neoliberal, ya que es una versión limitada de los derechos indígenas que sirve a los promotores del neoliberalismo para resolver los problemas que les impiden avanzar en sus agendas políticas (Hale, 2003: 487).

La implementación de leyes referentes a la cuestión indígena se objetiva en el ordenamiento de estructuras institucionales que favorecen la aplicación de tales normas. Así podemos observar que los gobiernos de diferentes países cuentan con una agencia estatal especializada en materia indígena. Estas agencias generalmente tienen su origen en la ola surgida a partir del Primer Congreso Indigenista Interamericano realizado en Pátzcuaro en 1940, donde se recomendó la creación de una agencia de esta naturaleza en todos los países donde hubiera población indígena, a la vez que se creó el Instituto Indigenista Interamericano⁶ (Sánchez, 1999: 40, Aragón, 2007). Tales organizaciones

⁶ Órgano de la Organización de Estados Americanos, ver página web: <http://www.indigenista.org/web/>, recuperado el 10 de junio de 2006.

fungen como canales a través de los que se establecen los vínculos entre gobierno y población indígena, y son las encargadas de coordinar toda acción gubernamental referida a estas poblaciones. Si bien la acción gubernamental⁷ hacia las poblaciones indígenas no se limita a tales agencias, éstas son un punto nodal en la red de agencias de gobierno que existen alrededor de tales poblaciones.

Los procesos de reforma del Estado y la emergencia indígena son fenómenos que pueden ser observados desde una perspectiva histórica. Aunque estos se podrían abordar como fenómenos diferentes e independientes, en este trabajo se parte de un seguimiento de la relación que ha habido entre ambos. Si bien la reforma del Estado es un fenómeno, digamos, de largo alcance, la cuestión de la emergencia indígena no puede ser entendida si se le aísla de la acción gubernamental, expresada en la implementación de políticas públicas. Asimismo el análisis de estos procesos arroja información importante que permite tener una visión panorámica, necesaria si es que se pretende identificar las posibles tendencias de estos fenómenos. Entonces una reconstrucción histórica debe tomar como punto de referencia principal el periodo de transición del modelo de Estado de bienestar,⁸ o modelo de seguridad social (Duhau, 2001: 253) al modelo neoliberal y las implicaciones que ha tenido en relación con las políticas públicas, específicamente las dirigidas a poblaciones indígenas.

Aunque, como ya se mencionó, la acción estatal no está constreñida al marco de las agencias gubernamentales, una manera de aproximarse a ella es a través del estudio de las políticas públicas. Esto nos permite dar seguimiento a la manera en que el proyecto neoliberal va tomando forma en contextos específicos, y el cómo éste es resignificado por quienes reciben sus intervenciones.

Si el modelo de Estado de bienestar tuvo su expresión dentro de los llamados Estados nacionales, el modelo neoliberal desdibuja la idea de lo nacional. De hecho se trata de un proyecto mundial (Ezcurra, 1998). Por tanto se vuelve común la percepción de que los Estados nacionales ceden su soberanía a un Estado *supra* nacional (ver Trouillot, 2001). Las formas de regulación supranacional disminuyen el margen de maniobra del Estado nacional para diseñar e implementar sus propias políticas (Ezcurra, 1998; Assies, Calderón

⁷ Con el término “acción gubernamental” se hace referencia a las acciones de los gobiernos, en el sentido que le da Foucault.

⁸ Aunque al estilo latinoamericano podría llamarse de “malestar”, según Assies, Calderón y Salman (2001).

y Salman 2001: 27; Montufar, 2001; Ortiz, 2006). Muchas veces el derecho internacional adquiere un rango superior al de la jurisdicción doméstica. Tal es el caso del orden jurídico promovido por los tratados de libre comercio, como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). De tal forma podemos considerar que la transición hacia el neoliberalismo es un fenómeno de carácter global cuya expresión puede, y debe, ser estudiado en diferentes localidades.

En este sentido uno de los temas que adquiere gran relevancia es el referido al papel que juegan los organismos internacionales en el diseño de las políticas públicas que se aplican en los países en desarrollo (Ezcurra, 1998). Montufar argumenta que se le ha dado poca importancia a la función que han tenido estos organismos, a través de lo que define como la asistencia internacional para el desarrollo (AID), en la determinación de las acciones emprendidas por los países pobres a favor de un proyecto modernizador (Montufar, 2001: 46). Por tanto para entender los procesos internos de los países en desarrollo se deben considerar seriamente las influencias que han tenido los organismos internacionales que financian los proyectos de desarrollo. Así observamos que los planes de los gobiernos nacionales, generalmente, obedecen a los lineamientos establecidos desde estos organismos internacionales.

Si bien la población indígena, en la época *post* colonial, ha sido objeto de las acciones gubernamentales desde la década de los cuarenta en América Latina, en la transición al neoliberalismo son ubicados dentro de los grupos vulnerables, posicionándose como uno de los blancos principales de las intervenciones gubernamentales. En este grupo se ha puesto un especial énfasis, ya que el hecho de ser considerados actores políticos con presencia internacional, los coloca dentro de los llamados focos rojos que amenazan la gobernabilidad en el continente.⁹ Por ello encontramos que las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas en América Latina alcanzan un alto nivel de homogeneidad, en virtud de que responden a una estrategia global.¹⁰

Por otro lado tenemos que el papel que se le asigna al Estado dentro de este proceso de reestructuración se ve disminuido en su capacidad de aglutinar grandes intereses, y de

⁹ Cabe mencionar que el movimiento ecologista ha posicionado a los pueblos indígenas como los guardianes de una cosmovisión que deriva en prácticas de vida conservacionistas, lo que igualmente les ha dado proyección internacional.

¹⁰ Más adelante se abundará sobre el tema de la política social en el proyecto neoliberal.

crear políticas en función de ellos, lo que conlleva a la desaparición de un modelo de identificación ciudadana. Si a este hecho sumamos el surgimiento de las políticas de identidad, se abre un importante debate (Assies, *et. al*, 2001: 27). Charles Hale (2003) analiza algunas de las implicaciones que ha tenido el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada y los derechos “especiales” hacia las poblaciones indígenas en Guatemala. Uno de los primeros asuntos que surge es el cuestionamiento a los criterios para definir quiénes son indígenas y por lo tanto los receptores de ciertos beneficios. En algunos casos se tiene que recurrir a la realización de peritajes antropológicos para la resolución de controversias,¹¹ a pesar de que el Convenio 169 de la OIT admite que la autoadscripción debe ser un criterio válido.¹² Asimismo la distancia entre mestizos e indígenas tiende a incrementarse, incluso se habla del peligro de que este tipo de políticas generen países divididos, como el caso de Guatemala (Hale, 2003).

Visto de esta manera, las políticas que toman como referencia al multiculturalismo para su diseño representarían una estrategia de gobernabilidad neoliberal global, ya que fragmenta las identidades y con ello la cohesión y la fuerza de los movimientos sociales (ver Golberg en Hale, 2003: 494). Favre hace una crítica hacia las políticas basadas en la identidad étnica en el contexto de la mundialización de la economía, diciendo:

... la movilización de una población a cuyas aspiraciones el Estado ya no es capaz de responder constituye un gigantesco desafío planteado por todas partes a los gobernantes. Y por todas partes se hace cada vez más urgente y necesario fijar a los efectivos demográficos supernumerarios en zonas que poseen escaso interés económico y estratégico, de encerrarlos en su idioma, sus costumbres, sus tradiciones, en síntesis, de congelarlos en el arcaísmo y la miseria mediante una gestión de la etnicidad, como ya parece ocurrir en México. (Favre, 1996: 461).

¹¹ Como en el caso de Chile, donde se requiere de un proceso en el que las personas que desean ser reconocidas como indígenas tienen que solicitar al gobierno que se realice un peritaje antropológico para que les sea otorgado un certificado de su condición de indígena. Ver: <http://www.conadi.cl/pfrecuentes.htm>, recuperado el 16 de marzo de 2006.

¹² A pesar de que en México este Convenio ha sido ratificado, la mayoría de los programas que ofrece el gobierno a la población indígena tiene como requisitos el que un porcentaje de la población de la localidad de los potenciales beneficiarios hable una lengua indígena.

Por otro lado, Bauman argumenta que desde la década de los ochentas se comienza a confeccionar todo tipo de identidades y con ello una lucha de éstas por obtener el reconocimiento como meta-identidades:

Puesto que la clase ya no ofrecía un eje seguro para unas reivindicaciones dispares y difusas, el descontento social se disolvió en un número indefinido de agravios, de grupo o de categoría, en pos de su anclaje social. El género, la raza y un pasado colonial común parecieron ser los más efectivos y prometedores de éstos. Cada uno de ellos, no obstante, pugnó por emular esa capacidad integradora de la clase, de la que en un tiempo se pensó que tenía un estatus de “meta-identidad” equivalente al reivindicado por la nacionalidad en el periodo de construcción de la nación: el estatus de *supra*identidad, la más general, la más voluminosa y omnívora de las identidades, una identidad que daría significado a todas las demás identidades y las reduciría al estatus secundario, dependiente, de “casos particulares” o “ejemplos”. Cada una de ellas actuaba como si estuviese sola en el terreno de juego y trataba a los restantes competidores como falsos pretendientes. Cada una de ellas ignoraba, cuando no se mostraba recelosa o abiertamente hostil, a cualquier reivindicación de exclusividad similar expresada u oída por otras identidades.

Su ‘efecto imprevisto’ fue una fragmentación acelerada de la disidencia social, una progresiva desintegración del conflicto social en una multitud de enfrentamientos entre grupos y la proliferación de los campos de batalla. Una víctima colateral de las nuevas guerras de reconocimiento fue la idea de ‘buena sociedad’ (Bauman, 2003: 8).

Para Hale estas argumentaciones provienen de un marxismo clásico, y se apoya en Goldberg para proponer la distinción entre *managed multiculturalism* y *transformative multiculturalism*, considerando a éste último como progresista porque contribuye al empoderamiento de sectores marginados, cuestión que desde el marxismo es dejada de lado (Hale, 2003: 494).

Asimismo encontramos otras opiniones que mantienen una posición optimista con respecto a la ciudadanía multicultural. Hopenhayn habla de una utopía transcultural creada a partir de “mirarnos con el ojo del otro”, ello

...produciría una persona multifacética, dejando atrás lo particular como medida, para entrar en una singularidad, única, “de uno”, basada en la reflexión sobre la propia historia o por el cruce con otras historias. En este escenario no desaparecerían las comunidades tradicionales, sino que se enriquecerían por nuevos elementos de conformación. Esto podría llevar a una mayor democracia cultural y una mayor “democracia” en la propia subjetividad (Hopenhayn, citado en Assies, *et. al.*, 2001: 29).

Independientemente de las controversias antes mencionadas, lo que es cierto es que el seguimiento de los efectos que tiene la aplicación de programas de política pública basados en criterios de identidad en el contexto de la transición hacia el modelo neoliberal, a través de la observación de casos específicos, proporciona información importante que nos ayuda a identificar los procesos que surgen a partir de la aplicación de estos y entender hacia dónde apuntan tales procesos.

Ezcurra argumenta que la política social neoliberal no es más que una respuesta a los grandes brotes de pobreza sucedidos en los años ochenta, producto del fracaso de los primeros ensayos del proyecto (neoliberal). La estrategia consta de varios elementos, por un lado se trata de la disminución del gasto social del Estado. Por ello surge la idea de la focalización, que consiste en identificar los grupos con alta vulnerabilidad social para aplicar ahí los escasos recursos que el Estado destina a este rubro. De igual manera, a través de los criterios de focalización, se intenta bajar el perfil al fenómeno de la pobreza. Es decir, se crea un concepto de pobreza que se aplica a quienes se encuentran en condiciones casi de indigencia, dejando de lado a una gran parte de población que vive en malas condiciones, pero que no se puede clasificar como indigente. Finalmente, la función que tiene la política social es la de contener los brotes de protesta por la desigualdad en la distribución de la riqueza (Ezcurra, 1998).

Una cuestión importante que se debe considerar es que, si bien es cierto que la reforma del Estado es un fenómeno homogéneo en sus características, no lo es con respecto a la temporalidad en que se ha desarrollado en los países de América Latina. Duhau propone que en una escala para medir el grado de avance del modelo neoliberal en América Latina Chile estaría a la vanguardia (ver también Guajardo, 2005; French-Davis, 2003), mientras que Costa Rica y Uruguay se ubicarían en el otro extremo, ya que no han modificado casi en nada la orientación de sus políticas públicas, y finalmente países como México, Brasil y Argentina se encontrarían en un lugar intermedio entre estos dos referentes (Duhau, 2001: 255). Por tanto podemos considerar a Chile como una referencia obligada en el campo de estudios de las políticas neoliberales y sus efectos en las poblaciones a las que están dirigidas éstas (Guajardo, 2005; Monteón, 2005; French-Davis, 2003).

Por su parte, México es un país relevante en materia indígena en América Latina. El alto número de población indígena y la diversidad de etnias, así como el papel protagónico que jugó durante el surgimiento del indigenismo como política de Estado, lo colocan como uno de los países que marcaron pauta en el diseño de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en la región. El hecho de que en este país se asumiera a la cuestión indígena como un asunto de Estado desde la década de los cuarenta, nos permite ver la evolución que sufrieron las políticas dirigidas a este sector social antes de las reformas de Estado que tienden a favorecer al modelo neoliberal.

Dentro de la complejidad que representa el fenómeno de la reforma del Estado hay un aspecto que resulta de gran relevancia para este trabajo. Éste se refiere al cambio de las competencias entre Estado, mercado y sociedad. Según lo propuesto por Montufar sobre las AID, nos dice que éstas han transitado de un paradigma basado en la idea de la formación de capital físico a la formación de capital humano (Montufar, 2001: 251). Ello está directamente relacionado con el cambio en los enfoques de la protección social y el fortalecimiento de las capacidades de autogestión de la sociedad. La idea es que los grupos sociales comiencen a asumir las tareas que desde el antiguo modelo le correspondían al Estado, lo que requiere un profundo cambio cultural.

Siguiendo esta línea de análisis, autores como Assies (1999, 2001), Grimson (2007) y Mato (2007) afirman que el proyecto neoliberal implica necesariamente un proyecto

cultural. El cambio de roles entre Estado, mercado y sociedad demanda una aceptación de nuevos valores y un cambio de percepción acerca de los significados de la ciudadanía. No es casual que los discursos sobre la necesidad de autogestión de los grupos sociales, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los liderazgos locales, la descentralización, etcétera, como parte de la democracia, sean ampliamente promovidos por los organismos internacionales más influyentes. Este es un elemento que se encuentra presente en las políticas dirigidas a pueblos indígenas en América Latina, ya que las agencias especializadas en esta materia se vuelven portadoras y promotoras de estos valores en las localidades donde operan.

En la aplicación de este modelo se adoptan los esquemas propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP) que, en general, incluiría los siguientes temas: a) la devolución de autoridad, para alentar la flexibilidad, b) el esfuerzo del desempeño, control y responsabilidad (que implica la rendición de cuentas, c) el desarrollo de la competencia y de la elección, d) la provisión de servicios que demanda la ciudadanía, e) el mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, f) la explotación de la tecnología informática, g) el mejoramiento de la calidad de la regulación y h) el fortalecimiento de las funciones de direccionamiento en el centro (Nickson, 2003:39-40). Tales acciones se ven reflejadas en algunos de los esquemas de las políticas públicas tanto en Chile como en México, sin embargo debe señalarse que existen controversias con respecto a si este modelo de la NGP puede ser aplicado en forma directa en sociedades latinoamericanas, ya que éstas no cuentan con las condiciones culturales y sociales necesarias para que tal modelo sea exitoso (ver Assies, 2003 y Nickson, 2003).

En resumen, el panorama se nos presenta de la siguiente forma. La Reforma del Estado es un fenómeno global que retoma los postulados del modelo neoliberal en América Latina. Tal modelo requiere una transformación de los roles entre Estado, mercado y sociedad, lo que implica un cambio cultural importante. Asimismo se observa cómo los organismos internacionales adquieren un papel protagónico en estas transformaciones, ya que desde ahí se determinan los lineamientos de las políticas públicas que serán aplicadas por los gobiernos nacionales y se imponen a éstos a través de las AID's. En la búsqueda de generar las condiciones óptimas para la implementación del modelo neoliberal, se cambia el paradigma de las AID's de la protección social por el de capital humano y el capital

social, por tanto se busca fortalecer las capacidades de los grupos de la sociedad civil para que sean ellos mismos los gestores de su propio desarrollo,¹³ mientras que el Estado se retira de sus antiguas responsabilidades. De esta forma los discursos que promueven los valores de la participación ciudadana y la autogestión, así como los valores de la Nueva Gestión Pública, adquieren protagonismo no sólo en las agencias gubernamentales domésticas, sino en otros ámbitos importantes como los medios de comunicación.¹⁴

En este contexto se generan estrategias de gobernabilidad global donde las políticas públicas basadas en la identidad (étnica, de género, de edad, etcétera) adquieren gran relevancia. Los pueblos indígenas son clasificados como grupos vulnerables y son objeto de diferentes intervenciones estatales. De esta manera se crean mecanismos institucionales a través de los cuales el Estado interviene en los procesos organizativos de la población indígena. En este sentido se vuelve clave la promoción de una cultura de la autogestión para el desarrollo¹⁵ en donde se trata de aprovechar las estructuras organizativas (capital social) locales con dos objetivos: el de suplir las responsabilidades que desde el modelo de bienestar le correspondían al Estado, y por el de crear alternativas de desarrollo económico.¹⁶

Todas estas consideraciones nos llevan a proponer el objeto de estudio que enseguida se presenta.

Planteamiento del objeto de estudio

Una de las primeras cosas que destacan de la lectura de las líneas de acción de las agencias especializadas en materia indígena en Chile y en México, es que existen grandes coincidencias. Al hacer una comparación entre los programas ofrecidos por una agencia y otra se pudo determinar que la gran mayoría de estos tienen equivalentes en ambos países, habiendo variaciones que responden a determinadas especificidades históricas, jurídicas, económicas o geográficas. Asimismo se encontraron paralelismos claros en la forma en que operan estas agencias, es decir, la estructura organizacional es similar. Ello nos ha

¹³ Siempre y cuando no transgredan los límites impuestos por los organismos internacionales y los Estados mismos.

¹⁴ Por ejemplo las campañas para recolectar dinero para la educación y salud de niños pobres a través de donaciones en supermercados y bancos, o a través del Teletón.

¹⁵ Más adelante se desarrollará este concepto.

¹⁶ Como argumenta Schild para el caso chileno (1998), más adelante se abunda en el tema.

permitido observar en la práctica cómo se expresan las injerencias de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹⁷ en la determinación de las orientaciones de las políticas públicas en gobiernos como el chileno y el mexicano.

Como hemos visto, Montufar argumenta que se le ha dado poca importancia a la función que han tenido los organismos internacionales, a través de lo que define como la asistencia internacional para el desarrollo (AID), en la determinación de las acciones emprendidas por los países pobres a favor de un proyecto modernizador. El autor sostiene que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial:

...la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o ‘modernización’ de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados. La AID ha actuado como un mecanismo de difusión y aplicación de dichos principios y normas que, al haberse difundido por los países receptores, aseguraron una cierta vinculación de sus Estados al sistema internacional (...) la AID actuó como una fuerza integradora y estabilizadora en los países receptores a un orden internacional en proceso de formación...” (Montufar, 2001: 246).

De esta manera, para entender los procesos internos de los países en desarrollo se deben considerar ineludiblemente las influencias que han tenido los organismos internacionales que financian los proyectos de desarrollo, porque además es desde esos organismos que se define el contenido del mismo concepto de desarrollo, lo cual responde a un proyecto global (Ezcurra, 1998).

La AID ha transitado de un paradigma basado en la idea de la formación de capital físico a la formación de capital humano (Montufar, 2001: 251) y social. Ello está directamente relacionado con el cambio en los enfoques de la protección social. Se

¹⁷ Este organismo opera bajo la tutela del Banco Mundial, que es uno de los grandes promotores del proyecto neoliberal (Ezcurra, 1998).

evolució desde un enfoque de reducci3n de la pobreza en el corto plazo, hacia un enfoque de manejo de riesgos, cuyo objetivo es fomentar y acrecentar el capital humano, y superar la pobreza en el largo plazo (Villatoro, 2005: 88). Posteriormente se posiciona al capital social como un recurso aprovechable y deseable en la búsqueda del desarrollo. Lo que de igual manera es coherente con las nuevas formas de relaci3n entre el Estado, el mercado y la sociedad propuestas desde el modelo de Estado neoliberal.

Montufar nos ofrece un marco interpretativo de la AID en el cual se deben considerar tres ejes: el marco de intereses de los paÍses donantes, el marco organizacional de las AID's y el marco epistemol3gico que sustenta el modelo desde el que parten éstas. Al hacer un análisis de los dos paradigmas antes mencionados, el autor encontr3 lo siguiente:

Cuadro 1. Modelo interpretativo de la AID 1950-2000¹⁸

Paradigma de AID	Paradigma de formaci3n de capital fÍsico 1950-1970	Paradigma de Desarrollo Humano Sustentable 1970 hasta el presente
Marco de intereses de los donantes	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad econ3mica y geopolítica de la postguerra: seguridad política y econ3mica de los paÍses donantes • Estabilidad monetaria y financiera internacional • Contenci3n de la expansi3n comunista 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoci3n y control de globalizaci3n e interdependencia; establecimiento de un marco de seguridad humana global y gobernabilidad glocal • Integraci3n de los paÍses receptores a mercados globales • Regulaci3n y control de externalidades transfronterizas y comunes internacionales
Marco organizacional de la AID	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Estado-c3ntrico • Internacional: dominio de transferencias bilaterales. Liderazgo de E.U. • Nacional: Estado centralizado, planificador e inversionista 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo mixto: estatal y no estatal • Internacional: dominio de transferencias multilaterales, participaci3n importante de transferencias no gubernamentales • Nacional: Estado descentralizado, participativo, inclusi3n de actores sociales:

¹⁸ Tomado de Montufar, 2001: 251.

		ONG, sector privado, organizaciones sociales
Marco epistemológico	<ul style="list-style-type: none"> Definición de desarrollo: formación de capital físico Teoría de la escasez de dólares, transferencias de capitales a economías participantes en el sistema internacional, necesidad de corregir disparidades de productividad a nivel mundial Inversiones en capital físico e infraestructura o industria sustitutiva 	<ul style="list-style-type: none"> Definición de desarrollo: aumento de la capacidad de elección de la gente Liberalización de la economía, apertura de la economía a los mercados internacionales, estabilidad macroeconómica, inversión en capital humano Regulación y control de externalidades transfronterizas como la pobreza, protección del medio ambiente, control poblacional, tráfico de drogas, eliminación de iniquidades de género y étnicas, respeto a los derechos humanos. Provisión de bienes públicos globales.

A la tabla propuesta por Montufar se debe agregar una columna que considere el paradigma del capital social, ya que el capital humano hace referencia a las capacidades individuales mientras que las tendencias más recientes en materia de políticas públicas ha alentado el aprovechamiento de las estructuras organizativas, así como de las redes sociales con que se cuenta en una localidad para el logro de los objetivos de desarrollo impuestos desde agencias de financiamiento internacional.¹⁹ Ello adquiere amplio sentido si se piensa en el contexto de las reformas neoliberales.

Por otro lado, los argumentos de Montufar junto con las evidencias encontradas en las exploraciones de campo nos llevan a considerar la relevancia de analizar proyectos financiados por organismos internacionales, como es el caso de los implementados por la CONADI y el Programa Orígenes en Chile, así como por la CDI en México.

En un trabajo titulado “*Corporations, the UN and Neo-liberal Bio-Politics*” Charkiewicz (2005) hace una revisión del discurso sobre lo que llama responsabilidad social corporada (RSC), con el objetivo de entender cómo se organiza el poder en la economía global. De acuerdo con esta autora, tal discurso ha sufrido una evolución desde

¹⁹ Más adelante se abundará sobre el concepto de capital social.

su connotación caritativa, hasta lo que ahora se puede entender como una política global. Se basa en la perspectiva de Foucault sobre las relaciones de poder, así como en la noción de gubernamentalidad, que se considera un dispositivo que sirve a esta autora para mostrar cómo las subjetividades han sido reestructuradas junto con el mercado y el Estado (Charkiewicz, 2005: 76).

A través de un recorrido histórico nos muestra cómo el discurso se ha transformado de lo que comenzara como una demanda social hacia el gobierno a lo que denomina la “mercadización de la responsabilidad social”.²⁰ En la estrategia neoliberal se combina lo que Foucault llama poder pastoral²¹ con el gobierno a través de la libertad y la responsabilidad de los sujetos. Estas tecnologías de agencia y empoderamiento han sido aplicadas para dirigir a las corporaciones a que tomen responsabilidad para desarrollar normas y estándares para controlar la inconformidad (Charkiewicz, 2005: 78). De esta manera existe un doble juego, por un lado estas estrategias neoliberales permiten canalizar los reclamos sobre derechos laborales, de los niños, cuestiones ambientales, de pobreza etcétera, a través de las corporaciones vigiladas, a la vez ocultan las causas últimas de los problemas (Charkiewicz, 2005: 81, ver también Paley, 2001).

Para los casos que aquí nos ocupan, podemos decir que si bien en México el campo de lo jurídico ha tenido gran relevancia en el proceso de reformas de Estado con relación a la población indígena (Saldívar, 2003: 313, De la Peña, 2002, Aragón, 2007), otra de las grandes líneas de acción se vuelca en promover la formación de organizaciones no gubernamentales (ONG’s).²² Mientras que en Chile se puede apreciar un esquema mediante el cual se pone a concurso la ejecución de los proyectos que se inscriben en programas de política pública, para ser operados por tales organizaciones civiles,²³ en México ya está vigente ese modelo. Estas tendencias encuentran una explicación plena si se analizan a través de propuestas como la de Hale (2003), Schild (1998) y Charkiewicz (2005). Ya que

²⁰ *Marketization of social responsibility.*

²¹ El poder pastoral es entendido como una forma de poder que opera mediante la vigilancia y la regulación de los sujetos, cuya herramienta clave es la confesión para llegar a la redención (Charkiewicz, 2005: 78).

²² Para el caso de México, por ejemplo, en 1990 se creó el programa de Apoyo a Organizaciones Civiles Defensores de Derechos Humanos (Saldívar, 2003: 321).

²³ La mayoría de estas organizaciones son consultorias. Algunas de ellas son organizaciones de la sociedad civil que se han transformado en prestadoras de servicios públicos, mientras que otras se han creado expresamente para el servicio público. La familiaridad del trabajo con ONG’s está relacionada también con el hecho de que durante la dictadura diferentes organismos internacionales canalizaron sus recursos para promover las prácticas democráticas en el país a través de este tipo de organizaciones sociales.

en el reacomodo de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, esta última adquiere nuevas responsabilidades, y por ello es necesario fortalecer a las organizaciones de este tipo con el fin de que el Estado pueda desentenderse de las responsabilidades sociales (ver Hale, 2003). En este sentido se vuelve fundamental la promoción de una cultura de autogestión en las localidades atendidas por ONG's, o por las mismas agencias gubernamentales (Paley, 2001).

En un trabajo sobre participación ciudadana y estrategias gubernamentales en Chile, Paley analiza cómo en el contexto de la transición a la democracia, el concepto de participación ciudadana es aprovechado en *pro* de la consolidación del modelo neoliberal. El término de sociedad civil, generalmente asociado a grupos que se encuentran fuera del poder del Estado, merece una análisis más detenido, ya que "...las clases de relaciones generadas cuando gobiernos nacionales y agencias de préstamo internacionales hacen que los grupos comunitarios sean parte de sus estrategias, significa que sea más factible que las organizaciones faciliten en vez de criticar las practicas (*sic*) de los gobiernos y las agencias donantes" (Paley, 2001: 3). Mientras que los ciudadanos mostraron complacencia por la promoción de una cultura participativa en Chile, después de vivir en represión durante la dictadura, la estrategia gubernamental se dirigió a delimitar los espacios en los que las organizaciones ciudadanas podrían participar. La autora nos dice que:

... a través de los discursos y las actividades de participación de la sociedad civil, se daba la creación de sujetos autorreguladores. Estos sujetos ofrecerían su tiempo y energía en nombre de la democracia y la ciudadanía, pero no para desafiar al Estado y sus políticas de gobierno. Bajo la apariencia de brindar apoyo a la sociedad civil, un gobierno democrático puede estar sofocando realmente a la sociedad civil y los movimientos sociales que prosperaron más poderosamente al luchar contra el mando autoritario (Paley, 2001: 5).

Se le otorgaron dos papeles principales a las organizaciones de la sociedad civil, por un lado el de convertirse en empresas que generaran beneficios económicos, y por el otro el de servir como extensiones de servicios gubernamentales, lo que ayudaría al gobierno a reducir su gasto social de manera importante (Paley, 2001: 8).

Los argumentos de estas dos autoras nos permiten identificar las formas en que, tanto las agencias internacionales de financiamiento como las agencias gubernamentales del Estado, se apropian de discursos emanados de movimientos sociales contra-sistema y a través de su resignificación generan estrategias de gobernabilidad que les permiten tener cierto control sobre los procesos sociales a la vez que se sigue avanzando en la instauración del proyecto neoliberal.²⁴

Estas observaciones confirman claramente la aseveración de Assies (1999, 2001), Grimson (2007) y Mato (2007) acerca de que el neoliberalismo implica un proyecto cultural. A pesar de que tal proyecto se desarrolla en un contexto de diversas negociaciones entre distintos actores políticos, es posible identificar algunas líneas generales del mismo. Como ya mencionamos, las agencias internacionales cumplen un papel fundamental en la promoción de un nuevo orden institucional en *pro* de las reformas neoliberales. Por tanto, se puede afirmar que es posible estudiar las formas que cobra en la práctica el proyecto cultural del neoliberalismo promovido desde tales agencias, secundadas por los gobiernos nacionales, específicamente de Chile y México, a través del análisis de discursos y prácticas de las agencias internacionales, de los gobiernos nacionales y la forma en que son recibidas las intervenciones de éstos por los miembros de organizaciones sociales.

Si bien las expresiones del proyecto cultural neoliberal no se constriñen al campo de la política pública, como ya se mencionó, el estudio del mismo es fundamental cuando se parte de las ideas anteriores. Aunque existen otros campos que podrían proporcionar información importante al respecto, por ejemplo los medios de comunicación, ninguno como el de las políticas públicas para identificar de forma concisa las orientaciones promovidas por los gobiernos.

Las políticas públicas son un instrumento privilegiado para la intervención social. “Desde una perspectiva sociológica se pueden estudiar como una intervención sistémica realizada para resolver las crisis de integración social que se producen a nivel de las organizaciones o de las interacciones sociales.” (Barba, 1995: 28). Es por ello que esta investigación aborda a las políticas públicas como técnicas de gubernamentalidad en el sentido foucaultiano, como se explicará más adelante.

²⁴ Tal es el caso del concepto de autogestión, que será abordado con detenimiento más adelante.

Las evidencias encontradas a través de las entrevistas hechas durante los recorridos de campo, y de la revisión de documentos de gobierno, permiten determinar que es posible abordar un aspecto específico de la cultura neoliberal y que alcanza coherencia plena al estudiarse bajo propuestas como las de los autores arriba mencionados. Se trata de la promoción de lo que en este trabajo se ha denominado como cultura de autogestión para el desarrollo (CAD) a través del involucramiento de grupos indígenas en programas ofrecidos por las agencias de gobierno. Se promueve la idea de que el gobierno debe abandonar el papel de tutor de la sociedad y permitir que ésta adquiera la capacidad de conducir su propio desarrollo. En este contexto han surgido diferentes programas que promueven la formación de gestores comunitarios,²⁵ cuyo objetivo es, además de tener cierto control e injerencia en procesos políticos, formar a los nuevos *brokers* que serán portadores y promotores de la nueva relación entre Estado, mercado y sociedad propia del modelo neoliberal. Lo anterior nos hace presumir que estamos ante una técnica de gubernamentalidad²⁶ neoliberal, que además es coherente con el cambio de paradigma en el que el capital humano y social se vuelve clave.

El término de cultura de autogestión para el desarrollo debe entenderse aquí como una técnica de gubernamentalidad que promueve ideas y valores a través de los cuales se justifica el retiro del Estado como gestor del desarrollo en las localidades indígenas, donde el concepto de desarrollo tiene un claro sesgo economicista. Charkiewicz señala que de acuerdo acuerdo con Michel Foucault,

...la extensión de la racionalidad de mercado a los sujetos humanos y al dominio de la administración pública está en el corazón de las reformas neoliberales del gobierno. 'El neoliberalismo (...) promueve el comportamiento de competitividad económica y la creación de sujetos prudentes, cuya cualidad moral está ligada a la evaluación racional de costos y beneficios de ciertas acciones como comparadas a otras' (Charkiewicz, 2005: 78).

²⁵ Tal es el caso del Programa de Formación de Líderes Indígenas de la Comunidad Andina (PELICAN) del Fondo Indígena en coordinación con el Banco Mundial (ver página web: http://www.fondoindigena.org/eventos/externos/pflican/02_05.htm).

²⁶ Con el término gubernamentalidad Foucault se refiere a "...todos los proyectos o prácticas tendientes a dirigir a los actores sociales a comportarse de una manera particular y hacia fines específicos en los cuales la política del gobierno es sólo uno de los medios de regulación o dirección de la acción (Foucault, citado en Schild, 1998: 97).

De esta manera se busca formar a sujetos cuyas acciones estén dirigidas por la racionalidad de mercado y que sean capaces de buscar su propio desarrollo económico sin cuestionar las condiciones del sistema económico mundial. Asimismo es posible afirmar que esta cultura de autogestión se inscribe dentro del discurso sobre la democracia, el capital social, el capital humano y la participación ciudadana, que son componentes fundamentales del proyecto neoliberal.

Por otro lado, es necesario señalar que el término de autogestión tiene origen en el anarquismo. Por tanto implica un claro posicionamiento político y es resultado de movimientos sociales contra-sistémicos. Desde esta perspectiva la autogestión es definida como la gestión directa (autoorganizada) de cualquier asociación por parte de sus propios integrantes, sin injerencia externa o jerárquica. Se rige por el principio de participación activa y control democrático. Muchas veces se puede relacionar también con el término de autogobierno. Sin embargo dentro de las políticas neoliberales este concepto es despojado de su posicionamiento político original y se define en función de los límites establecidos por los propios diseñadores de tales políticas públicas. Por tanto se vuelve funcional en el sentido de que permite justificar el retiro del Estado respecto a sus obligaciones para con la sociedad. Es así que el contenido conceptual que se le otorga a la autogestión es limitado. Como antes vimos Charkiewicz (2005) y Paley (2001) ilustran de forma interesante cómo algunos conceptos políticos generados en la sociedad civil son resignificados por las instituciones gubernamentales y se vuelven parte de las estrategias de gobernabilidad y gubernamentalidad, como en el caso de la autogestión.

En este trabajo se parte del supuesto de que, debido a que en Chile existe un grado de avance mayor del modelo neoliberal, es posible identificar de forma más clara los efectos de éste. El hecho de que el Estado chileno haya sufrido una transformación temprana (década de los setentas) en su papel hacia la sociedad, daría como resultado que los ciudadanos chilenos opongan menos resistencia a la reproducción de un discurso sobre la ciudadanía autogestiva que en países donde las reformas se encuentran en pleno desarrollo y el Estado populista tiene un gran arraigo, como es el caso de México.

Lo que se ofrece en este trabajo es un análisis panorámico de los efectos que, en términos del discurso sobre la cultura de la autogestión para el desarrollo, ha tenido la

aplicación de políticas neoliberales en poblaciones indígenas. Se toma como referencia los parámetros para medir el grado de avance de las políticas neoliberales, tomando en cuenta las características del modelo propuesto por Duhau (2001), ello nos ha permitido verificar el grado de avance del modelo en cada país, así como confrontar las similitudes y diferencias que pueda haber entre ambos.

Por otro lado podemos señalar que las formas que toman las tendencias anteriores adquieren tintes específicos dependiendo del contexto histórico, social, político, cultural, etcétera. Mientras que los funcionarios entrevistados de la CDI-Michoacán pusieron mucho énfasis en la necesidad de cambiar la idea de un gobierno paternalista en la población para el mejor cumplimiento de las metas del desarrollo, los funcionarios chilenos se enfocaron en hablar sobre la competencia entre la CONADI y Orígenes. Lo que nos indica que la necesidad de “despaternalizar” a la población indígena de Chile no es una de sus más grandes prioridades actuales.²⁷ Ello puede explicarse si tomamos en cuenta que el gobierno ha dejado en manos de la iniciativa privada los principales servicios sociales, y sólo se cuenta con políticas públicas enfocadas en los sectores de la población que se consideran vulnerables. Por tanto la presencia del gobierno en la vida de la gente en los últimos años ha sido limitada en relación al contexto mexicano donde el Estado Populista ha dejado una huella profunda.

Estas observaciones permiten proponer la idea de que si bien la promoción de la cultura de autogestión para el desarrollo forma parte de un paquete de indicaciones provenientes de organismos internacionales, ésta adquiere rasgos específicos en los espacios locales debido a que tiene que ser traducida en función de necesidades específicas. Asimismo ésta adquiere una relevancia diferente. Mientras que en México se vive un proceso de desmantelamiento de las estructuras del Estado paternalista, en Chile tales estructuras quedaron destruidas a partir del gobierno militar,²⁸ por lo que la cultura de la autogestión cobra una relevancia diferente con relación a México.

El planteamiento de investigación desarrollado por Paley en su estudio sobre Chile es interesante para retomarse en el trabajo que aquí se desarrolla. Se trata de hacer un

²⁷ Aunque, como se verá en el capítulo IV, si se considera un problema el paternalismo en las comunidades indígenas de Chile.

²⁸ Aunque las ONG's internacionales tuvieron un papel importante en la formación de la cultura de gestión de recursos y, como algunos investigadores lo llaman, la cultura de los proyectos.

seguimiento de la forma en que han sido aprovechadas estructuras sociales preexistentes para ser canalizadas a favor de la consolidación del modelo neoliberal. Como argumentan Hale (2003), Schild (1998) y Paley (2001), a través del discurso sobre la democracia y la participación ciudadana, las organizaciones de la sociedad civil adquieren nuevas funciones. Asimismo se pretende que estas estructuras sirvan como un canal para desahogar las protestas sociales en un marco delimitado. De ahí que Hale propone el término de multiculturalismo neoliberal para referirse a este marco restringido con respecto a la población indígena. Así los gobiernos democráticos cumplen con los estándares exigidos por las agencias internacionales de financiamiento, a la vez que pueden avanzar en la instauración del proyecto neoliberal.

De esta manera lo que en este trabajo se ofrece es el estudio de las formas que ha adquirido la cultura de autogestión para el desarrollo, promovida por los organismos internacionales y asumida por los gobiernos de Chile y México, en dos espacios locales específicos. El campo de observación que se privilegia es el de los discursos de informantes clave, que en este caso se refiere a los aplicadores y beneficiarios de programas de financiamiento para proyectos de desarrollo, y sus posibles relaciones con los discursos implícitos en los programas aplicados por agencias especializadas en materia indígena. Asimismo se da seguimiento a las posibles modificaciones de la dinámica social en las localidades indígenas estudiadas a partir de su participación en programas promovidos desde las agencias mencionadas.

El *objetivo general* es presentar un panorama de las formas que adquiere la CAD y su relación con las modificaciones en la dinámica social en dos localidades con población indígena en países donde el proyecto neoliberal tiene diferente grado de avance.

Los *objetivos específicos* son:

1. Determinar los rasgos que adquiere la CAD al ser traducida en función de los contextos específicos de una localidad chilena y otra mexicana, a través de la revisión de los procesos de aplicación de dos programas ofrecidos por las agencias especializadas en materia indígena.
2. Identificar la forma en que es traducida la cultura de la autogestión para el desarrollo en los casos estudiados.

3. Identificar los cambios en las relaciones sociales en las localidades indígenas estudiadas a partir de su participación en programas de gobierno en el contexto de las políticas neoliberales.

La investigación se enfoca en los trabajos que realizan las agencias especializadas en materia indígena en Chile y en México, ya que, como arriba se mencionó, éstas son el canal principal a través del cual se ejercen las intervenciones gubernamentales dirigidas a ese sector social. En Chile se trata de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), mientras que en México nos referimos a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).²⁹ Se hizo un análisis comparado de las funciones que tienen éstas ante los pueblos indígenas, las líneas de acción y los programas que operan. La comparación permitió establecer paralelismos entre los programas ofrecidos por las agencias, así como en las líneas de acción. De esta forma se pudo determinar que una línea importante en ambas agencias es la del fomento a las actividades productivas, siendo de especial interés el desarrollo de proyectos de empresas de servicios turísticos. Por tal motivo se tomó la decisión de considerar a dos empresas de este tipo como casos de estudio.

Las dos empresas elegidas han sido financiadas en parte con fondos gubernamentales y tienen un periodo mínimo de cinco años funcionando. Las dos ofrecen servicios de hospedaje y gastronomía, así como muestras culturales. Para México se tomó el caso de la Empresa de Servicios Turísticos Isla de Yunuén, que es de carácter comunal y tiene diez años de existencia. Mientras que para Chile se toma a la Empresa Turística de la localidad de Hüiñoco que ha sido financiada por el gobierno y que ofrece los servicios de hospedaje, alimentación, paseos y demostraciones culturales.

Los instrumentos de investigación fueron la revisión bibliográfica, hemerográfica, de documentos de gobierno de ambos países, así como de páginas *web* relacionadas con el tema. Asimismo las entrevistas semiestructuradas y a profundidad con especialistas en el tema, funcionarios de gobierno, de organizaciones no gubernamentales, miembros de las empresas turísticas, e informantes clave, han sido de gran importancia para obtener información relevante.

²⁹ Antes Instituto Nacional Indigenista (INI).

La investigación (de campo) se desarrolló entre el periodo de julio de 2004 hasta septiembre de 2007.

Estrategia teórico-metodológica y ejes de análisis

El presente trabajo parte de la idea de que el fenómeno de la reforma del Estado se enmarca en el proceso de la consolidación de un sistema económico y político mundial. Por ello en América Latina podemos observar una tendencia homogeneizante que privilegia la adopción del proyecto neoliberal, lo que se refleja en los estilos de diseño y aplicación de políticas públicas. En este contexto los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo adquieren un papel protagónico en la implementación de estrategias de gobernabilidad global a través de las presiones que ejercen en los Estados nacionales al condicionar los préstamos. De esta forma encontramos que surgen diferentes fenómenos que rebasan los espacios locales y cuyo abordaje analítico hace indispensable la trascendencia de tales espacios. Ante este tipo de fenómenos Marcus propone que deben abordarse a través de la realización de “etnografías multilocales” desde donde se privilegia el fenómeno antes que un espacio geográfico determinado (Marcus, 2001). Se trata de dar seguimiento a fenómenos globales que, independientemente de su tendencia homogeneizante, deben ser estudiados desde una perspectiva panorámica que permita identificar posibles tendencias generales, así como las posibles particularidades que puedan alcanzar en un espacio local determinado.

Por otro lado Norman Long propone que los procesos surgidos en el marco de la globalización tienen una forma específica de encarnarse en los espacios locales, debido a que tales procesos se traducen en función de un contexto específico. El autor argumenta que el proceso de globalización tiene una naturaleza compleja y afirma que muchos estudiosos del tema caen en trampas al abordarlo como un fenómeno homogéneo (Long, 1996: 36). Por ello propone que hay tres dimensiones que deben tomarse en cuenta: la globalización, la localización y la relocalización. En este sentido los fenómenos de la globalización se localizan en espacios específicos y se relocalizan al ser traducidos en función de un contexto determinado. Respecto al objeto de investigación que aquí se aborda, bajo este esquema analítico, la dimensión global estaría representada por la promoción de una CAD desde las agencias internacionales, mientras que las formas específicas que adquiere ésta representarían la dimensión local, y finalmente la

relocalización estaría representada por lo que resulta del proceso de traducción por parte de los receptores de los programas analizados. La utilidad práctica que se pueden encontrar en estas ideas es que permiten perfilar una estrategia de metodológica y de análisis.

Otra propuesta que me parece útil es la de Bruno Latour. Este autor diseñó un modelo para el análisis de las relaciones de poder, a través del cual explica la expansión en tiempo y espacio de una orden, una creencia, una ideología, etcétera, a lo que denomina símbolo. Dentro de tal modelo todos los actores participantes imprimen una fuerza particular al símbolo, que lo hace desplazarse en un espacio de resistencias (el espacio social), en diversas direcciones, de tal suerte que el símbolo es traducido por los actores conforme a sus intereses y proyectos (Latour, 1986: 267). En este caso el símbolo estaría representando por lo que he denominado CAD y ésta sería traducida de una forma particular por los receptores de programas de política pública. En este sentido lo que interesa es identificar las formas en que se traduce el símbolo (para utilizar las nociones de Latour) en las diferentes etapas de su trayectoria: desde el primer impulso dado por las agencias internacionales, hasta su llegada a los receptores de los programas.

Estas ideas dieron inicio a un proceso de investigación que ha ido evolucionando en un proceso de ida y vuelta entre observaciones de campo, revisión de estudios de caso y planteamientos teóricos. Aunque ahora hemos llegado al cumplimiento de una etapa de esta investigación, consideramos que el campo sigue abierto y ávido de enriquecerse con nuevas aportaciones teóricas y evidencias empíricas. Por tanto lo que aquí se presenta más que reflexiones “acabadas” son invitaciones a la reflexión y al planteamiento de una agenda de investigación.

Asimismo es necesario señalar que las herramientas teóricas de las que nos hemos valido han sido seleccionadas bajo la idea de privilegiar el fenómeno, antes que el apego a una parcela disciplinaria o epistemológica. Muchas de ellas ya han sido abordadas en los apartados anteriores, por tanto aquí se presenta en forma resumida con el fin de clarificar los ejes de análisis que serán retomados en el capítulo de las conclusiones.

Herramientas de análisis

La estrategia de análisis utilizada en este trabajo se sirvió de una serie de conceptos claves que permitieron revisar la información obtenida en función del planteamiento de

investigación general. Tales conceptos son utilizados como herramientas con las cuales se tejió el cuerpo de la tesis, teniendo como hilo conductor a los ejes de análisis que se plantean abajo. Si bien en las secciones anteriores ya se han tocado algunos de estos conceptos, es necesario precisar la forma específica en que son entendidos en esta investigación.

Neoliberalismo y políticas públicas

El neoliberalismo puede ser entendido de varias formas. Generalmente se le concibe como un proyecto político y económico que tiene repercusiones en la esfera social. Un acercamiento reciente al tema resalta la existencia de un componente cultural importante (ver Grimson, 2007). Como ya se ha planteado, en este estudio se aborda dicho componente cultural sin perder de vista los aspectos económico, político y social. Al tratarse de un modo específico de distribución de la riqueza, sus alcances son multidimensionales, ello hace que su estudio sea complejo y exige plantearse recortes específicos que sirvan de guía para no extraviarse en el universo de fenómenos que surgen de él.³⁰

El vínculo más importante que se aborda en este estudio es el que existe entre el neoliberalismo y las políticas públicas. Se parte de la idea de que las políticas públicas son el vehículo a través del cual se le empieza a dar cuerpo al proyecto mediante una serie de reformas a las instituciones gubernamentales y los ordenamientos jurídicos, a la vez que se promueven ideas que contribuyen a justificar las nuevas relaciones entre Estado, mercado y sociedad. En este contexto las políticas sociales adquiere un papel relevante, ya que se han utilizado como un instrumento para amortiguar el costo social del modelo (Ezcurra, 1998), como más adelante veremos.

El neoliberalismo es un modelo que ha pasado varias etapas, desde la década de los setenta. Algunos de sus postulados se han reformulado, pero existen ciertas continuidades. En la etapa fundacional existió una ortodoxia neoliberal originaria cuya tesis básica era que "... el mercado constituye el mejor instrumento, el más eficaz para la asignación de recursos y la satisfacción de necesidades. Un mecanismo de autorregulación que conduciría al óptimo social y que, por ello, resultaría intrínsecamente superior. (...) dicha ortodoxia exaltó virtudes de un Estado mínimo e impugnó vivamente al Estado de Bienestar y, en general, al Estado como dispositivo de redistribución en beneficio de las clases

³⁰ Para conocer un análisis minucioso sobre el término de "neoliberalismo" véase Boas y Gans-Morse, 2009.

desfavorecidas” (Ezcurra, 1998: 14; ver también Durán, 2001). El fondo de tal idea persiste en la actualidad, sin embargo se le han hecho algunos matices. Ya no se habla de Estado mínimo, sino de Estado eficaz, ya que se aceptan algunas funciones de éste en material de redistribución.

La agenda política de esta primera fase se basó en cuatro ideas clave:

1. La promoción del máximo crecimiento económico de libre mercado.
2. Un aumento de la tasa de ganancia del capital privado.
3. Una reducción de los costos salariales, una merma en el costo de la fuerza de trabajo y una bandera neoliberal decisiva y distintiva.
4. Una firme contención del gasto público social (Ezcurra, 1998: 15).

Esta primera fase tuvo su puesta en práctica a fines de los setentas con las administraciones de Margaret Thatcher (en Gran Bretaña) y Ronald Reagan (en Estados Unidos). Se difundió en buena parte de los países de Europa occidental, pero también en América Latina, gracias a la crisis de pago de las deudas externas, siendo Chile un caso paradigmático por las condiciones políticas y sociales que prevalecían en ese país durante esos años.

Muy tempranamente el modelo sufrió algunos de sus primeros cambios, principalmente en dos ámbitos. Por un lado se fijaron los parámetros de un programa económico relativamente uniforme de alcance planetario que se plasmó en los llamados ajustes estructurales, que por encima de diferencias nacionales exhibieron un diseño común. En los ochentas una nota distintiva fue que el mercado mundial pasa a ser considerado como el principal mecanismo de asignación de recursos. Se puso el acento en la búsqueda de la competitividad, lo que agudizó la política de deprimir el costo de la fuerza de trabajo y los salarios. “El trabajo, pues, retrocedió al papel de mera mercancía comprada al menor precio posible” (Ezcurra, 1998: 16). La idea ortodoxa persiste y se agudiza ya que existe todavía en el presente, nuevamente intensificada mediante programas de flexibilización laboral.

Por otra parte, durante la primera administración de Reagan (1980-1983) la ortodoxia neoliberal sufrió su cambio más significativo, ya que fue rearticulada por el pensamiento neoconservador que derivó en dos novedades principales. La primera se refiere a que se realizó un ensamble entre el ideario neoliberal con valores democráticos, lo que “... consolidó un proyecto de sociedad integral, que no se limita al terreno económico y abarca

al régimen político (...) se robusteció el impulso de una transformación global de las sociedades,³¹ una tendencia que perduró y se acentuó en los 90's (sobre todo, con la incorporación de un régimen específico de 'políticas sociales')" (Ezcurra, 1998: 16-17). La segunda novedad fue una renovada voluntad internacionalista de estirpe neoconservadora que incita la expansión mundial del programa, en un intento de homogeneización de alcance planetario. Ello permite afirmar que "... desde principios de los 80's se ha perfilado un programa neoliberal-conservador (o un neoconservadurismo-liberal), de factura estadounidense, que impulsa un proyecto de sociedad que es a la vez integral y mundial (Ezcurra, 1998: 17). Lo que es un proyecto inédito en la historia. En este sentido el ideario neoliberal-conservador ha logrado establecerse como una potente fuerza ideológica a escala global. Para ello se han valido de diferentes estrategias que incluyen, por ejemplo, el manejo de medios masivos de comunicación y la formación de líderes de opinión (Mato, 2007).

Es importante resaltar el papel que han tenido las agencias internacionales de financiamiento, que se han convertido en un dispositivo nodal para la implantación de los ajustes estructurales en los países del Sur y más tarde en los de Europa del Este (Montufar, 2001). Tales agencias son organismos multilaterales cuyos miembros son los Estados, donde la capacidad resolutive de cada país es proporcional al capital comprometido. Ello propicia que los países ricos tengan un rol decisivo en la definición de políticas y en la toma de decisiones (Ezcurra, 1998: 18). En este sentido podemos afirmar que existe una importante pérdida de soberanía, ya que las agendas de los gobiernos de países deudores se encuentran altamente determinadas por los lineamientos de los organismos multilaterales. Ello tiene como consecuencia que, en los hechos, la democracia se vea limitada ya que las opciones ofrecidas a los ciudadanos están constreñidas a los marcos establecidos por los organismos multilaterales.

Una segunda fase del modelo comienza en la década de los 90's cuando el Banco Mundial establece como máxima prioridad la reducción de la pobreza en el Sur. El estallido de la pobreza en los años 80's adquirió una relevancia tal que se comenzó a percibir como un riesgo para la sustentabilidad política del programa neoliberal. Se temía una erosión del consenso social mínimo necesario, la proliferación de conflictos distributivos y la aparición

³¹ Que como ya hemos mencionado conlleva un componente cultural.

de alternativas o movimientos anti-reforma (Ezcurra, 1998: 21).³² En este contexto la cuestión social se percibe como un riesgo político. Ello obligó a realizar un nuevo diagnóstico que permitiera encontrar estrategias para darle factibilidad al proyecto. A partir de ahí cobraron relevancia nociones como desarrollo humano y desarrollo social (ver Montufar, 2001: 251).

La coyuntura anterior abrió una agenda de discusión en la que se retomó el tema de la función del Estado como órgano de redistribución de la riqueza. El Banco Mundial lanzó su estrategia que contenía principalmente dos vías. Por un lado mantener como prioridad el crecimiento económico alto y estable, por tanto la acción estatal en materia de redistribución se volcó a una estrategia de focalización de las políticas sociales. Ello significó que el gasto estatal en esta materia se enfocaría en grupos sociales considerados como vulnerables. Esto contribuiría a reducir los costos fiscales.

La otra vía consistió en una reformulación estratégica de sectores públicos clave, como el de la educación y la seguridad social (salud y pensiones). La prestación del Estado se concentra en los servicios básicos en estas materias, a la vez que se promueve la entrada de capital privado en la prestación de éstos, sobre todo para los servicios especializados.³³

También se han implementado programas compensatorios de corto plazo que tienen como objetivo amortiguar las consecuencias de los ajustes estructurales y algunos padecimientos de la pobreza extrema. Se trata de programas de empleo temporal, provisión de servicios e infraestructura básica, procesos de capacitación de mano de obra y esquemas de crédito para pequeñas empresas.

Tal estrategia se ve ampliamente limitada

- “en el cómo: solamente a través del gasto público;
- en el cuánto: los montos de recursos asignados;
- en el hacia quién: el volumen de población destinataria;
- en el desde quién: las fracciones medias; y
- en el espectro de prestaciones; circunscribirse a lo básico” (Ezcurra, 1998: 28-29).

³² Recordemos que el levantamiento zapatista emergió precisamente el día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio en México a manera de protesta por las desventajas que representaba para los campesinos indígenas del país.

³³ La educación básica y los servicios médicos primarios siguen siendo un servicio estatal, mientras que la educación superior y el servicio médico especializado tienden a quedar en manos de la iniciativa privada.

Una característica importante del Estado neoliberal es que éste se vuelca hacia una lógica de mercado. El objetivo central es promover la competitividad, para lo que se realizan una serie de procedimientos mediante los cuales se aboga por:

“a) Una reducción del papel del Estado como agente directo, delegando (parte de) las prestaciones al sector privado. Es decir, se trata de agrandar la gestión u oferta privada (en especial, empresas capitalistas, aunque se añaden Organizaciones No Gubernamentales y entidades locales, en ciertos casos).

b) Una mutación substancial en la asignación de los recursos gubernamentales. En particular, se auspicia que el sistema de prestadores (públicos y privados) compita por los caudales estatales (...)

c) Un cambio decisivo en materia de fuentes. O sea, respecto del origen de los fondos: una ‘diversificación’ que apunta centralmente a una privatización, sí, pero ahora del financiamiento estatal. El asunto, entonces, ya no alude a los actores (quién brinda el servicio, en pro del engrosamiento de la iniciativa privada), sino a la procedencia (privada) de los recursos (fiscales); por ejemplo, el arancelamiento y, en general, la denominada ‘recuperación de costos’ (Ezcurra, 1998: 30-31; ver también Duhau, 2001).

En este sentido la cuestión social se ve trasladada hacia una lógica de competencia mercantil (Charkiewicz, 2005). Se consolida la idea primaria del modelo neoliberal de que el mercado debe ser el eje rector, trasladando sus valores incluso al Estado mismo. De esta forma los ciudadanos son concebidos como clientes, no como sujetos de derechos.

A través de esta breve revisión de lo que es el modelo neoliberal podemos darnos cuenta de que se trata de un proyecto multidimensional. Se intenta de moldear los diferentes mecanismos sociales en función de un sistema de distribución neoliberal que tiene alcances planetarios. Si bien es muy claro que tal modelo tiene cierta homogeneización, no debemos perder de vista, como ya hemos mencionado, que su aplicación puede tener resultados diversos en las diferentes localidades. Ello se debe al hecho de que los actores que entran en la negociación pueden no estar de acuerdo con el contenido del proyecto. No en vano han surgido movimientos a nivel global que protestan en contra del neoliberalismo

por considerarlo un sistema que genera pobreza y destruye los recursos naturales por su voracidad. Asimismo, al interior de los países puede haber grupos de poder que ven afectados sus intereses y por ello presionar para matizar algunos de los mecanismos neoliberales. Por ello el modelo, aunque es homogéneo en su concepción y está abanderado por organismos internacionales hegemónicos, puede tener diversas caras.

Lo que queda claro es que las políticas públicas, especialmente las sociales, han tenido un papel clave en la sustentabilidad política del modelo neoliberal. Son un instrumento de contención del desacuerdo, por tanto se trata de una estrategia de gobernabilidad. Más allá de eso, las políticas sociales han cumplido un papel importante, ya que éstas son las portadoras de la nueva cultura ciudadana que es necesaria para el neoliberalismo. Por tanto en este trabajo se da un seguimiento especial a este papel que tienen los programas sociales en comunidades indígenas, especialmente a lo que hemos denominado Cultura de Autogestión para el Desarrollo.

Neoliberalismo y Cultura de la Autogestión para el Desarrollo

Como ya se ha mencionado, el modelo neoliberal requiere de un tipo de ciudadano que con su cultura política y cívica le dé sustentabilidad. Igual que en el caso del Estado, los valores de mercado deben cobrar relevancia en la nueva cultura cívica. Se trata de fomentar prácticas y actitudes en los ciudadanos que colaboren con la implementación y reproducción del modelo neoliberal en todas sus dimensiones. En este contexto los programas gubernamentales son los portadores de estos valores a través de exigencias que se hace a los ciudadanos a fin de ser sujetos de atención estatal.³⁴

Se trata, por un lado, de lograr un cambio en la idea que se tiene del Estado como proveedor de servicios. Para ello se hace una severa crítica al paternalismo estatal y se propone una nueva cultura de participación ciudadana, lo que sirve de justificación para el retiro del Estado de sus responsabilidades sociales. Por otro lado se promueven los valores de la competitividad, es decir, la lógica de mercado. La intención es que los ciudadanos se perciban a sí mismos como los responsables de la gestión de su desarrollo. En este contexto

³⁴ Por ejemplo se les pide que se organicen bajo ciertas figuras específicas, como las cooperativas, etcétera. También se les brindan capacitaciones donde constantemente se les alecciona sobre la necesidad de que sean ellos mismos quienes busquen sus alternativas de desarrollo, etcétera.

se enmarca la campaña de Vicente Fox en la que se alentaba a que todos los mexicanos tuvieran su “vocho y su changarro”. La imagen del microempresario se empieza a expandir a través de programas de financiamiento de emprendimientos productivos, como parte de esta nueva cultura ciudadana.

De esta coyuntura surge lo que aquí se ha denominado Cultura de Autogestión para el Desarrollo (CAD). Ésta consiste en una serie de prácticas ciudadanas que incluyen una participación activa en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y económicos de una población determinada. Bajo el cobijo de conceptos que provienen de movimientos anti-sistémicos, el Banco Mundial promueve prácticas que favorecen al modelo neoliberal. Como es el caso de la autogestión, que es un término acuñado desde el anarquismo. En el análisis de los programas gubernamentales que aquí se presentan, se llegó a la conclusión de que la promoción de la CAD se encuentra presente como un elemento clave para la viabilidad social del modelo. Las ideas principales que se promueven son las siguientes:

- a) El Estado no es un proveedor de servicios sociales
- b) Los ciudadanos deben solucionar sus problemas por sí mismos
- c) La competitividad debe ser un valor primordial en las sociedades neoliberales
- d) Los ciudadanos deben pagar por los servicios especializados de los técnicos³⁵
- e) El ciudadano tiene más derechos como consumidor que como ciudadano

La CAD entonces sirve de instrumento para la creación de de ciudadanos con un alto nivel de capital social³⁶ (ya que deben ser capaces de organizarse para enfrentar los desafíos que se les presenten), de capital humano (ya que deben contar con una capacitación que les permita insertarse en forma competitiva en el mercado), y capital cultural (que les permita ampliar sus alternativas de desarrollo y visualizar la importancia de su participación política).

Es importante resaltar el hecho de que la CAD que promueve el Banco Mundial se encuentra restringida a un marco específico determinado por él mismo. Es decir, las formas en que se practica la autogestión deben inscribirse dentro de unos límites determinados. Si una comunidad quiere ejercer autogestión sobre sus recursos naturales y esto transgrede los intereses “de mercado” o del Estado, tal intento es visto como una subversión y es castigada

³⁵ Que anteriormente eran pagados por el Estado.

³⁶ Adelante se desarrolla este concepto.

por el Estado. Por ello las demandas de autonomía de los pueblos indígenas en América Latina, no entran dentro de los marcos permitidos por el Banco Mundial.

En esta investigación se presenta un panorama de las formas que adquiere la CAD en localidades específicas a través del análisis de discursos de funcionarios y beneficiarios de programas gubernamentales. Ello nos permite identificar hacia dónde caminan en la práctica tales discursos. Si en efecto los ciudadanos lo apropian y tienden a desarrollar prácticas que abonan al modelo neoliberal, o si, por el contrario, se dibujan oportunidades de empoderamiento donde los ciudadanos son capaces de tener una visión crítica sobre el modelo y son capaces de crear alternativas a éste.

Políticas neoliberales e interfaces

La interfaz refiere al lugar donde suceden los intercambios entre dos sistemas diferentes. En sociología se ha utilizado el término para el análisis de interacciones entre actores. Se trata de “... un encuentro frente a frente entre individuos o unidades que representan intereses, recursos y niveles de poder diferente.” (Arce y Long, 1988: 5; De Vries, s/f; ver también Durston, 2002: 43). La noción ha sido útil para el análisis de la aplicación de programas gubernamentales. En estos procesos se abre un espacio social común donde interaccionan actores que proceden de mundos de vida distintos. Las acciones de los actores tienen una relación estrecha con sus referentes y con sus propios intereses. Long señala que es importante la cuestión de la agencia humana.

Es decir, las maneras en que la gente (quienes aplican los programas de desarrollo y los actores locales), mediante prácticas discursivas y organizadoras, bregan y manipulan ciertos elementos restrictivos y habilitadores en un esfuerzo por involucrar a los otros en sus diversos esfuerzos o proyectos de vida. Esto implica continuas interpelaciones y negociaciones sobre los significados, valores e intencionalidades, ya que los actores sociales pueden comprometerse, distanciarse o adoptar una posición ambigua hacia ciertas reglas codificadas y marcos culturales” (Long, 2007: 177).

El espacio social que se genera mediante la aplicación de un programa gubernamental, puede ser estudiado desde la noción de la interfaz, ya que ésta “...provee un dispositivo heurístico para identificar los sitios de discontinuidad social, ambigüedad y diferencia cultural” (Long, 2007: 177). Para el caso que aquí nos ocupa, esta noción es sumamente útil para el análisis de las interacciones que surgen del proceso total de aplicación de un programa, pero especialmente para el análisis de los significados que cada tipo de actor le da al discurso de la CAD. Los encargados de aplicar los programas neoliberales tienen una forma específica de entender el discurso de la CAD, que posiblemente tenga diferencias en relación al discurso promovido por el Banco Mundial. Tanto en el caso de Chile como en el de México, el contexto histórico, político y cultural es diferente, de ahí que la problemática de las agencias especializadas en materia indígena sea particular. De este modo, las formas en que se entienden los valores de la CAD pueden variar de acuerdo a dichos contextos y dichas problemáticas.

Por otro lado, los receptores de los programas gubernamentales son actores cuyos mundos de vida suelen diferir ampliamente del de los aplicadores. En este sentido la noción de interfaz nos servirá para identificar cuáles son las diferencias interpretativas acerca de la CAD entre aplicadores y receptores. Ello nos brindará información relevante para entender las formas que adquiere la CAD en dos contextos diferentes y cómo es entendida ésta por dos tipos de actores distintos.

Neoliberalismo y capital social

El concepto de capital social ha cobrado una relevancia incuestionable en las últimas décadas (Durston, 2002; Portes, 1998; Ramírez, 2005; Putnam y Gross, 2003; Millán y Gordon, 2004). La vasta literatura existente acerca del mismo hace prácticamente imposible realizar un escrutinio minucioso. A pesar de que este concepto ha provocado amplias controversias, la relevancia que tiene en esta investigación es grande, ya que las políticas públicas de las últimas décadas, a nivel global, han incluido al capital social como uno de sus componentes principales. Los programas gubernamentales destinados a la búsqueda de alternativas de desarrollo y de superación de la pobreza reconocen que el fortalecimiento del capital social es un factor fundamental para el éxito de los mismos.

Una evidencia de lo anterior es que el Banco Mundial ha posicionado al capital social como un eje transversal en sus programas de intervención en grupos sociales

marginales (Ramírez, 2005: 22). Se parte de la idea de que es un recurso vital para el desarrollo de una sociedad y que es necesario invertir en su conservación y fortalecimiento. Estas ideas provienen principalmente de los planteamientos de Putnam, quien al comparar dos regiones de Italia (el norte con el sur) concluye que existe una relación directa entre desarrollo, democracia y capital social. En este sentido la región norte de Italia es más próspera y mejor organizada que la del sur, debido a que la primera cuenta con un capital social más rico (Portes, 1998; Sisiäinen, 2000: 3; Kliksberg, 1999: 87). A pesar de que la postura de Putnam ha sido ampliamente criticada, como se muestra más adelante, sirvió para poner de relieve la relación existente entre cultura,³⁷ capital social y desarrollo (Portes, 1998; ver también Kliksberg, 1999). De esta forma se ha llegado a concebir al capital social como el remedio para todos los males de las sociedades contemporáneas (Portes, 1998).

La influencia del Banco Mundial tiene importantes ecos en políticas de gobiernos nacionales que adoptan estos postulados y los incorporan a sus programas. De esta manera la ausencia del concepto del capital social en el diseño de las intervenciones gubernamentales se considera un hecho políticamente incorrecto. Si se analizan estas tendencias dentro del marco de la aplicación del modelo neoliberal, se observa que el concepto del capital social presenta una funcionalidad muy clara para éste (Ramírez, 2005). Como se ha argumentado en esta investigación el neoliberalismo es un proyecto donde el componente cultural es importante. Al modificarse las funciones del Estado ante los ciudadanos, estos últimos deben adquirir nuevas responsabilidades y actitudes que conduzcan a la implementación exitosa de las políticas neoliberales. Como ya se ha mencionado, se debe cambiar la visión que se tiene sobre el rol del Estado, el mercado y la sociedad.³⁸ En este sentido se han hecho esfuerzos por parte de los gobiernos nacionales, siguiendo los lineamientos de organismos internacionales, para promover lo que aquí he denominado una cultura de la autogestión para el desarrollo (CAD). Con base en conceptos sociológicos y antropológicos se modificó la estrategia de desarrollo pasando de la inversión en recursos materiales (con los cuales se buscaba resolver los problemas en lo inmediato) a la inversión en capital humano (que busca la resolución de los problemas a

³⁷ Para este autor, específicamente la cultura cívica.

³⁸ Se reconoce que las relaciones entre estos tres componentes son estrechas y que no se trata de bloques con fronteras definidas, ya que algunos ciudadanos son parte también del aparato estatal o agentes del mercado, sin embargo es útil hacer esta separación para los fines de análisis que aquí se persiguen. Durston (2002) se refiere a esos espacios de interacción como interfaces entre las diferentes esferas.

largo plazo y de una manera sostenida) (Montufar, 2001). Más tarde se incorporó el concepto del capital social, ya que con el capital humano no se garantizaba la sustentabilidad de un proyecto de desarrollo.

Lo que dentro de estas políticas se ha reconocido como capital social es la materia prima de la nueva cultura que es deseable para la implementación, funcionamiento y reproducción del proyecto neoliberal. Se necesitan grupos sociales con capacidad de autogestión, por lo que es importante fortalecer sus capacidades organizativas, de solidaridad, de corresponsabilidad, etcétera. Se imprime al comunitarismo un sentido pragmático (Hale, 2003; Siisiäinen, 2000).

En esta investigación se aborda empresas de turismo en comunidades indígenas, financiadas con fondos internacionales y que operan bajo la perspectiva anterior, por ello es necesario abrir un espacio para reflexionar acerca del capital social y el papel que cumple en la estrategia neoliberal. Es necesario mostrar un panorama general del surgimiento de este concepto y de las controversias que ha generado en el campo académico. Como se ha mencionado, no es posible hacer un abordaje minucioso de los abundantes trabajos que existen sobre el tema, pero sí debemos posicionarnos con respecto a las principales ideas discutidas. Por otro lado existe el desafío de hacer un análisis de las evidencias empíricas encontradas en relación con nuestra postura ante el concepto, lo que no es fácil tomando en cuenta las ambigüedades y falta de desarrollo metodológico que se presentan (Portes, 1998; Ramírez, 2005).

Capital social, surgimiento y desarrollo

Lo que actualmente es conocido por capital social se encuentra en el centro mismo del objeto de estudio de la sociología. Portes nos advierte que el tema no es nuevo y que existen claros antecedentes. Se remonta a la idea de Durkheim de que la vida social del grupo es un antídoto contra la anomia y a la distinción de Marx entre la clase atomizada en sí, y la clase movilizada para sí. A pesar de que no aporta nada nuevo (Portes, 1998: 3; Bevort, 2007: 1), su análisis es necesario, ya que se trata de un elemento clave dentro del modelo neoliberal.

Bevort (2007) argumenta que los orígenes de este concepto pueden encontrarse en perspectivas sociológicas como la representada por Alexis de Tocqueville. Este autor

sostiene que la forma en que los hombres se relacionan entre sí es importante para la construcción de una sociedad desarrollada. Explica que “el amor juicioso de ellos mismos les conduce sin cesar a ayudarse entre sí y los predispone a sacrificar con gusto por el bien del Estado una parte de su tiempo y sus riquezas” (Tocqueville citado en Bevort, 2007: 2). En este sentido el tejido de las asociaciones “forma una multitud de ciudadanos normados, mensurados, moderados, previsores, dueños de sí mismos” (Tocqueville citado en Bevort, 2007: 2).

Weber también habló sobre el tema en sus estudios sobre religión. Los miembros de un grupo tienen que cumplir ciertas normas para ser admitidos. A diferencia de Tocqueville, Weber ve al hecho asociativo como prácticas religiosas que se van secularizando (Bevort, 2007: 3).

La pregunta en común que se plantean estos autores se podría formular de la siguiente manera: ¿Qué hace que un grupo humano tenga capacidad para vivir y actuar en conjunto, para ponerse de acuerdo sobre una orientación común, un proyecto común o un destino común? (Bevort, 2007: 4). Este es el problema central de la sociología, si existen múltiples desarrollos teóricos para dar respuesta, la cuestión que nos invita a reflexionar es en qué contexto el capital social se posiciona como un concepto clave, no sólo a nivel académico, sino también en relación al diseño de políticas públicas.

Los estudios sobre capital social pueden dividirse, de forma muy general, en dos grandes vertientes. La primera es la relacionada con el abordaje teórico del mismo. Una primera “ola” está representada por autores como Coleman, Bourdieu y Putnam, entre otros, quienes son reconocidos, por sus aportaciones al tema, como clásicos. La segunda ola está representada por las visiones críticas sobre las propuestas de los autores clásicos.³⁹ Dichos trabajos han permitido superar las inconsistencias teóricas y metodológicas del paradigma (Durston, 2002). La segunda vertiente está constituida por los estudios que, sin entrar a fondo en el debate conceptual, se dedican al estudio del capital social “en acción”. Parten de la idea de que, independientemente de las controversias teóricas e ideológicas, el capital social existe y su estudio es necesario, como es el caso de Durston (2002).

³⁹ Un excelente trabajo de esta corriente es el de Portes (1998).

Hasta antes de 1993 los investigadores se basaban en los estudios de Coleman, pero esto cambió con el impacto logrado por las investigaciones de Putnam. La publicación de su libro sobre Italia y su temprana aplicación del concepto para describir la vida cívica de los Estados Unidos, colocaron su versión del capital social en el primer plano de las discusiones, opacando en cierta forma la visión más ambiciosa del concepto creada inicialmente por Coleman (Ramírez, 2005: 21). La orientación que tienen las políticas de los organismos internacionales que financian el desarrollo coincide con la visión de Putnam quien argumenta que existe una relación estrecha entre desarrollo (económico y político) y capital social. Como se ha mencionado, su tesis principal está basada en su estudio sobre dos regiones de Italia, a partir del cual concluyó que la región donde existía mayor capital social fue más próspera económicamente y con instituciones democráticas más sólidas. De ahí concluye que la falta de desarrollo económico y político puede ser adjudicada a la falta de capital social (Siisiäinem, 2000; Portes, 1998: 20; Ramírez, 2005: 30; Millán y Gordon, 2004).

Como ya se ha señalado, existen numerosos estudios sobre el capital social, tanto en sus aspectos conceptuales como en su relación con el desarrollo. En este texto abordaremos tres visiones que son consideradas clásicas, entre otras.⁴⁰ Tales perspectivas son la de Putnam, Coleman y Bourdieu. El orden en que se presentan responde al nivel de complejidad que imprimen los autores al concepto. Tanto las corrientes académicas, como los intereses de investigación son distintas en los tres casos. En Putnam el interés principal es descifrar cuáles son las precondiciones para el desarrollo de instituciones fuertes, responsables y democráticas, así como para la prosperidad económica (Siisiäinem, 2000: 3). Se enfoca en el estudio de los sistemas políticos y la cultura cívica; Coleman se interesa en el análisis del comportamiento económico de los individuos; mientras que Bourdieu trata de explicar cómo se reproducen las estructuras sociales y las diferencias de clase.

La perspectiva de Putnam

Putnam no es el primer autor que habló de capital social. Éste tomó el concepto de Coleman, pero se lo apropió de una forma particular, tomando selectivamente algunos elementos y añadiendo otros (Ramírez, 2005: 30). Afirma que el capital social se compone

⁴⁰ Millán y Gordon (2004) postulan como clásicos a Putnam, Coleman y Lin.

esencialmente de confianza, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico. (Ramírez, 2005: 30; Siisiäinen, 2000).

La argumentación de Putnam proviene de una visión funcionalista de la sociedad, donde el conflicto es percibido como una patología. Para Siisiäinen, Putnam cae, de cierto modo, en la ingenuidad debido a su idea de que puede existir una confianza generalizada que lleve a una convivencia social exenta de conflicto (Siisiäinen, 2000: 3). La clave de una sociedad desarrollada es, desde esta perspectiva, el fortalecimiento de las redes sociales a través de la confianza, la reciprocidad, el compromiso con la comunidad, etcétera. Contrariamente a quienes afirman que el asociacionismo y la autoorganización bloquean la eficacia gubernamental y el desarrollo económico, Putnam sostiene que son las redes de compromiso cívico las que promueven el crecimiento económico y la estabilidad política (Ramírez, 2005: 31; ver también Putnam y Gross, 2003).

Las reservas (*stocks*) de capital social, tales como la confianza, las normas y las redes, tienden a ser autorreforzantes y acumulativas. Círculos virtuosos resultan en un equilibrio social con altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico, y bienestar colectivo. Estos rasgos definen a la comunidad cívica. De manera inversa, la ausencia de estos rasgos en la comunidad “acívica” son también autorreforzantes” (Putnam citado en Ramírez, 2005: 30).

Putnam nos dice que “la idea central de la teoría del capital social es sumamente sencilla: las redes sociales importan. Las redes poseen valor, ante todo, para quienes se hallan en ellas. Utilizando el lenguaje de la microeconomía, las redes producen beneficios privados o internos” (Putnam y Gross, 2003: 13). Woolcock y Narayan sostienen que

La idea básica del capital social es que la familia, los amigos y los compañeros de una persona constituyen un valor importante al que recurrir en una crisis, del que disfrutar por sí mismo y del que servirse para conseguir ventajas materiales. Además, esto, que es cierto para los individuos, vale también para los grupos. Las comunidades con recursos variados de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más sólida para hacer frente a la pobreza y la

vulnerabilidad, resolver disputas y sacar partidos a oportunidades nuevas (Woolcock y Narayan, citados en Putnam y Gross, 2003: 12).

Las redes sociales, en este sentido, tienen valor material que se puede traducir en beneficios económicos. Se ha llegado incluso a hacer estudios para calcular el valor monetario de una red, ya que los ingresos de una persona están determinados por el alcance de sus relaciones sociales (Putnam y Gross, 2003: 13). Este tipo de aproximaciones al capital social se antojan simplistas, ya que lejos de hacer un análisis situado en un contexto social más amplio, establecen una relación directa entre capital social e ingresos económicos, sin considerar elementos importantes como la estratificación social (división de clases) y las relaciones de poder.⁴¹

Después de recibir serias críticas, Putnam reconoce que el capital social puede tener un lado oscuro. Después de todo, las organizaciones criminales cuentan con un importante capital social que les permite operar (Portes, 1998: 15; Ramírez, 2005: 32). De igual forma nos dice que “Las redes y las normas podrían beneficiar, por ejemplo, a quienes están bien instalados, en detrimento de quienes no lo están. El capital social podría hallarse especialmente extendido entre grupos de personas que ya disfrutaban de ventajas, aumentando así las desigualdades políticas y económicas entre esos grupos y los pobres en capital social” (Putnam y Gross, 2003: 16). Esta última observación tiene algunas coincidencias con Bourdieu, sin embargo, en Putnam no existe un desarrollo teórico que permita explicar este fenómeno, ya que ha dejado fuera el análisis de las jerarquías sociales, o de las clases sociales.

Putnam distingue entre varios tipos de capital social, se basa en dicotomías para explicar en qué consiste cada uno de ellos. Tales dicotomías son las siguientes:

- *Formal/Informal*. El primero se refiere a las asociaciones formalmente constituidas como los sindicatos, asociaciones de padres, etcétera. Mientras que el informal se refiere a los encuentros esporádicos entre personas, por ejemplo entre quienes

⁴¹ Cabe señalar que Coleman sí incluyó las relaciones de autoridad y jerarquía (como las que estructuran a las organizaciones lucrativas) como formas de capital social, mientras que Putnam tuvo mucho cuidado en dejarlas fuera. (Ramírez, 2005: 31).

asisten a un bar, quienes coinciden en un partido de futbol, etcétera (Putnam y Gross, 2003: 17).

- *Denso/Tenue*. El primero está constituido por las redes densas y ramificadas que se forman en grupos que conviven cotidianamente. Nos pone el ejemplo del grupo de obreros que trabajan juntos todos los días, pero además los fines de semana salen juntos al bar o a misa. En cambio, el tenue está representado por la relación que se forma con personas con quienes tenemos contactos esporádicos y casuales. El autor nos dice, "...existen también filamentos de capital social muy tenues, casi invisibles, como la relación reducida a un gesto con la persona con quien nos topamos de vez en cuando en la fila del supermercado, o incluso la de un encuentro casual con otro individuo en un ascensor" (Putnam y Gross, 2003: 18).⁴²
- *Vuelto hacia dentro /Vuelto hacia fuera*. Esta categoría se determina en función de los objetivos que se persiguen al establecer una asociación. Si los objetivos privilegian los intereses del propio grupo, se trata de capital social vuelto hacia dentro. Si el objetivo es hacer un bien al público en general, entonces se trata de capital social vuelto hacia fuera, un ejemplo es la Cruz Roja (Putnam y Gross, 2003: 19).
- *Vinculante /Que tiende puentes*. El capital social vinculante es el que une a personas en condiciones de igualdad, por ejemplo de raza, sexo, profesión, etcétera. Mientras que el que tiende puentes une a personas desiguales. En ese sentido este capital puede ser beneficioso para el grupo, ya que puede representar oportunidades de ascenso social. El vinculante puede tener la desventaja de crear grupos cerrados que pueden perseguir "fines siniestros" (Putnam y Gross, 2003: 20).

Existen serias críticas a la postura de Putnam. La mayoría se ha centrado en la importancia de las asociaciones y de la interacción informal en la construcción de la confianza y la cooperación. No hay una explicación acerca de cómo se generalizan e institucionalizan las normas de reciprocidad y los valores de confianza. Respecto de la capacidad de producción de normas de reciprocidad generalizada de las asociaciones, Levi

⁴² Algunas veces los vínculos débiles son más importantes para ciertos fines, como conseguir trabajo (Putnam y Gross, 2003: 18).

(1996) pone en duda que la pertenencia a un tipo de asociación lleve a superar problemas de *free riding* en otra, dado que hay diferencias entre los distintos tipos de clubes sociales entre sí y respecto de las organizaciones orientadas a la acción política. También indica que Putnam no ha hecho explícitos los mecanismos por medio de los cuales la pertenencia a asociaciones o clubes conduce a un alto nivel de compromiso cívico y de política democrática, señalamiento en el que coinciden varios autores (Millán y Gordón, 2004: 736).

Otros críticos han llamado la atención en el hecho de que la confianza generalizada se asocia con niveles bajos de desigualdad en los ingresos, sin embargo, esta relación debe cuestionarse ya que suele ser mucho más compleja (Siisiäinen, 2000). En lo que se refiere al desempeño gubernamental, se ha cuestionado (criticado) que Putnam busque la explicación de las diferencias entre el Norte y el Sur de Italia en el compromiso cívico de los ciudadanos, y no en la estructura del sistema político. En estrecha relación con esta crítica, se ha señalado el hecho de que en la formulación de Putnam, el Estado es externo al modelo explicativo (Millán y Gordón, 2004: 737).

Desde mi perspectiva el error más grande de Putnam es dejar fuera de su análisis a la estratificación social y las relaciones de poder al interior de las agrupaciones. Ello le ha impedido dar consistencia a su propuesta teórica, ya que no es capaz de dar cuenta de una serie de fenómenos sociales relacionados con la distribución desigual de los capitales (económico, social, cultural). Ello conduce igualmente a interpretaciones erróneas, ya que al postular al capital social como la fuente primaria del desarrollo, se pierden de vista las condiciones estructurales que entran en juego. Esta interpretación se presta a responsabilizar a la falta de organización, de la pobreza de algunos grupos sociales, lo cual resulta extremadamente reduccionista (Siisiäinen, 2000).

La perspectiva de Coleman

Una de las grandes diferencias entre Coleman y Putnam es que el primero se inscribe en una teoría sociológica de largo alcance, mientras que el segundo se mueve en una propuesta teórica de alcance medio, ya que su interés específico es el estudio de los sistemas democráticos (Millán y Gordon, 2004: 74). Coleman tiene el mérito innegable de introducir y dar visibilidad al concepto en la sociología americana, resaltando su importancia para la

adquisición de capital humano, e identificando algunos de los mecanismos a través de los cuales es generado (Portes, 1998: 6; Ramírez, 2005; Millán y Gordon, 2004; Bevort, 2007). Percibe a este concepto como “una herramienta”, que ayuda a su interés teórico más amplio de importar el principio económico de la acción racional para su uso en el análisis del propio sistema social, incluido pero no limitado al análisis del sistema económico, y hacerlo sin descartar en el proceso a la organización social (Coleman, citado en Ramírez, 2005: 26).

El capital social representa una doble función explicativa. Permite dar cuenta de diferentes resultados en el plano del actor individual y, a la vez, hacer transiciones micro-macro sin tener que describir los detalles de la estructura a través de la cual ocurre. La definición de Coleman de capital social subraya ambas dimensiones. En su libro *Foundations of Social Theory* (1990), este autor define el capital social como recursos de los individuos que facilitan su acción dentro de estructuras en las que se encuentran. “El capital social es definido por su función. No es una entidad única sino una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todas ellas consisten de algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores – sean personas o actores corporativos—dentro de la estructura (Coleman citado en Bevort, 2007: 5; Portes, 1998: 5; Ramírez, 2005: 26). Coleman señala que “los grupos constituyen un recurso que ayuda a pasar de la protesta individual a la revuelta organizada” (Coleman citado en Ramírez, 2005: 27). Se inscribe explícitamente en la corriente de la elección racional, al tiempo que subraya que el capital social es tanto propiedad de los actores como la caracterización de una estructura de relaciones.

El rasgo distintivo del capital social es su carácter funcional, que es, de alguna manera, instrumental. Al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia. Por ejemplo, un grupo cuyos miembros confían ampliamente unos en otros, está en capacidad de lograr mucho más en comparación con un grupo donde no existe la confianza. En una comunidad agrícola donde un agricultor necesita que otro le ayude en las labores del campo y donde los instrumentos agrícolas son en su mayoría prestados, el capital social permite que los agricultores realicen su trabajo con menos capital físico en forma de herramientas y equipos (Millán y Gordon, 2004: 714).

De acuerdo con la idea anterior, en cualquier aspecto de la estructura social que contribuya a la realización de los fines del actor existe capital social. Todas las relaciones y estructuras sociales facilitan alguna forma de capital social (Ramírez, 2005: 27). A través de las redes de relaciones se crean obligaciones y expectativas recíprocas que dependen del grado de confianza mutua que exista dentro de una estructura social dada. Se forman canales informales de comunicación capaces de hacer circular eficazmente las informaciones y, finalmente, hacer surgir normas y la seguridad de que éstas se apliquen.

El capital social produce confianza que facilita las transacciones en los mercados y, de manera más general, la capacidad de la gente para trabajar junta. Es un factor favorable a la acción colectiva. Por ejemplo, garantiza la seguridad colectiva o el éxito escolar. Como el capital financiero y el capital humano (o cultural) de los padres, su capital social (relaciones efectivas entre padres e hijos, y entre hermanos y hermanas, al igual que las relaciones establecidas fuera de la familia) contribuye al éxito escolar de los niños (Bevort, 2007: 5-6, ver también Portes, 1998).

Una de las características del concepto de Coleman es que piensa que el capital social puede ser creado, mantenido o destruido. Este autor argumentó que la propiedad de “cierre” (*closure*)⁴³ de las relaciones sociales, la estabilidad de la estructura social, así como la ideología podían ser los principales factores que influyan en esta dinámica (Ramírez, 2005: 28). En general, el capital social podría verse afectado, si no se le da mantenimiento constante; puede depreciarse. Según Coleman, como sucede con otros tipos de capitales: “las relaciones sociales mueren si no se mantienen; las expectativas y obligaciones se marchitan con el paso del tiempo y las normas dependen de la comunicación regular” (Coleman citado en Ramírez, 2005: 28).

Resultan polémicas sus ideas acerca de que habría que considerar como destructivo del capital social a todo aquello que haga a las personas menos dependientes unas de otras. Por ejemplo el caso de la riqueza y de la asistencia gubernamental en caso de necesidad, ya que ello hace que las personas no pidan ayuda unas a otras. Ello corrobora al Consenso de

⁴³ La idea de clausura [*closure*] en las relaciones refiere en términos generales tanto al surgimiento y permanencia de normas efectivas como a la posibilidad de mantener vigentes elementos externos de cohesión (Portes, 1998: 6; Millán y Gordon, 2004: 719).

Washington, que dice que si bien el libre mercado no es perfecto, la intervención estatal es más perjudicial (Ramírez, 2005: 28). La idea de que la riqueza destruye el capital social contradice ampliamente los postulados de Putnam, ya que para éste la relación entre capital social y prosperidad económica es positiva.

Otra característica de la propuesta de Coleman es que considera que el capital social es a la vez una propiedad individual y colectiva, a diferencia de Putnam, quien sostiene que es un bien colectivo (Millán y Gordon, 2004). El capital social como propiedad individual tiene que ver con el grado de integración social de una persona y con capacidad para hacer una red de contactos sociales. Implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables, y mejora la eficacia privada. Es un bien colectivo si, por ejemplo, todos los miembros de un vecindario siguen normas tácitas de solidaridad con los demás y de no agresión, los niños podrán caminar a la escuela con seguridad y el capital social estará produciendo orden público (Coleman citado en Kliksberg, 1999: 87).

En un artículo publicado en 1988, Coleman distingue tres formas principales de capital social, que serán retomadas con algunas ligeras precisiones en otro de sus trabajos en 1990 y a las que agregará tres más. Estas formas son:

- a) las obligaciones y las expectativas;
- b) el potencial de información;
- c) las normas y sanciones efectivas;
- d) las relaciones de autoridad;
- e) las organizaciones sociales apropiables para otros fines y
- f) las organizaciones intencionales (Coleman citado en Ramírez, 2005: 27)

Una de las críticas que se pueden hacer a esta perspectiva es la visión instrumentalista sobre el capital social. Ésta obedece al hecho de que Coleman está tratando de explicarse cómo se da la dinámica de los intercambios económicos, sin dejar de lado el análisis de las relaciones sociales. La analogía del capital social con el capital económico, o físico, es útil para fines analíticos, pero no se debe perder de vista que no existe equivalencia posible entre capital económico y social. No existe una unidad de medida que permita calcular el valor económico del capital social. A pesar de ello se han hecho esfuerzos como el mencionado por Putnam (ver arriba).

A pesar de sus posibles limitaciones, Coleman logró poner en la agenda de discusión algunas cuestiones que han sido útiles para entender la manera en que se distribuyen los diferentes tipos de capitales. Sin embargo, quien logra analizar de una forma más refinada esta cuestión es, sin lugar a dudas, Bourdieu (Portes, 1998).

La perspectiva de Bourdieu

Aún en vida a Pierre Bourdieu ya se le consideraba un clásico dentro de la teoría social (Giménez, s/f). Él mismo caracterizó a su paradigma como “constructivismo estructuralista”.⁴⁴ Se trata de aprehender las realidades sociales como construcciones históricas y cotidianas de actores individuales y colectivos, construcciones que tienden a substraerse a la voluntad clara y al control de estos mismos actores. (Giménez, s/f). La tesis fundamental de la teoría de Bourdieu es que las realidades sociales son a la vez objetivadas e interiorizadas. Es decir, por una parte remiten a mundos objetivados (estructuras: reglas, instituciones, etcétera) exteriores a los agentes, que funcionan a la vez como condiciones limitantes y como puntos de apoyo para la acción; y por otra se inscriben en mundos subjetivos e interiorizados, constituidos principalmente por formas de sensibilidad, de percepción, de representación y de conocimiento (Giménez, s/f).

Para el estudio de una sociedad entonces es necesario entender las relaciones entre estructuras y sujetos, a la vez que para entender tal relación debemos conocer el contexto más amplio en el que se da, es decir, un espacio donde los sujetos tienen diferentes posiciones y desde donde realizan esta operación de interiorización y reproducción de la realidad social. Es importante destacar que desde la perspectiva de Bourdieu las posiciones que ocupan los sujetos implican una diferenciación, lo que él ha llamado la *distinción*. La posición que se ocupa en la estructura depende de la cantidad de capitales que se posee, en este sentido estamos hablando de que las sociedades se componen de estratos diferenciados.

Para Bourdieu el espacio social es un *sistema de posiciones sociales* que se definen las unas en relación con las otras (por ejemplo, autoridad / súbdito; jefe / subordinado; patrón / empleado; hombre / mujer; rico / pobre; distinguido / popular; etc.).

⁴⁴ La problemática constructivista no constituye una nueva escuela ni una nueva corriente homogénea desde el punto de vista teórico o metodológico. Se trata más bien de un espacio de problemas y de cuestiones en torno a los cuales giran los trabajos de un número significativo de investigadores, pese a la diversidad de sus tradiciones y de sus itinerarios intelectuales (Corcuff citado en Giménez, s/f).

El “valor” de una posición se mide por la *distancia social* que la separa de otras posiciones inferiores o superiores, lo que equivale a decir que el espacio social es, en definitiva, un *sistema de diferencias sociales jerarquizadas*⁴⁵ (la distinción) en función de un sistema de legitimidades socialmente establecidas y reconocidas en un momento determinado. Y lo que se llama “orden social” no sería más que el sistema global de espacios sociales constituido por conjuntos de posiciones, a la vez vinculadas y contrapuestas entre sí por las distancias que las separan (Giménez, s/f).

En las sociedades modernas caracterizadas por un alto grado de diferenciación y complejidad, el espacio social se torna multidimensional y se presenta como un *conjunto de campos* relativamente autónomos, aunque articulados entre sí: campo económico, campo político, campo religioso, campo intelectual, etcétera. Un campo, por lo tanto, es una esfera de la vida social que se ha ido autonomizando progresivamente a través de la historia en torno a cierto tipo de relaciones sociales, de intereses y de recursos propios, diferentes a los de otros campos. (Giménez, s/f). Bourdieu introduce una analogía para explicar esta idea y nos presenta al campo como un espacio de juego relativamente autónomo, con objetivos propios a ser logrados, con jugadores compitiendo (a veces ferozmente) entre sí y empeñados en diferentes estrategias según su dotación de cartas y su capacidad de apuesta (capital), pero al mismo tiempo interesados en jugar porque creen en el juego y reconocen que vale la pena jugar (Bourdieu, 1992: 73). En cada momento, las relaciones de fuerza entre los jugadores definen la estructura del campo. Esto no es todo, los jugadores pueden jugar para aumentar o conservar su capital, sus fichas, es decir, en conformidad con las reglas tácitas del juego y con las necesidades de la reproducción del juego y de los intereses en juego; pero también pueden trabajar para transformar parcial o totalmente las reglas inmanentes del juego (Bourdieu, 1992: 75).

En sentido riguroso, el campo se define -como todo espacio social- como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones diferenciadas, socialmente definidas y en gran medida independientes de la existencia física de los agentes que las ocupan (...). Así, el agente que ocupa la posición de empleado o de patrón, de sub-oficial o de oficial superior, de padre o de hijo, de dirigente deportivo

⁴⁵ Esta idea es marginal en la perspectiva de Putnam.

o de simple practicante, puede muy bien desaparecer físicamente sin que la posición deje de existir, quedando ésta disponible para otro agente según el principio: ha muerto el rey, ¡viva el rey!” (Giménez, s/f).

La especificidad de cada campo está determinada por el tipo de recursos (o la combinación particular de tipos de recursos) que se moviliza y tiene curso en su ámbito. A pesar de su aparente diversidad, estos recursos pueden reagruparse entre tres grandes categorías:

- Recursos de naturaleza *económica* (entre los que el dinero ocupa un lugar preeminente por su papel de equivalente universal).
- Recursos de naturaleza *cultural* (entre los cuales los diplomas escolares y universitarios han cobrado una importancia creciente).
- Recursos *sociales* consistentes en la capacidad de movilizar en provecho propio redes de relaciones sociales más o menos extensas, derivadas de la pertenencia a diferentes grupos o “clientelas”. (Giménez, s/f).

A estos recursos podemos considerarlos como capitales. Las diferentes especies de capital están estrechamente vinculadas entre sí, y bajo ciertas condiciones pueden transformarse unas en otras. Bourdieu habla incluso de cierta “tasa de convertibilidad” entre las diferentes especies de capital. (Giménez, s/f). De esta forma el capital cultural puede traducirse en capital económico a través del ejercicio de una profesión avalada por un título universitario.⁴⁶

Es importante señalar que el capital acumulado de modo específico en un determinado campo se distribuye ordinariamente de modo desigual entre los agentes según la posición ocupada. En efecto, lo que se observa en la realidad es una estructura de distribución del capital específico más o menos dispersa o concentrada según la historia del campo considerado y, por lo mismo, según la evolución de las luchas por la apropiación del capital (Siisiäinen, 2000) . A partir de aquí puede entenderse la relación entre capital y poder. La relación de fuerzas resultante de la desigual distribución del capital en cuestión es

⁴⁶ Dicha convertibilidad es compleja y la idea de poder calcular el capital cultural o social parece problemática.

lo que define las posiciones dominantes y dominadas dentro de un campo y, por lo tanto, la capacidad de ejercer un poder y una influencia sobre otros. Con otras palabras: el hecho de disponer personalmente de bienes económicos y culturales es fuente de poder con respecto a los que los poseen en menor medida o simplemente carecen de ellos (Giménez, s/f). Por ello Bourdieu parte de una perspectiva que considera al conflicto como parte de la dinámica social, y no como una patología al estilo de Putnam.

No es casual que el tema de la educación le haya interesado fuertemente a Bourdieu, pues ve en él una clave importante para entender cómo se dan los intercambios de capitales y cómo las estructuras de las sociedades modernas tienden a perpetuar los estratos jerárquicos de clase. Se trata de una especie de círculo en donde los poseedores de algún tipo de capital tienen más oportunidad de tener acceso a los otros tipos. Alguien que posee capital cultural es capaz de darse cuenta del valor del capital social y así poder traducir en capital económico al capital cultural. Por ello en las sociedades desarrolladas las clases medias le dan una gran importancia a la obtención de un título universitario, Bourdieu lo asemeja, de hecho, a la obtención de un título nobiliario.

El capital social no es un punto central en el análisis de Bourdieu. Su abordaje le interesa sólo en relación a los otros tipos de capital, ello le permite explicar la reproducción de las estructuras de clase. Introducir la noción de capital social hace posible entender por qué dos personas con cantidades equivalentes de capital económico o cultural, obtienen diferentes beneficios. (Ramírez, 2005: 23).

En su trabajo sobre *Las formas del capital* (1985) Bourdieu argumenta que el capital social se constituye por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la *pertenencia a un grupo* (Bourdieu citado en Ramírez, 2005: 23).

Según Ramírez existen cuatro elementos esenciales que articulan la teoría sobre el capital social de Bourdieu y que es necesario precisar para entender el alcance de su propuesta: la pertenencia a un grupo, la existencia de relaciones de intercambio material y simbólico que se dan en su interior, su grado de institucionalización y los recursos que posee dicho grupo. (Ramírez, 2005: 23). En este sentido, a diferencia de los otros tipos de

capital, el social requiere de una red duradera de relaciones sociales. La permanencia de estos grupos es posible gracias a los intercambios que se realizan entre los miembros. Se intercambian bienes materiales, pero también simbólicos. Dicho intercambio asume la forma de un toma y daca en apariencia desinteresado, gratuito y voluntario, pero que genera en realidad un cúmulo de obligaciones duraderas que “se apoyan bien sobre sentimientos subjetivos (de reconocimiento, respeto, amistad, etc.), bien sobre garantías institucionales (derechos o pretensiones jurídicas)” (Bourdieu citado en Ramírez, 2005: 24) y que, junto con el “conocerse y reconocerse” mutuo, sirve para fijar los límites del grupo. (Ramírez, 2005: 23-24).

A diferencia de Putnam, Bourdieu no considera capital social a las relaciones difusas. Cree que tiene que existir un mínimo de homogeneidad entre los miembros y el común reconocimiento a una cierta institucionalización. Bourdieu aduce que el capital social en posesión de un grupo tiende a concentrarse en manos de un individuo o unos pocos mediante “delegación institucionalizada”, tanto más conforme el grupo sea más grande y menos poderoso (Ramírez, 2005: 24).

Es importante remarcar que para este autor los diferentes tipos de capitales tienen una relación dialéctica. El volumen de capital social de un individuo depende no sólo de la red de conexiones que posea, sino de la cantidad de capital económico, cultural o simbólico, poseído por aquellos con quienes está relacionado. El volumen de capital social en posesión de una red, a final de cuentas, dependería en gran medida del volumen de capital económico y cultural de ese grupo. Esto ocasionaría lógicamente una distribución desigual del capital social entre los grupos o redes que conforman la sociedad. (Ramírez, 2005: 25).

Desde esta perspectiva la relación entre desarrollo (económico y político) y capital social de un grupo social determinado no sería directa, como lo establece Putnam. Los grupos sociales no son homogéneos y se constituyen de estructuras jerárquicas, por tanto, el desarrollo (económico y cultural) dependerá de la dinámica que adquiere la distribución de capitales en el espacio social.

Posicionamiento frente al concepto

A pesar de la gran cantidad de trabajos y los diversos enfoques que existen sobre el capital social, es posible identificar algunas ideas generales. La primera de ellas es que las investigaciones basadas en este concepto han contribuido a empobrecer la discusión teórica al respecto (Portes, 1998). La mayoría se basa en el famoso estudio de Putnam sobre Italia, o en los estudios de Coleman. Se limitan a ensayar estrategias metodológicas útiles para la corroboración de las ideas surgidas de estas perspectivas (Ramírez, 2005). A pesar de que las polémicas han acompañado al enfoque de Putnam, hasta hace algunos años no existían trabajos que se enfocaran en rastrear el surgimiento del concepto y los usos que se ha hecho de él en las ciencias sociales. Portes nos ofrece un excelente artículo en el cual evidencia la superficialidad del enfoque de Putnam en relación a otros autores como Bourdieu y Coleman. En ese mismo tono, Ramírez (2005) nos presenta un buen análisis de tres perspectivas teóricas que considera clásicas, se trata de Bourdieu, Coleman y Putnam.⁴⁷ De igual manera el mismo Putnam hace su propio seguimiento del concepto (Putnam y Gross, 2003), en el cual llama la atención la escasa importancia que otorga a las ideas de Bourdieu.

Siisiäinem (2000) hace una comparación entre Putnam y Bourdieu y establece que existe una relación entre la perspectiva de Putnam y las estrategias para imponer una forma de globalización económica al estilo neoliberal. Argumenta, de la misma forma que el concepto del capital social es útil para responsabilizar a los pobres mismos de su pobreza, ya que se deja fuera del análisis a las estructuras sociales que permiten una distribución desigual de los capitales. Por su parte Ramírez nos muestra cómo el contenido del concepto se modifica de acuerdo a las corrientes o escuelas sociológicas de las que provienen sus autores. Para Bourdieu, el capital social es principalmente un mecanismo de diferenciación social y reproducción de las clases; mientras que Coleman lo concibe como el vínculo entre el actor y la estructura; finalmente, para Putnam el capital social es un recurso que posee la comunidad (Ramírez, 2005).

Desde mi punto de vista el hecho de que diferentes formas de capital (humano y social) estén siendo consideradas en el diseño de políticas públicas en el marco del modelo neoliberal, responde igualmente a la idea de que los valores de mercado están cobrando relevancia en el discurso político y académico. En este sentido el concepto acuñado por

⁴⁷ En mi opinión, los primeros dos por sus aportes teóricos y el tercero más por la influencia de su trabajo en el diseño de políticas y por la promoción que el Banco Mundial le ha hecho a su perspectiva.

Putnam embona adecuadamente. Sin embargo, desde un interés de análisis sociológico tal definición resulta sospechosamente simplista. A pesar de ello se debe reconocer el mérito a Putnam de recalcar la relación entre desarrollo y cultural.

Capital social y localidades rurales de América Latina

Para el estudio que aquí se desarrolla, considero que es conveniente partir de una base teórica que contenga los postulados de Bourdieu. Las evidencias empíricas que se han encontrado en esta investigación muestran que el capital social se encuentra inmerso en una cadena que incluye las otras formas del capital (económico y humano). No es un recurso que ayude a solucionar problemas por su sola existencia. También es evidente que dentro de la comunidad existen facciones o grupos que concentran diferentes tipos de capital y hacen uso de las estructuras sociales a su favor. Ello hace que cuestionemos la efectividad de las acciones del Banco Mundial y los programas gubernamentales, ya que desde esas perspectivas macro, no se considera la estratificación social de las comunidades, lo que genera diferentes problemáticas, incluso la destrucción de los lazos de confianza y solidaridad.

Una propuesta interesante para el análisis de comunidades rurales de América Latina es la de Durston. Sin invertir sus energías en el debate sobre el contenido teórico e ideológico del capital social, argumenta que éste existe y que debe ser estudiado. Es un hecho que las experiencias exitosas de emprendimientos productivos en localidades rurales están estrechamente relacionadas con la capacidad de organización de los miembros del grupo (ver también Kliksberg, 1999). Por otro lado, las instituciones democráticas cumplen mejor sus objetivos cuando existe una cultura de participación social.

Otro de los motivos importantes por los que el capital social debe ser considerado en los estudios sobre sociedades rurales es la constante presencia de agencias gubernamentales que incluyen en sus programas la promoción de prácticas que ayuden a conservar y fortalecer el capital social existente en las localidades. Autores como Bretón Solo de Saldívar ven en este hecho una estrategia neoliberal para justificar el adelgazamiento del Estado. Este autor argumenta que

...la noción de capital social proporciona una ideología y una retórica que justifica actuar a través de la sociedad civil, preservando los prejuicios neoliberales contra el Estado y contra la participación de la ciudadanía en sindicatos y asociaciones similares, y facilitando la intervención selectiva y discrecional sobre aquellas áreas donde haya grupos que, por las razones que sea, interese apoyar. Todo esto sirve, en fin, para distraer la atención de los aspectos fundamentales y claves desde el punto de vista del poder político y económico (Bretón, 2002: 60).

En este estudio se ha sostenido la idea de que el proyecto neoliberal requiere de una serie de estrategias dirigidas a reeducar a los ciudadanos en una nueva cultura. Aquí hemos propuesto el concepto de la Cultura de la Autogestión para el Desarrollo (CAD) para representar a esa estrategia donde los valores de mercado tienen un papel importante. En este sentido, el hecho de percibir a las relaciones sociales como “capital”, se concibe como parte de esta estrategia. La CAD incluye al capital social como uno de sus componentes importantes. Su análisis requiere de un soporte teórico que nos permita dar cuenta de las relaciones entre los miembros de los grupos estudiados, mismas que están caracterizadas por el deterioro de sus relaciones sociales.

Para este estudio considero adecuado partir del concepto que propone Durston, quien entiende al capital social como “...el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (Durstón, 2002: 15). Incluye la idea de la distribución desigual ya que reconoce que hay quienes poseen más capital son mayormente beneficiados. Algunos tipos de redes puede llevar a la exclusión de grupos sociales. La exclusión y la subordinación desempeñan un papel en la reproducción de la pobreza, y los grupos más poderosos —esto es, con mayores activos— movilizan su capital social precisamente para reproducir la exclusión y por ende la pobreza (Durstón, 2002: 25).

Desde esta visión se reconoce que los diferentes tipos de capital interactúan constantemente. Esto se entiende mejor si se piensa que hay tres planos de un solo gran sistema sociocultural. “El capital social y el capital cultural (entendido aquí como visiones del mundo, de los seres humanos y de las normas que deben guiar los comportamientos) se refuerzan y potencian mutuamente (algo que puede ocurrir entre todas las formas de capital

mencionadas), aunque no siempre hay coincidencia entre los valores profesados y la conducta real” (Durston, 2002: 16).

Según Durston existen diferentes tipos de capital social:

- a) Individual, hace referencia a las relaciones establecidas entre dos personas. Se trata de redes egocentradas, es decir, cada individuo tiene una propia red que es distinta a la de los demás.
- b) Grupal, es una extensión de las redes egocentradas, cuando se cruzan muchos vínculos en un grupo donde todos se conocen, todos son amigos.
- c) Comunitario, reside no sólo en el conjunto de las redes de relaciones interpersonales diádicas, sino en las estructuras que forman la institucionalidad de cooperación comunitaria, es decir, en el sistema sociocultural propio de cada comunidad, en sus estructuras de gestión y sanción. En el nivel comunitario, las instituciones socioculturales funcionan cuando hay capital social; pero no funcionan gracias al capital social de una persona o de un grupo en particular sino como una propiedad de toda la comunidad.
- d) Puente, es una extensión importante del capital social individual, grupal y (sobre todo) comunitario son los vínculos que permiten que el grupo entre en contacto con personas e instituciones distantes. En esta función destacan particularmente los vínculos extensos horizontales, es decir, los que se establecen entre actores de similar poder.
- e) De escalera, conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder. En un contexto democrático, esta modalidad puede servir para empoderar y desarrollar sinergias. Además, el capital social “de escalera” da acceso a otros recursos, económicos y políticos, que escasean en las comunidades pobres.

- f) Societal, se refiere al capital social que posee grupos sociales ampliados, como un país, por ejemplo (Dusrton, 2002: 41-42).

Esta clasificación será útil para hacer un análisis más específico de los tipos de capital que existen en los diferentes niveles en los que se desempeñan los grupos sociales analizados. También nos permitirá observar cómo se distribuyen los capitales al interior de la localidad (comunidad), del grupo, y a nivel individual. Aunque este trabajo no tiene como objeto central al capital social, existen elementos interesantes de análisis. Según lo observado en campo existen algunos grupos al interior de la comunidad de Yunuén, que poseen capital humano y social (de escalera) que están en condiciones de competir por el manejo de los recursos económicos de las cabañas. En el caso de Huiñoco, también existen conflictos a partir de que un actor comienza a recolectar capitales (social de escalera, económico y humano), separándose del resto de la comunidad, lo que hace que la dinámica de ésta cambie y se generen nuevas problemáticas.

Primer eje de análisis

Una de las ideas principales de este trabajo se inspira en las afirmaciones de Assies (1999 y 2001), Grimson (2007) y Mato (2007) acerca de que el neoliberalismo no es solamente un proyecto económico y político, sino que constituye un proyecto cultural.⁴⁸ Aunque en el contexto mundial es difícil hablar de “un proyecto cultural”,⁴⁹ consideramos que sí es posible señalar la tendencia a la consolidación de un sistema económico y político mundial (Ezcurra, 1998). Para ello basta con referenciar a la amplia red de organismos internacionales cuyas injerencias traspasan las fronteras de los Estados-Nación. Ya Ezcurra (1998) y Montufar (2001) nos ilustraron claramente uno de los principales mecanismos a través de los cuales se logra imponer las orientaciones de las políticas de desarrollo en los países endeudados. Estos mecanismos de intervención constituyen a la vez estrategias de gobernabilidad global.

⁴⁸ Desde el marxismo se plantea que un sistema económico-social implica tres elementos principales: una estructura (estructuras sociales), una infraestructura (aspectos materiales) y una superestructura (aspectos ideológicos). En este sentido el neoliberalismo como sistema económico-social necesita de una superestructura que le dé sustento.

⁴⁹ Ya que existen diferentes actores cuyos intereses son diversos y por tanto las negociaciones y cambios de posición en las relaciones de poder son constantes.

Una de las características de esta estrategia es que fragmenta a las grandes sociedades en grupos sociales reducidos adscritos a una identidad (de cultura, de género, étnica, de raza, de preferencia sexual, etcétera). De esta forma se diseñan políticas públicas (entendidas como estrategias de gubernamentalidad) destinadas a cada grupo social según su adscripción identitaria, de acuerdo a ciertos criterios de focalización. Ello ha generado amplias discusiones donde se cuestiona la intencionalidad de tales políticas. En los apartados anteriores ya nos hemos aproximado a esta discusión. Favre (1996), Goldberg (en Hale, 2003) y Bauman (2003), señalan cómo los movimientos sociales tienden a perder fuerza debido a que ya no hay esas “grandes” identidades que aglutinan los intereses generales de una sociedad amplia, como anteriormente fue la identidad de clase.

Sin embargo, hay posturas que difieren de esta visión negativa y tratan de resaltar las posibles oportunidades de fortalecimiento de las organizaciones sociales a través de la aplicación de políticas basadas en la identidad cultural, como es el caso de Hopenhayn quien al hablar de la ciudadanía multicultural ve la oportunidad de crear “personas multifacéticas” que sean capaces de mirarse con la mirada del otro (Hopenhayn citado en Assies, *et. al.*, 2001: 29). Otro caso es el de Hale, quien, basado en las argumentaciones de Goldberg propone una distinción entre *managed multiculturalism* y *transformative multiculturalism*. El primero hace referencia a la postura de Goldberg, quien ve al multiculturalismo como una estrategia de gobernabilidad que tiene cierto control sobre los procesos de organización política y social; mientras que el segundo se trata de una oportunidad de empoderamiento a través de una apropiación de los valores de la multiculturalidad.

Este es el primer eje de reflexión. Las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas de Chile y México ¿representan una estrategia de gobernabilidad global o una oportunidad de empoderamiento social y político en las localidades indígenas? De partida podemos decir que, entendidas como estrategias de gubernamentalidad sí forman parte de una estrategia de gobernabilidad global, sin embargo, a través de la presentación del análisis de las evidencias empíricas, podremos determinar si esto excluye la posibilidad de empoderamiento de los grupos sociales.

Segundo eje de análisis

En este sentido otra de las preguntas que resulta interesante es: ¿Por qué las organizaciones que forman parte del sistema económico mundial incluyen en sus discursos términos cuya generación se encuentra en las demandas sociales? ¿No resulta sospechoso que el Banco Mundial promueva las prácticas autogestivas cuando este término ha sido acuñado desde una ideología anarquista? Paley (2001) y Charkiewicz (2005) han planteado que muchos de los conceptos surgidos desde la sociedad civil han sido tomados por las instituciones de intervención estatal y se han resignificado con fines de gobernabilidad. En este sentido la inclusión de términos que han emergido de demandas sociales encierra la intención de, por un lado aparentar que se atienden tales demandas, y por el otro ocultar las causas de fondo que generan las protestas sociales, mientras se avanza en las reformas neoliberales.

Si bien existen diferentes conceptos utilizados de esta forma por las agencias gubernamentales, es de especial interés para este estudio el término de la cultura de la autogestión para el desarrollo. Esto se debe a que está relacionado directamente con el replanteamiento de los roles del Estado, el mercado y la sociedad dentro del modelo neoliberal, como ya se ha mencionado. Siguiendo el eje de análisis arriba planteado, cabe preguntarnos cómo se traduce el discurso de la autogestión en las localidades indígenas, ¿se está logrando inculcar una visión donde el Estado se ausenta de su responsabilidad social, se están generando prácticas correspondientes a este discurso de autogestión? Y ¿qué podemos decir de la localidad estudiada en Chile, qué podemos decir de la localidad estudiada en México?, ¿cuáles son las similitudes y las diferencias?

Tercer eje de análisis

Finalmente hemos observado que las políticas públicas han evolucionado de un paradigma de desarrollo que apostaba por la formación del capital físico a otro que apuesta por el desarrollo humano, según Montufar. Y nosotros hemos agregado el paradigma del capital social, que ha sido ampliamente estudiado por Putnam, quien argumenta que “La idea central de la teoría del capital social es sumamente sencilla: las redes sociales importan. Las redes poseen valor, ante todo, para quienes se hallan en ellas.” (Putnam y Gross, 2003: 13). En este sentido las redes sociales son consideradas un bien que incluso ha llegado a medirse en términos económicos.

Sin embargo han existido diferentes definiciones del capital social, entre las que resalta la de Bourdieu, que en la década de los 80 lo definió como “la acumulación de recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos –o, en otras palabras, a la afiliación a un grupo” (citado en Putnam, 2003: 11). Si el capital humano hace énfasis en las capacidades del individuo, el capital social busca aprovechar las relaciones o redes sociales de un grupo determinado.

Esta modificación en los paradigmas de las políticas sociales tiene una relación directa con la modificación de los roles del Estado, el mercado y la sociedad dentro del modelo neoliberal. Si el objetivo es que la sociedad se haga cargo de la resolución de sus propios problemas, entonces se necesita fomentar las relaciones entre los miembros de esta sociedad con el fin de que este objetivo se pueda llevar a cabo.

En este sentido es interesante observar cómo se ha aplicado este principio en las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas. Ya que es bien sabido que estos tienen prácticas sociales que fortalecen la solidaridad y la cohesión entre los miembros de una comunidad. Tanto en las comunidades purépechas, como en las mapuches existe la tradición del trabajo comunitario no remunerado.⁵⁰ Si alguien hace una casa todos colaboran sin esperar una recompensa monetaria.⁵¹ Ello puede ser funcional para los postulados neoliberales, ya que en estas comunidades el capital social existe, sólo se trata de intervenir en las orientaciones de las acciones comunitarias.

Un ejemplo de la funcionalidad de estas prácticas es el de la construcción de las cabañas de la Isla de Yunuén. Ahí se aprovechó la disposición que hubo por parte de los comuneros a participar en este proceso sin esperar como pago más que su inclusión como miembros de la cooperativa.

Sin embargo existe una contradicción de fondo en el diseño de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas. Para ello me permito retomar algunas ideas de Hale (2003) quien ha propuesto el término de multiculturalismo neoliberal para referirse a la forma en que se encara la cuestión de la diversidad cultural desde el neoliberalismo. Los mecanismos de control se ejercen a través de la clasificación entre los merecedores de los apoyos

⁵⁰ Como el tequio o faena en México, y el mingaco en Chile.

⁵¹ Aunque se podría decir que se espera reciprocidad. Es decir, se espera que cuando alguien colabora con otro miembro de la comunidad, cuando éste necesite de la ayuda de los otros la tendrá.

económicos gubernamentales (buenos indios) y los que no son merecedores de ellos (malos indios). Lo que condiciona las acciones de los grupos de beneficiarios que buscan obtener prestaciones económicas del Estado, tal como pasa a nivel global con los países endeudados en relación a las agencias de financiamiento.

Esta clasificación entre merecedores y no merecedores de los apoyos gubernamentales suele generar controversia y conflicto al interior de las comunidades. En el caso de los mapuches en Chile, se ha podido observar una tendencia a dividirse en forma excluyente entre quienes se posicionan como anti-gobierno y quienes son considerados colaboradores de éste. De tal forma que podemos encontrar discursos donde se defienden las diferentes posiciones siempre en detrimento de la posición contraria. Y eso no sólo pasa entre localidades, sino que al interior de una comunidad pueden existir las dos posturas. Ello ha influido en la modificación de las relaciones sociales de estas comunidades que se han debilitado a partir de su involucramiento en proyectos de gobierno, sobre todo si implican apoyos económicos. Lo mismo ha pasado en la localidad estudiada para el caso de México. La dinámica social de la comunidad se ha modificado dramáticamente a partir de la puesta en marcha de la empresa de servicios turísticos.

La contradicción consiste en que a la vez que se trata de conservar las prácticas que reproducen el capital social y de que éste sea aprovechado en la construcción de comunidades autogestivas (en el sentido gubernamental), se promueven políticas que tienden a clasificar y a excluir, situación que necesariamente implica conflictos. Entonces cabe preguntarnos qué es lo que hemos encontrado a este respecto en las localidades estudiadas, ¿las políticas públicas dirigidas a poblaciones indígenas promueven la reproducción de prácticas sociales que tienden a fortalecer el capital social comunitario, o éste se debilita al hacer una clasificación excluyente de los miembros de una localidad?, ¿qué tipos de capital social se están fortaleciendo mediante los programas gubernamentales en las comunidades estudiadas?

Recolección de datos y herramientas de investigación

El estudio partió de la idea de revisar las relaciones entre los pueblos indígenas de Chile y México con sus respectivos gobiernos en el contexto de la reforma del Estado. Por lo que

comenzó con la lectura de diferentes fuentes bibliográficas que abordaron el tema desde una perspectiva histórica.

Posteriormente se realizaron recorridos de campo exploratorios tanto en Chile como en México (a partir de diciembre de 2003) que permitieron obtener un panorama, que a pesar de que era muy general, sentó las bases para el establecimiento de las primeras líneas de observación. En este sentido se identificó a las políticas públicas como un campo que permite dar seguimiento a la relación arriba planteada.

Así comenzó un proceso dialéctico entre revisión bibliográfica y hemorográfica y las observaciones empíricas. Éstas fueron realizadas a través de la utilización de diferentes instrumentos como las charlas informales, entrevistas abiertas, semiestructuradas y estructuradas. Asimismo se realizó observación etnográfica.

El primer resultado de este proceso fue la presentación de un proyecto de investigación doctoral en el año de 2005.

Mediante la profundización en el tema algunas ideas se fueron esclareciendo y madurando, lo que permitió el avance en la delimitación del objeto de estudio, que parte de la idea, poco estudiada en forma sistemática, de que el neoliberalismo se debe abordar como un proyecto cultural. A pesar de ello ha sido gratificante contar con una publicación reciente (Grimson, comp., 2007) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, que tuvo como objetivo precisamente el estudio de la relación entre el neoliberalismo y la cultura.

Esta investigación debe ser considerada como un punto de partida que más que presentar reflexiones acabadas, pretenden abrir el debate sobre las cuestiones que se plantean, esperando poder continuar en esta línea de investigación en trabajos futuros.

Capítulo II Reforma del Estado y la cuestión indígena en América Latina

Introducción

La reforma del Estado y la llamada emergencia indígena en América Latina⁵² son dos fenómenos diferentes, pero que en la década de los noventa encuentran una relación estrecha. Su vinculación más evidente se ubica en la esfera de las modificaciones jurídicas que se han realizado en diferentes países, muchas de las cuales han alcanzado el nivel constitucional. Si bien la reforma del Estado es un proceso que ha sido negociado entre diferentes actores sociales, el sector indígena ha logrado un amplio margen de maniobra (Assies, 1999). Tal vez sea el movimiento social más notable en la América Latina de los últimos tiempos. En este capítulo se presenta un panorama general de la transición de un modelo de Estado, y del esquema que rige las políticas sociales, hacia el modelo neoliberal, que es asumido en este trabajo como un fenómeno de carácter global. Asimismo se muestra un panorama general de la construcción del fenómeno de la emergencia indígena en América Latina, para después abordar la evolución de las políticas dirigidas a la población indígena en Chile y en México, finalizando con una serie de reflexiones al respecto.

Políticas en transición: todos hacia el neoliberalismo

La reforma del Estado se entiende en este trabajo como un fenómeno de carácter global que surge como consecuencia de una serie de acontecimientos, entre los que se destaca la crisis financiera de los 70's (Assies, *et. al.*, 2001: 20; Durán, 2001; Duhau, 2001; Calcagno, 2001). Se le ha llamado también proceso de reestructuración o de ajuste estructural, ya que se trata de una serie de “reacomodos” en diferentes ámbitos de la esfera gubernamental, principalmente encaminados a generar las condiciones para poner en marcha otra modalidad de desarrollo (Calcagno, 2001: 76). Si bien podemos argumentar que el Estado se ha transformado constantemente, las reformas que aquí nos ocupan se refieren específicamente al periodo de transición de un modelo de bienestar, que en el caso de los países latinoamericanos es denominado Estado de seguridad social (Duahu, 2001: 253) o

⁵² O emergencia de la cuestión indígena.

Estado populista⁵³ (Durán, 2001), hacia el modelo neoliberal. El contenido de estas reformas consistió en la apertura de los intercambios económicos, privatizaciones, desregulación del sistema financiero, de los mercados de bienes y del régimen laboral. Estas reformas figuraban muchas veces como condición para el apoyo financiero que requirieron los países de la región (Calcagno, 2001: 76; Montufar, 2001; Ezcurra, 1998). Tales modificaciones se han realizado por medio de “Programas de Ajuste Estructural”, también conocidos como “paquetes económicos”. En América Latina el contenido de las reformas es esencialmente el mismo, lo que varía es la gradualidad con que se implementaron. Cuando este proceso se da en forma acelerada se le denomina estrategia de *shock* (Durán, 2001; Calcagno, 2001: 76).

El método del que se valen los defensores del neoliberalismo es hacer una crítica al incipiente Estado social de derecho (Ezcurra, 1998) y más particularmente a los regímenes populistas, basados en la economía mixta, también llamada “de capitalismo de Estado”, y enseguida presentar la propuesta para superar las fallas o deficiencias (Durán, 2001).⁵⁴ Daniel Mato habla de la existencia de una red de organizaciones a nivel global (impulsada por la *Atlas Foundation*)⁵⁵ cuyo objetivo es el de promover las ideas neoliberales a través de diferentes estrategias, destacándose entre ellas la de la formación de opinión pública. Para el caso de América Latina existe una red consolidada y estructurada, se trata de la red impulsada por la Fundación Internacional para la Libertad, que preside el conocido escritor Mario Vargas Llosa (Mato, 2007: 21).

Los aspectos negativos con respecto al modelo de Estado Populista que los neoliberales resaltan son los siguientes:

- El intervencionismo exagerado
- La excesiva presencia en el área productiva
- El gigantismo de su aparato administrativo

⁵³ “Populismo” se refiere a un estilo de hacer política. Bajo los gobiernos populistas de los años 1945-1970 a menudo se implementaron políticas sociales que apuntalaron la creación de algo parecido a un Estado de bienestar.

⁵⁴ Esta estrategia es notoria en México al provocar la disfuncionalidad de servicios y/o empresas estatales a través de la disminución de presupuesto y una administración ineficiente, para después justificar la “necesidad” de privatizarlos, por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos.

⁵⁵ La *AtlasEconomic Research Foundation* es una asociación que aboga por la creación de una sociedad “libre” con individuos responsables, mediante la promoción de valores que caminan en esta dirección. Para conocer más sobre la fundación se puede consultar su página web: <http://atlasnetwork.org/>

- El populismo-clientelismo
- La corrupción
- El déficit fiscal permanente

La propuesta que hacen consiste en la implementación de los mencionados paquetes económicos, mismos que contemplan las siguientes políticas:

- Reforma del Estado.⁵⁶ (La tesis del “Achicamiento” o Estado Mínimo)
- Privatización de empresas y servicios públicos.⁵⁷
- Desregulación (liberación) de las economías.
- Eliminación o disminución de las políticas sociales y privatización de la seguridad social (Previdencia social).⁵⁸
- Flexibilización de las leyes laborales y sociales y de las condiciones de trabajo.
- Nuevas políticas fiscales y tributarias.
- Nuevas políticas monetarias y financieras.
- Apertura económica (Inserción en el proceso de globalización)
- Modernización (Reconversión) de los aparatos productivos nacionales.
- Integración económica con base en la firma de convenios o tratados de libre comercio, por ejemplo TLC: USA/MÉXICO/CANADÁ.
- Nuevo sistema educativo basado en el “código de la modernidad”. (Durán, 2001)
- Descentralización, que implicó la transferencia de responsabilidades por suministro de servicios y mayor poder fiscal a los gobiernos locales (Nickson, 2003: 35).

Evidentemente las acciones anteriores tendrían consecuencias en la capacidad económica de algunos sectores sociales, por lo que se le asignó a las políticas sociales la tarea de amortiguar tales efectos, sobre todo se trataba de controlar potenciales conflictos con los más pobres, que serían los más afectados de este proceso (Ezcurra, 1998; Duhau, 2001; Torres, 1996: 74; Assies, *et. al.*, 2001; Pinheiro, 1995: 64). “El Estado debía dirigir el

⁵⁶El autor denomina al punto uno “Reforma del Estado” y hace referencia específica a la parte correspondiente al “adelgazamiento” del mismo, aludiendo a la venta de empresas paraestatales, despidos de trabajadores, etcétera. Sin embargo en este trabajo se toma a la reforma como el proceso integral de transición, y en este sentido abarcaría la totalidad de los puntos aquí expuestos.

⁵⁷ Ver también Nickson, 2003: 35.

⁵⁸ Ver también Ezcurra, 1998.

grueso de su gasto no financiero a fines sociales, focalizándolo en el alivio de situaciones de extrema pobreza” (Calcagno, 2001: 76). Tal es el caso de los Fondos de Emergencia Social en Bolivia (Assies, 1999: 35), en México el Programa Nacional de Solidaridad, ahora Oportunidades, o en Chile, el programa Chile Solidario.

También podemos identificar algunos programas que podrían denominarse “de transición”, como el Procampo en México, cuyo objetivo fue amortiguar el impacto de la desaparición de los precios de garantía (Ortiz, 2000: 21), y a la vez generar las condiciones necesarias para los intercambios de libre mercado, incluida la promoción de una “cultura empresarial” en los campesinos.⁵⁹

Se debilita la ética de la responsabilidad y el gasto social deja de percibirse como inversión (Duahu, 2001), lo que conduce a una reconfiguración restrictiva de los derechos sociales enfocándose en poblaciones altamente vulnerables tanto en el aspecto económico como en el cultural (Ezcurra, 1998). Ello es coherente con la idea de que la fragmentación de las identidades en los grupos sociales puede percibirse como una estrategia de gobernabilidad que busca desarticular la protesta social que se aglutinaba bajo la identidad de clase. En este sentido podemos ver cómo la identidad campesina, que de alguna manera aglutinaba a las sociedades rurales en general, ahora probablemente se ha fragmentado con la emergencia de la cuestión indígena y con la irrupción política de los movimientos indígenas en las últimas décadas. Hecho que coincide con el cambio del modelo en la clasificación de los sectores sociales en el diseño de las políticas públicas.⁶⁰

Se cuestiona el modelo de intermediación para desplazarlo al mecanismo del mercado (Assies, *et. al.*, 1999). Se trata de nuevas formas de implementar las políticas públicas (ver Assies, 2003). Las formas del Estado burocrático, descrito por Weber, comienzan a reemplazarse por un modelo más flexible, aproximado a lo que Castells ha llamado Estado-red (Assies, 2003). Se adoptan los esquemas propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP) que en general incluiría los siguientes temas: a) la devolución de autoridad, para alentar la flexibilidad, b) el esfuerzo del desempeño, control y responsabilidad (que implica la rendición de cuentas, c) el desarrollo de la competencia y

⁵⁹ Más adelante veremos cómo esta cultura empresarial sigue siendo impulsada en los proyectos de desarrollo que promueven los gobiernos de Chile y México.

⁶⁰ Aunque también está relacionada con otros hechos coyunturales, como las protestas por la celebración del Quinto Centenario, y los movimientos de oposición al neoliberalismo.

de la elección, d) la provisión de servicios que demanda la ciudadanía,⁶¹ e) el mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, f) la explotación de la tecnología informática, g) el mejoramiento de la calidad de la regulación y h) el fortalecimiento de las funciones de direccionamiento en el centro (Nickson, 2003: 39-40). Tales acciones se ven reflejadas en algunos de los esquemas de las políticas públicas tanto en Chile como en México (más adelante lo veremos). Sin embargo debe señalarse que existen controversias con respecto a si este modelo de la NGP puede ser aplicado en forma directa en sociedades latinoamericanas, ya que éstas no cuentan con las condiciones culturales y sociales necesarias para que tal modelo sea exitoso (ver Assies, 2003 y Nickson, 2003).

Una de las estrategias que sobresalen consiste en alentar a la sociedad civil a que coopere para ayudar a los pobres apelando a valores como la solidaridad (Assies, 1999). Bauman hace una reflexión con respecto a la tríada de Marshall en el contexto de la transición hacia el neoliberalismo:

“... los derechos económicos están ya fuera de las manos del Estado, los derechos políticos que los Estados pueden ofrecer están rigurosamente limitados y confinados a lo que Pierre Bourdieu bautizó como *pensamiento único*, propio de un mercado libre profundamente desregulado según el modelo neoliberal; mientras que los derechos sociales están siendo sustituidos uno tras otro por la tarea individual de cuidarse a sí mismo y de abrirse camino a codazos” (Bauman, 2003: 7).

En un estudio realizado en Chile, con respecto al trabajo de organizaciones no gubernamentales (ONG's) con mujeres, Schild (1998) argumenta que la relación entre el Estado y la sociedad civil está cambiando, en el sentido de que el Estado tiende a dejar en manos de ésta responsabilidades que antes eran exclusivas de la acción estatal. En el proyecto de modernización neoliberal se vuelve central la redefinición de la ciudadanía como un ejercicio activo de responsabilidades, incluida la independencia económica y la participación política. En tal definición se encuentra implícito el desmantelamiento de la ciudadanía “pasiva”, asociada al periodo de la posguerra, también llamado periodo estatista

⁶¹ Aquí es notoria la introducción de la lógica de mercado, los servicios son colocados dentro de la dinámica de la oferta y la demanda y el ciudadano es concebido como un consumidor.

(Schild, 1998: 94). Asimismo podemos observar que el papel de las ONG's se vuelve protagónico en la implementación de programas de política social, Assies les llama organizaciones "para" o "neo" gubernamentales, y se refiere al fenómeno de la terciarización en el contexto de una disminución del Estado (Assies, 1999: 47; Duhau, 2001: 255).

Este fenómeno merece una atención especial, ya que es paralelo a otro relacionado con la tendencia a que los financiamientos que reciben las ONG's provenga cada vez más notoriamente de organismos internacionales. Ello se debe a que los ajustes al orden global incluyen la absorción de algunas de las funciones del Estado por mecanismos transnacionales (Assies, *et. al.*, 1999: 508).⁶²

Duhau (2001) resume las características del nuevo paradigma de las políticas sociales en cuatro principios, en los cuales se basa la reestructuración de las mismas:

- Participación de diversos agentes
- Cofinanciamiento
- Competencia entre prestadores de servicios
- Principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación por medición de efectos y no de gastos; prioridad a los más necesitados, equidad entendida como compensación de desventajas,⁶³ un "trato desigual a quienes son socialmente desiguales". (Duhau, 2001: 255; ver también Nickson, 2003 y Assies, 2003).

Del esquema anterior salen a relucir, de primer momento, dos cuestiones problemáticas. Por un lado surge el fenómeno de la privatización de la cuestión social, que consiste en que el sector privado comienza a operar, administrar y evaluar los programas de política social (Assies, *et. al.*, 2001: 37). Y por otro lado vemos el surgimiento de nuevas formas de clientelismo político, a través de los programas focalizados (Assies, *et. al.*, 2001: 37). La privatización de la cuestión social implica un cambio de "cultura" en la forma de concebir la función social, lo que puede hacernos pensar que los valores del mercado empiezan a conducir los procesos de implementación de las políticas sociales, éste es un

⁶² Sin embargo habría que hacer una acotación con respecto a Chile, ya que en el periodo de la dictadura hubo más financiamiento para la promoción de prácticas democráticas provenientes de organizaciones internacionales. Sin embargo en lo referente a desarrollo productivo, el fenómeno es similar en ambos países.

⁶³ Este es el caso de la "acción afirmativa".

fenómeno que en sí merece atención. Además podemos observar que evidentemente hay un cambio sustancial en el esquema de intermediación (Assies, 2001). Todo ello indica que las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se están reestructurando en forma notoria.

Otra de las características de la reforma del Estado es que se transforma por descentralización y privatización al mismo tiempo (Assies, *et. al.*, 1999: 508). La descentralización obedece a la crítica hacia la concentración del poder y al entorpecimiento de las funciones del Estado debidas a ello. Ésta surge entre lo que Assies ha llamado una “doble transición”.

Hacia el inicio de los años ochenta varios factores contribuyeron al debilitamiento del centralismo y al desarrollo de nuevos argumentos a favor de la descentralización. Surgió una tendencia mundial hacia la flexibilización a fin de mejorar la coordinación y la eficacia con la *intención* de lograr atender a las necesidades básicas, incluso en áreas rurales. En el contexto latinoamericano, esa tendencia fue reforzada por la crisis de legitimidad política así como por la crisis fiscal del Estado, signo del “agotamiento del nacional-desarrollismo” (Assies, 2003: 15-6).

Los municipios cobran relevancia al adquirir responsabilidades directas sobre la administración y operación de políticas que antes eran controladas por las esferas de gobierno federal. Si bien tienen acceso a recursos, se enfrentan al problema de que éstos no suelen ser suficientes para las necesidades de la localidad, los gobiernos centrales siguen concentrando gran parte de los presupuestos. Asimismo los gobiernos municipales tienen un margen de maniobra reducido, debido a que algunos de los recursos ya están “etiquetados”, no se pueden utilizar en rubros diferentes a los que se contempla en los paquetes presupuestales. Detrás de la descentralización existe un doble discurso, por un lado se deja como responsables de su propio desarrollo a los gobiernos locales, y a la vez se les limita imponiéndoles el modelo que deben seguir.

Por otro lado, si colocamos a la descentralización como un fenómeno paralelo al de la intervención de organismos internacionales en el diseño de las políticas públicas

(Pinheiro, 1995: 64), entonces pensamos que existe descentralización al interior de los Estados nación, pero a la vez existe una tendencia a la centralización a nivel global, ya que los principios que se deben seguir en las políticas públicas a nivel local son diseñados en estos organismos internacionales. Todo ello indica que ocurre un cambio del modelo de Estado nación (Assies, *et. al.*, 2001: 38), a lo que algunos han llamado *Supra* Estado (Trouillot, 2001), o lo que Castells llamó el Estado-red (ver Assies, 2003), lo que abre un amplia agenda de investigación. Sin embargo es necesario tener en claro que el Estado nacional no se agota, su función es crear ambientes atractivos para los inversionistas: préstamos a bajo interés, incentivos a la exportación, desarrollo de infraestructura, aseguramiento de la inversión, etcétera (Assies, *et. al.*, 1999: 508). Asimismo, se refuerzan los mecanismos de mantenimiento del orden y se le da un lugar privilegiado en las agendas de los gobiernos al tema de la inseguridad. Se hacen algunas reformas judiciales que tienden a criminalizar la protesta social y que sirven de justificación legal para los actos de represión contra movimientos de protesta social, especialmente para los movimientos indígenas tanto en Chile como en México, como se detallará más adelante.

Desde una perspectiva lineal de causa-efecto, se podría pensar que la reforma del Estado ha sido inducida y controlada por los grupos de poder que apoyan el nuevo paradigma (Gujardo, 2005), sin embargo en este trabajo se sostiene que la reestructuración de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, es un fenómeno multidimensional que amerita ser abordado considerando su carácter complejo. Como se mencionó en el Capítulo I los movimientos indígenas han alcanzado una posición destacada en la negociación de las reformas. En la década del noventa especialmente emergen como actores políticos a nivel global, que más allá de pelear por el reconocimiento a sus derechos políticos y culturales, amplían el espectro de sus reivindicaciones y se manifiestan en contra del modelo neoliberal que se ha implantado en la mayoría de los países latinoamericanos.

El siguiente apartado nos muestra un panorama del surgimiento y desarrollo de lo que Bengoa ha denominado “emergencia indígena” en América Latina, para después continuar con el análisis de los modelos de Estado en Chile y en México, así como del desarrollo de las políticas dirigidas a pueblos indígenas en un país y otro.

La emergencia indígena en América Latina

Diversos autores han señalado que en la década de los noventa el escenario internacional estuvo ocupado en gran medida por la presencia indígena (Bengoa, 2000 y 2001; Assies, 1999; Caudillo, 1996). Un signo de ello es el hecho de que la ONU emitiera la Declaración del Decenio de los Pueblos Indígenas a nivel mundial, y que diferentes organismos internacionales enfocaron recursos e hicieron las modificaciones institucionales necesarias para atender las necesidades de dichos actores emergentes. Asimismo en el ámbito de lo nacional, podemos encontrar que la influencia de la presencia indígena ha llegado al nivel de desatar procesos de reconocimientos constitucionales que anteriormente les fueron negados en forma sistemática.

En su obra titulada *La emergencia indígena en América Latina* José Bengoa (2000) ofrece un panorama histórico y antropológico de los procesos en los que surge tal fenómeno. Al utilizar el término de “emergencia indígena” hace referencia a la irrupción de la cuestión indígena en los escenarios de la política y del derecho internacional. De hecho para este autor se trata de una suerte de “Conquista al revés” (Bengoa, 2000: 11).⁶⁴

Diferentes procesos se fueron articulando para hacer visible la cuestión indígena. El autor se remite a la década de los setentas para analizar el papel que tuvo el indigenismo en la gestación del fenómeno que nos ocupa. El indigenismo es abordado no solamente como una corriente de pensamiento académico, sino como una corriente filosófica que implica la promoción de una serie de valores: sociales, estéticos, de justicia, etcétera. Aunque desde esta corriente el indígena era visto como un ente pasivo, una víctima de la historia a quien se debía proteger y procurar justicia, en este periodo se sentaron las bases para abrir las puertas a la participación de los indígenas en diversos ámbitos de la vida nacional (Gutiérrez, 1999; Vargas, 1994; Sánchez, 1999; De la Peña, 1995). Las políticas gubernamentales dirigidas a estas poblaciones en ese periodo se caracterizaron por ser asimilacionistas, es decir, se trataba de incorporar al indígena en la vida nacional a través de homogeneizar a la población, debido a que eran vistos como un obstáculo para el desarrollo. Una de las principales críticas al enfoque indigenista fue que era una corriente sustentada por no indígenas. Eran los no indígenas quienes hablaban de y por los indígenas,

⁶⁴ A pesar de que a esta obra se le puede atribuir una visión simplificada por no considerar la heterogeneidad al interior del movimiento indígena o de los pueblos indios, así como la compleja dinámica de las relaciones de poder estructuradas alrededor de la cuestión indígena, considero que es un buen punto de partida.

ello provocó cierto agravio entre quienes se identificaban como genuinos indígenas, quienes a su vez comenzaron a tratar de desvirtuar tal perspectiva (Gutiérrez, 1999; Sánchez, 1999; De la Peña, 1995).

Uno de los ámbitos claves del periodo indigenista fue el de la educación, específicamente la promoción de las escuelas bilingües. En el caso de México se transformó a hablantes de lenguas nativas en maestros improvisados, que después serían la materia prima para la formación de lo que Natividad Gutiérrez llama la *intelligentsia* indígena, un contingente de profesionistas que actuaron en favor de la instauración de organizaciones indígenas que asumían una labor sistemática de crítica hacia el indigenismo, por ejemplo la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas (Gutiérrez, 1999; Sánchez, 1999). De aquí surge lo que algunos han llamado *indianismo* (Favre, 1996).

Un acontecimiento que es considerado clave en la emergencia indígena fue la polémica desatada alrededor de los festejos del Quinto Centenario (Bengoa, 2000 y 2001; Heine, 2001: 19). No se hicieron esperar las reacciones en contra de tal celebración, para lo cual diversas organizaciones comenzaron a emitir comunicados para convocar a la realización de actos en contra de la festividad. En este sentido es interesante también mencionar que muchas de las reacciones de quienes podríamos llamar “ciudadanos comunes” dieron la razón a los planteamientos indígenas, lo que dibujó un escenario que favorecía las acciones de éstos.⁶⁵

Las redes de comunicación que se establecieron entre organizaciones indígenas en toda América Latina para coordinar acciones en contra del Quinto Centenario, quedaron vigentes para otro tipo de acciones (Bengoa, 2000). Estas son las bases de una comunicación constante entre diversas organizaciones indígenas latinoamericanas que se siguen reuniendo para solidarizarse en causas que perciben como comunes. Ello también explicaría lo que algunos autores llaman el surgimiento de un discurso panindígena (Assies, 1999), que es posible percibir al leer declaraciones de líderes de diferentes países, o al establecer una conversación con miembros de organizaciones indígenas también de diferentes países.⁶⁶ En este sentido es posible identificar una plataforma común de la

⁶⁵ Por ejemplo muchos recibieron con euforia la canción del grupo argentino Los Fabulosos *Cábillacs* titulada *Quinto Centenario*, donde el cuestionamiento es directo ¿cómo celebrar la matanza del indígena?

⁶⁶ En la visita que hice a Chile percibí que muchas de las cuestiones abordadas por los miembros de organizaciones indígenas chilenas, eran temas comunes en organizaciones indígenas mexicanas.

demanda indígena que se ha construido a través del tiempo. Tal plataforma gira en torno a “... su reconocimiento como pueblos con derecho a la autodeterminación, la cual incluye el control sobre un territorio entendido no sólo en términos de los recursos naturales, sino también como un espacio en que se podía desplegar su propia normatividad social, económica, política, jurídica y cultural y dar forma a las instituciones correspondientes” (Assies, 1999: 45).

Otra de las cuestiones que aparece como detonante de la emergencia indígena es la expansión de la corriente neoliberal en las economías nacionales en América Latina (Assies, 1999: 45-6). No es casualidad que en México el levantamiento zapatista coincidiera con el día que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio.⁶⁷ La Reforma del artículo 27 dio lugar a protestas y es uno de los blancos principales del EZLN (Assies, 1999: 44). El neoliberalismo es percibido como un golpe más para la gente pobre en general y específicamente para las poblaciones indígenas, ya que amenaza sus territorios, su cultura y en resumen su sobrevivencia como grupos diferenciados culturalmente de la sociedad general. En Chile el pueblo mapuche ha sido severamente golpeado por la penetración de empresas forestales en su territorio, ello ha provocado graves conflictos entre comunidades indígenas y empresas trasnacionales y el debilitamiento de la legitimidad del gobierno ante la población.⁶⁸ (Heine, 2001; Aylwin, 2001).

Assies agregaría a esta lista dos acontecimientos: el del inicio de los procesos de democratización en América Latina, y el de la vinculación del movimiento indígena con el movimiento ecologista internacional.

La conjunción de las “transiciones democráticas” y las políticas de ajuste estructural dieron incentivos y a la vez oportunidades a la política de identidad de los pueblos indígenas. Las políticas económicas neoliberales se han convertido en uno de los principales blancos de esas movilizaciones, particularmente al tiempo que nuevas políticas para el sector agrario orientadas al mercado han tendido a socavar los últimos vestigios de la tenencia comunal y de los correspondientes arreglos sociales y políticos. Por otra parte, la preocupación internacional con los asuntos del medio

⁶⁷ Para Warman el movimiento zapatista en un principio no provino de una reivindicación indígena, sino de clase, el movimiento se fue transformando hasta asumir y reivindicar las causas indígenas (Warman, 2003: 8).

⁶⁸ Más adelante se abundará en este tema.

ambiente contribuyó al reconocimiento de los reclamos territoriales en la región amazónica (...). Lo que es más, las reformas del Estado alentadas tanto por los procesos de democratización como por las prescripciones de ajustes no sólo pusieron fin a los arreglos corporativista existentes, sino también abrieron formalmente nuevos espacios de participación. Sin embargo, la relación entre las nuevas políticas de descentralización y participación y el *empowerment* que frecuentemente se afirma como una de sus virtudes, no puede darse por hecho y está plenamente justificada una evaluación crítica de las maneras en que tales políticas involucran a los pueblos indígenas y como (*sic*) los afectan” (Assies, 1999: 45-6).

Las evidencias encontradas a través de este estudio nos llevan a concluir que la emergencia indígena y las políticas dirigidas a las poblaciones indígenas tienen una relación dialéctica, a la vez que el movimiento indígena puede verse como un efecto de la aplicación de éstas, vemos que las políticas encuentran gran parte de su sentido en función de la demanda indígena, si bien existe un reducido margen de maniobra al implementar programas de política social dentro del modelo de Estado neoliberal, es posible sostener que las presiones ejercidas desde el movimiento indígena han tenido efectos palpables en la reforma del Estado.⁶⁹

Enseguida se abordan los casos de Chile y México presentando un panorama general de los procesos de reformas neoliberales y de la relación entre la población indígena y los gobiernos de estos países a través de la evolución que han tenido las políticas dirigidas hacia las poblaciones indígenas en los casos mencionados.

Chile, el experimento neoliberal

La idea de que Chile ha sido el experimento neoliberal del mundo es cada vez más común (ver diferentes autores en Grimson, 2007; Brugada en Nahmad, 2004,). French-Davis nos dice que son cuatro las razones por las que Chile resulta ser un experimento y un caso de estudio de gran significación:

⁶⁹ José Aylwin en una entrevista realizada por Hans Gundermann, en noviembre de 2004, argumenta que la ley indígena en Chile es un reflejo de las demandas expresadas por esta población en diferentes espacios donde se discutió ésta.

Primero, Chile se caracterizó por su larga tradición democrática, y el amplio pluralismo prevaleciente en sus instituciones y en el comportamiento de sus ciudadanos. En septiembre de 1973, se estableció un régimen dictatorial a cuyo amparo se desarrolló el modelo neoliberal. Bajo ese régimen, la autoridad económica dispuso de una autonomía excepcional para diseñar, poner en práctica y ajustar su acción. Segundo, se trata del principal caso de aplicación moderna de ortodoxia monetaria, por su pureza, profundidad y extensión de su cobertura. Tercero, su prolongada vigencia (1973-82) ofrece un terreno amplio para la evaluación de sus efectos. Cuarto, el caso fue profusamente publicitado como un éxito, con el apoyo de personeros de ciertos medios financieros, algunas instituciones internacionales, y círculos que parecían priorizar la libertad económica a cualquier precio, por sobre otras dimensiones de la actividad humana. (French-Davis, 2003).

El modelo chileno, con frecuencia, fue expuesto por esos medios como el camino que deberían seguir otros países en desarrollo, como un modelo exitoso que ofrecía la solución para los otros países latinoamericanos. Con la aplicación del modelo se registraron cambios sustanciales con respecto al papel del sector público en la actividad económica. Las principales transformaciones económicas estuvieron relacionadas con el campo fiscal, el laboral, de relaciones de producción y posteriormente una profunda reforma previsional. Se redujo el gasto público a más de un cuarto respecto de los niveles que había alcanzado hacia fines de los años sesenta. Por su parte el gasto social (educación, salud, seguridad social y vivienda) aumentó su participación en el gasto público,⁷⁰ sin embargo lo efectivo fue que el gasto real por habitante se redujo y también se disminuyó como proporción del PIB. (French-Davis, 2003: 84-6).

Respecto a las políticas sociales Raczynski reconoce tres fases que coinciden con tres periodos socio-políticos. La primera es la industrialización sustitutiva de importaciones, con un Estado de compromiso o Estado Nacional Popular. Esta etapa se extiende desde inicios del siglo XX hasta 1973. A ello le sigue el periodo de gobierno militar

⁷⁰ Por lo que se presumía que el modelo tenía un carácter social.

... dominado por una orientación neoliberal en lo económico-social y autoritaria en lo político, que abarca los años 1974-1990, que presionó para una fuerte reducción del gasto social, su focalización en los sectores más pobres y la ampliación de servicios privados para la población con capacidad de pago; y el periodo democrático de los noventa que plantea un nuevo enfoque a la política social que se aparta del período militar y también al período precedente,⁷¹ buscando una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad⁷² (Raczynski, 1999: 126).

La evaluación que hace Raczynski del periodo militar en materia económico-social muestra que hubo aspectos negativos y positivos. Lo positivo es que se instaló una economía “...cuyas variables económicas fundamentales se encontraban equilibradas, cuyo sistema de precios no mostraba mayores distorsiones, con un sector privado que estaba planificando sus inversiones a mediano plazo, y que a partir de 1986, había iniciado una senda de crecimiento con baja inflación y creación de nuevos empleos⁷³ (...) la economía había completado la etapa de ajuste y recuperación y había iniciado una senda de crecimiento” (Raczynski, 1999: 129). El problema es que en el campo social se da un retroceso en diversos aspectos, “... la sociedad mostraba niveles más altos de pobreza que los de 20 años atrás; una mayor concentración en la distribución del ingreso (ver también French-Davis, 2003); servicios públicos deteriorados; profesores y personal en salud dolidos con las reformas que transfirieron establecimientos escolares y de atención primaria de salud a los municipios y les restaron derechos laborales y condiciones de trabajo” (Raczynski, 1999: 129). A ello debemos agregar que existía un alto potencial de estallido social, que sólo era controlable por los métodos de represión violenta, que fueron el signo de la dictadura militar en este país.

Según Lago (1986) se pueden distinguir tres etapas del modelo neoliberal. En primer lugar, una fase expansiva que se caracterizó por una estricta aplicación del modelo,

⁷¹ Lo que también es coincidente con la llamada “segunda generación de reformas” (Nickson, 2003: 36; Ezcurra, 1998).

⁷² Esto es cuestionable, pues mucha gente en Chile tiene la percepción de que el modelo no ha sido modificado, en especial con relación a la criminalización de las protestas mapuche.

⁷³ La falta de empleos es uno de los problemas más frecuentes en países donde ya se ha puesto en marcha en proyecto neoliberal.

un clima de confianza en los agentes productivos y una gran cantidad de recursos de inversión y consumo de origen externo. A partir de 1980 comienza a gestarse una crisis que afecta a todos los sectores productivos, especialmente a la agricultura y a la industria, lo que obligó al gobierno a cambiar las reglas del juego en marzo de 1983 (Lago, 1986: 102). Tal crisis está asociada a una baja del PIB de 14%, así como de la producción industrial del 21% y de la construcción en un 50%. En esta etapa el desempleo afectó a uno de cada tres trabajadores. Según French-Davis este desequilibrio se debe a que dentro del modelo se le concedió un papel protagónico a la reforma financiera (French-Davis, 2003).

En lo que concierne al sector agrario, durante la fase expansiva son tres políticas las que inciden directamente en tal sector:

- 1) Retiro del Estado de su tradicional sitio en la promoción, desarrollo y gestión de la producción agraria. El nuevo modelo planteó la necesidad de limitar ese papel, acuñando el concepto del Estado subsidiario, con lo cual se quiso expresar la idea de que el Estado no debe intervenir directamente, sino sólo crear condiciones óptimas para que el sector privado lleve adelante la producción.
- 2) Liberalización de los mercados, quitando las barreras arancelarias que protegían la producción nacional, traspasando el crédito agrario a la banca privada, abriendo mercados de tierras y de trabajo.
- 3) Reorganización del aparato institucional en función de apoyar la empresa privada y, al mismo tiempo de restringir los derechos gremiales del trabajador (Lago, 1986: 102-3).

Durante el periodo de confianza en el modelo, la producción agraria se expandió fuertemente en aquellos rubros que ofrecían ventajas comparativas en los mercados externos. Sin embargo este crecimiento se basó fuertemente en el crédito externo, los altos intereses no se calibraron adecuadamente y las empresas no fueron capaces de mantener un nivel de ventas que les permitiera pagar los intereses (Lago, 1986: 103).

Asimismo la tenencia de la tierra sufrió un cambio dramático. La reforma agraria promovida por los presidentes Frei y Allende tuvo un final abrupto. Después de 1973 las

tierras que habían sido expropiadas fueron devueltas a sus antiguos dueños y entre un quinto y un tercio se remató entre no campesinos, siendo apenas un tercio de la superficie la que fue asignada a campesinos (French-Davis, 2003: 87).

En el periodo que va de 1980 a 1983 se habla de crisis de la agricultura debido a que los incrementos de la producción involucraron sólo a los rubros agroexportadores, que incluyen a un número reducido de empresas. Para la gran mayoría de productores capitalistas y campesinos, ubicados en zonas no exportadoras, las posibilidades de insertarse en el modelo fueron prácticamente nulas. Las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas sufrieron un gran deterioro, ya que parte del éxito de las exportaciones obedece a que se han descargado sobre ellos la disminución de los costos (French-Davis, 2003).

A partir de 1983 el gobierno comienza a implantar ciertas medidas de política agraria con el objetivo de incentivar la producción en los rubros de alimentos básicos producidos fundamentalmente por las unidades campesinas. Se recurrió al establecimiento de la fijación de bandas de precios y sobretasas arancelarias, es decir, se retomaron esquemas proteccionistas (Lago, 1986: 103). Estos correctivos empezaron a estabilizarse en 1985, permitiendo el repunte del sector, sin embargo sólo los campesinos “viables” y los empresarios lograron insertarse en el modelo (Lago, 1986: 104), valiéndose de la mano de obra de jornaleros y campesinos sin tierra.

Hasta 1986 el recuento del modelo neoliberal en el sector agrario evidenció que éste contribuyó a la pauperización de la mayoría del campesinado y al incremento de campesinos sin tierra.⁷⁴ Asimismo ha surgido el fenómeno de la diferenciación regional. “El proceso de diferenciación regional ha sido uno de los efectos más relevantes del modelo neoliberal en el agro, estableciéndose una gran diversificación por zonas, de acuerdo con el rubro productivo predominante. Antaño, el aparato del Estado había jugado un papel relativamente compensador de las diferencias regionales. Ahora las regiones quedan sujetas a sus propios medios y recursos, y hay un desequilibrio creciente entre ellas” (Lago, 1986: 104). De esta forma encontramos que existen regiones que no cuentan con ventajas

⁷⁴ Recordemos que en esta década hubo un fuerte estallido de pobreza a nivel continental que obligó al Banco Mundial a replantearse el modelo neoliberal.

comparativas y por lo tanto tienen que dedicarse a la producción para consumo interno o a los servicios turísticos.

El periodo de redemocratización de Chile comienza en 1989, con el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, encabezado por Patricio Aylwin. A partir de entonces esta fuerza política ganó las elecciones, hasta el triunfo de la derecha en las elecciones de enero de 2010, que colocó a Sebastián Piñera como presidente.⁷⁵ El programa de los gobiernos de la Concertación se resume de la siguiente manera: "... compatibilizar, al interior de una economía capitalista de libre mercado y en un marco de equilibrio macroeconómico, el crecimiento económico de largo plazo basado en la empresa privada y la orientación exportadora, con una reducción de la pobreza, el mejoramiento de las condiciones distributivas, y el fortalecimiento de la democracia" (Lago, 1986: 104). Ello significa continuidad en la política económica, cambios graduales en la política social y un nuevo estilo para la toma de decisiones políticas.

Es también en este periodo que se da cabida en la agenda política del gobierno chileno a la cuestión indígena. Se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) (Vergara, *et. al.*, 2004: 8), se discute la Ley Indígena que sustentará la creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADI) y se inaugura con ello una nueva etapa en la relación entre gobierno y pueblos indígenas.⁷⁶

El replanteamiento acerca de la función del Estado (implícito en el programa arriba descrito), después de un periodo de casi dos décadas de neoliberalismo, rebela que la aplicación de tal modelo generó desequilibrios que ameritaron correcciones funcionales. Sin embargo el tipo de arreglos propuestos por el gobierno chileno no implican modificar el modelo, sino hacer solamente los ajustes necesarios para evitar las llamadas "emergencias sociales".⁷⁷ Por ello la reconfiguración de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, conlleva todo un programa de acciones que tienden a distribuir el costo del equilibrio social entre estos tres sectores. De ahí que se le dé prioridad a los procesos de descentralización, se trate de fortalecer a la sociedad civil y se promuevan valores como la democracia y la solidaridad. Sin embargo lo anterior también implica modificaciones culturales

⁷⁵ Por lo reciente del triunfo de esta corriente política, no se tiene claro si se le dará seguimiento a las políticas económicas y sociales de los gobiernos que le anteceden.

⁷⁶ Más adelante se abundará sobre el tema.

⁷⁷ En resonancia con los lineamientos del Banco Mundial.

substanciales, ya que recordemos que el neoliberalismo también es un proyecto cultural (Assies, 1999; Schild, 1998). En este sentido ha sido interesante tomar como campo de observación a poblaciones de Chile, un país donde se puede apreciar el fenómeno en una etapa más madura.

Políticas públicas dirigidas a Pueblos Indígenas en Chile, de la invisibilidad a la contundente irrupción

Hasta antes de la vuelta a la democracia en Chile no existía ninguna agencia gubernamental especializada en los asuntos indígenas. Si bien existía ya un precedente, que era la ley 17.729 de 1972, que estableció la participación de siete representantes campesinos mapuches dentro del Consejo Directivo Superior del Instituto de Desarrollo Indígena, constituido por 17 miembros⁷⁸ (Vergara, Gundermann y Foerster, 2004: 13). El proyecto se truncó por el Golpe de Estado de 1973. Los planes del gobierno militar no contemplaban la cuestión étnica, en parte porque las ideas sobre el desarrollo, comunes en la región, veían en los grupos “tradicionales” un obstáculo en el camino hacia la modernidad. También porque se tenía la idea de que era discriminatorio distinguir a la población indígena de la población chilena en general (Vergara, *et. al.*, 2004: 8). Otro de los motivos era que en este país circulaba la idea de que “en Chile no había indígenas” (Heine, 2001). Sin embargo hubo dos acontecimientos que modificaron sustancialmente esta situación. Por un lado el proceso de democratización abrió oportunidades únicas para la participación de los indígenas en el proyecto de nación; y por el otro, el revuelo que provocaron los resultados del Censo de Población de 1992, que indicaban una población indígena cercana al diez por ciento del total en el país.⁷⁹

Cuando la mayor parte de la sociedad chilena decidió darle el “No” a Pinochet, Patricio Aylwin fue postulado como candidato a la presidencia de la república por la Concertación de Partidos por la Democracia. Debido a que la intención era reconstruir la democracia, se trataba de incluir a los grupos sociales que se consideraban excluidos del proyecto de nación. Por ello el candidato puso en marcha un programa que contemplaba establecer el diálogo con tales sectores sociales, entre ellos estaba incluida la población

⁷⁸ Ley de Indígenas N° 17.729, Art. 34.

⁷⁹ Hay quienes argumentan que este fenómeno está relacionado con la revaloración de la identidad indígena que surgió a partir de las polémicas alrededor de la celebración del Quinto Centenario.

indígena (Aylwin, 2004). En 1989 se suscribió el Acuerdo de Nueva Imperial, a través del cual, tanto representantes de grupos indígenas, como el candidato a la presidencia, se comprometieron a trabajar conjuntamente, en democracia, por el reconocimiento legal y constitucional de los derechos de los pueblos indígenas (Aylwin, 2001: 27; Bengoa, 2000; Heine, 2001: 19-20).

Una vez asumido el cargo de presidente, Patricio Aylwin emitió un decreto para la creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), cuya finalidad era dar cuerpo legal desde la base de la sociedad civil y por los propios indígenas, a una propuesta de ley, que la Concertación de Partidos por la Democracia respaldaría en el Congreso de la República. Después de todo un proceso de negociaciones, en 1993 se logró obtener la aprobación de la Ley Indígena No. 19.253 por mayoría absoluta en el Congreso,⁸⁰ otorgando el marco jurídico para la instauración de la Corporación Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADI).⁸¹ Sin embargo hasta el momento la iniciativa de reformular el artículo 1 de la Constitución⁸² ha sido sistemáticamente rechazada por los miembros de la derecha en el Congreso (Heine, 2001: 22), dejando con ello en claro que la condición de las poblaciones indígenas sigue estando en un nivel inferior dentro del marco jurídico del país.

De las tres metas que se establecieron en el Acuerdo de Nueva Imperial, que eran la elaboración de una nueva ley que “reconozca formal, legal y constitucionalmente la presencia de los pueblos indígenas en la sociedad chilena”, la creación de una “Corporación Nacional de Desarrollo Indígena” y la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre “pueblos indígenas y tribales” (Vergara, *et. al.*, 2004: 7) se pudieron conseguir las primeras dos, mientras que la tercera se logró hasta el periodo de Bachelet en el año del 2008. Aylwin (2004) argumenta que la ley es un reflejo de las demandas de los representantes de los pueblos indígenas, si bien hay aspectos en que la ley puede considerarse limitada (por ejemplo la del derecho a la autodeterminación), ello se debe a que el movimiento indígena en ese momento no las tenía en su imaginario. Sin embargo Vergara, Gundermann y Foerster señalan que la ley no recogió todas las peticiones hechas por los representantes

⁸⁰ <http://www.conadi.cl/conadi.html>, consultado el 10 de diciembre de 2004.

⁸¹ También puede aparecer como la Corporación.

⁸² Al que se le agregaría que “El Estado velará por la adecuada protección jurídica y el desarrollo de los pueblos que integran la nación chilena” (Heine, 2001: 22).

indígenas. La propuesta realizada por la CEPI pasó por una serie de filtros que la mutilaron hasta terminar en la Ley 19.253 aprobada por el Congreso en 1993 (Vergara, *et. al.*, 2004).

Las líneas de trabajo de la CONADI cristalizaron en la creación de los fondos que invertirían recursos en las áreas de: tierra y aguas, de desarrollo, y de cultura y educación. Esta agencia gubernamental fue considerada en algún momento un instrumento innovador por dos cosas principalmente: primero la manera en que se generaron sus autoridades, y segundo por su ubicación en la ciudad de Temuco, ya que el resto de las agencias del gobierno central tienen su sede en Santiago (Heine 2001: 22).⁸³ Y segundo, porque el órgano que rige tal institución está compuesto por un Consejo donde se incluyen a representantes de los pueblos indígenas y la elección de estos se realiza a través del voto de la gente en las localidades.⁸⁴ También participan algunos ministros que representan al gobierno.

Sin embargo algunas voces se declaran escépticas con respecto al funcionamiento de esta fórmula. Heine considera que “... la Conadi (*sic*) está agotada y ha llegado el momento de reemplazarla por algo distinto” (Heine, 2001: 23). Esta observación coincide con las expresadas por Jorge Sanderson⁸⁵ (funcionario de la CONADI), Eugenio Alcamán⁸⁶ (funcionario del Programa Orígenes) y Andrés Agurto⁸⁷ (funcionario CONADI). Otra coincidencia en las opiniones de los antes mencionados, incluido Heine, es que aluden al episodio de Ralco, que indudablemente restó legitimidad a la agencia gubernamental (CONADI) (Vergara, *et. al.*, 2004) y que marcó un parteaguas en la relación entre el gobierno del país y las poblaciones indígenas del sur, específicamente mapuche.

Con la intención de construir una central hidroeléctrica en la VIII Región del Bío Bío, el gobierno se propuso reubicar a los pobladores de la localidad del Alto Bío Bío

⁸³ Temuco es la capital de la Región de la Araucanía. En esta región se concentra gran parte de la población indígena de Chile, específicamente de origen mapuche.

⁸⁴ Mientras que en Chile el Consejo tiene un carácter directivo y los procesos de elección de representantes son más conocidos por los pobladores indígenas, en México el Consejo es de carácter consultivo y los procesos de elección de representantes son poco claros.

⁸⁵Entrevista realizada por Guadalupe Ortiz el 29 de julio de 2004, en la ciudad de Temuco, IX Región de Chile.

⁸⁶ Entrevista realizada por Guadalupe Ortiz el 27 de julio de 2004, en la ciudad de Temuco, IX Región de Chile.

⁸⁷ Entrevista realizada por Guadalupe Ortiz el 30 de julio de 2004, en la ciudad de Temuco, IX Región de Chile.

(todos pehuenches).⁸⁸ La inversión provino de la empresa española ENDESA y el costo del proyecto fue de US \$568 millones, por lo que fue considerado de alta prioridad. Se concibió como signo de desarrollo y modernidad que sería benéfico para toda la sociedad chilena. Sin embargo se desató una gran polémica alrededor de tal proyecto, ya que el territorio que se ocuparía coincidía con algunos sitios sagrados del pueblo mapuche (Heine, 2001: 17). El presidente de entonces, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, le solicitó su renuncia al, entonces, director nacional de la CONADI, Mauricio Huenchulaf en abril de 1997 por oponerse al proyecto. Lo mismo pasó con su sucesor, Domingo Namuncura,⁸⁹ en agosto de 1998 (Aylwin, 2001: 26; Heine, 2001: 23). Ello deslegitimó profundamente las acciones de la CONADI reflejándose en la falta de participación por parte de la población indígena en las elecciones de representantes indígenas al Consejo Nacional de la CONADI en 1999 (Aylwin, 2001: 27).

Por otro lado, en forma paralela a las protestas por la invasión a los territorios pehuenches, se incrementaron las movilizaciones que demandaban la restitución de tierras ancestrales ocupadas por empresas forestales, dando cohesión al movimiento mapuche (Vergara, *et. al.*, 2004). La respuesta del gobierno fue condicionar los beneficios ofrecidos por la CONADI (sobre todo los referentes al Fondo de Tierras y Aguas), en un intento por controlar la situación de violencia que se generó a partir de los hechos ya mencionados (Aylwin, 2001). Asimismo se procedió al recrudecimiento de la aplicación de la Ley de Antiterrorismo a miembros de las organizaciones mapuche,⁹⁰ acusados de participar en incendios en los predios donde se encuentran instaladas algunas empresas forestales (Aylwin, 2001; Heine, 2001; Bengoa, 2000 y 2001). Esas acciones trajeron como consecuencia el rompimiento del diálogo que se había establecido en Nueva Imperial y la desconfianza hacia el gobierno por parte de algunos sectores de la población mapuche.

A pesar de que los mapuche no son el único pueblo indígena de Chile, la relación que se ha establecido entre el gobierno y algunas comunidades de este grupo étnico, ha

⁸⁸ Los mapuche son un grupo étnico que está dividido en subgrupos según el territorio que ocupan, son pehuenches los que viven en las montañas, son huilliches los que viven en el sur, son lafkenche los que viven en la costa y picunches en el norte. Cada una de las palabras hace alusión al tipo de territorio que habitan. Existe polémica con respecto a la anterior clasificación, ya que los grupos mencionados eran considerados independientes, sin embargo ahora se han cobijado bajo la denominación de mapuche, lo que significa que es una construcción relativamente reciente (León, 1991).

⁸⁹ Namuncura es autor de un libro titulado *Ralco: ¿represa o pobreza?*, en el cual analiza detalladamente el conflicto. Este libro fue publicado en Santiago por parte de Ediciones LOM en 1999.

⁹⁰ Este fenómeno sigue vigente en la actualidad.

determinado por mucho el rumbo de las acciones gubernamentales con respecto a los pueblos indígenas en general (Vergara, *et. al.*, 2004).

En un intento por restablecer la legitimidad de las acciones gubernamentales y de recuperar el diálogo con los pueblos indígenas, se puso en marcha el Programa Orígenes, cuya primera fase va del año 2001 al 2004. Este Programa es financiado con aportes del Estado chileno y un préstamo multi-fase del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La implementación de este programa parte de una decisión del Gobierno de “...impulsar y dejar instalada una nueva forma de relación con los pueblos indígenas, mejorando sus condiciones de vida, con un enfoque integral y una dimensión étnico cultural. El Programa Orígenes es un camino nuevo para el desarrollo integral y con identidad de comunidades indígenas rurales”.⁹¹ Muy en coherencia con las características de las políticas neoliberales se alienta a la población indígena para que sean ellos mismos quienes decidan cuál es el camino que quieren seguir en la búsqueda de su desarrollo, restringiendo el concepto de desarrollo a los ámbitos de lo “productivo” en términos económicos.

El lema que resume la filosofía del Programa Orígenes es el de “desarrollo con identidad”. Sus acciones se centran en cuatro áreas principales: desarrollo productivo, cultura y educación, organización y planificación del territorio indígena y salud intercultural. Sus objetivos son:

- (i) Fortalecer la capacidad de los organismos públicos para atender de manera articulada la problemática específica de las poblaciones indígenas con pertinencia cultural;
- (ii) fortalecer a las comunidades para que participen en la planificación y ejecución de las intervenciones del Programa y para que se “apropien” de los proyectos;
- (iii) poner a prueba metodologías participativas e intervenciones que no se hayan aplicado anteriormente para conocer su efectividad;
- (iv) ejecutar proyectos de educación, salud y desarrollo productivo con pertinencia cultural, que permitan definir con mayor precisión el diseño de las actividades antes de extenderlas en una segunda fase; y
- (v) obtener resultados de estudios de costo efectividad de las

⁹¹ <http://www.origenes.cl/quienessomos.htm>, consultado el 14 de septiembre de 2004.

intervenciones, que permitan concentrarse en las actividades que ofrecen mayores beneficios para dar prioridad a los servicios estatales de mayor efectividad.⁹²

El Programa Orígenes y la CONADI operan en forma paralela, incluso algunos funcionarios de la CONADI argumentaron que tal programa actuaba en detrimento de ésta, ya que su presupuesto ha ido decreciendo desde la entrada en vigor de Orígenes. Asimismo las acciones de una y otro muchas veces se superponen, lo que es concebido como una pérdida de energía y recursos. Sin embargo, por lo menos en lo formal, CONADI y Orígenes trabajan en conjunto, ya que ambos están diseñados para coordinar todas las acciones de las diversas agencias gubernamentales al interior de las comunidades y operan juntos programas del área de desarrollo productivo.

A pesar de que Orígenes intenta llenar algunos huecos de la acción gubernamental hacia las poblaciones indígenas, y es considerado como el programa “maestro” del gobierno en materia indígena, hay críticas con respecto a la manera en que opera el mismo. Eugenio Alcamán,⁹³ expresó que mientras no se cambie el marco jurídico existente en el país, las políticas públicas no estarán a la altura de la demanda indígena actual. El funcionario también externó su preocupación acerca de la falta de visión del gobierno chileno en materia de políticas públicas dirigidas hacia los indígenas, de hecho considera que ni el gobierno de Chile, ni el BID tienen una verdadera política indígena, lo que condena cualquier intento de establecer un diálogo verdadero entre este sector de la población y los gobiernos.

En general los funcionarios entrevistados se quejaron de la falta de entendimiento entre las agencias gubernamentales que se focalizan en cuestiones que no colocan a la identidad étnica como el blanco de sus acciones, y la CONADI, así como entre la CONADI y el Programa Orígenes. Además se puso en claro que ellos consideran que el marco jurídico del país, en conjunción con los manuales operativos bajo los cuales tienen que trabajar, lastiman severamente cualquier intento de comunicación genuina con las

⁹² Ver la página *web* del programa: <http://www.origenes.cl/quienessomos.htm> Por su composición institucional, financiera, las líneas de acción y su forma de operar, se podría decir que este programa contiene todos los elementos de la política neoliberal: promueve la participación con miras a la autogestión, lo que es coherente con los procesos de descentralización impulsados desde el esquema neoliberal; el concepto de desarrollo se constriñe a la producción, la identidad puede ser considerada como un potencial valor agregado de los productos indígenas, etcétera.

⁹³ En la entrevista antes citada.

comunidades indígenas. Todos admitieron que el gobierno chileno debe modificar su manera de conducirse con respecto a la cuestión indígena a través de acciones concretas, y no solamente en los discursos.

El triunfo en las elecciones presidenciales de la candidata socialista (miembro de la Concertación de Partidos por la Democracia) Michelle Bachelet representó, en un momento dado, para algunos miembros de organizaciones indígenas mapuche, la esperanza de mejorar las relaciones con el gobierno de Chile. Sin embargo con el paso del tiempo se ha dejado ver la intención de continuar con la política de criminalización de la protesta social mediante una aplicación severa de la Ley Antiterrorista. En los últimos meses del año 2007 y los primeros de 2008 se volvió emblemática la huelga de hambre realizada por Patricia Troncoso, encarcelada por motivos políticos en la cárcel de Temuco. El gobierno mantuvo una posición firme de no ceder ante las peticiones de ésta, motivo por el cual su estado de salud se fue deteriorando haciéndose necesario trasladarla a un hospital. Las imágenes de la mujer en estado crítico y aún así esposada, recordó a muchos las actitudes de violación de derechos humanos que prevaleció durante la dictadura. Finalmente, debido a la presión nacional e internacional el gobierno cedió.

Sin embargo habremos de considerar que este es sólo un caso del que se conoce por la cobertura que tuvo en los medios. Pero se cuenta con algunas muertes de activistas sociales mapuche a manos de carabineros, entre las que destacan de Alex Lemún, como caso emblemático. Asimismo existe un sinnúmero de actos violentos contra activistas de derechos indígenas por parte de la fuerza pública chilena.⁹⁴

Este escenario se antoja crítico, no sólo porque se trata de la población mapuche, sino porque la criminalización de las protestas sociales se extiende cada vez más en los países latinoamericanos. Recordemos que muchas de las protestas mapuches se han dado alrededor de las reivindicaciones territoriales, ya que las empresas forestales transnacionales han ido acaparando territorios ancestrales mapuches, avalados por el gobierno de Chile. Siendo así se puede decir que, aunque se trate de movimientos de corte étnico, la protesta se enmarca dentro de las protestas anti-neoliberales.

⁹⁴ En el capítulo IV se aborda nuevamente el tema. Ver la página web de Mapu Express: <http://www.mapuexpress.net/>

La transición hacia el neoliberalismo en México

La transición hacia el modelo neoliberal en México comenzó a tomar forma desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) (Oehmichen, 1999: 143), pero tuvo su máxima expresión en el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Uno de los hechos más relevantes fue la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC o ALCAN: Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte). El proceso estuvo acompañado de la venta de empresas paraestatales, reducción del gasto público, cambios en la política monetaria y diversas iniciativas de reforma constitucional coherentes con los postulados del neoliberalismo, algunas de las cuales ya fueron aprobadas y puestas en marcha, mientras que otras se siguen discutiendo en el Congreso. Dos de las más polémicas fueron las reformas al artículo 3° y al artículo 27. El primero se refiere a la educación, que era proporcionada en forma gratuita por el Estado, y la segunda se refiere a la tenencia de la tierra. Asimismo se han planteado a la reforma fiscal y la reforma energética⁹⁵ como dos de las más importantes en la agenda del gobierno mexicano.

El gobierno de México redefinió su función ante los sectores económicos nacionales (Rodríguez y Torres, 1994). Esto implicó una serie de cambios y reformas en los diferentes niveles de la vida nacional, dichas reformas se dieron en los planos legal, institucional y en los sistemas de apoyos. (Morales y Alatorre, 1994: 49).

La reforma legal constituye el eje principal de la política agropecuaria del régimen. El cambio al artículo 27 constitucional y la consecuente modificación del marco jurídico agrario constituyeron un hecho histórico en México porque modificaron el marco legal producto de la revolución agraria de 1910 y colocaron en el libre juego de la oferta y la demanda la tierra y los recursos naturales -50% de ellos en propiedad de indígenas y ejidatarios-. La reforma también da por finalizado el reparto de tierras y el rezago agrario (ver también Calva, 1994).

La reforma institucional, por su parte, es coherente con el adelgazamiento del Estado, y si bien implica la reducción de una amplia burocracia también lleva consigo la disminución del gasto destinado al desarrollo rural. La reforma implicó la privatización de empresas y servicios agropecuarios, que afectó directamente a los

⁹⁵Esta es de especial importancia, ya que implica la construcción del marco jurídico para la venta de Petróleos Mexicanos y las empresas de energía eléctrica, que hasta ahora son paraestatales.

servicios de asistencia técnica y de investigación agropecuaria, y modificó los esquemas de crédito y seguro rural alejándolos de las posibilidades de la mayoría de los campesinos.

A su vez, el sistema de apoyos incluyó facilidades para la importación de algunos insumos agropecuarios, la transferencia de infraestructura de riego y facilidades a la privatización de la asistencia técnica, e incluye como carta fuerte la (entonces) reciente aparición de Procampo. (Morales y Alatorre, 1994: 49).

Duhau argumenta que en el caso de México se pueden observar rupturas y continuidades en cuanto a la política social (Duhau, 2001). Sin embargo en la actualidad ya podemos ver algunos de los resultados de las políticas aplicadas durante los sexenios de De la Madrid (1982-1988), Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006). Una de las características del modelo de crecimiento aplicado por estas administraciones ha sido el aumento constante de la pobreza. Aumentó de 31.9 millones en 1982 a 46.1 millones en 1988 (gobierno de Miguel de la Madrid), y a 59.0 millones en 1994, al finalizar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El arribo de Ernesto Zedillo al poder fue marcado por la crisis de 1994-1996, por lo que la pobreza continuó su ritmo creciente en vista de la elevación del desempleo y el subempleo, así como por la dramática caída de los salarios reales, pasando a 65.2 millones de pobres en 1996. Aun cuando la economía se recuperó a partir de 1997, el rezago en el empleo formal y el incremento en los empleos precarios, sumado a la pérdida en los salarios reales, aparte de otros factores, el total de pobres pasó a 71.3 millones en el año 2000 (Soria, 2002: 71).

Se cambió la orientación de las políticas sociales de universales a focalizadas. Se identificó a los grupos llamados vulnerables, dedicando gasto social sólo a aquellos que estuvieron en casos extremos de pobreza y marginación.⁹⁶ En este sentido la población indígena fue identificada como un sector vulnerable tanto económica como social y culturalmente, mostrando altos índices de pobreza, sobre todo en el medio rural.

Muy acorde a las orientaciones neoliberales se dio un peso importante a la formación de capital humano, que, como lo argumenta Villatoro (2005), tiene por objetivo encontrar soluciones a la pobreza a largo plazo y no a corto plazo, como se busca a través

⁹⁶ En coherencia con los lineamientos del Banco Mundial.

de la formación de capital físico. En el cuadro sobre el gasto de combate a la pobreza extrema del gobierno mexicano de 1995 a 2001, podemos observar que la formación de capital humano es el rubro en el que se han invertido más recursos. Sin embargo el capital físico sigue siendo importante dentro del presupuesto, siendo el segundo más significativo después del capital humano.

Mientras por otro lado llama la atención el bajo presupuesto para programas productivos para productores de bajos ingresos y en zonas marginadas. Asimismo es notoria la importancia en términos presupuestales que ganó el programa Progres a a partir de 1999, que coincide con el último año del sexenio de Zedillo y que seguramente tiene una relación estrecha con las campañas proselitistas para las elecciones del 2000.

Cuadro 2. México. Gasto Federal en programas de combate a la pobreza extrema por rubro de atención (1995-1999 y 2001)⁹⁷

	1995	1996	1997	1998	1999	Tasa de cambio 1995-1999	2001	Tasa de cambio 2001
Total	12 231	12 401	12 212	13 499	15 107	23.5	18 334.6	11.1
Desarrollo de capital humano	5 918	6 276	5 872	6 454	7 260	22.6	9 257.0	14.6
Progres a			210	1 341	2 425		3 754.4	26.7
Programas alimentarios	3 377	3 535	2 762	2 275	1 891		3 444.6	82.7
Acciones compensatorias	2 541	2 741	2 900	2 838	2 944		2 058.0	-36.2
Desarrollo de capital físico	4 631	4 388	4 341	4 795	5 253	13.4	6 083.6	6.7
Fondo de aportaciones para la infraestructura social básica (FAIS)				3 728	4 390			
Infraestructura social básica	285	465	460	735	626			
Otros	4 346	3 923	3 881	332	237			
Oportunidades de ingreso	1 682	1 737	1 999	2 250	2 594	54.2	2 994.0	10.2
Programa empleo temporal	697	710	929	1 069	1 224			
Apoyo productivo a zonas marginadas	595	530	548	592	570			
Programas productivos	390	161	209	258	430			

⁹⁷ Millones de pesos de 1994.

para productores de bajos ingresos								
Otros		336	313	331	370			

Elaboración propia basada en Soria (2002: 79 y 82). Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Ernesto Zedillo, Sexto Informe de Gobierno, 2000; Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001.

En lo referente a las políticas dirigidas al sector rural, podemos encontrar programas como *Alianza para el Campo* que abarca diferentes esquemas como el Procampo y el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales, entre otros. Este programa maestro ha servido de marco para la modificación de la estructura institucional. Se ha reducido la nómina de funcionarios y se ha establecido un esquema operativo que involucra a entidades del sector privado en la aplicación de los programas.

Por otro lado, en las políticas dirigidas a las poblaciones indígenas vemos que existen programas que promueven la participación de ONG's y a la iniciativa privada, por ejemplo el del programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia que consiste en transferir recursos financieros de gestión directa a organizaciones sociales legalmente constituidas, que son parte o que trabajan para las comunidades indígenas a fin de crear mejores condiciones de acceso a la jurisdicción del Estado, a través de la promoción y defensa de los derechos indígenas, así como el apoyo económico para protocolización y gestión de permisos de uso de nombre.⁹⁸ También otro tipo de programas como el de Fondos Regionales que involucra la prestación de servicios de particulares.

En esta coyuntura también ha sido importante la promoción del modelo intercultural de educación. Actualmente existe una red de nueve universidades indígenas interculturales en el país. Tal modelo implica diferentes estrategias de generación y transmisión del conocimiento. Se destaca la necesidad de que los alumnos se inserten en la dinámica de las tutorías, haciéndose responsables activos de su propia formación. Al docente se le adjudica el papel de "facilitador", más que experto en un área determinada. De este modo se trata de que los estudiantes aprendan a movilizarse en forma independiente en *pro* de la búsqueda del desarrollo de sus comunidades.

Esta política es clave dentro de las reformas neoliberales, ya que es coherente con las nuevas formas de ciudadanía promovidas por el modelo. Bajo el esquema de la

⁹⁸ Para obtener más información ver la página web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9, consultado el 6 de junio de 2005.

educación interculturalidad, por lo menos en México, se busca la formación de gestores comunitarios que lleven a sus comunidades por el camino del desarrollo autogestionado. Se trata de aprovechar las estructuras sociales existentes en las comunidades para montar en ellas los proyectos surgidos de los intelectuales formados en estas universidades.⁹⁹

Políticas públicas dirigidas a Pueblos Indígenas en México, del indigenismo a la autogestión

Desde la década de los treinta Lázaro Cárdenas, presidente de México en aquel entonces, mostró un serio interés por las poblaciones indígenas del país. En una visita a Chiapas en febrero de 1934 manifestó la idea de transformar a los indígenas mexicanos de “espíritus indomables” a “hombres capaces de desarrollarse intelectualmente y en una fuerza activa económica luchando por el avance de su propia raza” (citado en Dawson, 2004: 67). Inmediatamente después de este anuncio algunos intelectuales vieron la oportunidad de expandir la educación rural basada en el modelo de Educación Socialista, mientras que otros tuvieron posturas más autoritarias llegando a sugerir la obligatoriedad del servicio militar para los indígenas.

Eulogio R. Valdivieso y Andrés Molina Enrique, de la Organización de los Indios de la República, argumentaron que una agencia gubernamental enfocada en dicho propósito debiera estar encabezada por un indígena o un indo-mestizo, y que debiera partir de las reformas jurídicas para la creación de códigos que reflejaran las necesidades de las comunidades indígenas. Propusieron la creación de un Museo de los Indios, independiente del Museo Nacional donde los profesores fueran indígenas. Sin embargo, Cárdenas optó por una propuesta de Moisés Sáenz, quien por su experiencia en la educación rural, su trayectoria profesional y las ideas que había desarrollado mientras dirigía una serie de etnografías en Los Andes, pareció el ideal para la tarea de diseñar la nueva dependencia de gobierno. Desde 1935 Sáenz trabajó en esa tarea, que daría como resultado la fundación del Departamento de Asuntos Indígenas en enero de 1936 (Dawson, 2004: 68).

⁹⁹ Es importante darle un seguimiento cercano al enfoque intercultural de educación. Si bien en términos etimológicos no debería restringirse a las poblaciones indígenas, en México se ha orientado hacia este sector de la población. Pero ello no es casual, esta política surge de una perspectiva global cuyo contenido se enmarca dentro de las reformas culturales que requiere el neoliberalismo para su funcionamiento.

El planteamiento de Sáenz consistía en buscar una “elevación” de la cultura y sociedad indígenas. Comenzó por señalar que los problemas de los indios mexicanos eran diferentes a los de otras poblaciones rurales. Se trataba de convertirlos en hombres que pudieran participar de las responsabilidades y privilegios de los que gozaban todos los ciudadanos del país. Esta ideología estaba basada en la infantilización del indígena, idea que probablemente no ha cambiado mucho en nuestro tiempo. Marzal nos dice que

El indigenismo político puede definirse como el proyecto de los “vencedores” para integrar a los “vencidos” dentro de la sociedad que nace después de la conquista. Como esa sociedad ha ido evolucionando por diferentes factores internos y externos en estos casi cinco siglos, puede hablarse de tres grandes proyectos políticos que han organizado los gobiernos y cuyas metas pueden resumirse así: las sociedades y culturas indígenas deben “conservarse como tales” bajo el control (defensa-explotación) de la sociedad dominante (indigenismo colonial), deben “asimilarse” a la sociedad nacional para formar una sola nación mestiza (indigenismo republicano), o bien “integrarse” a la sociedad nacional, pero conservando ciertas peculiaridades propias (indigenismo moderno). (Marzal, 1993: 44).

En este sentido las acciones emprendidas por la agencia promovida por Cárdenas corresponden al indigenismo republicano, que se consolida con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), que nació después de la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro,¹⁰⁰ en el año de 1940.¹⁰¹ Lázaro Cárdenas dijo en su discurso de inauguración: “Nuestro problema indígena no está en conservar al ‘indio’, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio” (citado en De la Peña, 1995: 119). Estas palabras ilustran en forma reveladora el tipo de políticas que se implementarían a partir de entonces. El mismo nombre del congreso “indigenista” ya anuncia las ideas y propósitos subyacentes. Sin embargo vale decir que el indigenismo no era la única corriente de pensamiento que abordaba la cuestión indígena. Consuelo Sánchez, en su obra *Los Pueblos Indígenas: del indigenismo a la autonomía*, nos presenta la trayectoria que han

¹⁰⁰ En adelante me referiré a él como Congreso de Pátzcuaro.

¹⁰¹ En este congreso se establecieron las líneas generales de la política indigenista que serviría de orientación a los Estados de América Latina (Sánchez, 1999: 40).

tenido estas ideas a través de un seguimiento histórico, a partir del Estado posrevolucionario. En los tres primeros decenios del siglo veinte la cuestión fue abordada desde cuatro corrientes principales: a) los nacionalistas integracionistas, b) los comunistas, c) los lombardistas y d) los indigenistas (Sánchez, 1999: 8). Los primeros se basaban en una visión evolucionista de la sociedad, percibían a la población indígena como un obstáculo en el avance hacia la modernidad. Por tanto proponían la incorporación de los indígenas a la civilización occidental y la destrucción de sus sistemas socioculturales, en *pro* de la construcción del mestizaje (indigenismo republicano). En esta corriente encontramos a Andrés Molina Enríquez, Manuel Gamio, José Vasconcelos y Moisés Sáenz (Sánchez, 1999: 28-9).

Los comunistas en cambio

...se pronunciaron en contra de las tendencias integracionistas y a favor de los derechos de los pueblos indígenas. (...) El problema radicaba en las desigualdades económicas, social, jurídica, política y cultural (*sic*), y en la opresión de la nacionalidad dominante sobre los grupos indígenas. Basándose en la tesis marxista-leninista sobre el problema de las nacionalidades oprimidas y su derecho a la autodeterminación, plantearon una solución pluralista a la heterogeneidad étnica del país, fundada en la igualdad sociocultural y en el derecho a la autodeterminación de los indígenas (Sánchez, 1999: 32-3).

Esta corriente era representada por miembros del Partido Comunista Mexicano (PCM).

Por su parte, Vicente Lombardo Toledano adopta las ideas stalinistas con respecto a la forma en que se encaró la cuestión de la heterogeneidad cultural en el régimen soviético. Planteó que México era un pueblo de nacionalidades oprimidas desde antes de la colonia. Proponía que los problemas de la población indígena se resolverían cuando hubiera un gobierno proletario, pero mientras tanto invitaba a que se tomaran algunas medidas para contribuir a la solución de estos.

La propuesta consistía en: 1) cambiar la división política territorial del país para hacer distritos heterogéneos, habitados exclusivamente por indígenas; 2) otorgar autonomía política a esas entidades, de tal forma que sus autoridades fueran indígenas; 3) fomentar las lenguas vernáculas y proporcionarles un alfabeto a las que no lo tuvieran; 4) crear fuentes de producción económica en las localidades indígenas, y 5) colectivizar el trabajo indio, así como suprimir la propiedad y la posesión individuales de la tierra en las regiones indígenas (Sánchez, 1999: 36-7).

Sin embargo, a pesar de que Lombardo Toledano criticó a la corriente integracionista, a partir de 1940 aceptó las tesis del indigenismo y dejó de llamar “naciones oprimidas” a los pueblos indígenas, para darles el nombre de “comunidades indígenas”, vistas como minorías (Sánchez, 1999: 37).

La política indigenista que fue definida en el Congreso de Pátzcuaro resultó ser una especie de sincretismo del agrarismo cardenista y el nacionalismo integracionista (Moisés Sáenz y Manuel Gamio entre otros). Tal vez por ello Cárdenas logró establecer consenso entre representantes de diferentes corrientes para que apoyaran la solución que ofrecía con respecto al problema indígena. Los personajes que se encontraban dentro de este grupo fueron, entre otros, Luis Chávez Orozco, Moisés Sáenz, Miguel Otón de Mendizábal, Alfonso Caso, Manuel Gamio, Vicente Lombardo Toledano, Julio de la Fuente, Andrés Molina Enríquez y Alfonso Fabila (Sánchez, 1999: 40-1).

En las conclusiones del congreso quedó asentado el rechazo a los criterios raciales que tendieran a otorgar la superioridad a unos sobre otros. Se adoptó una política de corte integracionista sustentada en los principios de igualdad individual y de justicia social, con incentivos para favorecer la asimilación entre los indígenas de los recursos de la técnica moderna y de la cultura nacional y universal. “Como principio de justicia social, se establecieron el mejoramiento de las condiciones de vida de los indígenas en su alimentación, vivienda, salud, educación, así como la elevación de la producción económica de las comunidades indígenas” (Sánchez, 1999: 41).

El Estado sería el responsable de la incorporación de los indígenas a la vida nacional por medio de un conjunto de medidas gubernamentales de carácter administrativo y legislativo. Se tenía el propósito deliberado de integrar a los indígenas en la vida

económica, social y cultural de la nación, y de convertirlos en un factor de importancia en la producción económica de los países (Sánchez, 1999: 41-2). Las medidas acordadas en el Congreso fueron las siguientes:

- Corregir los efectos del régimen de concentración de la tierra o el latifundismo
- Dotar a los indígenas de tierras, agua, créditos y recursos técnicos
- Fomentar pequeñas obras de irrigación y programas de construcción de caminos en las regiones habitadas por indígenas
- Crear en las regiones indígenas centros de medicina social, preventiva y curativa con el objeto de mejorar las condiciones de salud de la población, combatir las enfermedades y promover el estudio de las plantas medicinales nativas
- Respetar los valores positivos de la personalidad histórica y la cultura de los grupos indígenas, con el fin de facilitar su incorporación
- Emplear los idiomas indígenas en los programas de educación o de divulgación cultural para garantizar una mejor instrucción y para hacer más efectiva la transmisión de la cultura nacional y universal (Sánchez, 1999: 42).

En resumen se trataba de crear una estructura institucional que sentara las bases para la llamada incorporación indígena a la vida nacional, o lo que muchos han llamado “desindianización” o incluso “etnocidio”. Con tal objetivo se acordó crear en México el INI, y se recomendaba crear un instituto de esta naturaleza en cada país de América donde hubiera población indígena. Sin embargo fue hasta 1948 cuando se aprobó la Ley que creaba al INI. Desde 1949 hasta 1970 fue Alfonso Caso el titular de este organismo. Fue él quien definió las características y los objetivos del instituto.

Para Caso, la acción indigenista consistía en “una aculturación planificada por el Gobierno Mexicano”, con el propósito de colocar al indígena en el camino del progreso y de su integración. La integración propuesta implicaba la transformación cultural y económica de las comunidades indígenas: “No podemos, dijo, modificar simplemente la tecnología que corresponde a un estado cultural, sin cambiar también la ideología que corresponde a ese mismo estado” (Ibíd. pp. 42-3).

Una vez que los indígenas se asimilaran a la cultura nacional, el INI desaparecería.

Las políticas indigenistas, entre otras cosas, deterioraron el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, trastocando sus sistemas de gobierno. Pero, paradójicamente, también crearon las condiciones para el surgimiento de algunos movimientos que criticaron la visión del gobierno con respecto a la cuestión indígena.

Un ámbito que es necesario analizar si es que se quiere entender este proceso, es el de la educación. La educación se tomaba como un vehículo a través del cual se incorporaría a los indígenas en la vida nacional, comenzando por instruirlos en el uso del castellano como su idioma oficial. Para ello se puso especial énfasis en la formación de maestros bilingües, mismos que después actuarían en el escenario político criticando al indigenismo como base de las acciones gubernamentales en materia indígena. En estos tiempos también surgieron críticas desde la antropología. En 1970 la publicación del libro *De eso que llaman antropología mexicana* (publicado por jóvenes profesores de antropología -Warmann, *et al.*- que habían apoyado el movimiento estudiantil del 68) hizo mucho ruido entre los funcionarios indigenistas incluidos maestros bilingües e intelectuales indígenas, debido a la posición crítica que mantenía en relación al indigenismo (De la Peña, 1995: 123).

Según Gutiérrez, entre 1975 y 1988 trece congresos fueron realizados por la ANPIBAC (Asociación –o Alianza- Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües) junto con otra organización indígena semioficial: Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Esos encuentros indican dos etapas en el curso organizado del movimiento, la primera de 1976 a 1986 y la segunda de 1986 a 1988 u 89 (Gutiérrez, 1999: 126). Una enorme riqueza de datos de primera mano fue producida por aquellos cónclaves multiétnicos cubriendo varios temas, tales como la política indígena, desarrollo, conservación de los recursos naturales, y la recuperación de la lengua y la cultura.¹⁰²

Desde 1986, una segunda fase de ANPIBAC se desarrolló. Esta fase se caracterizó por la asimilación ideológica de los escritos de Lenin sobre los *derechos de las naciones a la autodeterminación* y por traer estas ideas al contexto latinoamericano, probablemente inspirado por las nuevas directrices de la organización (Gutiérrez, 1999: 126).

El concepto de *grupo étnico* fue reemplazado por el de *nacionalidad*, y sus proponentes previeron la futura creación de una *federación de nacionalidades*, la cual

¹⁰² Según Favre son demandas comunes en las organizaciones indianistas: la recuperación y reconocimiento de la lengua, educación bilingüe y la autonomía territorial para que la cultura se reproduzca (Favre, 1996: 134).

llevaría en última instancia a la formación de un estado nacional (ANPIBAC 1986) (Gutiérrez, 1999: 126). Los títulos de los siguientes encuentros realizados en los últimos años por ANPIBAC muestran el uso de *nacionalidad* como un reemplazo para *etnicidad* en el entendimiento de que *nacionalidad* expresaba mejor la igualdad entre diferentes naciones (o grupos étnicos) (Gutiérrez, 1999: 126).

Lo anterior muestra que a pesar de sus objetivos integracionistas, esas políticas jugaron un papel en la emergencia de una capa de *intelligentsia* indígena que articuló un nuevo discurso de *indianismo* (Assies, 1999: 28-29; Vargas, 1994; Gutiérrez, 1999; Favre 1996). Ciertamente las políticas indigenistas no fueron los únicos factores que permitieron el surgimiento de estos movimientos indianistas, estos se desarrollan en el contexto de la mundialización de la economía y la desarticulación del Estado Popular (Favre, 1996) que corresponde al comienzo de la etapa de transición hacia el modelo neoliberal. De la Peña introduce la noción de ciudadanía étnica para explicar la forma en que se da esta modificación de las relaciones entre Estado y población indígena. Las demandas indígenas empiezan a tener eco en los discursos gubernamentales y están en proceso de redefinir las reglas de la participación social y política, es decir, la configuración de los espacios públicos. Empiezan a aparecer un nuevo tipo de intermediarios culturales y políticos que construyen su indianidad como elemento de resistencia, en contraste con los anteriores, quienes habían aceptado los valores del discurso indigenista (De la Peña, 1995: 118).

En el contexto de la transición hacia el modelo neoliberal en México, el INI se convirtió en un vehículo importante para impulsar la reforma en el medio rural. Es en el año de 1989 cuando estos cambios comienzan a reflejarse en los programas y presupuestos del INI. En el periodo de 1989 a 1994 su presupuesto ascendió a 2 074 972.8, cifra que representa un crecimiento del 1,571.5% real, tomando en consideración que en el periodo de referencia (1983 a 1988) se mantuvo un estricto control de la inflación (Oehmichen, 1999: 113). “La reforma del Estado en el campo y el operador de la política social hacia el medio rural, el PRONASOL,¹⁰³ se montaron en la estructura del INI por ser en ese momento la única institución de carácter federal con capacidad de convocatoria y presencia en las regiones más afectadas por la crisis y las medidas de ajuste: las regiones indígenas” (Oehmichen, 1999: 114).

¹⁰³ Programa Nacional de Solidaridad.

Las acciones del INI se enmarcaron en los lineamientos del PRONASOL. Para Oehmichen ello encierra una contradicción, ya que por un lado se abanderó un discurso que promovía la autogestión y el desarrollo autónomo, que nunca se definieron en la práctica, y por otro lado, la forma en que se aplicaron las políticas obedecía a variables macroeconómicas. La autora nos dice que

Esto se expresó de manera sumamente clara en la participación del INI en la defensa de un proyecto constitucional de reconocimiento a la naturaleza pluricultural de la nación, y del derecho de los pueblos indígenas de lograr su desarrollo autogestivo, por un lado, y por otro, su intervención en la formulación y promoción de la reforma al artículo 27 constitucional, el cual creó las condiciones jurídicas para la privatización de las tierras ejidales y comunales, base de sustento de los pueblos indígenas y de cualquier opción de etnodesarrollo (Oehmichen, 1999: 115).

Sin embargo dicha contradicción desaparece como tal si consideramos que el desarrollo autogestivo es promovido desde el modelo neoliberal, siempre y cuando éste no violente los límites establecidos desde tal modelo.

El INI se rigió por tres principios a partir de 1988:

- Promover, dar servicio y apoyar a las iniciativas de los pueblos indígenas, con el propósito de actualizar sus potencialidades y consolidar el carácter plural y diverso de la nación.
- Promover el traspaso de funciones institucionales a las organizaciones y colectividades indígenas, así como a otras instituciones públicas y grupos de la sociedad involucrados y comprometidos en la acción indigenista.
- La coordinación con las instituciones federales, estatales, municipales y de la sociedad, así como con los organismos internacionales, con el propósito de ampliar la cobertura de atención hacia los pueblos indígenas e involucrar a otras dependencias y sectores de la sociedad civil en el quehacer indigenista (Oehmichen, 1999: 115).

Estos principios reflejan fielmente las líneas definidas desde el proyecto neoliberal. Están acordes con la necesidad de sentar las bases para la promoción exitosa de una nueva

cultura de la autogestión y la participación ciudadana, entendida ésta como el poner en manos de la sociedad algunas de las tareas que cumplía el Estado en el modelo anterior, especialmente respecto a los servicios sociales y la gestión del desarrollo. Desde esta estrategia serán los grupos sociales los que tendrán que tomar la iniciativa en la búsqueda de su propio desarrollo, atendiendo a los valores promovidos por los organismos internacionales que lo financian.

Uno de los programas que ha sido clave en la implementación de la política neoliberal en el INI es el de los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que hoy se llaman Fondos Regionales Indígenas.¹⁰⁴ El propósito de este programa fue “emprender ‘una lucha frontal contra la pobreza extrema’” (Oehmichen, 1999: 118). Algunos vieron en él una bolsa financiera para combatir la pobreza, por lo que se privilegiaba el aspecto productivo de los proyectos. Pero otros veían en ello un pretexto para desatar procesos organizativos regionales que permitieran fortalecer la capacidad de autogestión de las poblaciones indígenas. Al interior del INI se presentó un conflicto entre los imperativos economicistas y los objetivos organizativos, ya que podía haber proyectos que no fueran rentables económicamente hablando, pero que fortalecerían la capacidad autogestiva de las comunidades. Sin embargo estas perspectivas carecieron de una visión etnográfica que permitiera a los Fondos Regionales convertirse en una herramienta para promover y fortalecer los elementos de la cultura propia de los pueblos indígenas. Al final prevalecieron los criterios economicistas y numéricos impuestos por el PRONASOL (Oehmichen, 1999: 118).

Ahora los objetivos del INI no eran integrar a las poblaciones indígenas a la sociedad nacional (culturalmente hablando), se trata de insertarlos en la dinámica del libre mercado dando a la identidad étnica un valor agregado. Ello genera múltiples efectos en las relaciones sociales. Debido a que en el marco del programa de Fondos Regionales son los propios indígenas quienes tienen que arreglárselas para cumplir con los criterios de eficiencia y calidad que exige el mercado, y al contar con recursos escasos, han tenido que priorizar proyectos y estas decisiones no siempre son bien recibidas por los excluidos (Oehmichen, 1999: 120-1). Además

¹⁰⁴ En adelante pueden aparecer sólo como Fondos Regionales.

... con los FRS,¹⁰⁵ se crearon estructuras que no siempre respondían a la organización precedente y en la práctica se conformaron por pequeños grupos de trabajo que operaron al margen de sus comunidades de origen. Más aún: se promovieron líderes a quienes fueron conferidos recursos y poder, sin que existiera una preocupación por analizar si esto fortalecía o debilitaba a los sistemas organizativos internos, los sistemas de autoridad y de la organización social precedentes (Oehmichen, 1999: 143).

Lo que observamos aquí es que este programa de formación de nuevos intermediarios¹⁰⁶ o *brokers* (como los denomina De la Peña), forma parte de una estrategia a través de la cual se intenta mantener el control sobre los procesos de formación política cuyos contenidos podrían descomponer el orden de cosas existente. Ello implica una modificación en las relaciones sociales de los pobladores indígenas que se involucran en los proyectos de los Fondos Regionales, tal es el caso de la Comunidad Indígena Isla de Yunuén, que será analizado en el capítulo V de esta tesis.

En la cuestión legislativa, desde 1990 México firmó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo que por remisión al artículo 133 Constitucional forma parte de la ley suprema de este país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en el artículo 2º, los derechos de los Pueblos Indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la Federación, los Estados y los Municipios para el ejercicio efectivo de los mismos.

El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, tiene gran relevancia porque eleva a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. Estos derechos tienen la característica específica de dirigirse a un sujeto colectivo que mantiene su identidad cultural diferenciada que se manifiesta a través de características específicas.

El movimiento Zapatista abrió una agenda de debate en relación a las reformas constitucionales en materia de derecho indígena. A pesar de que se llegaron a algunos

¹⁰⁵ Fondos Regionales de Solidaridad.

¹⁰⁶ La palabra “nuevos” hace alusión al cambio de visión sobre los intermediarios, y lo más seguro es que estos roles estén siendo cubiertos por los miembros de los grupos dominantes en las localidades, ya que las habilidades que se le exigen a estos nuevos intermediarios, muchas veces, ameritan cierto grado de escolaridad, o una capacitación específica.

acuerdos entre representantes del gobierno y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (los Acuerdos de San Andrés), la ley aprobada por el Senado, en el año 2001, no recoge las demandas de quienes participaron en tales discusiones. Ernesto Zedillo no aceptó los Acuerdos de San Andrés como una política de Estado colocándolos en un rango de simple acuerdo entre el EZLN y los que participaron. Pasó a una estrategia de distancia e indiferencia heredando a su sucesor (Vicente Fox) la responsabilidad de solucionar el conflicto.¹⁰⁷

El arribo de Vicente Fox a la presidencia de la república genera esperanza en algunos sectores, ya que éste se había comprometido a lograr una reforma constitucional que respetara los Acuerdos de San Andrés manifestando su adhesión a las propuestas de “la primera COCOPA”.¹⁰⁸ En este contexto el EZLN decidió realizar la “Marcha del Color de la Tierra”, que tuvo una respuesta inédita por parte de la sociedad civil mexicana, lo que daba aún más esperanzas de lograr las reformas propuestas por la COCOPA. Mayor fue el entusiasmo cuando el nuevo presidente anunció cambios profundos en las políticas indigenistas del país. Sin embargo, las cosas se descompusieron.

La clase política mexicana toda, unificada y sin distinciones partidarias e ideológicas,¹⁰⁹ mostró en esa ocasión claramente, su oposición al reconocimiento de los derechos de libre determinación y autonomía indígena, aprobando una reforma intrascendente, en el art. 2º constitucional, que no modificaba al Estado y tampoco el lugar de los pueblos indígenas en la nación. Además, la reforma puso tal cantidad de “candados” para impedir la realización de los derechos indígenas autónomos, que la reforma ha resultado prácticamente inútil (Burguete, 2007: 21; ver también Aragón, 2007).

En el año 2003 se vieron las primeras acciones en cuanto a la transformación de la política indigenista en México anunciada por Fox. La primera y más importante consistió

¹⁰⁷Cuando asumió la presidencia Vicente Fox declaró que el conflicto en Chiapas lo resolvería en “quince minutos”. Ellos refleja la ignorancia de la magnitud del conflicto, además de que resulta insultante para quienes se involucraron de manera comprometida en esta labor.

¹⁰⁸ COCOPA: Comisión de Concordia y Pacificación.

¹⁰⁹ Es irónico y significativo que a pesar de que los acuerdos unánimes en las cámaras son especialmente raros, en esta ocasión se haya alcanzado tal nivel de consenso.

en que el INI se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Dicha transformación estuvo precedida por una serie de acontecimientos inéditos. A pesar de las ideas expresadas por Valdivieso y Molina Enríquez sobre la pertinencia de que fuera un indígena quien condujera a la agencia gubernamental especializada en pueblos indígenas, fue hasta diciembre del año 2000 que se nombra a un indígena como titular de esta dependencia (Dawson, 2004). Después de 52 años de vida del INI se nombró a Marcos Matías Alonso, antropólogo nahua, como el primer director indígena de tal organismo. Sin embargo su gestión duró sólo un año, Matías Alonso relata:

A las 17 horas del martes 18 de diciembre¹¹⁰ fui convocado a Los Pinos para recibir la notificación sobre mi inminente salida de la institución. De Xóchitl Gálvez recibí la orden para preparar de inmediato la renuncia. Me insistían que el cambio debía hacerse de manera urgente y que ya estaba planeado hacerlo a las 20 horas del mismo día. Al paso del tiempo, sigo sin entender las razones de la emergencia institucional para hacer mi remoción de una manera tan precipitada. Sin embargo, comprendí que la orden era irrevocable y que la decisión sobre mi cambio de la Dirección Nacional del INI estaba ya tomada (Matías Alonso citado en Nahmad, 2004: 88).

Después de ello se nombra a otro director de origen indígena, pero que formaba parte de la estructura institucional del INI desde hacía muchos años, y que en el año 2003, cuando se transformó a CDI, fue removido y propuesto como diputado federal por el PAN (Partido Acción Nacional) (Nahmad, 2004: 88). Ello significa que se buscó contar con personas accesibles y empáticas a la “nueva” política indigenista del gobierno federal y así lograr una transición sin sobresaltos.

La transformación del INI es vista por Magdalena Gómez como parte de una contrarreforma indígena.

En la lógica de “la innovación” se decretó el “agotamiento institucional del INI” y se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

¹¹⁰ De 2001.

(Conadepi)¹¹¹ que se sumó a la estrategia oficial de aplicar la contrarreforma indígena y darle al diferendo político con el EZLN y los pueblos un carácter de cosa juzgada. En ella prevalece la visión de los pueblos indígenas como “pobres” objeto de asistencia y no como sujetos de derecho, y se festeja que la nueva institución no esté sectorizada con ninguna dependencia porque favorece la “transversalidad” de las políticas públicas en esta materia. ¿De qué hablamos? Ya en la ley del INI en 1948, en su artículo 12 se enunciaba su facultad de coordinar las acciones del conjunto de la administración pública, lo cual nunca se logró (Gómez, 2004).

La transformación de esta dependencia no obedece sólo al cambio en la orientación de las políticas públicas. Se debe también a una necesidad de reestructurar la ideología de la institución que había mostrado cierta empatía con el movimiento zapatista.

Existe una continuidad en el proyecto indigenista que se inicia desde la década de los cincuenta¹¹² hasta nuestros días (Hernández, *et. al.*, 2004, Nahmad, 2004). El desarrollismo como eje de la transformación de las sociedades indígenas aparece como constante. Se trata de integrar a los indígenas en la dinámica de desarrollo, ya sea asimilándolos y convirtiéndolos en ciudadanos iguales al resto de la sociedad (indigenismo republicano), o exaltando las diferencias culturales, que a menudo son percibidas como un valor agregado muy en la lógica de mercado. “Las viejas políticas integracionistas y modernizadoras se han revestido de un nuevo discurso que combina la exaltación de la diversidad cultural con programas para formar ‘capital humano’ e impulsar el ‘desarrollo empresarial’ de las comunidades indígenas” (Hernández, *et. al.*, 2004: 10).

A pesar de que existe tal continuidad Nahmad considera a esta nueva modalidad de intervención estatal en los pueblos indígenas como la mayor amenaza a “La supervivencia y reproducción de los modelos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas”, desde los 500 años de invasión (Nahmad, 2004: 81). Sin embargo, en mi opinión tal amenaza va más allá de caer en los límites de los pueblos indígenas, se trata de una transformación de la sociedad en general que busca la creación de nuevas formas de

¹¹¹ También puede aparecer como CDI o Comisión.

¹¹² Aunque en realidad tal continuidad viene desde los treinta.

ciudadanía, étnica o no, que responda culturalmente a los intereses y necesidades del modelo neoliberal.

Estas tendencias tampoco son privativas de México, ya que como se ha sostenido en este trabajo, las políticas neoliberales han sido diseñadas en los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo (Ezcurra, 1998; Assies, 1999; Montufar, 2001; Hernández, *et. al.*, 2004; Nahmad, 2004), por tanto son modelos que se adoptan en diferentes espacios nacionales. En este trabajo podremos observar cómo han sido traducidos los discursos portadores de y sustentados en valores de mercado por participantes en proyectos de desarrollo en localidades indígenas de Chile y México. Como hemos expuesto dentro de este discurso el concepto de autogestión cobra una gran relevancia por el sentido que se le ha adjudicado.

Conclusiones

Los dos grandes fenómenos analizados en este capítulo: las reformas neoliberales y la cuestión indígena como política de Estado, han tenido diferentes trayectorias en ambos países. Mientras que en México las políticas indigenistas tienen un origen temprano, en Chile no existen antecedentes claros sobre una política indígena hasta la vuelta a la democracia en 1989. En este sentido Chile fue pionero en políticas neoliberales, mientras que México lo fue en política indígenas. Sin embargo existe una coincidencia significativa: el punto de encuentro entre las reformas neoliberales y políticas indígenas se remite a la década de los noventa, justo la década que la ONU declara como “de los pueblos indígenas”. En Chile el neoliberalismo precedió a las políticas indígenas proporcionando el marco institucional para la inclusión de los postulados neoliberales en éstas. En México, de manera contraria, las políticas indígenas precedieron a las reformas neoliberales, por lo que el marco institucional de las políticas indígenas fue aprovechado para la implementación de las políticas neoliberales (Oehmichen, 1999). Asimismo se transformó en forma dramática a la agencia gubernamental especializada en cuestiones indígenas (INI) que, hasta cierto punto, había entorpecido la asunción de los postulados neoliberales en la política indígena.

Un dato curioso es que la transformación del INI a CDI (en el caso de México) y la creación de la CONADI (en Chile), se realizan con una diferencia de diez años. La CONADI se crea en 1993, mientras que el INI se transforma en CDI en el año de 2003.

Coincidentemente esta distancia temporal es la que se presume en este trabajo existe en estos países con respecto a la implementación del modelo neoliberal, en Chile en los setenta y en México en los ochenta.

Por otro lado las reformas en materia indígena en ambos países se dan casi el mismo año (1992 y 1993 respectivamente), aunque tales reformas alcanzaron diferentes niveles, ya que en el caso de México se reformó el artículo 4° Constitucional, donde se reconoce la composición pluricultural del país; mientras que en Chile se decretó la Ley Indígena 19.253 que no alcanzó el nivel constitucional. Asimismo tales modificaciones jurídicas se dan en un ambiente político tenso, ya que la celebración del Quinto Centenario había provocado una serie de manifestaciones en contra que dieron vitalidad a las protestas indígenas de toda América Latina (ver Aragón, 2007).

En Chile el movimiento mapuche mantuvo una posición activa en la discusión sobre la cuestión indígena desde la campaña presidencial de Patricio Aylwin, hasta el decreto de la Ley Indígena 19.253. Sin embargo el movimiento mapuche se fue consolidando hasta alcanzar una fuerza política sin precedentes, donde el episodio de RALCO se volvió emblemático. La lucha contra las empresas trasnacionales que han invadido territorios ancestrales, colocan al movimiento mapuche dentro de la lucha contra el neoliberalismo, y de hecho algunos líderes lo han asumido en forma consciente, sin dejar de lado sus reivindicaciones particulares como pueblo mapuche.

Sin embargo, también es necesario reconocer que no todas las comunidades mapuche se han sumado a las protestas. De hecho se ha generado una especie de división entre las comunidades que se han inscrito dentro del padrón de comunidades de la CONADI¹¹³ y las que han optado por no hacerlo. Ciertamente ha sido la gran mayoría las que se han inscrito, a pesar de los intentos de persuasión de algunos líderes de organizaciones políticas mapuche de que se mantuvieran al margen de las acciones gubernamentales. Sin embargo la división está presente, incluso al interior de las comunidades inscritas. Uno de los puntos que ha sido crítico dentro de este debate es el hecho de que ven en las actividades turísticas un peligro de desarticulación de su cultura. Algunos piensan que quienes se involucran en los servicios turísticos están en realidad

¹¹³ Requisito que se les exige para poder tener reconocimiento oficial como comunidades mapuche y así poder acceder a los apoyos económicos del gobierno.

“vendiendo la cultura”. Asimismo existen otras opiniones al respecto, porque algunos creen que estas actividades ayudan a reactivar la cultura, se recuperan y revaloran tradiciones que estaban quedando en desuso.

Ya Hale (2003) había señalado cómo a través de las políticas indígenas los gobiernos logran hacer una delimitación entre “los buenos indios” y los “malos indios”. Los buenos serían los inscritos dentro del padrón de comunidades indígenas de la CONADI, mientras que los malos son los que permanecen al margen. De esta forma el trato que se le da a los “malos” a través de actos represivos y de la exclusión plena de los apoyos económicos del gobierno, sirve de ejemplo a los “buenos”. Esta técnica de gubernamentalidad implica la orientación de las acciones de un cierto grupo social, imponiendo condiciones que presionan y dejan poca maniobrabilidad para quienes desean permanecer al margen.

Sin embargo, el hecho de que las comunidades estén inscritas en el padrón de CONADI, o formen parte de un programa de gobierno que involucra el otorgamiento de recursos, no implica necesariamente las orientaciones para las que fueron diseñadas estas políticas alcancen una consolidación en las prácticas de los involucrados. Muchas veces estas constituyen oportunidades de organización y empoderamiento de los miembros de las comunidades, como pudimos ver en el caso del indigenismo en México, que sembró las bases para el empoderamiento de líderes indígenas que después vendrían a cuestionar en forma severa las acciones y orientaciones del INI.

En el caso de México aunque, como bien lo ha señalado Díaz Polanco, el zapatismo no es el único movimiento indígena, sí podemos considerarlo paradigmático ya que ha tenido una influencia indiscutible en las reformas, tanto a nivel jurídico, como a nivel institucional. A partir de este levantamiento armado las poblaciones indígenas se vuelven un punto central en las agendas de los gobiernos mexicanos. Se hicieron modificaciones sustanciales a la política indígena y se invirtieron recursos sustanciosos en la atención a este sector social.

Asimismo, fuimos testigos de una solidaridad sin precedentes de la llamada sociedad civil para con el movimiento zapatista, lo que constituyó una presión para el gobierno mexicano. Además esta presión venía también de las esferas internacionales, tanto de la sociedad civil, como de las agencias de promoción del desarrollo, las cuales urgían la

reestructuración de las relaciones entre gobierno y pueblos indígenas, demandando el respeto a los derechos humanos, la transparencia en los procesos electorales y el reconocimiento a la diversidad cultural de estos pueblos. Si bien el Convenio 169 de la OIT había sido firmado por Carlos Salinas de Gortari, se comprobó que éste no garantizaba su cumplimiento cabal y muchos apelaron a éste en la búsqueda de mejores condiciones de vida para los pueblos indígenas de México.

Sin embargo, al paso de los años, y sobre todo en el año 2001, cuando se realizó la Marcha por la Tierra y estando ya en la presidencia Vicente Fox, se desplegó una poderosa campaña en los medios de comunicación que desacreditaba las reivindicaciones zapatistas y se centró en el desprestigio de la figura del Subcomandante Marcos, que había sido un personaje carismático y el vocero permanente del movimiento zapatista. Aunque la figura de Marcos reapareció en los medios de comunicación que cubrieron “La Otra Campaña”,¹¹⁴ desde mi punto de vista, se logró desaparecerlo de la escena pública.

Un fenómeno que se hizo visible en el contexto de los movimientos indígenas en la década de los noventa es la clara influencia del zapatismo en las reivindicaciones étnicas, donde el neoliberalismo global fue tipificado como una amenaza voraz que atentaba contra toda la sociedad en general, pero especialmente a los pueblos indígenas por tener como blanco la explotación de los recursos naturales de sus territorios, y por ser los más pobres en el aspecto económico. Sin embargo, ha sido significativo que tanto en Chile como en México el apoyo de la sociedad civil haya sido coyuntural, sin lograr articular una protesta generalizada contra el neoliberalismo. En México, por ejemplo, se ha reactivado el movimiento campesino, que desde mediados de los noventa, hasta la fecha, ha logrado aglutinar a diferentes organizaciones del país, sin embargo, las reivindicaciones indígenas no se han logrado articular en forma clara con las demandas del movimiento campesino.

Por otro lado en Chile diferentes sectores han mostrado inconformidad contra el modelo, sin embargo la única protesta que ha trascendido el nivel regional es la de los estudiantes de secundaria (en 2007),¹¹⁵ conocida como “La Revolución Pingüina”. Tal protesta se encaminó a la exigencia de modificar el sistema educativo en Chile con el fin de que los estudiantes tengan más apoyo económico del gobierno. En este país la educación

¹¹⁴ Es una campaña nacional que hizo en forma paralela a la de los candidatos de los partidos políticos para las elecciones de 2006. En tal campaña el Subcomandante Marcos se hizo llamar “Delegado Cero”.

¹¹⁵ Que podría ser equivalente al bachillerato en México.

funciona como privada, aunque existen universidades estatales. De tal forma que para estudiar una carrera profesional, por lo general los padres se endeudan, o se tiene que conseguir una beca-crédito, que el estudiante tendrá que pagar cuando egrese. Y aquí comienza otro calvario para los ciudadanos chilenos, porque el nivel de desempleo es alto y estando endeudados por la educación y sin derechos laborales, la presión se vuelve casi insoportable.

En esta protesta participaron algunos estudiantes mapuches en la IX Novena Región, sin embargo tampoco se logró articular con el movimiento mapuche o con una organización que diera seguimiento a estas reivindicaciones, y después de unos meses se desdibujó la protesta.

La pregunta en este caso es ¿por qué si la sociedad en general está viviendo los efectos negativos del modelo neoliberal no se puede lograr articular un movimiento que abarque a todos los sectores sociales? Aunque hay muchos factores que participan en la creación de esta situación, podríamos acudir a los postulados de Bauman (2003), Favre (1996) y Goldberg (en Hale, 2003). Según estos autores, las políticas focalizadas y de corte cultural son una herramienta útil de gobernabilidad, que fragmentan la protesta social de tal forma que cada grupo lucha por sus propios intereses sin lograr coordinar acciones conjuntas o formar un frente común, que sin lugar a dudas tendría mucha más fuerza.

Capítulo III Las políticas públicas dirigidas a poblaciones indígenas en Chile y México, una perspectiva comparada

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo mostrar el contexto institucional en el que se desenvuelven nuestros estudios de caso. Se hace una revisión de la estructura organizacional de los gobiernos de los dos países con el objetivo de mostrar cuál es el lugar que ocupan las agencias de nuestro interés en tal estructura general. Ello nos permite entender el funcionamiento, en la práctica, de estas agencias. Asimismo se presenta un panorama general de las regiones geográficas donde se ubican las localidades estudiadas, mostrando sus características más relevantes para el estudio que aquí se presenta. Se aborda brevemente el tema del turismo ya que los estudios de caso son empresas de servicios turísticos, ello nos permitirá tener una idea general de lo que representa el turismo en cada país.

Se hace una caracterización panorámica de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas, tanto en Chile como en México y se comparan. Ello nos permite identificar las diferencias y similitudes que existen en estos países en la materia que nos ocupa. Asimismo se revisa el grado de coherencia que tienen estas políticas con las características que argumenta Duhau (2001) corresponden a la política social neoliberal.

Finalmente se hace una revisión y comparación de las agencias especializadas en materia indígena en Chile y en México. Y se presentan unas reflexiones al respecto.

Chile, información general y turismo

Chile es un país ubicado en el extremo sur de América. Su nombre oficial es República de Chile y su capital es la ciudad de Santiago de Chile. El país comprende una larga y estrecha franja de tierra, conocida como Chile continental, entre el Océano Pacífico y la Cordillera de los Andes. Limita al norte con Perú, al este con Bolivia y Argentina y al sur con el Paso Drake. Cuenta también con territorios insulares en el Océano Pacífico, como el

Archipiélago Juan Fernández, Sala y Gómez, Islas Desventuradas y la Isla de Pascua. Contando con una superficie total de 755,838.7 km².

Debe señalarse que Chile reclama soberanía sobre una región de la Antártida de 1'25,257.6 km², a la que denomina Territorio Chileno Antártico. Esta zona se comprende entre los meridianos 90° y 53° Oeste, prolongando su límite meridional hasta el Polo Sur. Sin embargo esta reclamación está congelada de acuerdo a lo establecido por el Tratado Antártico, sin que su firma constituya una renuncia. Por ello Chile se define a sí mismo como un país tricontinental, por contar con territorio en América, en Oceanía (Isla de Pascua) y en la Antártida.¹¹⁶

La población de Chile, según el Censo de Población y Vivienda realizado en 2002, era de 15'116,435 habitantes. Se estimaba que para el año 2010 la población ascendería a 17'094,275. La mayor parte de la población, alrededor del 86%, se concentra en la Región Metropolitana, de la cual forma parte su capital, Santiago. Según el mismo censo, existe un 4.6 % de población que se declaró indígena.¹¹⁷ En el cuadro III se muestra a los diferentes grupos étnicos y los porcentajes de población que se inscribe en cada uno. Cabe destacar que hay otros grupos que han desaparecido, como los picunhes y los diaguitas.

Cuadro 3. Pertenencia a los pueblos indígenas en Chile, Censo 2002¹¹⁸

Pueblo indígena	Numero de habitantes	Porcentaje con respecto al total de población
Aimara	48,501	0.32%
Atacameño	21,015	0.14%
Kawésqar	2,622	0.02%
Kolla	3,198	0.02%
Mapuches	604,349	4.00%
Quechua	6,175	0.04%

¹¹⁶ Ver anexo 2.

¹¹⁷ Existe una controversia con respecto a la manera en que se elabora la pregunta acerca del origen étnico. En el Censo de Población y Vivienda de 1992, la cantidad de personas que se definieron como indígenas ascendió a casi el 10% (véase el Capítulo II).

¹¹⁸ Ver: www.ine.cl/canales/chile_estadistico/home.php

Rapa Nui	4,547	0.03%
Yagán	1,685	0.01%

En términos económicos Chile es considerado como un país estable en América Latina, debido a que sus indicadores económicos son positivos. Sin embargo, de igual forma, este es uno de los países donde la distribución de ingresos es más desigual. El quintil más rico del país gana 13.10 veces lo que recibe el quintil más pobre del país.¹¹⁹ Este país se caracteriza por tener una economía abierta, se basa en la exportación y en la explotación de recursos naturales. El cobre es su principal fuente de ingresos, satisface el 36% de la demanda mundial. Asimismo se explotan otros minerales como el molibdeno, el oro y la plata. También la agricultura, la ganadería, la explotación forestal y la pesca se han vuelto importantes en los últimos años. El vino es uno de los productos que Chile ha logrado colocar en los mercados internacionales y, de igual forma, su exportación es significativa para la economía del país.

Por otro lado, una actividad que está cobrando relevancia es la del turismo, sobre todo a partir de la vuelta a la democracia. Chile cuenta con una geografía diversa, que va desde el desierto hasta la tundra. Además tiene una enorme franja costera en un extremo y, en el otro, a la imponente cordillera de Los Andes como dos grandes atractivos. Desde mediados de los noventa el turismo se ha convertido en una importante fuente de recursos económicos para el país. Según cifras del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR),¹²⁰ cerca de dos millones y medio de personas ingresan al año a Chile.¹²¹ Durante el 2005 este rubro económico representó aproximadamente el 1.33% del Producto Interno Bruto nacional.

El país posee varios centros turísticos importantes.. En la zona norte destacan, entre otros, San Pedro de Atacama, perteneciente a la Segunda Región, cuya capital es Calama. Se trata de un oasis en el desierto de Atacama, donde se ofrecen diversos servicios como alojamiento, centros de recreación, gastronomía, museo, etcétera. La población local es de origen indígena, aunque en los últimos tiempos, debido al aumento de la demanda turística

119 Ministerio de Planificación y Cooperación, (2006), Encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2006.

¹²⁰ <http://www.sernatur.cl/>

¹²¹ De cualquier forma esta cifra es inferior si se compara con México y/o Brasil.

en la zona, han llegado personas de Santiago para instalar negocios en la localidad (incluso personas extranjeras). La afluencia de turistas internacionales es alta. Asimismo el Valle de la Luna, ubicado a trece kilómetros de San Pedro de Atacama, junto con los géiseres de El Tatio, se han consolidado como destinos turísticos relevantes en esa región.

La cordillera de Los Andes cuenta con varios centros de esquí de calidad internacional, destacan Portillo y Valle Nevado, ambos ubicados relativamente cerca de Santiago. En la parte sur destacan la Isla Grande de Chiloé, la Patagonia, la Laguna San Rafael y el Parque Nacional Torres del Paine, que no se encuentran al alcance de la mayoría de los chilenos, por sus altos precios. La Isla de Pascua, ubicada en el Océano Pacífico, también es uno de los grandes atractivos del territorio chileno, por su cultura, por su belleza y su ambiente tropical.

Los turistas nacionales, que vacacionan en la temporada de verano (que va de diciembre a marzo), prefieren destinos de playa (de mar o lago). El enorme litoral del país permite contar con infinidad de balnearios, destacando lugares como Arica, Iquique, Antofagasta, la Serena, Coquimbo y Viña del Mar. Mientras que en el sur los lugares más concurridos son Pucón, Villarrica y Puerto Varas.

Por otro lado, se debe señalar que el turismo étnico¹²² está cobrando importancia en las localidades rurales de Chile. De hecho, en San Pedro de Atacama existen algunos emprendimientos comunitarios, financiados por agencias gubernamentales, que ofrecen diversos servicios a los visitantes. Asimismo, en la zona Sur del país, este tipo de empresas rurales empiezan a proliferar, debido a que la población mapuche es abundante en la IX y X Región.¹²³ Como se señaló antes, esta actividad económica está siendo promovida por las agencias gubernamentales nacionales e internacionales, porque es percibida como una fuente de ingresos alternativa a la agricultura y la ganadería.¹²⁴

¹²² Que algunos también han llamado turismo cultural, y que, dependiente del caso, también puede ser denominado como turismo rural.

¹²³ Que, como ya se ha mencionado, es donde se hizo el trabajo de campo para esta investigación.

¹²⁴ Se abundará sobre el tema más adelante.

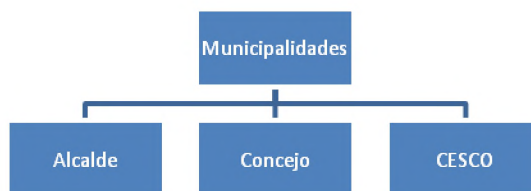
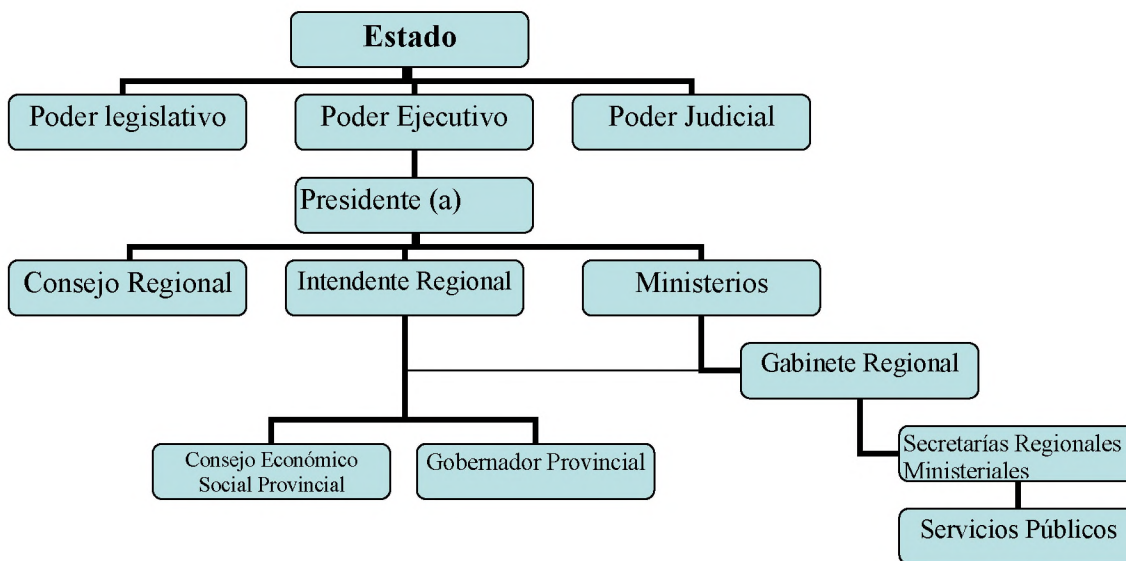
Estructura organizacional del Estado Chileno

La República de Chile es un Estado Unitario Democrático de carácter presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas que se insertan en un esquema constitucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado, diferente de la tradicional doctrina de la separación de poderes, como en el caso de México. El país está regido por la Constitución Política de la República de Chile, aprobada el 11 de septiembre de 1980, que entró en vigor el 11 de marzo de 1981.

El gobierno de Chile se divide en tres poderes principales, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder legislativo se ejerce por el Congreso Nacional a través de un Parlamento Bicameral integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. Sus funciones principales son la de representar a la ciudadanía, participar en la formación de leyes junto con el presidente de la república y fiscalizar los actos del gobierno. Por su parte el poder judicial se encarga de administrar la justicia, siendo la Corte Suprema de Justicia el más alto tribunal que existe en el país. Finalmente el poder ejecutivo está encabezado por el Presidente de la República, cuya principal función es desarrollar funciones de Jefe (a) de Estado representando a los intereses del país.

Figura I. Organigrama del Estado Chileno¹²⁵

¹²⁵ Fuente: <http://www.gobiernodechile.cl/>, consultado el 5 de agosto de 2006.



La presidencia de Chile cuenta con veinte ministerios que son los colaboradores directos a través de los cuales se ejecuta el Programa Nacional de Gobierno. De tales organismos estatales el que nos interesa es el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), ya que de éste dependen la CONADI y el Programa Orígenes.

MIDEPLAN se encarga de promover el desarrollo del país “...con integración y protección social de las personas, articulando acciones con las autoridades políticas, órganos del Estado y sociedad civil, a nivel nacional, regional y local, mediante:

- El análisis, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de políticas sociales, planes y programas;
- la evaluación de las iniciativas de inversión pública;

- la provisión de información acerca de la realidad social y económica;
- la elaboración de instrumentos y metodologías para la toma de decisiones de políticas públicas.¹²⁶

El MIDEPLAN cuenta con cinco divisiones que son la Social, de Inversiones, Regional, Jurídica y de Administración y Finanzas. Asimismo cuenta con un Sistema de Protección Social, una Oficina de Becas y otra de Iniciativa Científica. También está a cargo de diferentes servicios ofrecidos a la ciudadanía, dentro de los que se encuentra la CONADI junto con el Fondo Nacional de la Discapacidad (Fonadis), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), el Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), la Secretaría Interministerial de Planificación del Transporte (Sectra) y el Programa Orígenes.

La CONADI, estructura organizacional y líneas de acción

Ya que la población indígena es considerada un grupo altamente vulnerable se aborda desde una perspectiva de inversión social. A esto debe sumarse el hecho de que el contexto internacional y nacional proporcionaron las condiciones necesarias para el surgimiento de agencias gubernamentales especializadas en materia indígena. De esta forma vimos surgir a la CONADI en Chile, después del largo proceso de negociaciones descrito en el capítulo II.

La misión que le ha otorgado el gobierno chileno a la CONADI es la de “Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios”.¹²⁷ Asimismo se le han impuesto los siguientes objetivos:

- Contribuir al desarrollo económico y cultural de los pueblos indígenas para impulsar la conformación de una sociedad nacional multicultural y pluriétnica, que reconoce y valora la existencia de los Pueblos Indígenas a través de la administración y ejecución de los Fondos de Tierras y Aguas Indígenas, Fondo de Desarrollo Indígena y Fondo de Cultura y Educación Indígena.

¹²⁶ <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=44&catid=1>, consultado el 7 de agosto de 2006.

¹²⁷ <http://www.conadi.cl/mision.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

- Mejorar la calidad de los servicios institucionales a través de la disminución de los tiempos de tramitación de los instrumentos de acreditación para garantizar a la población indígena el acceso a los beneficios de que son sujetos de derecho.¹²⁸

Para el logro de tales objetivos este organismo opera en tres vertientes principales, la de la administración de sus tres fondos, que son el de Desarrollo Indígena, el de Cultura y Educación Indígena y el de Tierra y Aguas Indígenas; la del otorgamiento de servicios directos a los usuarios, y la de captación de recursos externos para desarrollar programas.

La CONADI es una agencia encabezada por un Consejo Nacional. Este consejo está integrado por ocho consejeros indígenas, cuatro mapuche, un aymara, un atacameño, un rapa nui, y un representante de la población indígena que vive en la Región Metropolitana, según lo estipulado en el Artículo 41 letra d), de la Ley Indígena.¹²⁹ Además de los representantes indígenas este organismo está compuesto por el Director Nacional de la CONADI, quien preside el Consejo, por los subsecretarios de los ministerios de la Secretaría General de Gobierno, Planificación y Cooperación, Agricultura, Educación y Bienes Nacionales. A estos se agregan tres consejeros designados por el Presidente de la República, aunque actualmente sólo dos de ellos están en funciones,¹³⁰ en tanto, el Fiscal de la Corporación actúa en cada sesión como secretario y Ministro de fe.

Asimismo la agencia gubernamental cuenta con un Gabinete, un Órgano de Auditoría Interna y una Fiscalía que dependen de la Dirección Nacional. Después tenemos a la Coordinación de Programas, que depende directamente de la Dirección Nacional, y que tiene a su cargo los departamentos de Administración y Finanzas, Recursos Humanos, Planificación y Control, Desarrollo Indígena, Cultura y Educación, Tierras y Aguas Indígenas. Finalmente encontramos a las nueve Unidades Operativas Territoriales, como se muestra en el organigrama institucional de la CONADI.

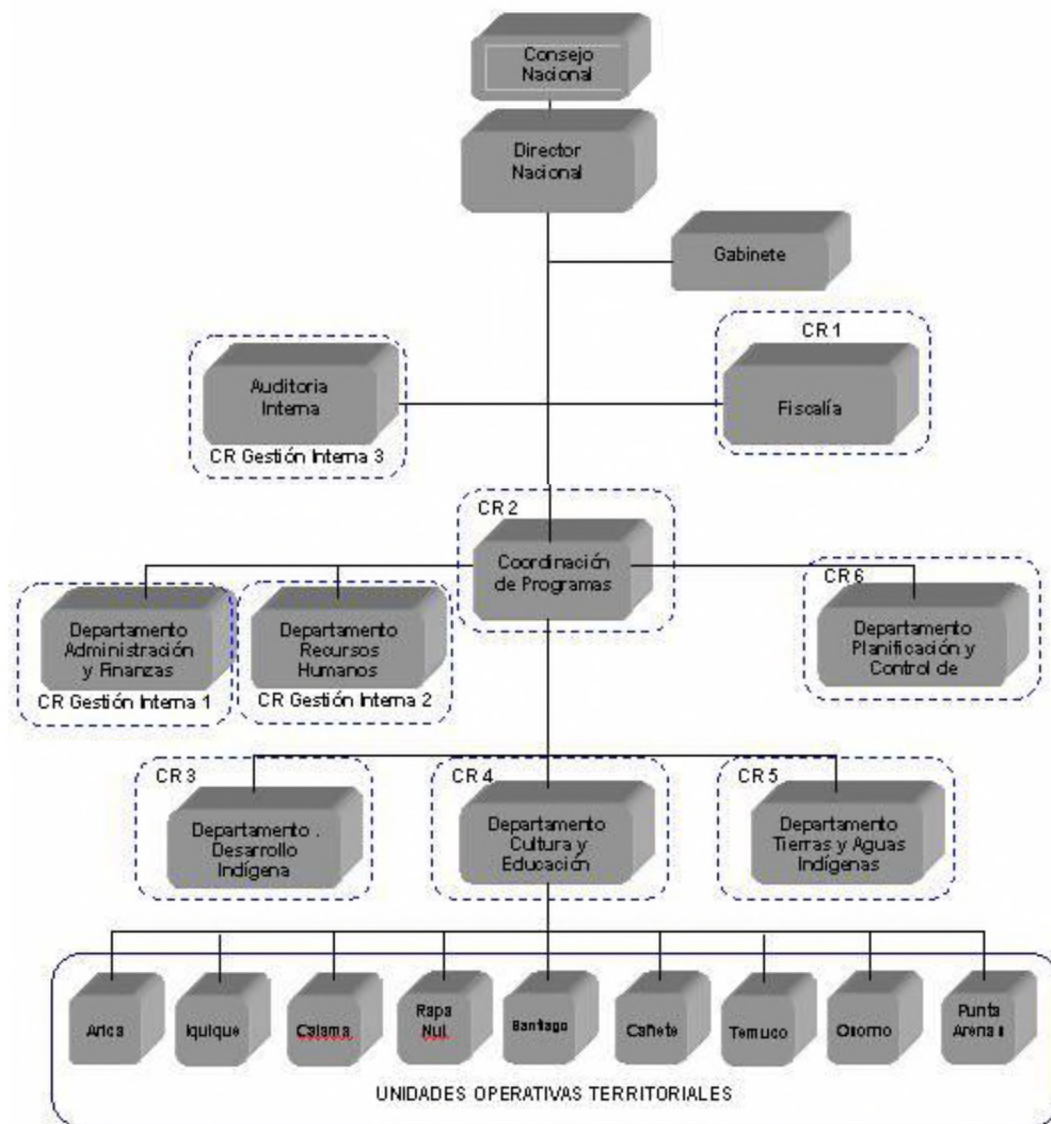
Figura II. Organigrama Institucional de la CONADI¹³¹

¹²⁸ <http://www.conadi.cl/mision.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹²⁹ O Ley 19,253. En adelante puede aparecer de las dos maneras.

¹³⁰ Ver <http://www.conadi.cl/consejo1.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹³¹ Fuente: <http://www.conadi.cl/organigramaintitucional.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.



La Ley 19.253 a través de la cual se crea la CONADI, también ordenó el surgimiento de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI's). Estas son definidas como espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la Administración del Estado deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios. Para el establecimiento de estas áreas se tiene que contar con las siguientes condiciones:¹³²

- Ser espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas
- Tener alta densidad de población indígena

¹³² Ver: <http://www.conadi.cl/adi.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

- Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas
- Homogeneidad ecológica
- Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de estos territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

Chile se encuentra organizado en trece regiones divididas en 51 provincias que a su vez se subdividen en 335 comunas.¹³³ En cinco de las trece regiones existen ocho ADI's que se encuentran localizadas en los extremos norte y sur del país y en la Isla de Pascua.

En el norte tenemos la I Región de Tarapacá donde se ubica el ADI *Jiwasa Orajé*, en la provincia de Iquique, ya que es un territorio que ha sido habitado desde tiempos ancestrales por aymaras y quechuas. Este sector alcanza una alta densidad de población indígena radicada en comunidades de las comunas de Colchane, Camiña, Huará, Pica y Pozo Almonte, con existencia de tierras de comunidades e individuos indígenas.

En la II Región de Antofagasta encontramos dos ADI's. La primera es la del Alto el Loa, que es un área habitada principalmente por atacameños y quechuas. Abarca a las comunas de Calama, San Pedro de Atacama y Ollagüe, ubicadas en la Provincia del Loa. En esta misma región tenemos el ADI de Atacama la Grande, ubicada en la actual comuna de San Pedro de Atacama, comprendida en la Cuenca del Salar de Atacama y el Altiplano Andino de la mencionada Región de Antofagasta, constituye un territorio habitado ancestralmente por comunidades indígenas de la etnia atacameña.

En la Isla de Pascua se encuentra el ADI del mismo nombre, ubicada en el área de *Te Pito o Te Hemua*. Territorio habitado desde el siglo V D.C. por la etnia Rapa Nui, con alta presencia hasta la fecha, siendo aproximadamente 3,791 personas. La Isla de Pascua, como se mencionó, pertenece a la V Región de Valparaíso.

Por otro lado encontramos dos Regiones sureñas con importante presencia de población indígena. La primera es la VIII Región del Bío Bío, en ella se encuentran dos ADI's, la primera es la del Alto Bío Bío compuesta por los valles de Queuco y Trapa Trapa y una sección del valle de cordillera del río Bío Bío. Éste ha sido un territorio habitado ancestralmente por comunidades mapuches-pehuenches, siendo aproximadamente el 73.4% del total de la población. La otra ADI es la del Lago Lleu Lleu comprendida en la cuenca

¹³³ Este país cuenta con territorio antártico que es considerado una comuna de la XII Región de Magallanes, mientras que todas las islas oceánicas (incluida la Isla de Pascua) están integradas a la V Región de Valparaíso.

de dicho lago hasta alcanzar el borde costero, donde se encuentran ubicadas las comunas de Cañete, Contulmo y Tirúa, constituye un territorio habitado ancestralmente por comunidades indígenas de la etnia mapuche, siendo el 15 % del total de la población de este grupo étnico en la Provincia de Arauco.¹³⁴

En la IX Región de La Araucanía hay dos ADI's. La primera es el área de Puel Nahuelbuta. Comprende las provincias de Cautín y Malleco, se trata de un territorio habitado ancestralmente y de manera continua por comunidades mapuche, actualmente ubicadas en las comunas de Galvarino, Chol-Chol, Lumaco, Purén, Traiguén y Los Sauces, que corresponden al 12.4% del total de la población mapuche regional. Finalmente encontramos a la ADI del Lago Budi, en la Comuna de Puerto Saavedra, ya que existen 37 comunidades indígenas asentadas en el sector que da nombre a esta ADI. La población indígena alcanza una alta densidad, siendo de un número total de 6, 245 personas radicadas en dichas comunidades.

La agencia gubernamental encargada de la creación de las ADI's es el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), a propuesta de la CONADI, según lo estipulado en el artículo 26, párrafo 2 de la Ley 19.253, siguiendo los criterios arriba mencionados. En el artículo 27°, se señala: “La Corporación, en beneficio de las áreas de desarrollo indígena, podrá estudiar, planificar, coordinar y convenir planes, proyectos, trabajos y obras con ministerios y organismos públicos; gobiernos regionales y municipalidades; universidades y otros establecimientos educacionales; corporaciones y organismos no gubernamentales; organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, y empresas públicas y privadas”.¹³⁵ De esta forma estas áreas se conciben como los espacios de focalización de políticas públicas coordinadas por el Estado pero con la participación de diferentes sectores sociales, incluyendo a la iniciativa privada.

Los objetivos específicos de las ADI's son “...respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades. Proteger las tierras indígenas. Velar por la adecuada explotación de estas tierras. Velar por el equilibrio ecológico de estas tierras”.¹³⁶ En la Ley Indígena se establece que el Estado tiene la obligación de tomar en cuenta las opiniones de las poblaciones indígenas, según lo estipula

¹³⁴ Ver: http://www.conadi.cl/8-a_region.htm, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹³⁵ <http://www.conadi.cl/adi.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹³⁶ <http://www.conadi.cl/adi2.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

el artículo 34. Sin embargo existe una limitante, ya que en tal artículo se considera sólo a las organizaciones reconocidas por el Estado, las que no tengan este reconocimiento quedan fuera del ejercicio de este derecho. Así, las comunidades que no acceden a registrarse ante el Padrón de la CONADI, no son consideradas para los programas gubernamentales. De igual forma se puede decir que este derecho no ha sido respetado de manera cabal por los gobiernos chilenos, como se pudo observar en el caso de la represa de RALCO.

La idea de la creación de las ADI's es que en el mediano plazo se conviertan en organismos que gestionen su propio desarrollo desde la perspectiva de los pobladores indígenas, acudiendo a diferentes fuentes de recursos, incluyendo los de la iniciativa privada. Lo anterior va de acuerdo con los principios y valores de la reforma del Estado en general y en específico en lo referente a la descentralización y el establecimiento de una nueva cultura de autogestión.

Programas ofrecidos por la CONADI

La forma en que opera la CONADI en las ADI's es preferentemente a través de los tres fondos arriba mencionados, sin embargo también es el instrumento del que se vale el gobierno central para implementar las iniciativas que van surgiendo al margen de tales fondos. Cabe mencionar que la CONADI no sólo atiende a las ADI's, también ofrece sus servicios a la población indígena que vive en la zona metropolitana, o en cualquier punto de la geografía de Chile que cuente con una oficina.

De esta forma son los tres fondos operativos los que ejecutan los planes, programas y proyectos en las poblaciones indígenas. Enseguida se muestran los objetivos y los servicios que da cada uno de estos fondos.

El *Fondo Nacional de Tierras y Aguas* tiene como objetivo el dar respuesta a las demandas de ampliación, protección y promoción de la adecuada explotación de las tierras y aguas de personas y comunidades.¹³⁷ Se creó para satisfacer las demandas de tierras y aguas de comunidades y personas indígenas y permitir el reconocimiento de la tierra como

¹³⁷ <http://www.conadi.cl/dptosinstitucionales.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

base de la cultura de los pueblos originarios de Chile.¹³⁸ Se trabaja con las siguientes herramientas:

- Subsidio a la aplicación del Artículo 20 letras a y b de la Ley Indígena 19.253.
- Subsidio para transferencia a Comunidades Indígenas de Inmuebles Fiscales.
- Subsidio al Saneamiento de Derechos de Aguas para Indígenas.
- Subsidio a la Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas.
- Subsidios para Obras de Riego y/o Drenaje para Indígenas.
- Saneamiento y Regularización de la Tenencia Indígena.
- Transferencia a la preinversión para el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

El *Fondo Nacional de Desarrollo* busca promover el desarrollo de las personas y comunidades de los Pueblos Indígenas de Chile. Para ello financia planes, programas especiales de desarrollo orientados a satisfacer las necesidades productivas y condiciones de vida de las familias, comunidades y organizaciones indígenas de este país.¹³⁹ La operacionalización de este fondo cuenta con los siguientes programas:

- Subsidio a Estudios de preinversión para el Desarrollo Indígena.
- Fomento a la Economía Indígena Urbana y Rural.
- Subsidios de Apoyo a la Gestión Social Indígena.

Finalmente tenemos el *Fondo Nacional de Educación y Cultura* que tiene por objetivo el dar respuesta a las demandas de conservación y desarrollo del patrimonio cultural indígena y el establecimiento de las bases educacionales para la educación intercultural bilingüe, en el beneficio de las nuevas generaciones y proyecciones de los Pueblos Indígenas de Chile.¹⁴⁰ Entre sus actividades se cuenta la de promover el respeto y reconocimiento de las culturas e idiomas indígenas, el apoyo a profesionales indígenas a través de postítulos y posgrados y el financiamiento de la residencia estudiantil de indígenas a nivel superior.

Los programas que ofrece son los siguientes:

¹³⁸ <http://www.conadi.cl/ftierra.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹³⁹ <http://www.conadi.cl/dptosinstitucionales.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

¹⁴⁰ <http://www.conadi.cl/dptosinstitucionales.htm>, consultado el 5 de agosto de 2006.

- Manejo y Protección del Patrimonio Cultural Indígena.
- Subsidio a la Capacitación y Especialización de Indígenas.
- Difusión y Fomento de las Culturas Indígenas.
- Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Intercultural Bilingüe.
- Subsidio a la Residencia para alumnos Indígenas a Nivel Superior.

El análisis del grado de coherencia entre el esquema de operación de las políticas dirigidas a la población indígena en Chile con los cuatro elementos de la política social neoliberal expuestos por Duhau (2001), muestra los siguientes resultados:

Cuadro 4. Similitudes entre las características de las políticas neoliberales y las políticas dirigidas a la población indígena en Chile

Política neoliberal	Forma de operación en Chile
Participación de diversos agentes	Tanto la CONADI, como el Programa Orígenes involucran la participación de diversas agencias gubernamentales (transversalidad) y de otro tipo de organizaciones como consultoras u organizaciones no gubernamentales (ONG's).
Cofinanciamiento	Los programas están diseñados de tal forma que el financiamiento viene de diversas agencias, y se incluye, de forma importante, la aportación de los beneficiarios.
Competencia entre prestadores de servicios	La forma en que se operan los programas que involucran la prestación de servicios profesionales incluye la organización de licitaciones para determinar a quiénes se les otorgará la ejecución de un determinado proyecto.
Principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación por medición de efectos, prioridad a los más necesitados, compensación de desventajas	El esquema general de las políticas sociales implementadas por el gobierno chileno cumple con estos principios, especialmente a partir del periodo democrático de los noventa.

Elaboración a propia.

Los resultados de la tabla nos indican que existe coherencia entre los esquemas del modelo neoliberal y las políticas sociales en Chile. Esto no debe sorprendernos ya que, como vimos anteriormente, cuando se creó la agencia que atendería las demandas de los pueblos indígenas, gran parte de los esquemas neoliberales estaban ya instalados en el tejido gubernamental. Son notorios dos elementos importantes dentro del modelo neoliberal: la tendencia a involucrar cada vez más activamente al sector privado en la operación de programas gubernamentales y el alto grado de interés que existe por la formación de capital social y humano, es decir, la formación de gestores que puedan conducir los proyectos de desarrollo productivo. En este sentido se pone énfasis en la

necesidad de formar líderes, intelectuales y técnicos capaces de lograr insertar a sus comunidades en la dinámica del mercado, lo que se oculta bajo un discurso que pondera a la conservación y promoción de la cultura indígena como uno de los grandes objetivos.

México, información general y turismo

México, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, es un país que se ubica entre la parte norte y centro del Continente Americano. Limita al norte con los Estados Unidos de América; al este con el golfo de México y el mar Caribe; al sureste, con Belice y Guatemala, y al oeste con el Océano Pacífico. La superficie del territorio es de aproximadamente dos millones de kilómetros cuadrados. El país está compuesto por 32 entidades federativas, o estados, y un Distrito Federal, que es la capital.

Según el Censo de Población y Vivienda del 2005, la población de México entonces era de un total de 103'263,388 habitantes, de los cuales 50'249,955 eran hombres y 53'013,433 mujeres.¹⁴¹ La población indígena representaba el 9.8% del total,¹⁴² una proporción menor en 0.7% con respecto a la del 2000 (por primera vez en 55 años se reporta de esta manera una inflexión del crecimiento de la población indígena).¹⁴³

Cuadro 5. Población indígena en México, comparación entre 2000 y 2005¹⁴⁴

Población	2000	Porcentaje	2005	Porcentaje
Total México	97'483,412	100%	103'236,388	100%
Población indígena	10'253,627	10.5%	10'103,571	9.8%
Hombres indígenas	5'125,576	50.3% ¹⁴⁵	4'959,484	49.1%
Mujeres indígenas	5'101,051	49.7%	5'144,087	50.9%

¹⁴¹ http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_v2/MDXQueryDatos.asp, consultado el 28 de marzo de 2010.

¹⁴² Cabe mencionar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía considera indígenas a las personas de cinco años o más que hablan alguna lengua originaria. Asimismo, se considera a los miembros de los hogares cuyos jefes hablan una lengua indígena.

¹⁴³ http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis_resultados_2005.pdf, consultado el 28 de marzo de 2010.

¹⁴⁴ Tomada de: http://www.cdi.gob.mx/cedulas/sintesis_resultados_2005.pdf, consultado el 28 de marzo de 2010.

¹⁴⁵ El porcentaje de hombres y mujeres indígenas es en relación al total de población indígena, no al total de la población en México.

Los grupos étnolingüísticos son diversos, ascienden a un número aproximado de 62 (Navarrete, 2008: 9), siendo los nahuas el grupo más amplio y extendido en el territorio mexicano.

Cuadro 6. Principales grupos indígenas de México

Grupo	Población (de 5 años y más)
Nahuas	2'445,969
Maya	1'475,575
Zapoteco	777,253
Lenguas Mixtecas	726,601
Otomí	646,875
Totonaca	411,266
Tzoltzil	406,962
Tzeltal	384,074
Mazahua	326,660
Mazateco	305,836
Purépecha ¹⁴⁶	202,884

Fuente: CDI, 2000¹⁴⁷

La economía de México es considerada una de las más fuertes de América Latina, sólo después de Brasil. Al igual que en Chile, la distribución desigual de la riqueza prevalece en este país. Las fuentes de ingresos más importantes son el petróleo, las remesas¹⁴⁸ y el turismo, aunque también la agricultura es importante.

México es un país tradicionalmente turístico que atrae a visitantes de casi todo el mundo. Si se considera la afluencia de turistas, que ascendió a 21.4 millones en 2006, ocupa el octavo lugar a nivel mundial.¹⁴⁹ En 2005, el turismo contribuyó con el 5,7% de los

¹⁴⁶ Aunque hay otros grupos más numerosos que los purépechas, después de los mazatecos, se incluyen en la tabla debido a que es el grupo al que corresponde el estudio de caso que se presenta en esta tesis.

¹⁴⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, (2000), *Lenguas indígenas de México*, en: http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=660, consultado el 3 de noviembre de 2006.

¹⁴⁸ Dinero enviado por los migrantes que trabajan fuera de México, especialmente en Estados Unidos.

¹⁴⁹ Ver: UNWTO (2007). *UNWTO Tourism Highlights, Edition 2007*. World Tourism Organization. En: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/highlights_07_eng_hr.pdf, consultado el 14-06-2008.

ingresos nacionales provenientes de la exportación de bienes y servicios, y representó el 14,2% de los empleos directos e indirectos de la economía mexicana (SECTUR, 2006). Tanto por su ubicación geográfica, como por la composición geográfica, climática y cultural de su territorio, México tiene una infinidad de atractivos, entre los que destacan las diferentes zonas arqueológicas, sobre todo las del Sureste. Las playas, que son abundantes a lo largo del territorio nacional, son uno de los destinos más solicitados por los turistas nacionales e internacionales. Por su parte, las ciudades coloniales, el arte, los paisajes rurales, incluso el turismo religioso, atraen a un sinnúmero de personas.

Al igual que en Chile, el turismo étnico (rural, cultural) ha cobrado relevancia en las últimas décadas. Las empresas comunitarias proliferan y las agencias gubernamentales, específicamente la CDI, promueven y financian este tipo de emprendimiento.¹⁵⁰ El estado de Michoacán, donde se realizó parte del trabajo de campo para esta tesis, ha destacado en esta área del turismo desde tiempos tempranos. La realización del Primero Congreso Indigenista en 1940, sus paisajes privilegiados, la viva cultura purépecha y el cine mexicano han contribuido para que esta región sea reconocida a nivel internacional.

Estructura organizacional del Estado Mexicano

México, a diferencia de Chile (que es un Estado Unitario), es una República Federal. Existen tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Mientras que el poder judicial se ejerce mediante una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Por su parte, el poder ejecutivo es otorgado al presidente de la república, quien cuenta con un gabinete que se compone tanto por secretarías de Estado, como por otro tipo de agencias gubernamentales.

Además de 18 secretarías de Estado, el gabinete del presidente de la república se compone por una serie de organismos entre los que encontramos desde institutos, coordinaciones, comisiones, hasta empresas paraestatales. Dentro de estas agencias gubernamentales tenemos a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (como ya se mencionó) creada en el año 2003 mediante la Ley la Comisión

¹⁵⁰ Ver la página web: <http://www.cdi.gob.mx/>

Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que abrogó la ley de creación del Instituto Nacional Indigenista.

La CDI, estructura organizacional y líneas de acción

La transformación del INI a CDI se dio a partir del 5 de julio del 2003. Uno de los cambios más significativos de este organismo fue su autonomía administrativa, ya que la figura del INI estaba bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo Social. Bajo el actual esquema la CDI depende directamente del ejecutivo federal. El hecho de que la CDI sea una agencia gubernamental autónoma implica que está descentralizada, no sectorizada. Tiene una personalidad jurídica y un patrimonio propios. Posee autonomía operativa, técnica y presupuestal. La misión que le es otorgada a esta comisión es la de “Orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁵¹

La estructura que tiene esta organización parte de una Dirección General, la Unidad de Planeación y Consulta, la Unidad de Coordinación y Enlace, la Coordinación General de Administración y Finanzas, la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el Área de Asuntos Internacionales, el Área de Innovación y Mejora y las delegaciones estatales.

Como antes se mencionó, la división política del territorio mexicano se constituye por un Distrito Federal (la capital) y 32 estados, subdivididos en municipios. La operación de la CDI se basa en estas divisiones estatales, por tanto cuenta con delegaciones que atienden a los estados de México donde existe población indígena. Cada Delegación Estatal tiene cierta autonomía en la forma de operar los programas, siempre y cuando se apeguen a lo estipulado en los manuales operativos oficiales.

Para lograr una cobertura óptima en la atención a las poblaciones indígenas los Estados se han dividido en regiones, por tanto, las delegaciones estatales cuentan con Unidades Operativas que sirven de enlace entre las poblaciones usuarias de los servicios y la Comisión. Tales Unidades Operativas son llamadas Centros Coordinadores, y su

¹⁵¹ http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1, consultado el 5 de agosto de 2006.

principal función es mantener el contacto directo con las poblaciones atendidas para así llevar a cabo la aplicación de los diferentes programas ofrecidos por la CDI. En total la Comisión cuenta con 24 delegaciones estatales y 110 Centros Coordinadores.

La CDI también tiene un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México, 28 Centros Regionales, 1,085 albergues escolares y un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas que cuenta con 20 emisoras operando en 15 estados.

La CDI cuenta con un Consejo Consultivo que es un “órgano de consulta y vinculación de los pueblos indígenas con la sociedad”,¹⁵² cuyo objetivo es: “Analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión, sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas”.¹⁵³ Por ley este órgano debe formarse con una mayoría de representantes indígenas, que ahora son 123, a los que se suman seis representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, doce representantes de organizaciones sociales, siete representantes de las Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y de Senadores, y los 32 gobernadores de los Estados del país.

Se presume que el proceso para elegir a los representantes indígenas se realiza mediante una elección democrática en cada región, sin embargo, de las personas entrevistadas para este trabajo en el estado de Michoacán, muy pocas tenían conocimiento de la existencia de este Consejo, y ninguna recordó haber participado en alguna elección para representante ante el mismo. Lo anterior apunta a la posibilidad de que tales representantes son elegidos en forma discrecional, lo que podría restar legitimidad a este organismo.

Las funciones de la CDI son las siguientes:

- Apoyar y colaborar con las dependencias federales para la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones
- Coordinar con gobiernos estatales y concertar con los sectores sociales y privado para instrumentar programas y acciones

¹⁵² Información disponible en la página web de la CDI: http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=669, consultado el 13 de julio de 2006.

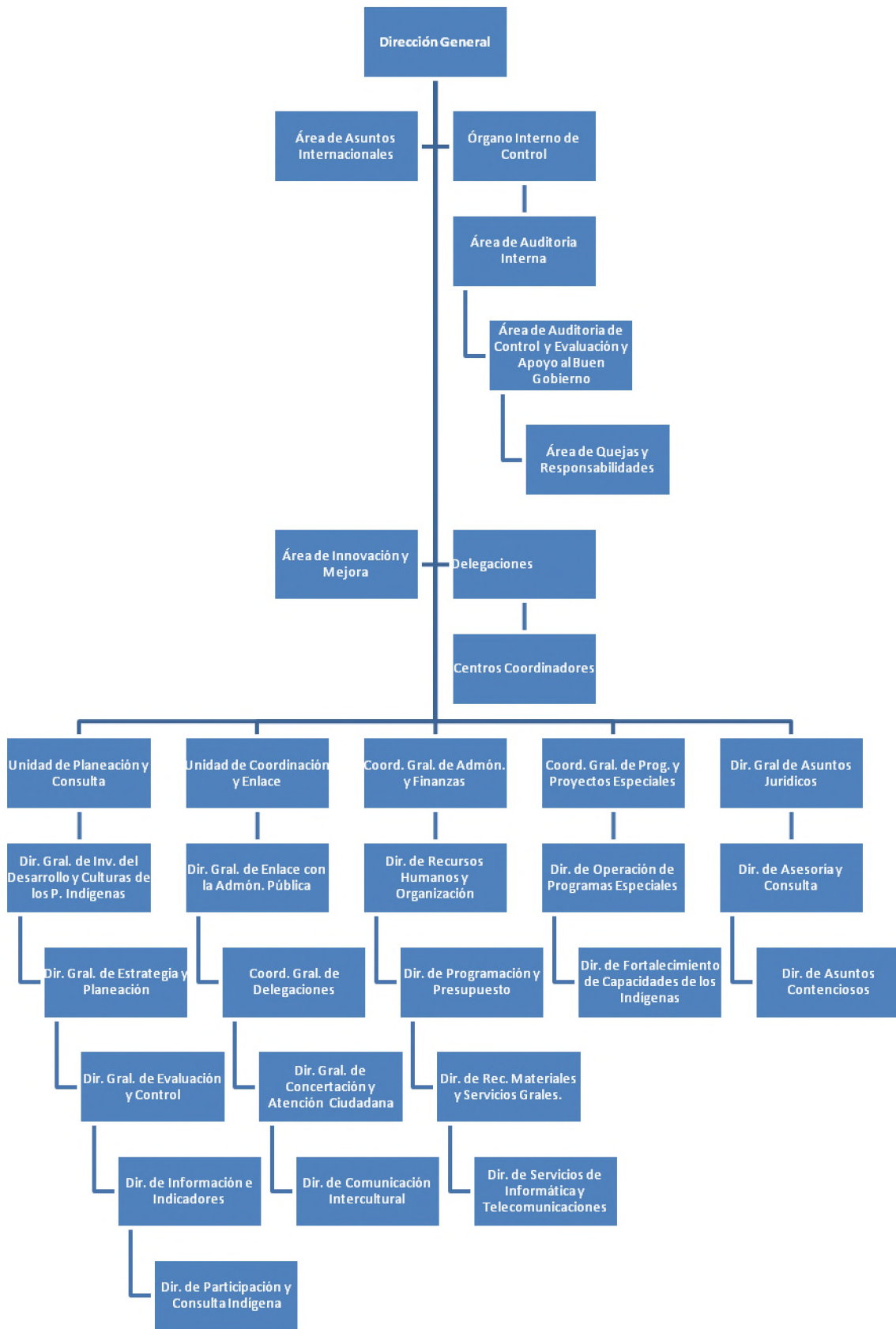
¹⁵³ Información disponible en la página web de la CDI: http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=669, consultado el 13 de julio de 2006. Cabe destacar que este consejo es de carácter consultivo, a diferencia del de Chile, que es la autoridad máxima.

- Diseñar y operar un sistema de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Realizar investigaciones y estudios
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando esto no corresponda a las atribuciones de otras dependencias
- Desarrollar esquemas de capacitación para mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.
- Proponer y promover las medidas que se requieren para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵⁴

Figura III. Organigrama de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas¹⁵⁵

¹⁵⁴ http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1, consultado el 6 de agosto de 2006.

¹⁵⁵ Fuente: <http://www.cdi.gob.mx/>, consultada el 5 de agosto de 2006.



Programas ofrecidos por la CDI

La CDI cuenta con nueve programas, ocho para usuarios en general y uno para la región de la Península de Yucatán. Tales programas son los siguientes:

Infraestructura Básica, que intenta colaborar con el desarrollo de los pueblos indígenas a través de la ejecución de obras de infraestructura.

Programa de Albergues Escolares Indígenas que brinda apoyo de hospedaje y alimentación a niños indígenas en cuyas localidades no se cuenta con escuelas.

Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas que busca impulsar y financiar la ejecución de proyectos de organización productiva para mujeres mediante la promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social.

Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, trata específicamente de apoyar las iniciativas que impulsen la preservación, recuperación e innovación del patrimonio cultural a través del financiamiento de proyectos presentados por individuos, organizaciones y comunidades indígenas.

Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia, mediante el cual se apoyan proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y el impulso de actividades de procuración de justicia, a través de la transferencia de recursos financieros a organizaciones civiles y comunitarias con personalidad jurídica mediante mecanismos de corresponsabilidad.

Programa de Ecoturismo en Poblaciones Indígenas que pretende apoyar iniciativas para la formación de empresas de servicios turísticos que ofrezcan fuentes alternativas de ingresos a las familias indígenas. Lo anterior se hace mediante el financiamiento de proyectos turísticos que fomenten la revaloración de los recursos naturales y culturales, así como la conservación de los mismos. También se ofrece apoyo mediante la capacitación de las personas que operan empresas turísticas con el fin de que eleven la calidad de sus productos y servicios, además de promover su participación en foros, talleres, eventos, encuentros regionales y el intercambio de experiencias. Asimismo se apoya la instrumentación de diversas estrategias para la difusión y promoción de los proyectos que ya operan.

*Programa de los Fondos Regionales Indígenas (FRI)*¹⁵⁶ está orientado a atender las necesidades de financiamiento de las organizaciones indígenas para llevar a cabo actividades productivas. La intención es fomentar los procesos productivos comunitarios que impacten de manera positiva a las economías de las comunidades indígenas. Se trata de financiar y apoyar la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local o regional, que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas. De igual forma se pretende fortalecer la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en su desarrollo, generando procesos corresponsables y autogestivos, que les permitan elevar sus niveles económicos y sociales.

Una de las características sobresalientes del programa de los Fondos Regionales, es que deja a las organizaciones indígenas el manejo y administración de los mismos. La estructura que siguen éstos es similar a la de los ejidos y comunidades indígenas. Cada Fondo Regional cuenta con una Asamblea General de Delegados, que son los representantes de las organizaciones productivas que conforman tal fondo, siendo ésta el órgano máximo de decisión. Asimismo existen un Consejo Directivo y una Contraloría Social del Fondo, que son los órganos de gobierno del mismo. Estos últimos se encargan de administrar los recursos fiscales destinados al financiamiento de actividades productivas, así como la reinversión de los recursos provenientes de las recuperaciones, de conformidad con las Reglas de Operación. La idea es que cada fondo se constituya como una organización con patrimonio propio, así como con su propia figura jurídica. Actualmente estos fondos se encuentran en diferentes etapas de consolidación.

Programas como los FRI son claves para entender cómo se van modificando las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Si bien la CDI sigue teniendo cierta injerencia en los Fondos Regionales, la tendencia apunta a que cada uno de estos llegue a ser autónomo administrativa, jurídica y patrimonialmente. Por tanto es posible afirmar que se trata de una de transición, que sirve para sentar las bases culturales para las modificaciones que conlleva el cambio de modelo en el ejercicio de la ciudadanía.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Cuyo antecedente son los Fondos Regionales de Solidaridad que se implementaron en tiempos del INI, como ya se mencionó.

¹⁵⁷ Más adelante se abundará sobre este tema, ya que se presenta brevemente el caso de los Fondos Regionales de Pátzcuaro.

Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi), intenta atender a los productores que, por un motivo u otro, no tienen acceso a los programas en materia de proyectos productivos que ofrece la CDI. Es un instrumento que se ejecuta en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con otras dependencias o entidades federales.

Finalmente tenemos el *Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán* que es el único de carácter regional en la CDI. Surge en 1995 cuando el gobierno mexicano y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola firmaron un convenio de cofinanciamiento para este programa. Empezó a operar en 1998 con un proyecto piloto en el cual se consideraba un aumento gradual de acciones y cobertura, orientadas a la transferencia de funciones y a la creación de un mercado de servicios con amplia participación de los beneficiarios. La CDI es la responsable de la operación del programa y de la conducción global de las acciones, la administración y aplicación de los recursos y la ejecución directa de las partes que lo integran.

Como se puede apreciar, una de las líneas importantes de este programa es la transferencia de ciertas funciones a los beneficiarios, así como el fortalecimiento de los FRI que de igual forma tienden a poner en manos de las organizaciones indígenas el manejo y búsqueda de sus propios recursos. Lo anterior nos indica que ambos programas están diseñados en función del cambio de modelo de Estado.

El discurso que sirvió de justificación para el cambio de INI a CDI coincide con la estrategia de los defensores del neoliberalismo, quienes se escudan en la necesidad de hacer innovaciones, o de modernizarse en *pro* de alcanzar los estándares exigidos por el libre mercado. También resalta el parecido de los nombres de las agencias especializadas en pueblos indígenas en Chile y en México, ambas apuestan por el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Asimismo ambos organismos ponen el acento en la formación de recursos humanos que sean capaces de promover y practicar la participación y la autogestión, y en la necesidad de implementar planes de desarrollo a través de los cuales se aprovechen los recursos, ya sea de los territorios o de la cultura indígena. Pero veamos cómo resulta el cuadro comparativo entre los esquemas operativos de la CDI y las características de las políticas sociales neoliberales propuestas por Duhau (2001).

Cuadro 7. Similitudes entre las características de las políticas neoliberales y las políticas dirigidas a la población indígena en México

Política neoliberal	Forma de operación en México
Participación de diversos agentes	A partir del periodo de Salinas las políticas dirigidas a comunidades rurales tienen como objetivo crear una estructura institucional a través de la cual se puedan canalizar y promover las intervenciones de diferentes actores en la aplicación de programas. En el caso específico de la CDI, se trabaja bajo el modelo de la transversalidad y existen programas que alientan la participación de organismos no gubernamentales y/o del sector privado, como consultoras. Una de las áreas privilegiadas para la transferencia de recursos a otros organismos es la jurídica.
Cofinanciamiento	A diferencia de lo que sucedía en el modelo de Estado Popular, los nuevos lineamientos de la política social en México, tienen como requisito que los beneficiarios aporten recursos económicos, en la lógica de promover una nueva educación en los beneficiarios para que valoren los proyectos que emprenden. ¹⁵⁸ También el municipio debe aportar su parte para los proyectos.
Competencia entre prestadores de servicios	La incorporación de organismos de la iniciativa privada y de la sociedad civil, supone la existencia de mecanismos para regular la toma de decisiones, como las licitaciones. En México se promueve desde el Estado un proceso de formación de organismos prestadores de servicios como consultoras u organizaciones no gubernamentales.
Principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación por medición de efectos, prioridad a los más necesitados, compensación de desventajas	El periodo de Carlos Salinas fue clave en la implementación de este tipo de políticas. El PRONASOL, su programa maestro, se enfocó en la atención a los sectores que viven en extrema pobreza. Asimismo, en el caso de la CDI, podemos ver que sus programas tienen como requisito que las localidades beneficiarias se encuentren dentro de lo que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) consideran como de alta marginación. ¹⁵⁹

Lo que nos muestra el cuadro anterior es que las políticas dirigidas a los pueblos indígenas alcanzan un alto grado de coherencia con los postulados del modelo neoliberal. El periodo en que se acentúan los cambios estructurales es en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), teniendo continuidad en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000) y dando como resultado la transformación del INI a CDI en la administración de Vicente Fox (2000-2006) en el año de 2003. Aunque el proceso data de finales de los ochenta, algunos de los mecanismos que implican las políticas neoliberales han encontrado trabas para instalarse en las agencias gubernamentales. Tal es el caso de la coordinación de los diferentes agentes que supone una política de este tipo, ya que en la mayoría de los casos los organismos gubernamentales no han tenido la capacidad de orquestar

¹⁵⁸ El caso de Alianza para el Campo (que surgió en 1993, el último año del periodo de Salinas y se le dio fuerza en el de Zedillo) ilustra este hecho.

¹⁵⁹ Más información sobre los programas de la CDI se puede encontrar en su página web: <http://www.cdi.gob.mx>.

eficientemente ni siquiera las acciones de gobierno en las poblaciones de su interés.¹⁶⁰ Asimismo los valores de la competencia entre prestadores de servicios, muchas veces se ve limitada por una cultura de compadrazgo y nepotismo ampliamente arraigada en este país.

Análisis comparado entre la CDI y la CONADI

Como pudimos observar en la información que arriba se presenta, las políticas públicas dirigidas a las poblaciones indígenas en Chile y en México han pasado por diferentes etapas. Para los gobiernos mexicanos ha sido motivo de ocupación desde una etapa que podríamos llamar temprana en relación a los procesos que se han vivido en Chile. Sin embargo las diferencias culturales e históricas que habían conducido por diferentes caminos las acciones de estos gobiernos se tornaron borrosas en las décadas pasadas, debido a que en ambos países la ola neoliberal ha sido bien acogida por las elites gobernantes. La tendencia a la homogeneización es cada vez más evidente. A pesar de que el proceso no es sincrónico, las estructuras gubernamentales, los objetivos y las lógicas de acción implícitas en las políticas públicas de estos países alcanzan una alta coherencia en relación a lo que Duhau nos plantea como características de las políticas neoliberales. En este apartado se presenta un ejercicio en el que se comparan las características del tipo de políticas que actualmente son ejecutadas por los gobiernos de Chile y México poniendo especial énfasis en las políticas dirigidas a las poblaciones indígenas.

Características de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en Chile y en México

Como ya se ha mencionado, Chile es el primer país donde se implementaron las políticas neoliberales. El modelo fue impuesto en forma violenta durante el periodo de la dictadura de Pinochet, a mediados de la década de los setenta. En México este proceso comenzó en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988) teniendo continuidad en los gobiernos que lo sucedieron hasta el momento actual. La gradualidad con la que se han

¹⁶⁰ Como lo señala Fernando Ortiz, delegado de la CDI-Michoacán, en entrevista realizada por Guadalupe Ortiz, el 29 de junio de 2005, en Morelia Michoacán.

desarrollado las transiciones es diferente.¹⁶¹ En Chile fue posible aplicar este modelo en forma expedita, debido a que el régimen dictatorial no daba lugar a las voces disidentes. En México las reformas han sido motivo de diversas controversias en las cámaras y han motivado diversas movilizaciones de los sectores sociales afectados. Sin embargo el proceso ha sido alentado y ejecutado por los gobernantes en turno, en la medida en que el marco jurídico se los ha permitido. Las principales características de la reforma del Estado al estilo neoliberal se encuentran vigentes en las estructuras gubernamentales de México, y se sigue en la búsqueda de las reformas que contribuyan a generar las condiciones óptimas para el funcionamiento del libre mercado. Por tanto en estos países, Chile y México, se viven procesos distintos; pero que están dirigidos hacia los mismos fines.

Enseguida se muestra un cuadro comparativo entre las formas en que se operan las políticas sociales en Chile y en México, tomando en consideración las características propuestas por Duhau (2001).

Cuadro 8. Similitudes entre los esquemas de aplicación de política dirigida a poblaciones indígenas en Chile y en México

Política neoliberal	Forma de operación en Chile	Forma de operación en México
Participación de diversos agentes	Desde el surgimiento de la CONADI en 1993, tuvo como función el coordinar las acciones gubernamentales en las áreas con población indígena. El Programa Orígenes también tiene esta función, y ambos involucran la participación de las diferentes agencias gubernamentales y de otro tipo de organizaciones como consultoras u ONG's.	A partir del periodo de Salinas (1988-1994) las políticas dirigidas a comunidades rurales tienen como objetivo crear una estructura institucional a través de la cual se puedan canalizar y promover las intervenciones de diferentes actores en la aplicación de programas. En el marco de la CDI existen programas que alientan la participación de ONG's y/o del sector privado, como consultoras.
Cofinanciamiento	La mayoría de los programas están diseñados de tal forma que el financiamiento viene de diversas agencias, y se incluye la aportación de los beneficiarios.	Los nuevos lineamientos de la política social en México tienen como requisito que los beneficiarios aporten una cantidad, en la lógica de promover una nueva educación en los beneficiarios para que valoren los proyectos que emprenden y se logren introducirse a la lógica de mercado. Asimismo los municipios deben aportar una parte del financiamiento para los proyectos.
Competencia entre prestadores de servicios	La forma en que se operan los programas que involucran la prestación de servicios profesionales incluye la organización de	En México se promueve un proceso de formación de organismos prestadores de servicios como consultoras u ONG's.

¹⁶¹ En el caso de Chile la transición hacia el neoliberalismo fue violenta, mientras que en México cabría dentro de lo que se ha considerado una estrategia de *shock*, (ver Calcagno, 2001: 76).

	licitaciones para determinar a quiénes se les otorgará la ejecución de un determinado proyecto.	Asimismo los nuevos marcos institucionales ofrecen herramientas para la regulación de la competencia entre estos.
Principios de: focalización, subsidio a la demanda, evaluación por medición de efectos, prioridad a los más necesitados, compensación de desventajas	El esquema general de las políticas sociales implementadas por el gobierno chileno cumple con estos principios, especialmente a partir del periodo democrático de los noventa.	El periodo de Carlos Salinas fue clave en la implementación de este tipo de políticas. El PRONASOL, es el programa maestro a través del cual se articuló la estructura institucional que atiende las necesidades de los que viven en extrema pobreza. También en el caso de la CDI podemos ver que sus programas se enfocan en comunidades que se consideran como de “alta marginación”.

El cuadro anterior nos permite apreciar que las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en ambos países siguen lineamientos similares, a pesar de la distancia temporal que existe en la aplicación del modelo en un país y otro. La “ventaja” temporal que tiene Chile con respecto a México, se expresa en ámbitos como el de los esquemas de la competencia entre prestadores de servicios. Mientras que en Chile las asociaciones de profesionistas que ofrecen sus servicios a las agencias gubernamentales es una práctica muy común, en México es un esquema relativamente reciente. En Chile incluso encontramos casos en los que organizaciones indígenas que se crearon con fines políticos, ahora desempeñan labores de consultaría, prestando sus servicios a la CONADI, al Programa Orígenes, o incluso a organismos internacionales. La lógica del trabajo por proyectos se encuentra perfectamente instalada en el mundo de profesionistas en este país. Esta situación ha sido posible gracias a la flexibilidad laboral inherente a las políticas neoliberales.

Otro de los temas que amerita una reflexión es el del cofinanciamiento. En las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de un país y otro se encontró que los temas a los que les dieron prioridad eran diferentes. Mientras que los chilenos fueron más autocríticos en el sentido de que hablaron sobre los errores que se han cometido en el país con respecto al tratamiento de la cuestión indígena, los mexicanos dieron mucho énfasis a la necesidad de desarraigar la visión del gobierno como el proveedor de recursos en las comunidades indígenas. Este discurso fue reproducido en la localidad indígena que se tomó como caso de estudio, defendiendo la idea de que la gente también tiene que cooperar en la inversión de los proyectos para que estos sean valorados. Sin embargo, también

argumentaron que sigue persistiendo en mucha gente de las comunidades la idea de que el gobierno tiene que “regalar” los recursos. Ello nos indica que mientras en México se transita a un cambio de visión sobre el Estado, en Chile las preocupaciones serían otras debido a que la gente dejó de ver a éste como proveedor a lo largo de casi tres décadas de neoliberalismo.

La participación de diversos agentes en la implementación de las políticas públicas es otro tema de reflexión. Si bien las estructuras institucionales de las agencias gubernamentales en ambos países tienden a favorecer esta característica, aceptando la colaboración de organismos internacionales, del sector privado y de las organizaciones civiles, su misión de coordinar las acciones dirigidas a un sector de la población específico no ha alcanzado la eficiencia deseada. Si tomamos el caso de las agencias especializadas en materia indígena diremos que en ambos países los funcionarios se quejaron de no ser tomados en cuenta por otras agencias gubernamentales. Asimismo declararon estar haciendo los mismos trabajos que otras dependencias de gobierno. Por ejemplo en Chile los funcionarios de la CONADI argumentaron que el Programa Orígenes estaba desarrollando labores que le corresponden a la primera, y que, asimismo, tal programa recibe un presupuesto más elevado que la corporación.

El cuadro anterior junto con las reflexiones presentadas nos ofrece una perspectiva de las características de las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas en general, pero qué pasa si analizamos específicamente a las agencias especializadas en esta materia. Para ello propongo partir con el siguiente cuadro comparativo entre la CONADI y la CDI, y después continuaré con una serie de reflexiones que abordarán los rubros presentados en él.

Cuadro 9. Comparación de las características de las agencias especializadas en materia indígena en Chile y en México

Rubro	CONADI	CDI
Marco Jurídico	Ley 19.253 aprobada en 1993, esta ley crea la CONADI. No reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en Chile. Ratificación del Convenio 169 de la OIT el 15 de septiembre de 2008.	Ley Indígena aprobada en 2001. Ley de la CDI aprobada en 2003, ésta deroga a la del INI. Reconocimiento de los pueblos indígenas de México a nivel constitucional. Ratificación del Convenio 169 de la OIT el 5 de septiembre de 1990.
Ubicación en la estructura del	Depende del MIDEPLAN	Órgano autónomo administrativa y patrimonialmente que depende directamente del Poder Ejecutivo

Estado		
Órgano de Gobierno	El Consejo Directivo integrado por representantes indígenas y de gobierno y presidido por el Director de la CONADI	Dirección General de la CDI
Objetivos	Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios.	La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo • Cultura • Educación • Tierras y Aguas 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo • Cultura • Educación • Ecoturismo • Apoyo jurídico
Unidades de enfoque	Áreas de Desarrollo Indígena	Regiones de influencia de los Centros Coordinadores

Conclusiones

Para finalizar este capítulo, presento algunos comentarios acerca de las diferencias y similitudes entre las agencias aquí estudiadas, con respecto a los tópicos de interés que serán descritos a continuación:

a) Marco jurídico

En el ámbito jurídico existen grandes diferencias entre México y Chile con respecto a la población indígena. El primero de ellos es que mientras en México existe un reconocimiento de los pueblos indígenas a nivel constitucional, en Chile no se ha podido lograr este reconocimiento. Otra diferencia importante es la relativa a la ratificación del Convenio 169 de la OIT. En México fue ratificado en el periodo de Carlos Salinas, el 5 de septiembre de 1990, mientras que en Chile lo ha ratificado 18 años después, pasando por un proceso tortuoso en el Congreso para ello. Sin embargo el hecho de que no exista reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, así como la controversial

ratificación del Convenio 169 de la OIT,¹⁶² han sido motivo de amplias discusiones, sobre todo a partir de que en el contexto de la transición a la democracia de abrieron oportunidades para incluir estos puntos en la agenda política del país.

Por contraste existen dos similitudes. La primera es la referente al hecho de que en ambos países las legislaciones existentes en materia indígena se consideran limitadas tanto por los especialistas en el tema, como por la mayoría de los líderes de las organizaciones indígenas. En los dos casos estas leyes se aprobaron después de largos procesos de negociaciones entre representantes de movimientos indígenas, en Chile principalmente mapuches y en México zapatistas. Sin embargo en ninguno de estos casos se logran avances en temas claves como el de la autonomía, por ejemplo.

b) Características del órgano de gobierno

A pesar de que en la CDI existe un Consejo con características similares al de la CONADI, el de la CDI tiene carácter consultivo, por lo que no se toman decisiones en éste. Asimismo en la CDI no se convoca abiertamente a elección de representantes ya que se hace de manera discrecional.

Cabe mencionar que en México sólo en escasas ocasiones se le ha dado el cargo de director a una persona de origen indígena, mientras que en Chile la CONADI ha sido encabezada repetidamente por indígenas, pero ello no garantiza la procuración de la atención y respeto a las demandas de este sector social.

c) Líneas de acción

Las líneas de acción de ambas agencias tienen un alto grado de homogeneidad. Como pudimos observar, son tres grandes campos que se plantean: el de desarrollo, el de cultura y educación y el de apoyo jurídico en el caso de México, y el de tierras y aguas en el caso de Chile. Esta diferencia se debe a los contextos específicos que existen en ambos países con

¹⁶² El gobierno de Michelle Bachelet es percibido por algunos activistas defensores de los derechos indígenas, como decepcionante, ya que en su administración sucedieron algunas muertes y aprehensiones de activistas indígenas. La ratificación del Convenio 169 de la OIT, motivó una amplia controversia que puede seguirse mediante la revisión de la prensa disidente. Tales controversias se pueden seguir a través de páginas como la de Mapu Express: <http://www.mapuexpress.net/>

respecto a la tenencia de la tierra. Sin embargo para ambos casos podemos ver que en esta área hay un sesgo claramente jurídico.

En ambos casos el énfasis se ha puesto en la formación de recursos humanos, por lo menos en discurso, que sean capaces de autogestionar el desarrollo en sus comunidades. Sin embargo este modelo tiene una clara intencionalidad de control de líderes y modificación de prácticas en cuanto a la ciudadanía. En el fondo lo que se busca es su incorporación a la dinámica de mercado donde el Estado deja de tener injerencia aparentemente.

d) Unidades de enfoque

Se puede decir que las Áreas de Desarrollo Indígena y los Fondos Regionales (para el caso de México) presentan visibles equivalencias. Aunque su constitución no ha seguido una trayectoria similar, los objetivos, a largo plazo, de los mismos se centran en lograr la consolidación de organismos autogestivos.

A través del panorama presentado podemos afirmar que es muy real la tendencia a la homogeneización de las formas de operar las políticas dirigidas a los pueblos indígenas en ambos países. Asimismo las problemáticas de las poblaciones indígenas, de los funcionarios de Estado, etcétera, pueden tener esta misma tendencia (a homogeneizarse). Para ver qué pasa en los ámbitos más prácticos de nuestro objeto de estudio, nos adentraremos, en el siguiente capítulo, en las experiencias de diferentes tipos de actores que participan en los procesos de operación de los programas gubernamentales dirigidos a pueblos indígenas.

Capítulo IV Contexto de los estudios de caso

Introducción

El capítulo que a continuación se presenta tiene como objetivo mostrar un panorama del contexto en el que se desarrollan nuestros estudios de caso. Se tomó en consideración a tres tipos de agentes en cada país, uno que representa a las agencias especializadas en materia indígena, otro relacionado con el fomento al desarrollo productivo (que también forman parte de la estructura gubernamental, pero no de las agencias mencionadas) y, para adentrarnos en las localidades indígenas, a un beneficiario de programas de financiamiento del desarrollo. Se diseñó una serie de categorías de análisis, que serán presentadas más adelante, en función de nuestro objeto de estudio y de los ejes de análisis que conducen esta investigación.

En la primera parte del capítulo se describe la estrategia utilizada para realizar el análisis de las entrevistas, así como el perfil de cada uno de los agentes. En la segunda parte se muestran los resultados obtenidos de la sistematización para cada uno de los ejes de análisis. Finalmente se presentan una serie de reflexiones a manera de conclusión del capítulo.

Recolección de datos y panorama general

La observación y recolección de datos empíricos para esta investigación pasó por diferentes etapas. Como un primer paso se realizaron algunos recorridos exploratorios, tanto en Chile como en México. La idea era encontrar una localidad indígena, en cada país, que permitiera observar los fenómenos de interés, a saber, las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas y, en general, los diferentes fenómenos que surgían de ello. Los primeros contactos que tuve en Chile provinieron del mundo académico, pero también de la militancia en *pro* de los derechos indígenas. José Aylwin¹⁶³ fue mi primer entrevistado y

¹⁶³ José Aylwin Oyarzún es hijo de Patricio Aylwin, que como se menciona en el capítulo II, en su campaña presidencial abrió el debate sobre la participación de los pueblos indígenas en la construcción de la nueva nación democrática. José ha seguido de cerca los diferentes procesos por los que ha atravesado la relación entre el Estado Chileno y los pueblos indígenas, especialmente los mapuches. Cuando yo lo entrevisté era investigador de la Universidad de la Frontera, con sede en Temuco. Actualmente es miembro del Observatorio de Derechos Indígenas de Chile (ver: <http://www.observatorio.cl/somos/nuestro-equipo/>).

quien me ofreció una serie de contactos importantes que me permitieron moverme con cierta facilidad. Gracias a José, conocí a Alfredo Seguel, un activista a favor de los derechos indígenas, estudiante de derecho y miembro de distintas organizaciones políticas de la región. Ha participado en diversas reuniones internacionales de organizaciones indígenas y sus reivindicaciones se extienden a la protesta por la globalización neoliberal y las consecuencias negativas para la región sur de Chile.¹⁶⁴ Alfredo me presentó a Rayen Kvyeh, una escritora mapuche, víctima de tortura a manos de soldados chilenos, exiliada en Alemania por un largo tiempo después del Golpe de Estado de 1973. También es activista defensora de los derechos indígenas, especialmente de los presos políticos mapuche. La mayoría son detenidos bajo la figura jurídica de “detención preventiva” de la Ley Antiterrorismo. Tal ley permite privar de la libertad a una persona aunque no se le haya comprobado un delito. La Ley Antiterrorista fue decretada por Pinochet, sirvió y sirve para hacer juicios más severos a quienes muestran desacuerdo con el gobierno chileno.

En amplias conversaciones con Rayen, Alfredo y, algunas, con José, todos coincidían en señalar que la relación entre el Estado chileno y las comunidades indígenas era muy tensa. Me hablaron de un mecanismo que utilizaban las empresas forestales transnacionales para deshacerse de mapuches problemáticos que protestaban porque éstas invadían territorios que para ellos eran sagrados. Tal mecanismo consistía en provocar un incendio en el predio en disputa y acusar a los quejosos. De esta manera eran encarcelados bajo la figura mencionada (como se menciona en el capítulo II), sin hacer una investigación a fondo de los hechos. De igual forma las empresas cobraban altas cantidades por concepto de seguro.

Hubo dos episodios que se mencionaron reiteradamente, tanto por mis conocidos, como en diferentes fuentes consultadas. Uno de ellos era el de RALCO, descrito en el capítulo II, a partir del cual la CONADI perdió legitimidad. Por otro lado la muerte Alex Lemún, un joven mapuche de 18 años, que murió en el contexto de un acto de recuperación de tierras, considerada ilegal por el gobierno de Chile, el 7 de noviembre de 2002. La recuperación se realizaba por parte de la comunidad Montutui Mapu, en el Fundo Santa

¹⁶⁴ Algunas de estas reivindicaciones se pueden seguir en la página de Mapu Express: <http://www.mapuexpress.net/>

Elisa de Ercilla, perteneciente a la Empresa Forestal Mininco.¹⁶⁵ A estos casos se suman algunos otros, entre los que destacan el de Matías Catrileo. Entre los casos de presos políticos destacan el de Patricia Troncoso y el de Pascual Pichún.

El panorama no era muy alentador para mí, que intentaba hacer investigación sobre la relación entre Estado chileno y pueblos indígenas. Había mucha desconfianza, la gente de las comunidades, cuyos miembros estaban activos en la reivindicación de tierras, podrían negarse a dar información por miedo. Sin embargo, no todas las comunidades se encontraban en esta situación. Algunas habían accedido a inscribirse dentro del padrón de la CONADI, que era un requisito para otorgar apoyos gubernamentales. A pesar de que ese padrón generó muchas controversias, incluso que hubiera opiniones divididas en las propias comunidades acerca de la conveniencia o no de inscribirse (como se menciona en el capítulo II), una gran mayoría se habían enlistado ya.

Por estos hechos decidí que el contacto con las comunidades no podía ser a través de los militantes *pro* derechos indígenas, tenía que ir por mi cuenta a establecer contacto con quienes estuvieran dispuestos a recibir foráneos, de ahí que la opción de visitar centros de servicios turísticos surgió de manera natural. Después me di cuenta de que el turismo es importante en las estrategias de promoción del desarrollo de los organismos internacionales.

A través de información obtenida en la oficina de turismo de la ciudad de Temuco, me puse en contacto con doña Irene Hueche, de la comunidad Antonio Hueche, de la comuna de Padre las Casas.¹⁶⁶ La conversación con ella me ilustró mucho acerca de la relación entre Estado chileno y mapuches y entre éstos y los mestizos, a quienes ellos llaman “huincas”. Doña Irene mantuvo un discurso crítico sobre el gobierno, pero hasta cierto punto conciliador. Ello me permitió contrastar la visión de los activistas políticos, que eran más radicales.

Después me trasladé a la II Región de Antofagasta para visitar la comunidad de San Pedro de Atacama y sus alrededores. San Pedro es un oasis que se ha consolidado como un destino turístico muy solicitado tanto por visitantes internacionales como nacionales. En

¹⁶⁵ En los años de 2006 y 2007, cuando estuve en Temuco y sus zonas aledañas, todavía se podían apreciar grandes murales donde aparecía la cara de Alex Lemun, con la finalidad de exigir justicia y denunciar la impunidad con la que actúan las fuerzas públicas chilenas. Sobre este caso existe mucha información en la web.

¹⁶⁶ Que está conurbada con la ciudad de Temuco.

esta zona existen varias comunidades indígenas atacameñas, pero hacia el altiplano también hay aymaras. Lo que pude observar de esta zona es que no existe una controversia similar a la que prevalece en el sur, con respecto a los apoyos ofrecidos por el gobierno. El turismo está ampliamente consolidado y forma parte de la vida cotidiana de las personas. En San Pedro es difícil ver a un habitante local, casi todas las personas visibles, incluyendo a quienes atienden los negocios, son foráneos. Ello puede reflejar que los locales se están quedando al margen de los beneficios que se obtienen del turismo, lo cual es una problemática importante.

Como ya se mencionó en los capítulos I y II, decidí enfocarme en una comunidad mapuche por la relevancia que ha tenido este grupo étnico en la relación con el Estado chileno. Si bien existen otros grupos, han sido los mapuches los que han sostenido el “diálogo” con las instituciones chilenas, ya sea por sus movilizaciones políticas o por ser el grupo indígena mayoritario del país.

En México el proceso fue diferente. Ya había tomado la decisión de hacer el trabajo de campo en Michoacán debido a la relevancia que ha tenido este estado en la gestación y desarrollo del indigenismo. Obtuve mis primeros contactos en el Diplomado en Derechos Indígenas y Políticas Públicas, organizado por Willem Assies y Luis Ramírez en El Colegio de Michoacán, A.C. en coordinación con la CDI-Michoacán. Los asistentes proveníamos de diferentes medios, algunos eran funcionarios de los Centros Coordinadores de la CDI, otros venían de comunidades purépechas, otros eran miembros de ONG's y algunos otros pertenecíamos (como investigadores o estudiantes) a centros de investigación académica. Ahí conocí a Raúl Fabián Muñoz, Secretario Técnico del Centro Coordinador de Pátzcuaro y a David Linares, Presidente del Consejo de Vigilancia del Fondo Regional de Pátzcuaro. Gracias al apoyo que obtuve del Centro Coordinador de Pátzcuaro pude realizar un recorrido por las comunidades lacustres que estaban involucradas en emprendimientos turísticos y que habían sido financiadas con recursos gubernamentales. Pusieron a mi disposición una lancha y a un empleado de la CDI. Visitamos las islas de Urandén de Morales, Yunuén y La Pacanda, así como el poblado ribereño de Ucazanastacua. En un recorrido posterior, fui por mi cuenta a Santa Fe de la Laguna.

De todos los lugares visitados, la gran mayoría estaban en la etapa de construcción o de reciente actividad de los servicios turísticos. La única que tenía una continuidad más

larga era Yunuén, que contaba con unas instalaciones donde podían ofrecer hospedaje y alimentación a los visitantes. Además era una empresa comunitaria, lo cual me pareció aún más interesante para los objetivos de la investigación. Por ello me decidí a tomarla como caso de estudio.

Esa primera etapa del trabajo de campo, junto con la revisión bibliográfica, me permitió clarificar el objeto de estudio, en función de lo cual organicé las siguientes etapas y estrategias de recolección de datos. Tomé la decisión de utilizar la entrevista semiestructurada como el instrumento principal, aunque no el único. También la observación e incluso la participación (ya que fui “turista” en las dos localidades estudiadas) formaron parte de las herramientas.

Se realizaron un total de 38 entrevistas (además de los estudios de caso), de las cuales se eligieron seis para ser sistematizadas. Como ya se mencionó, la idea es dar voz a los diferentes actores que participan en la operación de los programas gubernamentales dirigidos a pueblos indígenas. Para cada país se tomó a un representante de la agencia especializada en materia indígena, un agente gubernamental que no pertenece a tal agencia, y un miembro de una localidad beneficiaria de programas gubernamentales de nuestro interés. Los nombres de los miembros de las localidades indígenas (incluyendo la de los estudios de caso) se han modificado para proteger su identidad, mientras que los nombres de los agentes gubernamentales no son modificados ya que son públicos y cualquiera tiene acceso a esa información.

El criterio para la selección de las entrevistas responde al interés de mostrar las voces de agentes que ocupan diferentes posiciones en el proceso de operación de programas gubernamentales. En los extremos se encuentran los representantes de las agencias especializadas en materia indígena y los beneficiarios de las localidades indígenas. Por otro lado, como agentes intermedios, para el caso de Chile se incluyó a un agente gubernamental que trabaja para el Municipio de Chol Chol en el Programa de Desarrollo Rural (PRODER), que debido a su naturaleza tiene diversas conexiones con las acciones de la CONADI en las localidades indígenas del municipio. Para el caso de México se consideró al Presidente del Consejo de Vigilancia del Fondo Regional de Pátzcuaro (FRP),¹⁶⁷ que es miembro de la comunidad indígena de San Andrés Tziróndaro, perteneciente al Municipio

¹⁶⁷ Puede aparecer en adelante como Fondo Regional o Fondo.

de Quiroga, Michoacán. Este agente ocupa una posición interesante ya que se mueve tanto en el ámbito de la comunidad como en las estructuras gubernamentales, al ser miembro de ambas.¹⁶⁸ Su testimonio ha sido muy interesante.

Caracterización de los agentes

Para entender la posición desde la que hablan los agentes entrevistados es necesario presentar algunos datos generales sobre sus puestos, pero también sobre sus lugares de origen y el nivel de estudios que tienen. Asimismo el conocer algunos datos relevantes de su historia puede ayudarnos a entender cuáles son los referentes desde los que construyen sus discursos.

Cuadro 10. Los entrevistados y sus roles

Nombre	Rol	País
Orlando Cárdenas	Encargado de la Unidad Operativa de la CONADI-Temuco	Chile
Manuel Cuevas	Encargado del Programa de Desarrollo Rural del Municipio de Chol Chol	Chile
Roberto Catrileo	Beneficiario, miembro de la Comunidad Indígena Manuel Lefinao, X Región de los Lagos	Chile
Fernando Ortiz	Delegado estatal de la CDI-Michoacán	México
David Linares	Presidente del Consejo de Vigilancia del Fondo Regional de Pátzcuaro	México
Manuel Tomas	Beneficiario, miembro de la Comunidad Indígena de Yunuén	México

¹⁶⁸ Más adelante se caracterizará a detalle a los agentes.

Agentes entrevistados en Chile

a) Orlando Cárdenas¹⁶⁹

La entrevista con Orlando Cárdenas se realizó el 25 de septiembre de 2006 en las instalaciones de la Unidad Territorial Operativa, que se ubican en el centro de la ciudad de Temuco. La charla transcurrió sin interrupciones y en un ambiente cordial. Al momento de la entrevista, Orlando Cárdenas, tenía 35 años, era el encargado de la UTO de la CONADI en Temuco. Es originario de Castro, capital del archipiélago de Chiloé, pero creció en Punta Arenas, la ciudad más austral del país.¹⁷⁰ Prácticamente toda su vida se ha desarrollado en la parte sur del país, donde además vive su familia. Estudió Ingeniería Comercial en la Universidad de Magallanes en Punta Arenas. Tiene un Magíster¹⁷¹ en Economía y Gestión Regional. Se casó en Temuco y tuvo un hijo. Expresó que le interesaba el área del turismo ya que lo percibía como una fuente de ingresos que podría ser importante para las comunidades indígenas, además de que en su niñez y juventud fue *boy scout* y conoció diferentes regiones, incluso se llegó a convertir en jefe de rutas.

Sus funciones eran coordinar las acciones que realiza la CONADI en las localidades indígenas de la IX Región. Asimismo, como parte de las funciones de la CONADI en general, debía coordinarse con las diferentes agencias gubernamentales que operan programas en dichas localidades.

“...a la CONADI llegué porque había una plaza de trabajo, una plaza de trabajo y me ofrecieron estar acá, y acepté porque andaba buscando trabajo y me quedé”, argumenta Orlando. Anteriormente su situación laboral era más incierta, pues participaba como colaborador en proyectos de corta duración. En la CONADI recibía un sueldo fijo, pero su trabajo tampoco era estable, puesto que se le hacían contratos temporales que se renovaban en función de su eficiencia y del presupuesto asignado a la institución.

Los temas recurrentes en la entrevista fueron los relacionados con la necesidad de insertar a los indígenas en la dinámica de mercado. Evidentemente, le interesó hablar sobre los logros que ha tenido la CONADI en cuanto a proyectos productivos. Asimismo dedicó parte del tiempo a hablar sobre las relaciones que tiene la CONADI con otros organismos

¹⁶⁹ Entrevista realizada por María Guadalupe Ortiz Gómez, el 25 de septiembre de 2006, en la ciudad de Temuco, IX Región de la Araucanía, Chile.

¹⁷⁰ En Chile se promueve como la ciudad más austral del mundo, aunque los argentinos dicen que es Ushuaia.

¹⁷¹ Maestría.

de gobierno, como el Programa Orígenes, que puede llegar a ser complicada. Algunas veces se duplican tareas, o no se sigue una línea común, por lo que se corre el riesgo de perder credibilidad en las comunidades indígenas. También el problema del bajo presupuesto para la CONADI fue un tema relevante.

b) Manuel Cuevas¹⁷²

La entrevista con Manuel Cuevas se realizó en un restaurante de la ciudad de Temuco el día 18 de octubre de 2006. Las diversas actividades del entrevistado no le permitieron hacer un espacio para recibirme en su oficina de Chol Chol. Trabaja en el Programa de Desarrollo Rural del municipio de Chol Chol, que entonces estaba a punto de convertirse en la Unidad de Desarrollo Económico Local (UDEL), de la cual sería jefe. Al momento de la entrevista tenía 33 años, era soltero y estudió Técnico Universitario de Producción Agropecuaria en la Universidad Católica de Temuco e Ingeniería en Administración en la Universidad Autónoma (también de Temuco). En ese tiempo terminaba la Ingeniería Comercial en esta última universidad.

La trayectoria profesional del entrevistado se ha realizado mediante la prestación de servicios a los municipios de Padre las Casas y Chol Chol:

Yo trabajé nueve años en la municipalidad de (...) Padre las Casas, en lo que era... el PRODER de allá de Padre las Casas, ¿ya?, eh... entregando asesoría técnica a pequeños grupos agricultores ¿ya?, y también mapuche, eh, eran agricultores mapuche, ¿ya?, la mayo, la mayoría. Después renuncié, renuncié al año pasao¹⁷³ porque postulé a un programa que se llama Araucanía Tierra Viva, que es un convenio entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile, ¿ya?, y quedé como coordinador comunal de Chol Chol. Estuve como este coordinador hasta el mes de julio del 2006, ¿ya?, entré en noviembre del 2005 (...) y me fui el 2006 en julio. Y ¿por qué me fui?, porque... el encargado del PRODER que había, ¿ya?, renunció, ¿ya?, y el alcalde me llamó y me ofreció el cargo de encargado del PRODER y que

¹⁷² Entrevista realizada por María Guadalupe Ortiz Gómez el 18 de octubre de 2006, en la ciudad de Temuco, IX Región de la Araucanía, Chile.

¹⁷³ Se respeta la pronunciación de todos los entrevistados.

co..., que creara la UDEL, Unidad de Desarrollo Económico Local y que me hiciera cargo de la UDEL...

Sus funciones eran, principalmente, apoyar la gestión del alcalde buscando recursos, coordinando actividades con distintas instituciones y diseñando lineamientos estratégicos para la promoción del desarrollo económico local. El entrevistado nos dice:

Por ejemplo, las potencialidades de la comuna (...) incorporar dentro de esas potencialidad una acciones ¿ya?, concretas. También tenemos que actuar con el PLADECO, que e el Plan de Desarrollo Comunal, que es como la columna vertebral del municipio, donde... dentro de lo que es fomento productivo ¿ya?, en donde trabajo yo, está inserta la Unidad de Desarrollo Económico Local, eh, tiene cuatro ejes, ¿ya?, cuatro estrategia, que son, micro... eh..., no, turismo, ¿ya?, microemprendimiento, encadenamiento productivo y... valor agregao.

Durante la entrevista dedicó gran parte del tiempo a hablar de las cosas que se tienen que mejorar para el funcionamiento de las agencias gubernamentales, sobre todo en lo relacionado con la capacitación y el compromiso. También habló de las acciones que emprendería para lograr que los proyectos productivos sean sostenibles, ya que, desde su perspectiva, existe un entramado institucional que más que contribuir al desarrollo de éstos, los obstaculiza debido a los requisitos poco realistas que se les exige a los potenciales beneficiarios.

c) Roberto Catrileo¹⁷⁴

El señor Roberto Catrileo, de 70 años, es de origen mapuche. Nunca se casó ni tuvo hijos. Estudió hasta el cuarto año de primaria. Es miembro de la comunidad de Manuel Lefinao, específicamente del poblado llamado Llunkura, que significa piedra sumergida o escondida. Este poblado se encuentra dentro de la municipalidad de Panguipulli en la X Región de los Lagos, que es una de las zonas de más demanda turística nacional durante el verano. La

¹⁷⁴ Entrevista realizada por María Guadalupe Ortiz Gómez, el 17 de febrero de 2007, en la Comunidad Indígena Manuel Lefinao de Llunkura, X Región de los Lagos, Chile.

comunidad se ubica en las faldas del Volcán Villarrica, que es parte de la Cordillera de los Andes. Asimismo, el Lago Calafquén se encuentra a una corta distancia.

A los diecisiete años don Roberto se fue a vivir a Argentina. Allí pasó la mayor parte de su vida trabajando en fábricas. Allí participó en el movimiento obrero, “El movimiento obrero argentino lo conozco bastante ¿no? Y, y, entonces, gratos recuerdo y experiencia que de alguna manera uno puede conversarla acá. Y en este aspecto estamos nosotros atrasados, ellos están muy adelantados...” argumenta don Roberto. No mantuvo contacto con el movimiento indígena de ese país, pero a su vuelta a Chile se ha puesto al corriente de las reivindicaciones de los mapuches y muestra mucho interés por mantenerse informado acerca de las luchas de su gente. Para él, esa es la mayor herramienta de lucha, la información. Don Roberto ha sido dirigente de la comunidad y ha desempeñado diferentes puestos en comisiones diversas.

Hubo conflicto en la comunidad cuando se tuvo que tomar la decisión de inscribirse en el padrón de la CONADI. Por una parte, el Consejo de Todas las Tierras,¹⁷⁵ que tenía una amplia influencia en la comunidad, les aconsejaba no inscribirse en dicho padrón. Dice don Roberto:

...ellos llamaban a no constituirnos, ¿ve? Era otra, otra táctica, otra visión (...). Lo decía porque, dice, porque después de constituida, no se va a poder luchar, ah, no se va a poder luchar, la gente va a estar amarrada a la ley. En una parte, ellos podían tener razón. (...) Y la, la lógica de todo esto... Nosotros dijimos, no, cuando en algún momento se acentúe la crisis no va a haber ninguna comunidad que va a decir yo no puedo estar porque estoy, somos constituidos, la gente igual entra a la lucha...

Este tipo de dilemas fueron vividos en muchas comunidades, algunas decidieron no entrar al padrón y otras decidieron entrar para poder tener acceso a los recursos otorgados por el gobierno. Sin embargo, como el caso de la comunidad de Manuel Lefinao, el hecho de estar dentro del padrón no les impide participar en acciones a favor de la recuperación de

¹⁷⁵ Una organización mapuche cuyo objetivo es hacer recuperación de tierras. Su líder es el conocido Aucán Hilcamán. En adelante puede aparecer como el consejo.

tierras, como la que en el momento de la entrevista se realizaba para recuperar una península en Lican Ray.¹⁷⁶

En 1996 la comunidad se involucró en la construcción de un *camping* para recibir turistas. Esta iniciativa, según el testimonio de don Roberto, surgió de él y se la hizo llegar al gobierno a través de la CONADI. Fueron apoyados con recursos económicos, mientras que ellos aportaron trabajo y terrenos. Don Rogelio ha sido presidente de la cooperativa del *camping*. Por problemas logísticos y de administración, el *camping* ha venido decayendo. Al momento de la entrevista se recibían muy pocos turistas, en contraste con los *campings* privados que funcionan en la zona.

Durante la entrevista don Roberto mostró mucho interés en hablar sobre sus experiencias en Argentina. Le causaba gran pasión hablar sobre la historia de ese país y sus logros económicos y culturales. Argumentó que Chile tiene mucho atraso con respecto a la educación política en Argentina. Desde su perspectiva hace falta información a los chilenos para que puedan ser más combativos ante el Estado.

d) Fernando Ortiz¹⁷⁷

A Fernando Ortiz lo conocí a través del Diplomado en Derechos Indígenas y Políticas Públicas que, como ya se mencionó, fue organizado por El Colegio de Michoacán, A.C. en coordinación con la CDI-Michoacán. La entrevista se realizó en las instalaciones de la Delegación Estatal de la CDI, ubicadas en la ciudad de Morelia, el 29 de junio de 2005. Para esas fechas, Fernando era el delegado estatal. Estudió Sistemas de Producción Agrícola y entró a la institución desde que era Instituto Nacional Indigenista a través de una convocatoria técnica en 1992.

La reestructuración que implicó el cambio de INI a CDI se encontraba vigente, por tanto algunas reglas de operación no estaban todavía muy claras. En este sentido, no había homogeneidad en la operación de los programas, cada delegación tenía cierto margen de maniobra, siempre y cuando cumplieran con la función sustancial de la institución. Sus

¹⁷⁶ Lican Ray es un poblado que se encuentra a aproximadamente tres kilómetros de Llunkura. Es un centro turístico que atrae principalmente visitantes nacionales en verano.

¹⁷⁷ Por ser una de las primeras entrevistas realizadas, no se cuenta con datos más específicos de la historia de vida de este entrevistado.

funciones como delegado eran coordinar, vigilar y orientar las acciones de las dependencias gubernamentales en las localidades indígenas.

A través de su discurso, Fernando demostró tener familiaridad con las principales discusiones políticas referentes a la acción gubernamental en poblaciones indígenas. Hizo algunas críticas moderadas en relación a la necesidad de que el Estado dé más participación a los indígenas en los programas de desarrollo que promueve la institución.¹⁷⁸ Asimismo hizo énfasis en la necesidad de romper con los esquemas de lo que llamó paternalismo. Para nuestro entrevistado era necesario que las personas participaran también en ese sentido, que no se quedaran esperando a que los agentes gubernamentales fueran a ofrecerles los programas. También hizo mención de las complicaciones para trabajar desde la transversalidad, ya que algunas agencias de gobierno están totalmente ajenas a la problemática indígena, por lo tanto sus acciones no respetan las especificidades culturales de estas regiones.

e) David Linares

La entrevista con David Linares es la más larga que realicé durante la investigación, tuvo una duración aproximada de tres horas. Fui recibida en las instalaciones del Fondo, ubicadas a un costado de las oficinas del Centro Coordinador de la CDI-Pátzcuaro, en la ciudad del mismo nombre, el 5 de junio de 2006. El contacto con David lo establecí en el Diplomado de Derechos Indígenas, ya que ambos éramos asistentes. Yo le hice llegar mi proyecto de investigación, mismo que tuvimos ocasión de comentar brevemente durante la entrevista. Esta información puede ser relevante para entender el contexto en el cual desarrolla el discurso de nuestro entrevistado, ya que al ser miembros de un grupo de discusión, había ciertos antecedentes de nuestras respectivas posturas en relación a la problemática indígena.

David, de 36 años al momento de la entrevista, es originario de la Comunidad Indígena de San Andrés Tziróndaro, perteneciente al municipio de Quiroga, Michoacán. En ese tiempo se desempeñaba como presidente del Consejo de Vigilancia de los Fondos Regionales de Pátzcuaro. Terminó la secundaria e hizo un año de bachillerato, pero tuvo

¹⁷⁸ Lo cual puede tener relación con el hecho de que estos eran los temas de discusión en el Diplomado que antes se mencionad.

que abandonarlo porque se fue a trabajar a Estados Unidos. En ese país estuvo alrededor de diez años. Desempeñó diferentes funciones, todas en trabajos pesados. De esa experiencia destaca el haber adquirido conciencia de la doble discriminación que sufría, por ser mexicano y por ser indígena. De ahí que cuando surgió el movimiento zapatista en 1994, él se sintió identificado ideológicamente. David nos dice:

... cuando yo inicio con esto, yo estaba en Estados Unidos, por ejemplo cuando nace el movimiento zapatista, yo estaba allá. Pero yo tenía algo, miren, yo, y yo cuando era, cuando nací en mi comunidad yo veía otras cuestiones. Tenía ideas, tenía anhelo, tenía sueños. Y lógicamente como, como cuando sale el movimiento zapatista, como que digo, oye, como que este cuate piensa como yo ¿no? O sea, no es la idea de que tenían de, de, de lucha armada ni nada, pero, pero en la filosofía que se metía de la cuestión indígena, yo me empecé a involucrar tan fuerte porque decía, eso es lo que siempre pensé yo, esa era lo que siempre yo creía ¿no?

Algunos parientes de David son simpatizantes del PRI, pero él dice mantenerse al margen ya que no le convencen los partidos existentes. En su comunidad se ha mantenido activo participando, desde su regreso de Estados Unidos, en diferentes cargos, incluso ya ha sido Jefe de Tenencia.¹⁷⁹

Para entender la posición que ocupa David es necesario hablar acerca del Fondo Regional de Pátzcuaro. Como ya se mencionó en el capítulo III, estos fondos son un programa surgido en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Uno de los objetivos principales es que las propias comunidades indígenas se hagan cargo del manejo de los fondos, por tanto se promueve la idea de convertirlos en asociaciones civiles. Una vez convertidos en asociaciones civiles, pueden diversificar sus fuentes de financiamiento y así aspirar a ser autosuficientes. Mientras tanto el gobierno federal asigna una cantidad de recursos a cada fondo, que son operados en coordinación con los Centros Coordinadores de la CDI correspondientes, en este caso el de Pátzcuaro. Recordemos que la función de los

¹⁷⁹ Como veremos en el capítulo siguiente, hay diferentes tipos de autoridades en las comunidades indígenas de Michoacán, uno es el Comisariado de Bienes Ejidales, que se encarga de todo lo relacionado con la tenencia de la tierra; por otro lado tenemos al Jefe de Tenencia, que representa a las autoridades civiles, “es como el papá de la comunidad”, argumenta David.

fondos es otorgar financiamiento a emprendimientos productivos de las localidades indígenas. Las decisiones acerca de cuáles iniciativas se financiarán, etcétera, se toman en la Asamblea General de los fondos, que está constituida por dos representantes de cada localidad indígena afiliada, de dichos representantes se forma la Mesa Directiva, de la cual forma parte David Linares. Sin embargo los recursos tienen que solicitarse al centro coordinador, ya que son ellos quienes reciben el dinero de la federación.

Según el testimonio de David, han surgido problemas entre la Mesa Directiva del Fondo de Pátzcuaro y el Centro Coordinador de la CDI. Gran parte de la entrevista está dedicada a hablar de este conflicto. Según el testimonio de David, los desacuerdos surgen a partir de que en los fondos se modificaron las formas de operación, buscando aumentar la tasa de recuperación. Una de estas medidas fue la de pedir a los solicitantes de crédito una garantía, que podría ser el título de propiedad de sus tierras, por ejemplo. Otra de las medidas tomadas por la mesa directiva del fondo, fue la de modificar los procedimientos a través de los cuales se otorgaban los créditos, que muchas veces no pasaban por un proceso de revisión. La cercanía entre otras mesas directivas y el centro coordinador permitía mantener algunos esquemas de clientelismo, en el que los favores políticos eran recompensados con el otorgamiento de créditos.

Para la mesa directiva, de la que formaba parte David, era necesario lograr que el fondo se fortaleciera y que a la larga permitiera que las comunidades indígenas adquirieran autonomía financiera con respecto al gobierno, lo cual les permitiría retirarse del juego de dar y recibir favores. En resumen, la idea era que al no deber nada al gobierno, podrían ejercer más autonomía en sus comunidades.

El fondo regional de Pátzcuaro se convirtió en asociación civil el 22 de octubre de 2005. Para esas fechas el conflicto había llegado a tal punto que ya no recibían recursos del gobierno federal. Para David eso significaba una oportunidad más clara para ejercer su autonomía, al no recibir recursos, tampoco tenían que recibir órdenes. En esta coyuntura se realizó la entrevista.¹⁸⁰

Además del conflicto antes mencionado, otros temas que fueron recurrentes en la entrevista se refieren a las relaciones entre los agentes gubernamentales y las comunidades

¹⁸⁰ Lamentablemente no hay espacio para extenderme en ese caso, pero considero que es interesante para ilustrar las capacidades de empoderamiento de algunos agentes de comunidades indígenas.

indígenas que atienden éstos. Afirma que muchas de las acciones gubernamentales en las localidades indígenas carecen de lógica para ellos. Gran parte de la entrevista se dedica a criticar los diversos mecanismos de los agentes gubernamentales para ejercer el control sobre las comunidades. De igual forma argumentó que existen personas indígenas que se coluden con las autoridades y por ello son premiados con cargos importantes, pero desde su perspectiva, no hacen mucho por sus comunidades. Asimismo, el entrevistado habló abundantemente acerca de sus ideas políticas y de cómo ha llegado a ellas.

f) Manuel Tomas¹⁸¹

Manuel Tomas, de 47 años al momento de la entrevista, es originario de la Comunidad Indígena de Yunuén, perteneciente al municipio de Pátzcuaro, Michoacán.¹⁸² Es casado y tiene doce hijos. Terminó la primaria y estudió un año de secundaria. Su actividad principal (al igual que la de la mayoría e los yunuenses) había sido la pesca, hasta que el pescado empezó a escasear, hacía aproximadamente diez años. Debido a ello los yunuenses empezaron a salir de la comunidad para buscar trabajo, eso motivó a Manuel Tomas a proponer un proyecto al INI para buscar fuentes alternativas de ingresos que permitieran generar empleos en la propia comunidad. Como se detallará en el siguiente capítulo, se logró conseguir financiamiento para la construcción de cabañas con lo que se inicia la empresa comunitaria denominada “Cabañas Yunuén”.¹⁸³

Don Manuel ha tenido una amplia participación política en la comunidad. Ha tenido diferentes puestos, incluyendo el de Jefe de Tenencia. “Bueno sí, ya pasé el jefe de tenencia, secretario, ya pasé presidente del consejo de vigilancia y también ahorita todavía soy presidente de la liga de pescadores”,¹⁸⁴ comenta don Manuel. Alterna sus actividades laborales con sus cargos en la comunidad. Cuando no tiene un puesto político sale a trabajar. Estuvo en Estados Unidos durante cinco años. Se dedica generalmente a la albañilería y al campo. Trabajó en una ONG donde tuvo acceso a diferentes capacitaciones relacionadas con la contabilidad y el secretariado. Ese es uno de los motivos por los que,

¹⁸¹ Entrevista realizada por María Guadalupe Ortiz, el 25 de mayo de 2007, en la Isla de Yunuén, Pátzcuaro, Michoacán.

¹⁸² Como ya se ha mencionado, en esta comunidad se encuentra la empresa que se tomó como estudio de caso.

¹⁸³ Para ser más precisos, la iniciativa surgió en coordinación con la Jefa del Centro Coordinador de Pátzcuaro del entonces INI. El proceso se detalla en el capítulo V.

¹⁸⁴ Organización de los pobladores de las islas del lago de Pátzcuaro.

según argumenta don Manuel, ha sido elegido en varias ocasiones como administrador de las Cabañas Yunuén. Cabe señalar que, como se detallará en el próximo capítulo, la disputa por el cargo de administrador de las cabañas ha provocado una división de la comunidad de Yunuén en dos grupos antagónicos. Don Manuel encabeza a uno de estos grupos cuyo oponente es el del grupo de don Álvaro Méndez, miembro de la familia que se tomó como estudio de caso para este estudio.¹⁸⁵

Durante la entrevista, realizada en la Isla de Yunuén, don Manuel ocupó gran parte del tiempo para hablar de la historia de la empresa comunitaria y su participación en ello. Asimismo se refirió con insistencia a los malos manejos que han hecho “otras” administraciones. Él cree que debido a tales manejos, la empresa se ha venido abajo. Supone que si se amplía el periodo de los administradores, de un año a dos o tres, se le puede dar continuidad a alguna estrategia definida para levantar la empresa.

Estrategia de sistematización y análisis

Para hacer la sistematización de las entrevistas el primer paso fue diseñar las categorías de análisis en función de los tres ejes expuestos en el capítulo I, mismos que fueron definidos de acuerdo al planteamiento teórico. Tales ejes de análisis parten de los siguientes cuestionamientos:

- a) Las políticas públicas dirigidas a pueblos indígenas de Chile y México ¿representan una estrategia de gobernabilidad global o una oportunidad de empoderamiento social y político en las localidades indígenas?
- b) ¿Cómo se traduce el discurso de la autogestión en las localidades indígenas?, ¿se está logrando inculcar una visión donde el Estado se ausenta de su responsabilidad social, se están generando prácticas correspondientes a este discurso de autogestión?
- c) ¿Las políticas públicas dirigidas a poblaciones indígenas promueven la reproducción de prácticas sociales que tienden a fortalecer el capital social comunitario, o éste se debilita al hacer una clasificación excluyente de los miembros de una localidad?

¹⁸⁵ Esta decisión se tomó debido a que, al momento de realizar el trabajo de campo, el hijo de don Álvaro Méndez era el administrador de las cabañas.

Para abordar estos cuestionamientos se propusieron las siguientes categorías de análisis:

- 1) Prioridades del entrevistado¹⁸⁶
- 2) Gestión de recursos
- 3) Visión del gobierno y de los recursos que ofrece
- 4) Visión del desarrollo
- 5) Prácticas de empoderamiento
- 6) Relaciones sociales en la comunidad
- 7) Relaciones entre aplicadores y receptores de programas

Con excepción de la primera, estas categorías están relacionadas con los ejes de análisis de la manera que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Relación entre ejes y categorías de análisis

Eje de análisis	Categorías de análisis relacionadas
a) Políticas públicas como estrategias de gobernabilidad y/o oportunidades de empoderamiento en las localidades estudiadas	5) Prácticas de empoderamiento
b) Traducción del discurso de la autogestión par el desarrollo	2) Visión sobre la gestión de recursos 3) Visión del gobierno y de los recursos ofrece 4) Visión del desarrollo
c) Capital social comunitario	6) Relaciones sociales en la comunidad 7) Relaciones entre aplicadores y receptores de programas

Una vez establecida la relación entre los ejes y las categorías de análisis, se procedió a hacer una lectura minuciosa de las transcripciones de cada una de las entrevistas. Se clasificó la información de acuerdo a las categorías establecidas. En el transcurso de estas lecturas surgieron tres nuevas categorías, que son las siguientes:

¹⁸⁶ Aunque no está relacionada directamente con alguno de los ejes de análisis, esta categoría es útil para identificar los intereses del entrevistado.

- 1) Relaciones interinstitucionales de las agencias gubernamentales
- 2) Capacitaciones de los involucrados en programas gubernamentales (tanto aplicadores como receptores).
- 3) Principales problemas en el proceso de aplicación de programas gubernamentales.

Estas nuevas categorías aportan información relevante para entender los procesos que nos interesan, el tipo de información a la que tienen acceso los agentes, las relaciones y los principales problemas a los que se enfrentan estos.

Lo que a continuación se presenta es un resumen de lo que los agentes plantearon con respecto a cada uno de los ejes de análisis. Asimismo se muestran algunos fragmentos que ilustran la postura de los agentes. Ser hará una breve reflexión sobre las posturas de los agentes de cada país, y al final una reflexión general sobre la categoría de análisis.

Resultados del análisis

Primer eje de análisis

Como se expone en el capítulo I, Charles Hale argumenta que las políticas neoliberales de reconocimiento cultural encubren una intención de control sobre los procesos políticos de los pueblos indígenas. Mediante los requisitos que se solicitan a los potenciales receptores de los recursos ofrecidos por el Estado, se presiona a los pueblos indígenas para que reproduzcan prácticas "amigables", por decirlo de alguna forma. Se hace una clasificación de "los buenos y los malos indios". Quienes se apegan a lo que solicita el Estado son recompensados con el otorgamiento de recursos, en cambio quienes se apartan de tales condicionamientos quedan marginados de tales beneficios (Hale, 2003).¹⁸⁷ Si bien estas ideas pueden ser corroboradas con ejemplos como el del padrón de la CONADI, cabe preguntarnos, en el tono de Goldberg (citado en Hale, 2003: 494), si dentro de las políticas neoliberales pueden generarse oportunidades de empoderamiento para las comunidades indígenas. Interesa rescatar los testimonios de los agentes comunitarios, ya que es en las localidades indígenas donde se expresan las prácticas de empoderamiento. Se toman los

¹⁸⁷ Ello puede ilustrarse en el caso de Chile con el caso del padrón de comunidades indígenas de la CONADI.

testimonios de don Roberto Catrileo para el contexto chileno y el de David Linares para el contexto mexicano, ya que el caso de la isla de Yunuén será abordado con detalle en el siguiente capítulo. Como se explicó antes el Fondo Regional de Pátzcuaro es un organismo mixto¹⁸⁸ que está adquiriendo cada vez más autonomía con respecto a la CDI, por ello representa un buen espacio de observación.

Prácticas de empoderamiento en la comunidad Antonio Lefinao

Según el testimonio de Don Roberto hubo una especie de “despertar” a las cuestiones mapuches en su comunidad gracias a su participación en la luchas del Consejo de Todas las Tierras:

...cuando nosotros iniciamos la, la, la, la, la reivindicación de que estamos con guillatúes,¹⁸⁹ no estábamos constituidos.¹⁹⁰ Porque había, había un, una elección en ese tiempo, todo fuimos invitado al Consejo de Todas las Tierras, usté lo habrá escuchao, ¿ya? En ese tiempo, y eso nos llevó a que la gente despierte, a través del Consejo de Todas las Tierras. Porque en todo caso se estaba perdiendo todo acá, la razón mapuche, la gente iba agarrando pa’ otro lao, ¿no? Con eso que vino, entonces nos llevó a poder retomar la parte mapuche y las reivindicaciones.

Sin embargo hubo diferencias entre los dirigentes del consejo y los dirigentes de la comunidad. Por un lado, el consejo consideraba que si se inscribían en el padrón de la CONADI iban a perder la capacidad de lucha; por el otro, los comuneros pensaban que tenían que aprovechar los recursos que estaba ofreciendo el gobierno, ya que este hecho era nuevo en el país.

La cuestión es que... cuando nosotros está listo para firmar ya, (...) lo que estaba pidiendo la comunidá, entonces nosotros como dirigentes dijimos: ahora nos vamos a constituir, ah, porque no, ellos decían, sí, iba a ser otra comunidad constituida de

¹⁸⁸ Administrado por representantes de comunidades indígenas, cuyos recursos son otorgados por el gobierno federal a través de la CDI.

¹⁸⁹ Así se le llama a las ceremonias religiosas mapuches. Éstas deben celebrarse en espacios determinados a los que ellos consideran sagrados, ese fue uno de los argumentos para iniciar las luchas por la recuperación de tierras en Chile.

¹⁹⁰ Se refiere a que no estaban inscritos en el padrón de comunidades de la CONADI.

acuerdo a la ley que tenía que firmar esa parte. Y nosotros dijimos, pero si aquí ha sido la comunidad la que ha estado en esto, y ahora le damos la partida, (...). Entonces ahora tenemos que constituirnos. Esa fue una idea de nosotros. Ese fue el primer choque, brusco, muy fuerte para el partido, porque ellos llamaban a no constituirnos, ¿ve? Era otra, otra táctica, otra visión...

Don Roberto señala:

Claro, eso está acompañado con la experiencia mía. Porque uno que conoció el movimiento obrero argentino, y hubo dictaduras, y, y entonces, pues en momento de crisis la gente no respeta ni una ley. Va a la lucha porque considere que tiene que luchar, considere que hay algo que nos está haciendo bien y que no se sabe cuándo, sabe cuántos salen a la lucha. Entonces de acuerdo con esto, lo que estaba pasando, había otra visión que tenía el consejo, otra visión y yo, perdóneme, pero tenía otra visión. Igual la gente coincidió con mi idea, ¿no?

Sin embargo, el hecho de que la comunidad se inscribiera en el padrón de beneficiarios no significó que dejaran de participar en las reivindicaciones mapuches. Como ya se mencionó, al momento de realizarse la entrevista, participaban en la recuperación de una península en el poblado de Lican Ray. Asimismo habían tenido una serie de logros en ese sentido:

Aquí es la única parte en todo el país, como lo dijo la municipalidad, que se eliminaron la patente alcohólica.¹⁹¹ Pero no fue así hablando, fue en la lucha, ah. Entonces, viene la gente acá, se reúne acá. O sea, acá, igual las autoridades han estado acá. Cuando se quiso, poner el plan regulador, el plan regulador, de la municipalidad acá, hubo conflicto. Se reunió gente de todo el sector de Coñaripe, del sector, de todos los... , después de estar enviando papeles ahí a las autoridades,

¹⁹¹ Debido a las peleas que se generan cuando la gente consume alcohol en la zona, ellos solicitaron que se eliminara la venta del mismo.

entonces, como no había respuesta ni llegaban las autoridades acá, entonces se decidió bloquear la carretera allá, entre la Décima y la Novena¹⁹².

...

Nosotros dijimos, queremos que nos enseñen las normas del plan regulador, para poder ser, nosotros decir, esto nos beneficia y en qué nos va a afectar. Trajeron los planos del plan regulador, pero no nos trajeron las notas, por lo tanto se rechazó el plan regulador, y está detenido ahí...

Como ya se ha señalado, para don Roberto lo más importante es la información. Si la gente no está informada el gobierno puede implementar políticas que les afectan, sin que ésta se entere. Por su experiencia en el movimiento obrero argentino, él sabe que el gobierno tratará de imponer sus intereses sobre los de ellos:

De todas maneras, no hay que ser ingenuo, (...) con el plan regulador, seguramente, la parte de la ley indígena... va a quedar fuera, para aplicar la otra ley, para que los inversionistas vengan y para que el mapuche también, a lo mejor, yo pienso, yo no conozco, (...), porque con el plan regulador todo que quede dentro del plan regulador, a lo mejor va a haber libertad para vender, y habiendo libertad para vender la gente se, todo estamos necesitando y la gente va a vender, y entonces ahí van a venir los otros a comprar y, y, empieza a caminar el plan privado, el capital privado...

Lo anterior plantea la necesidad de estar muy alertas ante las acciones del Estado. El hecho de recibir recursos del gobierno tiene ventajas y desventajas:

Porque esto tiene su, su parte buena, este tipo de proyecto ahí que ha servido para los indígenas beneficia, pero por otro lado afecta, porque para bajarlas la gente se empieza a olvidar de sus reivindicaciones reales, entonces, de sus proyectos. Y si no hay dirigente que está continuamente, miren este, este es una migaja nomás y con esto mejor no vamos a salir. No va a ser realmente un desarrollo. Entonces, con lo que están, continuamente pendientes de estar atentos a las reivindicaciones que están haciendo nuestros hermanos, porque quieren recuperar una isla, una península, o

¹⁹² Décima y Novena Región.

porque otros están luchando pa' recuperar el parque. Otros tan a lo mejor luchando porque... el Estao tiene que ingresar la carretera, porque pasa por los territorio indígena y no pagó nada. Tonce, ¿cómo le ha pagao a lo hinca? Tonce, hay que estar atento. Si no hay dirigente que quedan así, la gente se empieza a dispersar, empieza a olvidarse de que hay una lucha, ah.

Don Roberto identifica el mecanismo de control que expone Hale (2003), sin embargo, mediante este testimonio observamos que sí existen oportunidades de empoderamiento de acuerdo a las condiciones de una localidad específica. Un factor importante es el de la formación política de los líderes de las comunidades. Es interesante observar cómo la experiencia de don Roberto contribuyó a que la comunidad decidiera desmarcarse de la presión del Consejo de Todas las Tierras para que no se inscribieran ante la CONADI. Asimismo, a pesar de ser parte de ese padrón, la comunidad se sigue involucrando en las reivindicaciones mapuches. De esta forma la comunidad también pone sus límites al Estado, sigue algunas reglas, pero cuando considera que sus intereses serán afectados desarrolla estrategias de resistencia.

Prácticas de empoderamiento en México, los Fondos Regionales de Pátzcuaro

Sin lugar a dudas el programa de los fondos regionales, del cual se habló con anterioridad, representa una de las oportunidades más claras para que los pueblos indígenas se empoderen. A pesar de que los esquemas de operación permiten una intervención importante por parte de la CDI, ya que son ellos quienes reciben los recursos del gobierno federal, la máxima autoridad de los fondos son las asambleas de socios, conformadas por los representantes de las comunidades afiliadas. Además se ha incentivado la conformación de los fondos como asociaciones civiles, lo que permite que estos diversifiquen sus fuentes de financiamiento.

Según David Linares, la mayoría de los fondos son manipulados por los asesores técnicos de la CDI, pero en el Fondo Regional de Pátzcuaro se vive una situación diferente. “Ninguno de la mesa directiva sabe cómo está su fondo porque nunca lo ha hecho, porque

no está trabajando. Lo han hecho los técnicos, lo ha hecho la gente que ha puesto la delegación.”

Las diferencias ideológicas entre la mesa directiva del fondo regional de Pátzcuaro y algunos funcionarios de la CDI han provocado conflictos. Las consecuencias de tales conflictos se manifestaron en el hecho de que el fondo tenía dos años sin recibir recursos del gobierno federal.

...la bronca fue que cuando las delegaciones se dieron cuenta que estaban casi diciendo, perfecto, tú en este momento como fondo regional indígena, lo que puedes hacer es buscar tu autonomía. Ya no les gustó, porque estos no tuvieron claro, ellos pensaron que, ok, tú busca financiamiento de diferentes dependencias, pero yo (...) qué vas a hacer con el CDI, o con la CDI, si ya no te van a dar nada, lógicamente optas por mandarlos a la jodida, ¿sí? Y, y, y, y lo que no previeron fue eso. Entonces lógicamente, cuando tú dices: bueno señores pues entonces yo, como asociación civil, voy a buscar el financiamiento de FIRA,¹⁹³ de FOMIS,¹⁹⁴ de FIRCO,¹⁹⁵ de... no sé dónde, pero de la CDI yo ya no recibo nada, entonces por qué les tengo que dar información a ustedes. Ah, no, no, no pérate, no, no, no, hasta allá no vamos, nada más es de recursos, pero, y, y... fue un choque, de broncas que ellos nunca contemplaron a qué iba, a qué iba este, encaminado eso...

...

Sí, sí estamos dispuestos a dar una información, pero ¿a ustedes por qué?, nosotros tenemos una asamblea, en el cual le tenemos que rendir cuentas cabrón y ahí les vamos a tener que dar a conocer las cosas y las formas, en la forma que hemos trabajado. ¿A ustedes por qué?

A pesar de que no han recibido recursos económicos federales, los integrantes del fondo han logrado sacar adelante a la asociación poniendo en práctica diferentes estrategias, desde tratar de recuperar recursos a través del cobro de deudas, hasta ir a solicitar apoyo de otras agencias gubernamentales. David argumenta: “Ya son dos años con

¹⁹³ Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

¹⁹⁴ Fideicomisos de Fomento Minero.

¹⁹⁵ Fideicomiso de Riesgo Compartido.

este, consecutivos que no nos han dado ningún cinco, y el fondo está bien. El fondo, a través de esto, sabemos que vamos a ser autónomos. Porque aquí la bronca es económica y que pagues bien, en la cuestión económica de la autonomía.” De hecho nuestro entrevistado cree que esa situación les da más autonomía, ya que al no recibir recursos del gobierno, no tienen ningún compromiso con éste. Eso les permite actuar con mayor libertad y establecer sus propias reglas de operación.

Cuando nosotros llegamos aquí, ellos dicen, este sáquenlo, este quítenlo, este no nos sirve, este tampoco. ¿Por qué?, ah, porque ellos metían a su gente. Ahorita no, ahorita la gente que está aquí es porque nosotros la ponemos. Y gente que está comprometida con el trabajo, con la forma de pensar y, lógicamente, con la idea de sacar las cosas adelante. Yo les digo, señores, en ningún fondo, en ningún fondo se gana tan poquito, en ningún fondo la gente trabaja así. Porque ha habido un control diferente. A nosotros por qué no nos traen chamarras como a las, a las personas del otro fondo. Por qué no nos dan zapatos. Por qué no nos dan publicidad. Por qué no nos llevan a los congresos, por qué no nos llevan a, a que experimenten otros fondos cómo le vamos a hacer. Porque no somos del agrado, porque tampoco nunca lo vamos a ser. Pero eso a nosotros nos da una autoridad moral.

Los esquemas clientelistas establecidos entre los funcionarios de la CDI y los miembros de las localidades indígenas, se ven amenazados por la forma en que está operando el Fondo Regional de Pátzcuaro. Argumenta David que anteriormente llegaba la gente a solicitar cualquier tipo de apoyo, aunque no estuviera relacionado con los proyectos productivos, porque así los habían acostumbrado.

Sabes qué, quieres trofeos, aquí no te los voy a dar, déjame hablarle ahí a la comisión de deporte que te eche la mano, pero aquí no te vamos a dar. Porque aquí no es para eso. Oye: “aquí siempre nos daban de comer a todos los que veníamos aquí”. Ah, sí, pero aquí no es un hospicio cabrón. Aquí es para dar proyectos. Pero todo eso era contrarrestar a que llegaba a la delegación y particularmente el

delegado y que le daba chamarras a todos, aquí están zapatos, aquí están chamarras y aquí está todo lo que quieran...

Se recurría a las viejas prácticas de dar cosas a cambio de favores políticos. Para la mesa directiva del fondo de Pátzcuaro, estas costumbres tienen que eliminarse si es que se pretende que el fondo cumpla su función a cabalidad. Lo ideal es que éste se consolide como una financiera competitiva para las comunidades indígenas y con ello alcanzar autonomía con respecto al gobierno. David argumenta que a través de la autonomía económica, se alcanza la autonomía política.

En el desempeño de sus cargos políticos en la comunidad, David también ha puesto en práctica las ideas anteriores. Cuando desempeñó el puesto de Jefe de Tenencia, cuestionaba al presidente municipal de Quiroga en los siguientes términos:

...eso es lo que yo siempre peleaba, que, que, que a mí me decía el presidente municipal: mire joven, porque así me decía, ¿no? Mire, joven, usted no puede ganar un sueldo porque a usted lo eligieron con usos y costumbres de su pueblo. Por tal motivo, usted, este, tiene la obligación de responder a lo que ellos digan. Yo no le puedo pagar, no puedo, este, eh... que usted me diga algo en referencia a la comunidad, porque usted, a usted lo eligieron. Y ya le volteaba la canica y decía, ah, perfecto cabrón, entonces yo voy a hacer lo que el pueblo decida y como el pueblo decide, usted a la jodida. "No, no, no, no, pero es que tú representas al municipio". Y así, o sea, e, e, es un juego así.

Para nuestro entrevistado lo principal es dar un servicio a la comunidad, hacer que la gente sienta confianza en sus representantes. Critica el hecho de que muchos funcionarios de la CDI, o incluso personas indígenas con altos cargos en el gobierno, muchas veces no son conocidos en las comunidades. No tienen contacto con la gente. Lo principal es el compromiso social.

Andas dando un servicio, lo que ya repetidamente, repetidamente dice alguien por ahí edá, mandando obedeciendo. Esa sí, ahí sí se da. Oye, tú tienes que ser casi

cabrón impecable en la comunidad, porque de ahí depende mucho cómo te traten, como la credibilidad que tengas. A los presidentes saben de que lo haces porque te van a pagar y porque bueno, pues es mi trabajo. Acá no, acá es otra cosa.

David argumenta que el hecho de que los funcionarios no tengan un contacto directo con las comunidades conlleva a que tengan una idea diferente acerca del trabajo que se tiene que hacer en éstas, como se ilustra en el siguiente extracto de entrevista:

...nosotros hacíamos eventos culturales y yo gestionaba (...). Y llega alguien de la delegación y dicen: esto para qué, esto no, no sirve. Y son indígenas ¿no?, y son indigenistas y son gente que valoran la cultura y quién sabe qué onda ¿no? Tonces son diferentes concepciones y puntos de vista. Nosotros estamos luchando contra eso y seguimos haciéndolo.

La experiencia del Fondo Regional de Pátzcuaro nos muestra la importancia de que existan liderazgos que mantengan una postura crítica ante los esquemas establecidos por las agencias gubernamentales, como señala don Roberto para el caso de Chile. Se puede observar cómo haciendo uso de la propia estructura institucional, la mesa directiva del fondo, ha obtenido ventajas que los han llevado a imponer sus propias reglas. El intento por mantener el control del fondo al cortar la administración de recursos, resultó contraproducente. De hecho para nuestro entrevistado eso les da más autoridad moral para continuar con su proceso de autonomía.

Lo anterior nos permite argumentar que, al igual que en el caso de Chile, los miembros de localidades indígenas pueden poner límites al Estado haciendo uso de las herramientas jurídicas que él mismo ofrece. Aunque según David, no todos los fondos han hecho efectiva su autonomía, los elementos jurídicos se encuentran a su disposición. Por tanto, dentro de estos casos analizados, las políticas neoliberales sí dan margen para procesos de empoderamiento. Ello no implica que los agentes gubernamentales, viendo afectados sus intereses, se queden de brazos cruzados. Éstos harán uso de los recursos disponibles para intervenir a su favor, como se ha ilustrado en este caso.

Observaciones generales sobre las oportunidades de empoderamiento

De los dos casos aquí expuestos, podemos concluir que las políticas neoliberales sí abren oportunidades para iniciar procesos de empoderamiento en las localidades indígenas. Con el afán de abandonar su papel como un organismo que financia el desarrollo, el Estado promueve la autonomía económica de las organizaciones indígenas, ello brinda la oportunidad para que éstas adquieran, igualmente, autonomía política, como en el caso del fondo regional de Pátzcuaro. En el caso de Chile se puede apreciar cómo el hecho de inscribirse en el padrón de comunidades de la CONADI no implica que los miembros de tales comunidades dejen de participar en las reivindicaciones mapuches.

Las estructuras institucionales y los ordenamientos jurídicos pueden ser usados por las comunidades indígenas para poner límites al Estado. Sin embargo debe darse atención al hecho de que, cuando los intereses estatales se ven amenazados por los procesos de autonomía de los pueblos indígenas, ya sea por la vía legal o ilegal, mediante encubrimiento o persuasión, el Estado encuentra la forma de imponerse.

Un elemento importante para el inicio y consolidación de los procesos de empoderamiento es el de los liderazgos. La formación y experiencia política de los representantes indígenas juega un papel fundamental, como lo expone don Roberto. Si no hay personas interesadas en informarse y promover la organización social en las comunidades, no hay manera de propiciar y sostener los procesos de empoderamiento. La mayoría de la gente está muy ocupada en resolver sus problemas de subsistencia, por tanto, si no identifican acciones gubernamentales que les puedan resultar perjudiciales, no tienen motivación alguna para participar en la toma de decisiones o en la lucha por reivindicar una causa determinada.

Segundo eje de análisis, la traducción del discurso sobre la gestión de recursos¹⁹⁶

Este eje parte de la idea de que existen diferentes formas en que los actores participantes en proceso de aplicación de programas gubernamentales traducen el concepto de autogestión. Como se plantea en el capítulo I, desde los organismos internacionales se hace un uso convenenciero (por decirlo de alguna manera) de dicho concepto ya que originalmente parte de ideas anarquistas. Las agencias internacionales buscan eliminar los componentes políticos y aprovechan las ideas en relación a la no intervención estatal. Sin embargo, durante el proceso de aplicación de programas específicos, el sentido de tal concepto puede ser interpretado en formas distintas por los diversos agentes que participan en ello. Para establecer una línea clara y puntual, se rescatan las ideas que sostienen los agentes con respecto al tema de la gestión de recursos por parte de los miembros de localidades indígenas. Enseguida veremos cuál es el testimonio de nuestros entrevistados.

Orlando Cárdenas

Menciona las complicaciones que significan algunos requisitos solicitados a los potenciales beneficiarios. Se complica muchas veces porque los recursos se ponen a concurso. Asimismo señala que los recursos no llegan directamente a la CONADI, muchas veces llegan a través de otros entes gubernamentales, como el municipio, ello hace que no se tenga contacto directo con las comunidades. Son los municipios los que ponen los requisitos en algunas ocasiones.

...deben hacer es categorías y eh... o de, o de... o definían una cantidad de cos, eh, de requisitos en lo educacional, no sé poh si es que tenían alguna capacitación, si el negocio, el emprendimiento podría haber dado un grado de lógicamente sostenibilidad para que pudieran pagar las cuota y efectivamente (...) algún grado de retorno, o sea, una serie de valore que hay en el municipio en definitiva se

¹⁹⁶ El segundo eje de análisis de la tesis aborda la traducción del concepto de Cultura de la Autogestión para el Desarrollo. Tal concepto tiene varios componentes (ver el capítulo I), mismos que serán analizados en forma minuciosa en los estudios de caso. En esta parte del trabajo se hará un seguimiento sólo de las cuestiones relacionadas con la gestión de recursos, ya que si se abordan todos los componentes de la CAD el capítulo se alargaría demasiado.

entrampa que lleguen a su propio usuario, o sea, esa es la idea de que nosotros no llegamos en forma directa...

Manuel Cuevas

Pone énfasis en la necesidad de capacitar a la gente para lograr una eficiencia en la utilización de recursos. La idea es que los emprendimientos productivos se vuelvan sustentables. Le interesan los beneficiarios que tengan potencialidad empresarial, los de subsistencia los canalizaría a otro tipo de programas, pero no a los relacionados con el desarrollo. Cree que dentro de la capacitación se debe dar importancia a la identidad mapuche como un *plus* de los productos que ofrecen.

Él observa una apertura de las comunidades mapuches para ser apoyadas por el Estado, pero se debe cambiar la cultura asistencialista. Manuel argumenta: “Yo veo una apertura, sí, sí quieren que los apoyen. Lamentablemente han sido demasiado asistencialistas, ¿ya? Entonces la gente espera que solamente les lleven, y ese, en el trabajo de nosotros, la responsabilidad de nosotros ahora, cambiar esa visión por un concepto más de que yo me voy a ganar las cosas, prepararlos para eso. Es un proceso de largo plazo”.

A pesar de tal cultura asistencialista, comenta que el número de campesinos que se movilizan para conseguir recursos ha ido en aumento.

...están los dos fenómenos. Está aquella persona agricultor que maneja un poquito más de información y viene y pide, y está aquel vecino que es más alejado, que le cuesta llegar más, y que está esperando que le vayan a ofrecer. Ocurren los dos fenómenos, eh, lo que sí hoy en día se ha transformado que el que, que el que... va a pedir, eh, eh, eh, eh, m..., ha aumentado, entonces el que iba a pedir ha ido aumentando...

Se debe preparar a la gente con la visión de que se tienen que ganar las cosas, no de que los agentes gubernamentales tienen que ir a ofrecerlas. Menciona que cuando se les invita a una reunión en alguna comunidad, lo primero que preguntan es qué les van a ofrecer.

En cuanto a los líderes él observa una tendencia a que éstos se preparen e informen cada vez más,

Incluso lo más antiguo, alguno má antiguo, se nota que sí tuvieron una preparación formal en la educación, con un tiempo, de un tiempo más larga, ¿ya?, porque manejan lenguaje, se pueden para conversar y pueden también, eh..., decir con más claridad sus necesidades. Lo que también veo es que, como hay bastante migración, ¿ya?, de lo rural a lo urbano, y sobre todo a Santiago, algunos casos la gente ha vuelto de Santiago, alguna, y esa gente que ha vuelto, ya vuelve con otra visión, y ellos (...) como lo..., los que empiezan a realizar las gestione, ¿ya?, porque traen má información y la gente como ya los ve que vienen de otra, de, de otra ciudad más grande, lo va, van validando, por los conocimientos. Pero no necesariamente algunos llegan con más educación, sino que llegan con más información.

Roberto Catrileo

Menciona el dilema que se presentó en la comunidad al momento de decidir si solicitaban apoyos al gobierno o no. Don Roberto argumenta:

...podemo estar continuamente en conflicto porque, porque hay que pensar que hay que comer, hay que tener el alimento, y hay que ver también la condiciones que se están dando. Siempre decían, hay plata para los indígenas, para lo mapuche, hay plata, decían (...). Tonce... dijimos, bueno, (...) firmamo, y este pasa a la comunidad, ahora, vamos a tratar de disciplinarlo en la parte económica...

Habla de algunos beneficios que han obtenido de diferentes agencias gubernamentales y de cómo han establecido los contactos. Parece que existe un cierto diálogo entre los agentes gubernamentales y los comunitarios, ya que, según nuestro entrevistado, hay iniciativa de buscar el contacto por parte de ambos.

Se demuestra apertura para aceptar los recursos del gobierno, incluso la intención de cambiar prácticas que han tenido desde siempre, como la forma de cultivar:

Bueno, dijimo, en primer lugar igual vamo a conectar con el INDAP,¹⁹⁷ pues dicen que los insumos que, que compramos acá para darle a..., a, para la siembra, llegar a un acuerdo para que ellos se comprometan de traer todo esto insumos acá a la comunidad. No andar cada uno con la bolsa de abono al hombro. Entonces, (...) decirle que queremos cambiar un poco de la manera productiva que hemos hecho toda una vida...

Asimismo, se menciona que están dispuestos a trabajar con gente de fuera para que la empresa de servicios turísticos no se venga abajo. Al respecto don Roberto nos dice: “Tonces estamos buscando a alguien para que esto, venga a invertir, mejore la cocina, haga la cosa y después (...). Para que esto sea rentable además. Tonces estamos buscando algún socio que venga con recurso. Nosotros por la edad misma, también hay que darle la posibilidad a la gente joven.”

Para el emprendimiento turísticos ellos tuvieron la iniciativa: “dijimos, vamo, vamo a plantar esto. No tamos aún prepara, no estamos preparaos, pero de alguna manera tenemos que, en la marcha tenemos que ir aprendiendo. Así que arrancamos la idea esta, y en ese tiempo, los mapuches no estaba ni ahí,¹⁹⁸ ni se hablaba casi de turismo.” En esta experiencia estuvieron acompañados y aconsejados, en un principio, por diferentes agentes gubernamentales: “Se armó, se formó esa asociación. Esa asociación indígena. Porque el director de la CONADI dijo, ah, y la CONADI también de, de acá de la Décima también aportó con plata. Eh, parte dijo Eugenio, que... formar una asociación indígena para que, con esa, entonces se pueda operar en cualquier lao.”

Observaciones sobre la gestión de recursos en Chile

Los agentes gubernamentales ponen el acento en la necesidad de dar capacitación a la gente para que los emprendimientos productivos sean sustentables y que los recursos gubernamentales no se inviertan en vano. Asimismo, se habla de que es necesario que la gente deje de tener una visión asistencialista. Mientras tanto, don Roberto demuestra que muchas de las iniciativas para la gestión de recursos parten de la comunidad. Ellos buscan

¹⁹⁷ Instituto de Desarrollo Agropecuario.

¹⁹⁸ Expresión que se usa en Chile para decir algo como: no les importaba. No estar ni ahí equivale a no interesarse por.

establecer contactos con los agentes gubernamentales tanto para solicitar los recursos que éstos ofrecen a la población mapuche, como para mostrar inconformidad respecto a cuestiones en las que no están de acuerdo.

Sobre la asesoría técnica, don Roberto reconoce que sí es necesaria, puesto que la mayoría de la gente en las comunidades tiene una baja escolaridad y, si bien su conocimiento acerca de la cultura y el entorno natural es muy valioso, no están capacitados para enfrentar cuestiones relacionadas con el manejo de la empresa de servicios turísticos, como el caso de la contabilidad, por ejemplo.

A pesar de que los agentes gubernamentales se quejan de la cultura asistencialista, Manuel declaró que observa una tendencia a que el número de personas que se movilizan para solicitar recursos sea cada vez mayor. Ello, aunado al testimonio de don Roberto, nos hace pensar que en el medio rural mapuche existen las dos tendencias,¹⁹⁹ por un lado, casos en que las personas se quedan esperando a que los agentes gubernamentales se presenten en sus comunidades para ofrecer los recursos, y otros donde son los campesinos mapuches los que van a solicitar tales recursos a las agencias gubernamentales. Ello puede responder principalmente a dos factores, el primero es el relacionado con la información y la experiencia como gestor comunitario que tengan los líderes en las localidades indígenas. El otro está relacionado con el aislamiento geográfico de una localidad con respecto a las oficinas de las agencias gubernamentales.

Fernando Ortiz

Para Fernando el éxito de los programas gubernamentales reside en la organización y participación de los pueblos indígenas. Nuestro informante nos dice:

...yo soy un convencido de que la organización y la participación de los pueblos es fundamental. Si ellos no se organizan, si ellos no participan, por más que nosotros queramos impulsar algunos procesos, creo que tendremos que partir del reconocimiento de que los pueblos indígenas, este, son personas que tienen que decidir lo que quieren y desde esa perspectiva nosotros acompañarlos, sino partimos

¹⁹⁹ Como se verá en el estudio de caso que se presenta en el siguiente capítulo.

de ahí, cualquier acción o cualquier cosa que queramos impulsar no va a funcionar. Eso es fundamental con ellos.

Desde su punto de vista el INI tuvo una actitud muy paternalista que es necesario modificar para poder cumplir su función como CDI:

...la gente se acostumbró a tener a... al INI cerca, al INI resuélveme mis problemas, al INI de échame la mano en esto, y... y la gente no cree que la institución, este... pueda, más bien, creen en la institución pero la quieren ver como era el INI antes, resuélveme todos mis problemas, estate aquí conmigo y no creen en la participación de las otras dependencias...

Menciona que al interior de la CDI se han presentado algunas diferencias ideológicas al momento de definir cuál es el papel que debe desempeñar la institución ante los pueblos indígenas. Algunos simpatizan con la idea de mantener una postura intervencionista, mientras otros, como Fernando, argumentan que deben ser los propios pueblos indígenas los que definan sus alternativas de desarrollo.

Son procesos ajenos a nosotros, son procesos en los que nosotros tenemos que intervenir, son procesos que nosotros tenemos que estar ahí, o son procesos que tenemos que identificar que surjan de los pueblos indígenas y nada más darles ese acompañamiento. Entonces desde ahí se ha dado todo un proceso de, de choque de ideologías al interior de la propia comisión. Hay quienes dicen, nosotros somos los que tenemos que impulsar la reconstitución de los pueblos indígenas y hay quienes decimos no, la reconstitución tiene que surgir de los pueblos indígenas, nosotros identificarlas y, en la medida en que los pueblos indígenas lo soliciten, nosotros acompañar esos procesos.

...

México es el único país que tiene, no una instancia de atención a pueblos indígenas, una instancia donde se promueve un poquito más la participación para la creación de políticas públicas a pueblos indígenas. O sea, la idea fundamental de la comisión

es que los pueblos indígenas participen en la definición y la creación de políticas públicas dirigidas a ellos, donde ellos intervengan desde su ejecución, desde su diseño, ejecución, evaluación y mejoramiento. Entonces básicamente esa es la concepción en todas sus dimensiones de lo que es la comisión.

Aunque en su discurso el entrevistado le da mucha importancia a la participación de los pueblos indígenas, en la práctica la CDI no tiene mecanismos que garanticen tal participación. Recordemos que existe un Consejo Consultivo en el que participan representantes indígenas, pero tal consejo no tiene peso en las decisiones. La máxima autoridad de la CDI es la Dirección General. En la CONADI, por ejemplo, la participación de los representantes indígenas se da a través del Consejo Nacional, que es la autoridad máxima de ese organismo.

Fernando habló de que no es fácil lograr que la gente se involucre en los procesos de la CDI, lo cual tiene sus explicaciones:

A la mejor la queja sería la falta de participación a veces de los pueblos indígenas, los invitamos a procesos de consulta y no llegan, eh, entendemos que, este, que para ellos es muy importante dejar una faena, porque si dejan una faena por ir a un proceso de consulta o de capacitación o de participación con nosotros a lo mejor ese día no comen. Entonces, desde ese sentido, más que una queja, es un entendimiento de la realidad que ellos tienen, ¿no? Y desde ese sentido no los justificamos, pero sí, repito... nos ha faltado algunas veces mayor participación de los pueblos, que podamos construir con ellos, qué podemos hacer, ¿sí?

Como en el caso de Chile, don Roberto argumentó que muchas veces la gente no participa debido a que tienen otras ocupaciones relacionadas con sus trabajos. En este sentido, se observa que las condiciones de pobreza obstaculizan la participación y la capacidad de organización de las comunidades indígenas.

David Linares

De las ideas que expresa David sobre esta categoría, destaca su queja por los esquemas de clientelismo establecidos entre la delegación de la CDI y los pueblos indígenas. La gente acude al fondo para pedir todo tipo de apoyos a pesar de que el éste se enfoca en los proyectos productivos. La mesa directiva de la que forma parte David, quiere modificar este tipo de relación.

Para nuestro entrevistado ha sido muy nociva la idea que han promovido las agencias gubernamentales de que los pueblos indígenas necesitan intervenciones externas para resolver sus problemas.

Yo les decía en una asamblea, señores, nosotros somos indígenas y por tal motivo podemos trabajar. Y por tal motivo sí podemos hacer las cosas y no andar estirando la pinche mano todo el tiempo. Vamos a quitarnos esa idea, nosotros podemos hacer las cosas.

Argumenta que ellos siempre han tenido la capacidad de organizarse para trabajar por el beneficio colectivo, lo cual les ha permitido enfrentar diferentes problemas. Debe rescatarse el hecho de que el gobierno no les está dando nada gratis, puesto que ellos están acostumbrados a ganarse las cosas trabajando:

Tú sabes bien que, que allá nosotros a nosotros nadie nos da gratis. Fíjate, internamente a nosotros nos da nada gratis. ¿Quiere un sello?, ve a hacer faena. Nadie nos va a dar nada gratis. Y acá, acá está diciendo que no, que nosotros somos unos pinches flojos que nomás estamos sentados esperando todo. No es cierto, a mí me toca, a mí me tocó antier hacer faena en la primaria, ir a pintar las rejas de la escuela. Y, y tuve que ir. A mí, a mí me toca empedrar... Porque no es raro para nuestros pueblos, para nuestra gente que tú le digas que tiene que sacrificar. Estamos acostumbrados a trabajar, pero si tú no lo haces, tiene una razón.²⁰⁰

²⁰⁰ Una de estas razones, según David, es que los han acostumbrado a resolverles sus problemas, cuando ellos tienen la capacidad de resolverlos por sí mismos.

Según nuestro entrevistado, lo que se necesita es motivar a la gente a que se involucre pero a través del ejemplo y la confianza:

...yo creo mucho en la comunidad y creo mucho en la gente, ¿no? Yo creo que la gente necesita muchas veces que tú les des este, confianza y también la idea de, de, de qué es lo que sigue, pero con trabajo...

Desde la perspectiva de David uno de los errores que se están cometiendo en las comunidades es que se está eligiendo como representantes a personas que han estudiado²⁰¹ en la creencia de que este tipo de líderes tienen más capacidad de gestión. Sin embargo, David observa que no tienen el mismo nivel de compromiso que las personas que han permanecido en la comunidad:

...ahorita nosotros estamos cometiendo un error. Estamos buscando jefes de tenencia preparados. Yo creo que es un error porque ellos no te van a servir, ellos se van a servir, o se van a apoyar. Pero no, no van a hacer un trabajo comunitario. Porque ellos ya entendieron dónde está la bronca. Ellos saben de que si hay un recurso saben cómo lo van a bajar, pero nunca van a tener tiempo.

Por otro lado, la mesa directiva ha demostrado tener iniciativa propia para movilizarse en búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas, con lo que esperan fortalecer la autonomía del fondo.

...lo que empezamos nosotros a crear, una nueva forma de, de, de buscar financiamiento, con otras dependencias. En el cual la apertura de, de, de fideicomisos, la apertura de, de cuando se crea la asociación civil, buscando otras este, otro financiamiento, era la lógica de meter la lana ahí.

²⁰¹ Las personas que estudian tienen que salir de la comunidad, ya que no se cuenta con establecimientos de educación superior.

Finalmente David hizo una observación sobre los mecanismos que establecen las agencias gubernamentales para la participación. Le parece que éstas sólo dan la apariencia de que toman en cuenta la opinión de las personas, pero en el fondo las decisiones las toman los agentes gubernamentales.

Ah, sí, porque está participando. De alguna u otra manera, por lo que quieras, pero está participando. Yo entiendo que, que sí este... él cree en eso, pos participa ¿no? Y, es una participación, aunque no lo tomen en cuenta pues, pero él dice que sí. Sí, porque, porque..., te encuentras con eso pues. El hecho de que... muchas veces te hacen sentir que sí te toman en cuenta, pero no.

...

No es así, exacto, ¿sí?, tú sabes que hay muchas cuestiones así, o sea, te preguntamos, te dijimos, te, te consultamos, pero a final de cuentas la decisión la toman ellos... pregúntenle a la gente si alguien les ha dicho, no, no el tipo de consulta como utilizan ellos. Oigan señores y que los créditos subieron de esta manera... ¿Les consultaron?, no, a nosotros no. Ya ven, estos no'stan consultando.

Manuel Tomas

Al preguntarle qué entiende por autogestión, don Manuel Tomas contestó lo siguiente:

Mmmmm, bueno, yo lo que entiendo... por... eh, por alguien que hace una gestión pues ante el gobierno, por alguien que hace una gestión ante el gobierno. Por ejemplo, en el caso de nosotros que vamos aquí al CDI, eh, le decimos al ingeniero Leopoldo,²⁰² le decimos, sabes qué, queremos esto, le presentamos un proyecto y le decimos a ver, tú haznos, haznos la gestión. Auto, no sé, pero eh, gestión es eso ¿no? Auto, ese sí no sé, no sé de qué es, pero gestión de gestión pues sí. Ellos son los que, los que nos hacen pues también, supuestamente también que nosotros no hay que dejarlos pues solos, nosotros también estar acompañándolos a ellos, que nos citan, pues vamos. Entonces sería eso.

²⁰² Encargado del Centro Coordinador de la CDI en Pátzcuaro.

En esta respuesta se expresan de alguna manera las prácticas que se reproducen en la isla de Yunuén. Al igual que lo expresado por don Roberto para el caso de Chile, se aprecia que las iniciativas de contacto entre agentes gubernamentales y agentes comunitarios son recíprocas. Aunque la iniciativa para la construcción de las cabañas, según don Manuel, surgió de ellos, la encargada del Centro Coordinador de Pátzcuaro, la Lic. Leticia Escobar Barreto, jugó un papel fundamental.²⁰³

Yo, pues como le digo. Esa fue la licenciada Leticia, a ella le interesó bastante el proyecto este con el que estamos. Y entonces ella jalaba a cualquier funcionario que viniera a Pátzcuaro, se entrevistaba con él y le informaba pues lo de esto, del proyecto que tenía pues la idea de esto y pues esto y esto, y pues por medio de ella pues, por medio de ella fue que, que llegaron los recursos, que llegaron los recursos aquí. Nosotros nomás era de “queremos esto, esto otro, queremos esta ampliación, queremos esto” y ella fue la que gestionaba pues, sí, o sea, cualquier gobierno que viniera a Pátzcuaro, algún secretario, algún turismo, ella se los traía pa’cá y ya le presentábamos el proyecto, le presentábamos ya lo que llevábamos avanzado y ya le interesaba y tenía que...

Con la salida de la Lic. Leticia y el cambio de INI a CDI, ya no se sienten tan acompañados. Tampoco han acudido a solicitar recursos porque se encuentran en calidad de deudores en el Fondo Regional de Pátzcuaro. Sin embargo sí se han involucrado en otro tipo de proyectos ofrecidos por otras dependencias gubernamentales, por ejemplo la adquisición de lanchas para ofrecer servicio a los turistas. Igualmente el apoyo para pescadores, por parte de la SAGARPA.²⁰⁴ Cabe señalar que estos recursos se han obtenido gracias a que los agentes gubernamentales los han invitado a participar.

No, buscamos, buscamos sí, buscamos o sea, si sabemos que por aquí anda el señor gobernador aquí del estado, pos (...) solicitamos esto y esto y a ver de tanto esto qué

²⁰³ La información sobre la empresa comunitaria “Cabañas Yunuén” será detallada en el capítulo siguiente.

²⁰⁴ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

nos autoriza. O sea, así andamos siempre, no, no estamos es, esperando que, que él venga, si no, vamos a solicitar. Sí, nos reciben, pero hasta ahí nomás (risas).

Observaciones sobre la gestión de recursos en México

Lo señalado por Fernando Ortiz y por David Linares, acerca de que el INI promovió una idea muy asistencialista en las comunidades, se ejemplifica con el papel que cumplió la Lic. Leticia en la empresa comunitaria de Yunuén. De alguna manera los yunuenses se acostumbraron a contar con un agente gubernamental que les resolvía los problemas que se les iban presentando al operar la empresa comunitaria. En este sentido los agentes gubernamentales coinciden en la necesidad de contrarrestar el paternalismo y el clientelismo. Para Fernando Ortiz ello es necesario si se quiere lograr el éxito en la operación de programas, para David es una cuestión de autonomía.

La entrevista a don Manuel, igual que la de don Roberto, ilustra que en la comunidad de Yunuén sí surgen iniciativas para resolver sus problemas, como en el caso del proyecto turístico, sin embargo los agentes gubernamentales siguen teniendo actitudes paternalistas y clientelistas, como lo señala David Linares. La pobreza y el aislamiento geográfico son dos factores que pueden jugar en contra de la erradicación de estas prácticas. De la misma forma los intereses políticos de los agente gubernamentales pueden ser un factor en contra. Es un problema que debe ser asumido tanto por los agentes gubernamentales, como por los agentes comunitarios.

Observaciones generales sobre la gestión de recursos

Como se puede observar, en ambos países, los agentes gubernamentales hablaron de la necesidad de modificar las prácticas asistencialistas que ha tenido el Estado en relación a las poblaciones indígenas. Los agentes comunitarios, a través de su testimonio, mostraron que existen las condiciones para que las comunidades asuman la responsabilidad de gestionar sus recursos, sin embargo, para cuestiones técnicas siguen necesitando asistencia, ya que muchas veces en las localidades no se tienen este tipo de conocimientos. Por otro lado, los agentes gubernamentales deben dejar a un lado sus intereses políticos para poder hacer un uso eficiente de los recursos y romper con las relaciones clientelistas. Asimismo

se deben potenciar las capacidades organizativas de las comunidades y la participación de las mismas para encontrar alternativas de desarrollo en las que se comprometan éstas. Por su parte, las agencias gubernamentales deben establecer un equilibrio entre la búsqueda de la equidad de oportunidades de desarrollo y la potenciación de la autogestión en las localidades indígenas. Ello debe ser asumido desde ambos extremos.

Un comentario final es que se observa una problemática similar en ambos países. Ello modifica una de las ideas de las que partió esta investigación, a saber, que las prácticas autogestivas debían estar más desarrolladas en Chile que en México debido a que las políticas neoliberales tienen más tiempo de funcionamiento en el primero. A pesar de que el estudio de caso que se muestra en el siguiente capítulo coincide con tal idea, los testimonios analizados aquí, muestran que la cultura paternalista sigue funcionando y dificulta la operación de programas gubernamentales en Chile.

Tercer eje de análisis, el capital social comunitario

El tercer eje de análisis aborda la cuestión del capital social. Como se explica en el capítulo I, el paradigma de desarrollo en el que se basan las políticas neoliberales parte de la idea de que el capital social es básico para la formación de una sociedad civil autogestiva. En la mayoría de los programas gubernamentales se incluye este componente, sin embargo, en la práctica observamos que, muchas veces, estos programas dañan las relaciones sociales en las comunidades indígenas. En este sentido cabe preguntarnos si los programas gubernamentales contribuyen, o perjudican, en el fortalecimiento del capital social en las comunidades. Para abordar esta problemática es conveniente acudir a la clasificación que hace Durston de los diferentes tipos de capital social, que son: individual, grupal, comunitario, de puente, de escalera y societal (Durston, 2002: 41-42).²⁰⁵ Si bien es cierto que las evidencias empíricas nos conducen a pensar que el capital social comunitario se está debilitando con las políticas neoliberales, debemos preguntarnos qué está pasando con los otros tipos de capitales. Conozcamos qué dicen nuestros entrevistados en relación a este tema.

²⁰⁵ La definición de cada uno de estos tipos de capital social ya fue expuesta en el capítulo I de esta tesis.

Capital social en comunidades indígenas del sur de Chile

En las comunidades indígenas tanto de Chile, como de México, existen prácticas que contribuyen al afianzamiento de las relaciones sociales. Una de éstas prácticas consiste en que los miembros de la comunidad colaboran haciendo trabajos, ya sea para el beneficio comunitario o de un miembro particular, esperando que cuando ellos requieran el apoyo de otros, serán igualmente auxiliados. En las comunidades indígenas del sur de Chile se le llama mingaco, en las comunidades purépechas de México reciben el nombre de faenas. A pesar de que existe la creencia de que estas prácticas se están deteriorando, en Durston (*et. al.*, 2005) se muestra que en algunas comunidades indígenas chilenas se siguen reproduciendo con cierta regularidad.

Según el testimonio de don Roberto algunos de los episodios de división en su comunidad están relacionados con la toma de decisiones. El primero, como ya se mencionó, fue en relación a su inscripción en el padrón de la CONADI. Algunos miembros de la comunidad simpatizaban con el Consejo de Todas las Tierras querían atender el llamado de éste a no constituirse, por otro lado, había otros (como don Roberto) que pensaban que debían aprovechar los recursos que ofrecía el gobierno para las comunidades indígenas. Finalmente llegaron al acuerdo de inscribirse. Así se empezaron a involucrar en los programas gubernamentales. Hicieron un grupo para iniciar con una empresa de servicios turísticos, iniciaron con entusiasmo, pero don Roberto argumenta que es difícil mantener la cohesión de la organización. Hubo momentos en que tuvieron crisis, como se aprecia en el siguiente párrafo:

Bueno, sí, como toda organización. No habrá organización que en su época no tenga, en su momento, no, no, se provoca una crisis (...). Yo creo que toda, toda, toda la organización tienen crisis. También se produjeron crisis interna acá ¿no? Porque la gente que no están de acuerdo. Hubo gente que quiso dividir acá, quiso destruir la asociación. Tonce... ahí, hay algo que, que si no hay, no hay, en ese momento, no se actúa para que no se produzca eso, cualquier organización se va abajo.

Existen diferentes factores que obstaculizan la organización en la comunidad Antonio Lefinao, uno de ellos está relacionado con la dispersión de la gente. La distancia entre una casa y otra es larga. Por otro lado, la gente no puede desentenderse de sus actividades cotidianas. Si se abandona un día de trabajo, eso puede afectar notablemente la economía familiar. Nuestro entrevistado comenta: “Normalmente acá no se reúnen porque la gente está un poco dispersa aquí. No es fácil acá manejar una organización que se pueda mantener. Este, y luego, como le digo, están muy desinformados. La gente no está informada, muchos no están informada, eso, o sea, necesitan algo que la está alimentando...”

Muchas veces la responsabilidad de mantener la cohesión de los grupos recae en ciertas personas, ya que no todas se involucran de la misma manera. Para don Roberto mantener vivo el proyecto del *camping* resultó ser muy importante, nuestro entrevistado nos dice: “...si esto se destruye y muere... con plata del Estado, qué irá a decir el Estado, va a decir, son una basura estas porquerías (...). Tonce, yo dije no, mientras yo viva, voy a tratar de que esto permanezca vivo. El que quiere venir a ayudar a cooperar, ya sabe, bienvenido, el que no, también...”

Uno de los temas que se destacaron en las entrevistas con doña Irene Hueche (como se comentó ya en este capítulo), con diferentes activistas políticos mapuches,²⁰⁶ con funcionarios de la CONADI, y en el estudio de caso que se expone en el siguiente capítulo, fue el de las controversias que ha generado el tema del turismo. Algunos miembros de comunidades mapuches argumentan que involucrarse en proyectos de servicios turísticos equivale a vender la cultura. Otros, como el caso de doña Irene Hueche, piensan que si se ponen ciertos límites se puede sacar provecho, incluso para revitalizar algunas costumbres que se están perdiendo, así como la lengua. Uno de los ámbitos que los mapuches no están dispuestos a negociar es el de lo religioso. Doña Irene Hueche mantuvo una posición conciliadora con el Estado, pero en el tema de la religión se mantuvo firme en la idea de que eso es intocable y no es para exhibirse con los turistas. De cualquier forma ella ha sufrido el rechazo en su comunidad por haber promovido una iniciativa para crear un museo.²⁰⁷ A medida de que el proyecto de doña Irene se ha consolidado, ella se ha ido

²⁰⁶ Como Alfredo Seguel y Rayén Kyven.

²⁰⁷ Doña Irene argumenta que la discriminación también la sufre por ser mujer, ya que los representantes de la comunidad son hombres.

ganando el respeto de los comuneros, pero eso ha sido con base en el trabajo de convencimiento que ha hecho.

Orlando Cárdenas comenta que, como el caso de doña Irene, algunos otros miembros de comunidades mapuches han tenido problemas:

...hay gente que es dirigente y han tratado de vincular este tema, o sea, sobre el turismo (...) y para poder sacar de... de la pobreza a sus propias gentes y han sido echao de la comunidad porque no lo han aceptao... son pocos casos, lo que pasa es que también esto, esto es muy nuevo acá, recién se está viendo y ahora lógicamente mucha gente se quiere apostar, pero en el principio, cuando eran, ponte tú cinco casos, diez casos, muchos que quisieron hacer fueron casi echaos (...) o sea, tuvieron muchos problema en definitiva no pudieron hacer mucho...

Estos episodios deben interpretarse en el contexto de las luchas ideológicas de organizaciones políticas mapuches como el Consejo de Todas las Tierras. Se promovía la idea de que el Estado era un enemigo, ya que a mediados del siglo XIX había invadido el territorio mapuche en la Guerra de Pacificación. Estos hechos se encuentran frescos en la memoria colectiva de los mapuches, sobre todo de los más viejos, ya que a algunos de sus abuelos les tocó vivir este episodio. Cualquier colaboración con el Estado podía ser interpretada como una traición. Orlando Cárdenas argumenta que "...ha existido una discriminación por tantos años, los más viejo, los más antiguos no aceptan ninguna intromisión por parte de la institucionalidad pública, porque la institucionalidad pública representa al Estado, el Estado ha sido opresor, o sea, son quinientos años de historia, entonces por eso la reivindicación de tierras."

Otro factor que ha contribuido a deteriorar las relaciones sociales al interior de las comunidades es el de las figuras organizativas que ha impuesto el Estado. Existen autoridades tradicionales, representadas por el *lonko* y las autoridades civiles que representan a la comunidad ante el Estado.²⁰⁸ El *lonko* tiene influencia en la comunidad, pero no tiene un reconocimiento jurídico ante el Estado. Esta situación propicia todo tipo de confusiones, incluso para los agentes gubernamentales, como lo expresa Orlando Cárdenas:

²⁰⁸ Como en algunos casos de México donde todavía existen los Consejos de Ancianos.

...el tema del liderazgo, lo que son liderazgo ancestrale, propios de la, de la..., ancestral, propio de la comunidad, y lo otro son los liderazgos que, eh... por ley, por así decirlo. Entonce acá tienes a lo, a los *lonkos*, y otros dirigente, y acá tienes, de los... de la comunidad indígena, porque así está tratao en la... la ley, entonce acá tienes un presidente de la comunidad, tienes un vicepresidente, tienes un tesorero... De hecho tienen igual un Consejo de Anciano, muchos. Y bueno, ese, ese tipo de dirigente, pero... eh... sobre eso había algunas complicacione respecto de estas dos cosita que son distinta porque acá...

...

Ante el Estado este es el presidente, por lo tanto e este el que eh... en el caso de la presentación de proyectos esta es la persona en conjunto con el resto de la directiva el que responde, no los *lonko*, los *lonkos* son, en este caso lo dirigente ancestrale son los que dan direccionamiento eh, por así decirlo, político al proyecto del... del que se esté llevando a cabo. Esa, esa es la idea. Ahora, la idea es que hubiera sido esto pero lógicamente se trató de esta manera. ¿Por qué lo harían? Cero explicación, (...) quizá no... quizá era mejor hacerlo así.

Estas “dobles dirigencias” pueden provocar conflictos si no hay un trabajo conjunto y una afinidad ideológica entre los representantes de los dos tipos de autoridades. La tendencia es a que los liderazgos tradicionales son asumidos por personas mayores, mientras los civiles suelen colocarse en manos de personas más jóvenes, que muchas veces han salido a estudiar fuera de la comunidad. Los más viejos suelen tener más recelo en relación a involucrarse en proyectos promovidos por el Estado, mientras los jóvenes están más abiertos a ello.²⁰⁹ Definitivamente esta situación es potencialmente conflictiva, lo que, sin lugar a dudas, es perjudicial para el capital social comunitario.

Los liderazgos son importantes al momento de organizarse. Si no existen líderes que contribuyan a la cohesión comunitaria o grupal, incluso el trabajo de las agencias gubernamentales se puede ver perjudicado, como lo expresa Orlando Cárdenas:

²⁰⁹ Como lo argumenta don Juan Paillafil, nuestro estudio de caso (ver capítulo V).

...muchas comunidades que han tenido, este, la..., (...) el poder organizativo de otra institucionalidad, (...) que lo dirigente son viejos, que son fuerte, que son reconocido, por lo tanto si llega cualquier tipo de grupo, ellos saben cómo enfrentarlo, ellos saben cómo van a distribuir la, la distinta actividad o tarea del grupo (...), entonces, en otro caso no ha ocurrido eso, por lo tanto ah, ah, se han provocado varias divisiones en las comunidades producto de que han llegado recursos, entonces, claro, no es un caso, son varios casos, y eso, eso ha complicado la, la ejecución del proyecto tanto nuestro como de los otros, porque eh, como el programa llega, eh, con el, con el, llega a la comunidad con el Programa Orígine, llega con todo lo otro componente, agrícola, de cultural, de salud y el no agrícola, entonces, si la comunidad está dividida afecta a todo nuestros proyectos...

El fenómeno de la división en las comunidades a partir de que reciben recursos del gobierno para emprendimientos productivos es muy común. De hecho en todos los casos conocidos, tanto en Chile como en México, ha ocurrido esto, así se expresa en el siguiente capítulo a través de nuestros estudios de caso.²¹⁰

Observaciones sobre capital social en comunidades indígenas del sur de Chile

Los testimonios de nuestros entrevistados y las observaciones realizadas en campo permiten determinar que existe una tendencia a que las políticas del Estado chileno en comunidades indígenas provoquen un deterioro del capital social comunitario. La CONADI promueve la constitución “formal” de las comunidades al inscribirse en su padrón, pero eso no garantiza la cohesión social. Con la llegada de recursos para emprendimientos productivos, muchas veces se han desatado conflictos por diferencias ideológicas. Suelen formarse grupos que deciden sí involucrarse en proyectos con el gobierno y otros que prefieren mantenerse al margen. Por tanto, los proyectos en su mayoría son ejecutados por grupos al interior de la comunidad, no por la comunidad misma. Una observación que

²¹⁰ Cabe mencionar que existen empresas comunitarias que han tenido éxito y que son famosas a nivel mundial, como las estudiadas por Claudio Garibay en su trabajo sobre comunismos y liberalismos campesinos (Garibay, 2008).

confirma esta idea es que no fue posible encontrar una empresa comunitaria en el sur de Chile para tomarla como caso de estudio. La gran mayoría de los proyectos de turismo están a cargo de grupos, incluso, como en el caso que se presenta en el siguiente capítulo, por familias. En este sentido podemos argumentar que el capital social que más se favorece con las políticas neoliberales es el de grupo.

Por otro lado, igualmente se puede observar que el capital social individual también se fortalece. Algunos miembros de comunidades establecen sus propias redes de contactos a partir de que salen de sus comunidades, ya sea a estudiar o a trabajar. Ello les permite adquirir cierta ventaja en relación a quienes no tienen oportunidad de hacer estas redes. En el siguiente capítulo veremos cómo don Juan Paillafil ha ido generando una serie de contactos que le han permitido fortalecer su empresa de servicios turísticos, que es de carácter familiar. Este “despegue” individual genera también recelo en los otros comuneros, lo que a su vez refuerza la tendencia al debilitamiento del capital social comunitario. Este capital social puede ser de puente y de escalera, ya que los contactos que establecen estos agentes pueden ser con otros agentes que tengan iguales condiciones, o con agentes que tengan una posición más ventajosa, como los agentes gubernamentales.

Capital social en comunidades indígenas purépechas

En las comunidades indígenas de Michoacán el sistema de cargos suele tener vigencia. Para que David Linares llegara al puesto de jefe de tenencia tuvo que prestar servicio en una serie de comités de diversa índole. Si no existe un trabajo ofrecido a la comunidad es difícil adquirir prestigio. Las faenas son una forma en que se puede prestar este servicio. En Yunuén las cabañas fueron construidas entre todos los socios de la cooperativa, que son la mayoría de los comuneros de la isla. Asimismo, se sigue practicando la costumbre de colaborar con otros miembros de la comunidad cuando éste va a hacer su casa, por ejemplo, don Manuel nos dice:

Incluso hasta para ayudarnos por ahí que hace una casita, pues órale, nos juntamos los que ellos invite. Nos juntamos para ir a ayudar a subir la arena, para ayudar a subir el tabique, lo que traiga, y ya cuando va a colar, pues a echarle también la mano. A eso le llamamos, pues qué será, un convivio, es un convivio, o sea ahí

convivimos todos y este, ya cuando se va a colar enseguida nos llevan un pollito, arrocito este (...) Es una costumbre, no es por obligación. Es ayuda recíproca. Nosotros lo llamamos como un convivio, porque ahí nos juntamos todos, platicamos, nos peleamos, luego ya estamos otra vez felices...

Como es puede apreciar, la práctica del trabajo comunitario no sólo genera prestigio para quien participa en él, sino que también contribuye a la resolución de conflictos entre los miembros de la comunidad. Por tanto, es un mecanismo importante para reforzar el capital social comunitario. En charlas informales con personas de Yunuén y con personas de la Cañada de los Once Pueblos²¹¹ se mencionó el hecho de que con la entrada de programas gubernamentales como el de Solidaridad, se ofreció dinero a cambio de trabajo en obras públicas, eso fue negativo para la práctica de las faenas ya que la gente se acostumbró a recibir dinero a cambio de este tipo de trabajos. A pesar de ello, el trabajo comunitario se sigue practicando.

Al igual que en el caso de Chile, la división en las comunidades purépechas a partir de su involucramiento en proyectos productivos es común. Las comunidades se dividen en grupos y algunos de éstos aprovechan más los recursos ofrecidos por el gobierno. David Linares explica uno de los mecanismos que se usan para estos fines:

...igual como en todos lados había grupos exclusivos en las comunidades que acaparaban el recurso y que decían: Juan, aquí formé un grupo y te incluí aquí, por qué no me firmas y te pago trescientos pesos. Y Juan, te firma por trescientos pesos, cabrón, pos es lo de una, de una semana ¿no? Sale, le firma Juan y aquel agarraba el dinero. Y cuando ibas a ver a Pedro, que era el presidente del grupo, no, pues es que aquí está el grupo. Y los endeudó...

Había personas que se dedicaban a conseguir firmas sin informar a los firmantes en forma correcta para qué se utilizarían sus nombres. Muchas veces las personas están endeudadas y lo ignoran, hasta que acuden a solicitar créditos y se les informa que aparecen como deudores.

²¹¹ Una de las regiones purépechas.

Como se mostrará detalladamente en el próximo capítulo, la isla de Yunuén ha sufrido de una fuerte división por la disputa de la administración de la empresa de servicios turísticos. Se identificaron dos grupos principales, don Manuel encabeza uno de ellos. El mayor conflicto se expresó con respecto a los malos manejos de las cabañas, de los cuales se acusan los dos grupos. Don Manuel lo explica de la siguiente forma:

Pues simplemente, o sea, los acuerdos que se toman en asamblea, se dice que cada dos o tres meses máximo se debe hacer la asamblea, o informes de qué está pasando, de cómo vamos, subiendo o bajando, a ver qué. Para también la gente si ve que va pa'bajo (...) y hay que hacer el menos gasto que se pueda. Pero estar informando a la comunidad, o sea a los socios, diciéndoles cómo va la empresa. Pero pasa de que estos señores, este no dieron informe durante un año y no deben pasar esas cosas. Están pasando cosas malas, pero pues no se da uno cuenta. Sí lo ve uno así, pero ellos nunca informan, no, pues saben qué, hay esto, hay aquello. Para qué, pues para ver si el personal hay que disminuirlo o hay billete y hace falta personal, pues hay que aumentárselo. Pero si no hay información, no se puede hacer nada. Entonces este, el compromiso que entra uno es de que se tienen que hacer los informes cada tres meses máximo, o cada mes, pero esto no ha entregado. Precisamente ahorita acaba de pasar uno (...), este, ya, ya aumentó pues el recurso que no había ya se informó que hay tanto, se hizo aquello y se hizo aquello. Está bien, eso es lo que queremos...

A pesar de la división de la comunidad, la gente se sigue organizando para continuar con sus costumbres, por ejemplo para la realización de las fiestas, como comenta don Manuel en el siguiente pasaje:

Bueno, nos reunimos para, bueno primero pues lo eclesiástico, nos reunimos para, para guardar una fiesta que es la del *Corpus Cristi*. Entonces nos juntamos todos para hacer un, hacer un presupuesto de cuánto va a cobrar los músicos, cuánto hay que traer, cuánto va a cobrar el padre, de la lancha, cuánto los cuetes, este, y eso de dar de comer. O sea, es un presupuesto de todo y pues ya, nos toca de quinientos, de

seiscientos. Pero como es una sola fiesta al año, pues sí la gente le entra, porque es una sola fiesta al año.

Esa es una, hay otra pues que es la del día doce de enero, que también celebramos la fiesta y también así es igual, hacemos cuentas pues también, de cuánto nos toca. El dinero lo ponemos entre todos...

A pesar de ello, don Manuel asegura que la gente empieza a interesarse más en sus asuntos personales que en el bien comunitario, "...algunos pues se interesan más por su bolsillo y más que en los demás, y eso es lo que ha pasado más, es lo que ha pasado..."

Por otro lado, la división de las comunidades en grupos también perjudica los trabajos de la CDI. Fernando Ortiz argumenta que "...hay diferentes interlocutores, entonces si no, si no llegas con un interlocutor el otro interlocutor se queja y te critica".

David Linares, por su parte, sostiene que:

...hay gente que le debe favores a la CDI, y la mayoría eh. A lo que te decía que llega a Ucazanastacua y le dice: a ver Salomón, necesito que tú vayas a decir que David y que Aaron y que Mateo, están robando en el fondo, lo ha cambiado. A ver, Gilberto, necesito que vayas a, a este, a, a Pátzcuaro a ver tú este, tú don Jacinto, a ver a todos y todos unos pinches traidores. Todos son unos deudores, que le deben favor al centro...

Como se ilustra en este pasaje, las prácticas clientelistas también perjudican las relaciones entre los miembros de las comunidades, y, como en el caso del Fondo Regional de Pátzcuaro, la cohesión de las organizaciones indígenas.

Comentarios sobre el capital social en comunidades indígenas purépechas

Las prácticas que favorecen el trabajo comunitario, como las faenas, se ven amenazadas al involucrarse una comunidad en programas gubernamentales. Al promover la creación de grupos para la realización de proyectos productivos, de alguna manera se contribuye a generar divisiones, como se aprecia en los testimonios de los entrevistados. Se propicia una competencia por los recursos entre estos grupos, como en el caso de Yunuén. También se

tiende a incrementar la distancia entre los ricos y los pobres, puesto que algunos grupos están en mejores condiciones para aprovechar los recursos del gobierno, mientras otros quedan marginados de estos beneficios.

Como en el caso de Chile, se observa que el capital social que tiende a fortalecerse más con las políticas neoliberales es el de grupo y el individual. Las relaciones clientelistas contribuyen a ello. Al ofrecer compensaciones a ciertos agentes o grupos de comunidades indígenas, pueden contribuir a la debilitación del capital social comunitario, pero representan un contacto en la red de estos grupos o individuos, lo cual es en sí mismo capital social que les traerá beneficios a nivel grupal e individual.

Conclusiones

Desde este nivel de análisis podemos argumentar que los fenómenos que ocurren en Chile y en México, relacionados a nuestros ejes de análisis, tienen ciertas similitudes, como se muestra en el resumen siguiente:

Primer eje de análisis

Las políticas neoliberales son intentos por mantener el control de los procesos políticos en las comunidades, pero no limitan las oportunidades de empoderamiento de las comunidades y organizaciones indígenas. En la comunidad de Antonio Lefinao, se demostró tener capacidad para desmarcarse tanto de la presión del Consejo de Todas las Tierras, como de una manipulación directa de parte del gobierno de Chile. Se inscribieron en el padrón de la CONADI y han observado las normas, pero cuando creen que sus intereses se verán afectados, actúan para protestar por ello, llegando incluso a desarrollar acciones como la toma de carreteras.

Por otro lado, el Fondo Regional de Pátzcuaro representa un ejemplo claro de cómo las orientaciones de las políticas neoliberales al promover la autogestión brinda claras oportunidades de empoderamiento. La mesa directiva de tal fondo regional ha alcanzado un nivel de autonomía con respecto a la CDI que le permite incluso imponer sus propias reglas de operación en detrimento de los intereses políticos de algunos funcionarios.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el Estado tiene más oportunidad de imponer sus intereses ante los de las comunidades. Los medios de los que puede valerse son varios, desde la manipulación, el engaño y la persuasión, hasta el uso de la fuerza pública.

Segundo eje de análisis

Sobre el tema de la gestión de recursos y las iniciativas podemos decir que también existen similitudes. Los agentes gubernamentales de ambos países se quejaron de que la gente está acostumbrada al asistencialismo. Ello genera una falta de participación, que muchas veces sirve de excusa para justificar el fracaso de los programas de gobierno. Sin embargo, a través de los testimonios de nuestros entrevistados, pudimos observar que sí hay iniciativa en las comunidades para ir en busca de recursos para su desarrollo. Se puede decir que tanto agentes los gubernamentales, como los agentes comunitarios, buscan establecer un vínculo mutuo. Ciertamente persisten algunos rasgos de la cultura asistencialista en los dos bandos, pero igualmente ambos persiguen eliminarla, como lo expresa David Linares.

Tercer eje de análisis

Al igual que para los otros ejes de análisis, las tendencias respecto al capital social en ambos países son similares. La revisión de los casos que se presentan en este capítulo nos permite establecer que las políticas neoliberales perjudican el capital social comunitario de distintas formas. Al mismo tiempo el capital social de grupo e individual tiende a fortalecerse. La división en las comunidades que se involucran en proyectos productivos es un síntoma alarmantemente común. Ello perjudica no sólo las relaciones sociales en la comunidad, si no la acción estatal misma. Este es un problema que debe asumirse desde ambos lados, el gobierno debe cuidar las formas en que operan sus programas. Asimismo en las comunidades debe buscarse la forma de revertir estos daños.

Capítulo V Estudios de Caso

Introducción

El presente capítulo está destinado a la presentación de los casos analizados en esta investigación. Se divide en dos grandes apartados, en el primero se aborda el caso de Chile. Se presentan las características generales de la localidad estudiada, así como a la familia que está al frente de la empresa de servicios turísticos que tomamos como caso de estudio. Se muestra la trayectoria política del jefe de familia dentro de la comunidad. Asimismo se presenta un panorama general sobre las condiciones de trabajo en la CONADI, y se hace una serie de reflexiones sobre este caso.

La segunda parte del capítulo aborda el caso de México. De igual forma se presentan las características generales de la localidad estudiada, la historia de la empresa de servicios comunitarios y la forma en que la creación de ésta fue cambiando la dinámica en las relaciones sociales de los habitantes de la Isla de Yunuén. Se habla sobre las condiciones de operación de la CDI-Pátzcuaro y la relación de esta dependencia con los habitantes de Yunuén. Se concluye presentando algunas reflexiones referidas a este caso.

Primera parte: El caso de Chile, la empresa de servicios turísticos de la familia Paillafil en Húiñoco

Antecedentes

En Chile las actividades turísticas han cobrado gran importancia en las últimas décadas. La vuelta a la democracia, a finales de los noventa, generó oportunidades para que este país abriera sus puertas a los visitantes internacionales. De igual forma el turismo nacional se ve alentado por un largo periodo vacacional de verano que abarca de mediados de diciembre hasta principios de marzo.²¹² De esta manera algunas regiones del país que ofrecen destinos de playas de mar, de ríos y de lagos se ven favorecidos por la visita de miles de visitantes que hacen uso de los servicios que ahí se les ofrecen. Este es el caso de la Novena Región de la Araucanía, que cuenta con mar, bosques, lagos y ríos, que resultan atractivos para los

²¹² Mientras en la parte norte del planeta es invierno, en la parte sur es verano. Las estaciones transcurren en forma opuesta en el norte y el sur.

turistas nacionales e internacionales. Sin embargo, existe un elemento que se ha incorporado a la oferta de atracciones de la zona, y este es el de la cultura mapuche. Así encontramos diferentes empresas que ofrecen recorridos por comunidades mapuches donde se muestran algunas de las tradiciones de esta cultura, además de ofrecer paisajes naturales privilegiados. Generalmente estas empresas han sido financiadas con fondos gubernamentales, siendo una de las líneas de desarrollo productivo que han cobrado relevancia para las agencias de gobierno, quienes visualizan al turismo como una de las actividades más prometedoras para la atracción de recursos económicos en la región.

El caso que aquí se presenta es el de una empresa de servicios turísticos ubicada en la Comunidad Indígena Ramón Ancamil de *Hüiñoco*,²¹³ que es una de las 99 comunidades indígenas que componen a la, recién formada, municipalidad de Chol Chol,²¹⁴ en la Novena Región de Chile. Se encuentra a 25 kilómetros de Temuco, que es la capital regional. Tal comunidad tiene una posición geográfica privilegiada, ya que se encuentra a la orilla del río y a un kilómetro aproximadamente de la cabecera municipal. Gracias a ello la vida de las personas que habitan esta comunidad se desarrolla en contacto pleno con “el pueblo”, como le llaman a la cabecera municipal, ya que en este lugar pueden asistir a la escuela, hacer trámites, trabajar, hacer vida social, etcétera.

Según la información proporcionada por el gobierno municipal, a través de su página web,²¹⁵ las atracciones principales para los turistas son el balneario del río Chol Chol y las muestras culturales mapuche, especialmente la gastronomía. De hecho se ha tomado el concepto de “etnoturismo” para definir el tipo de actividades que se desarrollan en la zona, ello demuestra un interés especial en la potencialidad de estas actividades como una seria alternativa económica para las comunidades mapuches de este sector.

A diferencia del caso que se presenta sobre México, esta empresa es de carácter familiar. Ello se debe a que fue difícil encontrar una empresa comunitaria en funciones, ya que, según la información que se obtuvo en la CONADI, son escasas. Las que se encontraron, como el *camping* de la comunidad Antonio Lefinao, no tenían las características requeridas para este estudio, ofrecían sólo muestras culturales, o no se encontraban en funcionamiento. Este hecho puede ilustrar acerca de las formas de

²¹³ En adelante puede aparecer como Hüiñoco.

²¹⁴ Se convirtió en la comuna (o municipalidad) número 32 de dicha Región en el 2004.

²¹⁵ <http://www.municipalidaddecholchol.cl>

organización que eligen preferentemente las personas en las comunidades para hacer sus empresas. Al parecer los negocios privados tienen predominio sobre los comunitarios, ese es un hecho que se analizará más adelante. Durston argumenta que debido a los reiterados fracasos de las empresas comunitarias (cooperativas) promovidas en la década de los setentas por el INDAP se generó en la población una especie de trauma que ha minado su confianza en el funcionamiento de este tipo de organizaciones (Durston, *et. al.*, 2005).

Localidad estudiada

Chol Chol es una palabra castellanizada que en *mapudungún* significa “tierra de cardos”. Es el nombre de una municipalidad creada en el año 2004, bajo la administración de Ricardo Lagos Escobar, como antes se menciona. Pertenece a la Provincia de Cautín, de la IX Región de la Araucanía en Chile. Se encuentra a aproximadamente nueve horas de viaje en autobús desde Santiago, la capital del país, y a 30 minutos de la ciudad de Temuco, la capital regional. Tiene una dimensión de 426.8 kilómetros cuadrados y una población de 10,065 habitantes, de los cuales un gran porcentaje pertenece a las 99 comunidades indígenas de las que se compone la comuna. Al norte y al oeste limita con las comunas de Galvarino y Lumaco, al este con la comuna de Temuco, y al Sur con Nueva Imperial.

Un rasgo destacable es que esta comunidad es una de las pocas que tienen un alcalde de origen indígena. Luis Huirifel Barra fue electo en votación democrática el 31 de octubre de 2004 y el municipio abrió sus puertas al público el 6 de diciembre del mismo año.²¹⁶

Esta comuna se ha destacado por tener una importante presencia de población indígena mapuche, por ello se percibe como una zona con alto componente cultural. La actividad turística del municipio se centra en el ofrecimiento de muestras culturales llevadas a cabo por familias mapuches y los servicios de alojamiento y gastronomía. También se ha promovido la visita a los lugares donde se fabrica el carbón de forma artesanal. Este oficio, desempeñado a lo largo de varias generaciones, forma parte de las tradiciones de la comuna. En este contexto el gobierno municipal de Chol Chol ha puesto empeño en la formación de organizaciones que permitan el desarrollo de las actividades

²¹⁶ Ver la página web de la municipalidad: <http://www.municipalidaddecholchol.cl>

turísticas, que son percibidas como una alternativa de ingresos económicos para las familias del municipio, no solamente indígenas. Tal es el caso de la Red de Turismo de Chol Chol, constituida por personas interesadas en poner en marcha empresas de servicios turísticos, con el apoyo de las autoridades municipales.

Una de las localidades que ha desarrollado las actividades turísticas en Chol Chol por más tiempo es la Comunidad Indígena Ramón Ancamil de *Hüiñoco*.²¹⁷ Esta es una reducción²¹⁸ cuyo origen se remonta a principios del siglo XX, fecha en que se le otorgó el título de merced al *lonko* de quien toma el nombre. El título abarcó 409 hectáreas distribuidas entre 56 familias, sin embargo la modalidad de tenencia de la tierra ha pasado por diferentes etapas, siendo relevante la creación de la Ley 17.729 en el año de 1979, que permitió obtener derechos individuales sobre las tierras, correspondiendo al año 1980 la última fecha en que se hizo división de éstas.²¹⁹

Las estructuras de organización política responden a la modalidad impuesta por el gobierno chileno a través del registro de comunidades indígenas ante la CONADI. Como en el caso de México, suele haber una dualidad entre autoridades tradicionales y autoridades jurídicas. Como ya se ha mencionado, en las comunidades mapuche, el líder tradicional es el *lonko*, que no coincide necesariamente con el representante de la comunidad ante el gobierno. Otra autoridad es el (o la) *machi*,²²⁰ cuyo ámbito corresponde a lo religioso, lo que no necesariamente se excluye del ámbito político, ya que, en algunas comunidades, la opinión del (a) *machi* es importante en la toma de decisiones.

Una estructura preexistente a la actual, es la junta de vecinos, quienes decidieron registrarse como comunidad indígena ante la CONADI a principios de los noventa, periodo en que se inicia la vuelta a la democracia en el país. De esta forma se constituyó una mesa directiva formada por presidente, secretario, tesorero y junta de vigilancia, regida por una asamblea, lo que equivale a la junta de vecinos. Cabe señalar que esta estructura es la misma que existe en México para la representación de las comunidades ante el gobierno.²²¹

²¹⁷ En *mapudungún* significa: “lugar donde el agua se regresa”.

²¹⁸ Se le llamó reducción a los territorios indígenas que se conservaron después de la Guerra de Pacificación a mediados del siglo XIX.

²¹⁹ Documento CL/AGAI/155, del Centro de Documentación de la Subdirección de la CONADI.

²²⁰ Es la autoridad religiosa mapuche. Puede ser hombre o mujer y pueden haber uno o varios en una misma comunidad.

²²¹ Tanto el ejido como la comunidad indígena tienen esta estructura en México.

Las actividades económicas en la localidad son principalmente la agricultura de autoconsumo y las actividades pecuarias. Se cultiva trigo, papás, pasto, arvejas,²²² y otras variedades de cultivos menores, como ají²²³ y recolección de frutos silvestres. Asimismo se tienen animales de corral, caballos, bueyes, alguna que otra alpaca,²²⁴ corderos y vacas. La migración también es un elemento clave en la economía de las familias del sector rural de la Región de la Araucanía. En Huiñoco, la gente sale a trabajar a Santiago, a Temuco y a otras ciudades del sur de Chile. En estos lugares se desempeñan principalmente en trabajos domésticos las mujeres, y en la construcción los hombres. Sin embargo, también realizan otras actividades, por ejemplo empleados en tiendas, choferes, mensajeros, aseadores, etcétera.

La cercanía que tiene la localidad estudiada con su cabecera municipal permite que cuenten con varios servicios públicos. Hay escuelas de educación básica y media. Se cuenta con energía eléctrica y teléfonos celulares. Existe acceso a internet en locales de Chol Chol. Hay algunas iglesias católicas y congregaciones evangelistas, así como lugares de esparcimiento. Existen caminos en buen estado que permiten trasladarse fácilmente de una localidad a otra en transporte público o privado. Por tanto se trata de una localidad que no padece de marginalidad geográfica.

La familia Paillafil Huenchumilla y su empresa turística

La familia Paillafil Huenchumilla está compuesta por los jefes de familia, que son Juan Paillafil de 48 años y Rosario Huenchumilla de 45, y sus cuatro hijos: Ángela de 25 años, Roberto de 22, Esmeralda de 18 y Carmen de 16. Aunque Ángela no vive todo el tiempo con ellos, tiene una relación estrecha debido a que es madre soltera y su hijo está bajo la custodia de sus padres. El niño se llama Carlitos. Roberto, por su parte, también tiene una hija, pero ellos definitivamente no viven en Huiñoco, ya que su trabajo como policía le exige vivir en Valdivia, una ciudad que pertenece a la X Región de Chile, aproximadamente a tres horas de viaje en autobús desde Temuco. De esta forma la unidad familiar se compone de cinco elementos constantes, más Ángela, que, aunque no vive de tiempo completo en la casa, colabora con el gasto para su hijo.

²²² En México se llaman chícharos.

²²³ En México se llama chile.

²²⁴ Algunas familias tienen alpacas gracias a que entraron al programa de Financiamiento para la Innovación Agrícola (FIA) del Ministerio de Agricultura.

Don Juan se fue a trabajar a Santiago el año de 1979. Se dedicó a hacer diferentes actividades, desde la limpieza hasta encargarse de la caja en una empresa de pan de un propietario español. En ese tiempo se juntó con doña Rosario y después de cuatro años retornó con su esposa y sus primeros dos hijos a Huiñoco. Se fueron a vivir a los terrenos que le heredó su madre a don Juan. Comenzaron su vida de familia en el campo dedicándose a la agricultura. Según el testimonio de don Juan hubo mucho sacrificio por parte de él y de su esposa, quienes se dedicaron a limpiar el campo que estaba lleno de maleza para así poder “darle vida” y comenzar las actividades agrícolas. Sin embargo tuvo que recurrir a otros trabajos para poder salir adelante. De esta forma se dedicó a la elaboración de ladrillos, de carbón y a las actividades forestales.

Después de cinco años de haber vuelto de Santiago, en 1988, don Juan construyó una *ruka*²²⁵ a la que comenzaron a llegar visitantes, se tomaban fotos y les preguntaban cosas sobre la cultura mapuche. Este hecho y la percepción de que las fuentes de trabajo eran escasas, hizo pensar a don Juan que podría iniciar un proyecto para construir otras *rukas* y ofrecer hospedaje a los visitantes. Su testimonio nos dice: “hice un croquis, lo cual presenté varias *rukas* (...) como si fuera casas para recibir turistas, así que, gracias a dios logré de, de ganarme un proyecto, y no solamente fue para mí, sino que también fueron para siete familias más. En total salimos ocho familias beneficiadas en el proyecto.”²²⁶ De esta manera, fue a finales de los noventa cuando se comenzó a gestionar el proyecto invitando a más familias que tuvieran tierra al lado del río a participar y solicitando financiamientos gubernamentales.

El proceso fue lento, pero afortunado. Se contó con el apoyo de las autoridades de la municipalidad de Nueva Imperial, a donde antiguamente pertenecía Chol Chol, y así, después de un año de gestiones se logró conseguir un monto de 80 millones²²⁷ por parte de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA). Contando con apoyos también del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), de la Municipalidad de Nueva Imperial, del Ministerio de Salud y del Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR). Tal financiamiento se les otorgó en calidad de subsidio, sin embargo los beneficiarios también invirtieron en

²²⁵ *Ruka* en *mapudungún* significa casa, y así se le llama a las construcciones tradicionales mapuche.

²²⁶ Entrevista realizada por Guadalupe Ortiz a Juan Paillafil el 20 de octubre de 2006, en Chol Chol, IX Región de la Araucanía, Chile.

²²⁷ Poco menos de 150,000 dólares.

mano de obra y en materiales. El aporte, según el cálculo de don Juan, se trató de entre un cinco y un diez por ciento del total. Se contrataron los servicios de un arquitecto y se diseñó una cabaña piloto, que fue la de don Juan. Después se construyeron las otras cinco que corresponden a Hüiñoco y otras tres en la comuna de Nueva Imperial.

El trabajo en las cabañas es realizado por todos los miembros de la familia. Esmeralda y Carmen se encargan de recibir a los turistas, conversan con ellos, se visten con el traje típico y les hacen muestras de música y bailes tradicionales. Don Juan se encarga de proveer los materiales para hacer los alimentos y doña Rosario cocina. Sin embargo, la dinámica es flexible, ya que en la temporada alta²²⁸ todos los miembros hacen de todo, incluso se hacen valer de la ayuda de otros familiares.

Cuadro 12. Descripción de actividades por miembro de la familia Paillafil Huenchumilla

Miembro de la familia	Actividades realizadas
Juan Paillafil	Gestiones para la empresa, trámites administrativos, provisión de insumos, recibimiento de turistas y paseos en carreta y bote
Rosario Huenchumilla	Cocina y recibe turistas
Ángela Paillafil Huenchumilla	Colabora cuando es temporada alta en recibir turistas y cocinar
Esmeralda Paillafil Huenchumilla	Recibe turistas, hace muestras de música y bailes, muestra las instalaciones y ocasionalmente ayuda en cocina
Carmen Paillafil Huenchumilla	Recibe turistas, hace muestras de música y bailes, muestra las instalaciones y ocasionalmente ayuda en cocina

Un elemento importante en el recibimiento de los turistas son las muestras culturales. Gran parte de los temas que se tocan en la conversación de recibimiento es el de la cultura mapuche, donde el tema de la religiosidad-espiritualidad es central. Existe un fuerte interés por parte de las hijas de don Juan en hablar de lo que han aprendido en el liceo donde estudian. Ahí les enseñan el mapudungún y las tradiciones mapuches. Ellas no hablan la lengua porque sus padres decidieron no enseñárselas para evitar que fueran discriminadas. Este hecho lo lamentan ahora, junto con sus padres, porque se dieron cuenta de que resulta una ventaja que les podría permitir tener más oportunidades de obtener un trabajo, por ejemplo en educación bilingüe.

Otro de los motivos por los que resultan de gran importancia las muestras culturales es que, desde el inicio, ello fue percibido por don Juan como uno de los grandes atractivos

²²⁸ Abarca desde mediados de diciembre hasta mediados de marzo.

para los visitantes nacionales o extranjeros. Asimismo tanto el gobierno nacional como el municipal han promovido a estos destinos turísticos con ese perfil, y lo han etiquetado como etnoturismo.

De esta forma encontramos que la percepción de don Juan, el interés de sus hijas y el perfil impuesto por el gobierno, hacen una mezcla provechosa que permite hacer de la empresa de esta familia una de las experiencias exitosas de etnoturismo en la región. Ello no es fácil de lograr debido a que, como se mencionó antes, no toda la gente de las comunidades mapuches está de acuerdo en mostrar su cultura a los *huincas*. En algunas ocasiones se percibe como una venta, es decir, se piensa que se está vendiendo la cultura. Sin embargo en el caso de Hüiñoco, ello no ha impedido el buen funcionamiento de la cabaña de don Juan.

Este caso es un ejemplo de cómo, algunas veces, la puesta en marcha de empresas de turismo cultural contribuyen a la reactivación de tradiciones que habían caído en desuso, motivando el interés de los jóvenes por el rescate y reproducción de éstas.

Los servicios que se ofrecen actualmente son el de alojamiento, alimentos, recorridos en bote, a caballo y *camping*. También se ofrece el servicio de traslado a la parada del autobús, que queda a aproximadamente dos kilómetros de Hüiñoco.

Don Juan en la comunidad

A lo largo de los años don Juan ha tenido una participación constante en la mesa directiva de la comunidad. La vuelta a la democracia abrió oportunidades para la democratización de algunas instancias de gobierno y la participación de los ciudadanos a través de organizaciones de base.²²⁹ El contexto propició la renovación y/o creación de estructuras organizacionales tanto en el sector urbano, como en rural. Con la creación de la CONADI se alentó a las comunidades indígenas a registrarse dentro del padrón de comunidades indígenas de esta agencia gubernamental. La estructura precedente consistía en la junta de vecinos, de la cual fue secretario don Juan.

²²⁹ Por ejemplo las juntas vecinales. Otro ejemplo es la apertura que se dio para la participación de la población indígena en la creación de la CONADI a través de diferentes foros de discusión iniciados en la campaña del ex presidente Patricio Aylwin y cuyo precedente emblemático son los Acuerdos de Nueva Imperial (ver capítulo II).

En el 89, de ahí pa' adelante, ya, de ahí comencé con la directiva de a poco y ya después nos reuníamos aquí dentro de mi casa, aquí (...) si no cuando hacíamos reunione en la calle, en la vía pública, nos ganábamos debajo de un árbol, por ahí, y poco a poco se fue metiéndome hasta que logramos de tener sede y así empezamos a tener sede y formar y... cuando me metí a la directiva que eh... fui como, fui como un candidato ofreciendo que algo teníamos que lograr. Mi primer ofrecimiento como, como directiva, era secretario de la comunidad junto a mi expresidente que es Domingo Levil, eh, ofrecimos la lu, la lu eléctrica que hoy vemos acá, ese fue el primer anhelo y logramos sacar la luz.

Las reuniones las hacían en la casa de don Juan o en la calle, debajo de los árboles, ya que no tenían una sede. Cuando se constituyeron como comunidad indígena ante la CONADI, obtuvieron un local para cumplir las funciones de sede. Y en la nueva estructura don Juan quedó como presidente del comité de vigilancia, aunque dice haber desarrollado diferentes funciones, por ejemplo de tesorero, de gestor de servicios, etcétera.

Hace dos años don Juan decidió no participar más en la mesa directiva por varios motivos. Uno de ellos es que las demás personas de la comunidad lo perciben como alguien que ha aprovechado sus cargos políticos para obtener ventajas personales, por ejemplo la cabaña. La familia Paillafil, cree que existen muchas envidias a su alrededor, y por tanto no es bueno que don Juan continúe en la mesa directiva. Otro motivo es que se siente cansado. "Para ser directivo hay que tener voluntad", dice don Juan. Él cree que ha abandonado mucho su empresa familiar por hacer trabajo para la comunidad. Además de todo esto, no hay un sueldo para los miembros de la mesa directiva, lo que implica gastos en transporte y comidas cuando tienen que realizar algún trámite en la ciudad de Temuco, por ejemplo. Por tanto don Juan ha decidido abandonar los cargos políticos para dedicarse cien por ciento a su empresa.

A pesar de que don Juan está retirado de la vida política, su familia sigue ocupando un lugar relevante en la comunidad. El hecho de ser una empresa exitosa hace que tanto el gobierno municipal, como el regional y el nacional, posicionen a su cabaña como un referente obligado en las actividades turísticas de Chol Chol. Por tanto, de alguna manera,

don Juan sigue representando a Hüiñoco ante los gobiernos de diferentes niveles, y ante los turistas que llegan a visitar su *ruka*.

Don Juan ha comprendido a lo largo de su experiencia como gestor comunitario que las redes sociales son importantes. De ahí que mantiene una posición abierta y de interés por cultivar y acrecentar sus contactos. En este sentido podemos decir que su capital social individual es alto, además de que don Juan entiende su importancia y contempla la inversión de recursos económicos en acrecentarla. Es un miembro activo de la red de turismo de Chol Chol que promueve la CONADI, y se muestra interesado por participar de forma protagónica en cualquier actividad encaminada a la búsqueda de recursos para acrecentar y hacer prosperar su empresa. Sin embargo, recordemos que los intereses comunitarios seden su espacio a los intereses individuales. En este sentido vemos cómo la lógica de mercado (de competencia) se ha instalado en don Juan.

Las agencias gubernamentales

La CONADI es una agencia gubernamental que se ha venido debilitando desde su creación hasta ahora. Como vimos en el capítulo II, el episodio de la represa de RALCO cumplió un papel determinante en la pérdida de credibilidad por parte de un sector de la población mapuche. El cuestionamiento que hicieron algunas organizaciones mapuches sobre la función de esta agencia, entorpeció su funcionamiento y, aunque no se reconoce oficialmente, obligó al gobierno central a responder con la creación de un programa alternativo que es el Programa Orígenes.²³⁰ Tal programa está financiado con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene un presupuesto muy superior al de la CONADI. Aunque formalmente la CONADI trabaja en coordinación con Orígenes, en la práctica no existe tal coordinación, ya que cada una actúa por su lado, muchas veces, incluso, duplicando el trabajo. De esta forma la CONADI ha perdido el protagonismo en algunas áreas, sobre todo en lo que se refiere al área de proyectos productivos, que es la línea fuerte de Orígenes. A pesar de ello, la CONADI sigue teniendo bajo su tutela los programas de recuperación de tierras, apoyo jurídico a las comunidades, la promoción y formación de liderazgos en las comunidades, etcétera (ver capítulo III).

²³⁰ En adelante puede aparecer como Orígenes.

A pesar de que no fue la CONADI²³¹ quien se encargó de gestionar los recursos para las cabañas en Huiñoco, esta es la institución que actualmente ha acompañado más al proyecto, sobre todo en el área de promoción y capacitación. En este momento existe un área destinada al turismo en la CONADI nacional. Es ahí donde se discuten y diseñan las líneas de acción a seguir. Para ellos es importante, sobre todo, lograr que las empresas de servicios turísticos ya creadas funcionen de manera óptima para poder promocionarlas en forma seria. En esta área de la CONADI se tiene la idea de que el turismo es una buena alternativa para generar fuentes de trabajo en las comunidades, así como para la conservación de las tradiciones y la cultura mapuche. Sin embargo se cree que es necesario capacitar a la gente para que den un servicio de calidad a los turistas, y se puedan volver empresas sustentables y exitosas.²³²

Hasta el momento no se han obtenido recursos del Programa Orígenes para las empresas de turismo en Huiñoco, por tanto, su labor no ha tenido injerencia directa en ellas. Es por ello que aquí se aborda a la CONADI, por ser la agencia gubernamental que tiene más contacto con esta empresa junto con el Programa de Desarrollo Social de la municipalidad.

Como ya se ha mencionado, dentro de la estructura organizacional de la CONADI, a las Unidades Territoriales Operativas (UTO) les corresponde realizar el trabajo en las comunidades, es decir, son el área operativa de esta agencia. Existen nueve en todo Chile, y la que corresponde a nuestra área de estudio es la de Temuco. En esta agencia gubernamental se puede observar con claridad los estragos de las políticas de adelgazamiento del Estado y la flexibilidad laboral. Existen tres modalidades de contratos de personal: de base, que son los menos, por contrato temporal y por proyecto, que son la mayoría. De esta forma, la mayor parte de los empleados de CONADI tienen contratos temporales por periodos de seis meses, o un año, y no tienen seguridad de que serán contratados en el siguiente periodo. Ello genera un ambiente de competencia e inseguridad en el trabajo, que si bien motiva a ser eficientes, también colabora con un clima de estrés y competencia continuo.

²³¹ Ni Orígenes.

²³² Información obtenida a través de entrevista realizada por Guadalupe Ortiz a Raquel Lagos, encargada del área de turismo en la CONADI nacional, el 11 de octubre de 2006, Temuco, Chile.

Otro esquema neoliberal que se ha institucionalizado en la CONADI es el de las licitaciones. Es decir, el contratar los servicios de consultoras u ONG's para realizar trabajos de diversas índoles, incluso la operacionalización de programas. Ello se realiza a través de un concurso, donde el que ofrezca mejor presupuesto es contratado. De esta forma, gran parte de los recursos económicos se gastan en pagar los servicios de estas empresas, sin existir la seguridad de que el trabajo se realice eficientemente. Durante las entrevistas realizadas con empleados de la CONADI, algunos se quejaron de esta situación, ya que cuando una consultora (u ONG) no hace bien su trabajo, le corresponde a ellos realizarlo sin que se les dé por ello alguna compensación extra.

Una característica común de las entrevistas realizadas a funcionarios de la CONADI en Temuco, fue que la mayoría de los informantes tuvieron una actitud crítica hacia el gobierno chileno y hacia la propia institución. El Programa Orígenes resulta ser el primer blanco de las críticas. Se cree que el equipo de trabajo de la CONADI debería hacerse cargo de este programa, y se percibe como una pérdida de recursos, humanos y económicos, el haber formado un equipo alterno para ello.

Lo anterior se encuentra estrechamente relacionado con otra de las críticas que es el escaso presupuesto que se destina para esta agencia. La mayor parte del dinero se gasta en el programa de restitución de tierras, mientras que las otras líneas de trabajo quedan con una cantidad muy raquítica que hace que el trabajo de la institución se entorpezca.

Otro señalamiento fue el malestar por la inseguridad laboral. La generalidad de los funcionarios entrevistados expresaron un sentimiento de angustia, que se agudiza cada fin de año, al no saber si serán contratados o no en el siguiente periodo. Si bien esto los motiva a hacer su trabajo con mayor eficiencia, también genera un clima de competencia y desconfianza entre los miembros del equipo al percibirse como potenciales rivales en la competencia por un puesto. Por tanto se cree que este esquema debería cambiar por uno que les otorgue más seguridades, o por lo menos un sueldo que les permita solventar gastos como la previsión social o la educación de los hijos, y que vaya de acuerdo con el nivel de exigencia del trabajo en la institución.

Respecto al trabajo en las comunidades los funcionarios de CONADI mostraron satisfacción, aunque reconocieron que hay algunos aspectos que tienen que mejorar. La satisfacción es porque, a pesar de que las relaciones entre organizaciones políticas

mapuches y el gobierno chileno son tensas, se ha logrado dar seguimiento a los proyectos en las localidades. Si bien es cierto que el clima no es totalmente favorable, el trabajo se ha seguido realizando. Un indicador contundente de ello es el padrón de comunidades indígenas de la CONADI, donde la gran mayoría de localidades mapuches se encuentran registradas.

El trabajo que actualmente realiza la CONADI en Huiñoco tiene que ver con la capacitación y la promoción de organizaciones que promuevan las empresas turísticas.

Reflexiones en torno a este caso

El caso que aquí se presenta nos ofrece una rica oportunidad para observar en la práctica cómo funcionan los esquemas del modelo neoliberal, tanto en el ámbito del gobierno, como en el de las localidades indígenas. Los testimonios de los funcionarios de la CONADI expresan en forma clara las dificultades que se viven al ser empleado en una agencia gubernamental de corte neoliberal que, además, está en competencia con otra cuyos recursos son superiores. De igual forma, el discurso de don Juan Paillafil, quien no ha esperado que sea el gobierno quien venga a ofrecerle los apoyos, sino que ha ido en búsqueda de recursos para iniciar un proyecto que concibió por sí mismo, rompe con la dinámica del esquema paternalista clásico de los estados populistas, como en el caso de los tiempos del PRI²³³ en México. Aunque no se puede generalizar para todos los casos en Chile, no es casual el habernos encontrado estas características en don Juan, quien a través de su experiencia en puestos políticos adquirió la habilidad para gestionar recursos para su empresa, lo que en el lenguaje de las políticas neoliberales correspondería al capital social, tan deseable en el modelo.

Tomando las ideas de Julia Paley (2001), en sus afirmaciones acerca de que en el esquema neoliberal se aprovechan estructuras sociales preexistentes para instalar otras en las que se apuntala el modelo, vemos cómo la junta de vecinos dio origen a la asamblea en la que se transformó cuando se registró a Huiñoco ante la CONADI. La estructura impuesta por la CONADI responde a una estandarización que permite una mejor intervención gubernamental en las localidades. Sin embargo ello no carece de complejidad, ya que en la práctica son comunes los casos de duplicidad de autoridades, lo que en algunos casos

²³³ Partido Revolucionario Institucional.

también contribuye a la generación de conflictos en las localidades, o a distanciamiento entre los miembros de las mismas.

Por otro lado en el caso de Hüiñoco es posible observar una tendencia a la individualización del trabajo de gestión. El testimonio de don Juan ilustra este fenómeno. El trabajo para la comunidad empieza a percibirse como una pérdida de recursos. Ello evidencia una visión monetarista del trabajo político, contrario a la idea del sentido del trabajo a cambio del prestigio social. Es posible que don Juan sienta que ya tiene ese prestigio ganado, y por ello se retire de los puestos políticos. Sin embargo, es un hecho que el interés mayor de nuestro entrevistado se centra en la prosperidad de su empresa de servicios turísticos. Es decir, la búsqueda del beneficio familiar, prevalece sobre la búsqueda del beneficio comunitario.

En este sentido, la respuesta a la pregunta planteada en el capítulo I de si las políticas neoliberales dirigidas a poblaciones indígenas realmente promueven prácticas que fortalezcan el capital social comunitario, es negativa en este caso. Lejos de promover tal fortalecimiento, contribuye a la individualización. Podemos decir que el capital social individual de don Juan es amplio, sin embargo sus redes sociales más significativas no se encuentran dentro de la comunidad, sino en el exterior. Al parecer don Juan ya no ve utilidad en el vínculo comunitario a través del trabajo porque éste no da una remuneración. Y debido a que su interés principal es el de pasar de microempresario a empresario, busca en las redes sociales externas a la comunidad los vínculos que le permitan llegar a este fin. Busca capital social de puente y de escalera.

Tanto en el ámbito de las agencias gubernamentales, como en el de las localidades, se pueden identificar algunos fenómenos señalados por autores como Hale (2003), Schild (1998), Charkewicz (2005) y Paley (2001). El rol que se le otorga en el modelo neoliberal a la sociedad civil en nuestro caso puede ser observado en diferentes situaciones. Una de ellas es la ponderación del sistema de licitaciones cuya dinámica pretende asegurar la transparencia en la destinación de los recursos. Dentro de este esquema se postula a las consultoras u ONG's como organismos que, por pertenecer al sector de la sociedad civil, aseguran la participación de este sector en el diseño y aplicación de políticas públicas, participación que usualmente se limita al cumplimiento de las exigencias de los órganos gubernamentales que pagan los servicios. Por otro lado, se observa una tendencia a la

privatización de los servicios públicos. De esta forma se reestructuran las relaciones del Estado con el mercado y la sociedad civil, favoreciendo la tendencia a dejar en manos del sector privado la prestación de servicios, en algunos casos con una clara dinámica de mercado. Ello también coincide con el gran interés de parte de las agencias gubernamentales en la creación de organizaciones²³⁴ que promuevan la gestión de recursos para las empresas. Por tanto se puede decir que sí se promueve el fortalecimiento del capital social, pero no necesariamente el capital social comunitario.

Mientras tanto en la localidad que estudiamos es posible identificar, a través del discurso de nuestro entrevistado, que los valores de mercado han encontrado un amplio eco. Si bien no es posible establecer una relación unidireccional entre las intervenciones gubernamentales de corte neoliberal y la asunción de los valores de mercado en don Juan, sí es posible argumentar que su lenguaje denota un claro contacto con las agencias gubernamentales a través de su experiencia como gestor. Si consideramos que esta experiencia se agudiza a partir de la vuelta a la democracia, periodo en el que se promovió la participación de los ciudadanos, especialmente en la creación de la CONADI, se puede decir que esta relación ha sido importante. Ello también es coherente con la propuesta de Assies (1999) acerca de que el modelo neoliberal implica también un proyecto cultural, al poner en el centro a los valores de mercado.

Finalmente, se puede decir que, a pesar de que no es posible generalizar, en Chile las políticas neoliberales encuentran una expresión clara en la práctica. Ello no significa que su aplicación se dé en forma automática, ya que existen múltiples factores que ameritan un análisis más detenido, que será realizado en el capítulo VII.

Segunda parte: el caso de México, la empresa de servicios turísticos de la Isla de Yunuén

Antecedentes

Las actividades turísticas en México tienen una gran trayectoria. Algunas ciudades y pueblos se han convertido en íconos de la identidad nacional. El cine mexicano ha sido embajador del país en el extranjero. Mientras el mundo estaba en guerra (Segunda Guerra

²³⁴ Las redes de turismo, por ejemplo.

Mundial), en México se hacía cine. Además la proyección se logró a través de la Revolución Mexicana y los fenómenos en el mundo del arte que siguieron a ella. El muralismo entre otros. Por su parte el cineasta ruso Sergei Eisenstein se encargó de resaltar la estética indígena y las tradiciones de este sector social a través del filme titulado *¡Viva México!*, que se ha convertido en un clásico del cine mundial.

Estos elementos, unidos al hecho de que el país cuenta con una rica geografía que contiene una enorme superficie de playas de mar, montañas, desiertos, etcétera, han contribuido para hacer de esta nación un destino turístico muy demandado a nivel internacional.

Por otro lado las tendencias que fortalecen la demanda de turismo cultural o étnico, también favorecen a México como destino turístico, ya que cuenta con un importante número de grupos étnicos que mantienen vivas sus lenguas y tradiciones. En este sentido el Estado de Michoacán se ha destacado tanto a nivel nacional como internacional. Los pueblos, cuya arquitectura conserva rasgos tradicionales de la región, la producción artesanal y las fiestas purépechas constituyen un atractivo que invita a nacionales y extranjeros a visitar este estado.

Pátzcuaro, por su parte, ha alcanzado un lugar destacado en este sentido. El lago y las islas que existen en él, pero sobre todo la de Janitzio, son visitados por miles de turistas al año. En los periodos vacacionales (Semana Santa y Navidad), así como los días alrededor de la fiesta del día de muertos (que es tradicional en este estado), es imposible encontrar alojamiento si no hay una reservación anticipada. De hecho podemos decir que el turismo y la artesanía son dos de las principales fuentes de ingresos para la población de este municipio.

El caso que presentamos se refiere a la incursión de la Comunidad Indígena Isla de Yunuén en las actividades turísticas. A lo largo de esta experiencia los comuneros de la isla se han encontrado con algunas dificultades debidas a que los pobladores de la isla de Janitzio, que viven prácticamente del turismo, se han colocado en una posición de competencia y han puesto trabas al desarrollo de Yunuén. Enseguida se presenta con detenimiento la historia y condiciones actuales de este emprendimiento comunitario.

La localidad estudiada

En un territorio de cinco hectáreas²³⁵ (Archivo CDI, 1994) en forma de pez con cola torcida,²³⁶ rodeadas por el agua del Lago de Pátzcuaro transcurren las vidas de los miembros de aproximadamente 22 familias. Sus variadas actividades exigen un constante ir y venir a diferentes poblados. Sólo hay dos lanchas para el servicio de los habitantes de esta isla, una está dedicada al transporte de los clientes de la empresa turística “Cabañas Yunuén”,²³⁷ y otra da servicio general, aunque las dos son propiedad de la empresa. Por tanto, aún persiste el uso de canoas para el desenvolvimiento de sus actividades cotidianas, como ir a vender pescado o hacer compras en Pátzcuaro, ir a la escuela secundaria o visitar familiares en otros poblados.

Yunuén forma parte de un conjunto de islas compuesto por Urandén, Jarácuaro, Janitzio, Tecuena,²³⁸ Yunuén y La Pacanda. Es parte del municipio de Pátzcuaro, en el Estado de Michoacán, desde 1822 (Archivo CDI, 1994). Está rodeada por poblaciones ribereñas como Quiroga, Tzintzuntzan, Erongarícuaro, Tingambato y la misma Pátzcuaro.

Los habitantes de la isla pertenecen al grupo étnico de los purépecha. La mayoría son hablantes de esta lengua, aunque las nuevas generaciones están dejando de practicarla. Es común escuchar conversaciones bilingües (purépecha y castellano) donde una persona mayor le habla en purépecha a una joven y la joven contesta en castellano.

La tenencia de la tierra es comunal. “El día lunes 5 de enero de 1976 aparece el expediente publicado en el Diario Oficial de la Federación relativo al reconocimiento y titulación de bienes comunales de la Isla. Quedaron empadronados 63 comuneros, aunque solo (*sic*) 40 poseían tierras. No es necesario tener tierras para ser comunero, es por ello que se empadronaron no solo (*sic*) a adultos casados, sino también a niños y a jóvenes” (Cuevas, *et. al.*, 2000: 46).²³⁹

²³⁵ Otras fuentes, como Cuevas, *et. al.*, 2000, nos indican que la superficie de la localidad oscila entre las siete y las once hectáreas.

²³⁶ O en forma de codo y/o brazo torcido, en purépecha *kuinkuisi chunuri* (Archivo CDI, 1994).

²³⁷ Cuando se inició este proyecto (en 1994) se le llamó “Centro Turístico de Yunuén”, pero por algunos conflictos que se generaron entre los miembros del Padrón de Comuneros (más adelante se abordará el tema) el nombre cambió a “Cabañas Yunuén” (ver Cuevas, Alicia, *et. al.*, 2000: 52).

²³⁸ Que se acompaña por una pequeña porción de tierra a la que llaman “Tecuénita”.

²³⁹ Cuevas, *et. al.*, (2000) nos dicen que “Las leyes comunales de la comunidad (*sic*) estipulan que el comunero debe aportar faenas, ser comité para apoyar económicamente las fiestas de la isla para tener derecho a los beneficios de su terreno, de lo contrario no se le respetará el mismo y se podrá hacer uso de él de la manera en que la comunidad lo resuelva mediante asamblea” (p. 47).

Las autoridades en la localidad son la asamblea general de comuneros y la jefatura de tenencia, aunque es posible afirmar que la administración del centro turístico se perfila como uno de los cargos importantes en los últimos tiempos. El comisariado de bienes comunales se encarga de los asuntos referentes a la propiedad de la tierra, mientras que el titular de la jefatura de tenencia se encarga de los asuntos civiles, por ejemplo el mantenimiento del orden en la isla.

Hay varias formas de llegar a esta localidad. La más conocida por los turistas, y a la que recurren los yunuenses cuando van de compras o a vender a Pátzcuaro, es desde el embarcadero general de dicha ciudad. Para el turista el pasaje cuesta \$ 140.00,²⁴⁰ y sólo se pueden quedar por media hora en la isla. Mientras que para los locales el precio es de cinco pesos,²⁴¹ y pueden recurrir a algunas lanchas de otras islas, siempre y cuando el conductor de la misma desee darles el servicio. El recorrido dura aproximadamente 40 minutos, durante los cuales se puede apreciar un paisaje privilegiado de pájaros silvestres y vegetación verde.

Otra forma de llegar es por el embarcadero de Ucazanastacua. Sin embargo, esta ruta es conocida casi exclusivamente por lo pobladores de la región, ya que no hay un servicio de carácter turístico, como sí lo hay en el muelle de Pátzcuaro.

La localidad cuenta con servicios de luz eléctrica, agua entubada, drenaje, caseta telefónica y escuela primaria. Hay dos tiendas de abarrotes, una que es propiedad de la comunidad y la otra de un particular. Tienen una pequeña iglesia, donde regularmente reciben la visita de un sacerdote que oficia misa los fines de semana y los días de cultos importantes. Sin embargo no existen servicios médicos, por lo que se tienen que trasladar hasta la isla vecina de Janitzio, o a Pátzcuaro.

Sin lugar a dudas el lago ha cambiado, dicen doña Anita y don Mariano. Antes estaba mucho más lleno y el agua era más clara. Se sacaba mucho pescado y se podía vivir de eso. Don Mariano y sus hijos construyeron varias casitas en la isla y compraron un terreno en la Ciudad de México con lo que ganaban de la pesca, según el testimonio del mismo. Sin embargo, desde hace algunos años esta actividad no ha sido suficiente para

²⁴⁰ Aproximadamente 12 dólares.

²⁴¹ Menos de medio dólar.

obtener los recursos para la sobrevivencia. Don Álvaro, hijo de don Mariano, tuvo que salir a trabajar fuera, como la mayoría de los yunuenses, para conseguir dinero y poder vivir.

Si se visita Yunuén entre semana, lo más común es encontrarse con que la única calle que tiene está vacía. La mayoría de la gente sale a trabajar fuera. Algunos se van por largas temporadas, generalmente a lugares lejanos como la Ciudad de México o Guadalajara, mientras que otros regresan cada fin de semana después de laborar en algún poblado de los alrededores de la isla.

Historia de la empresa de servicios turísticos

Problemas como la alta tasa de migración y el deterioro de la actividad pesquera llevaron a funcionarios del Instituto Nacional Indigenista (INI), ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en coordinación con algunos miembros de la comunidad (como don Manuel Tomas), a proponer el desarrollo de un proyecto para la implementación de una empresa turística de carácter comunitario. Fue a principios de los noventa cuando la entonces directora del Centro Coordinador Indígena de Pátzcuaro (C.C.I.-Pátzcuaro), de la Delegación del INI en Michoacán, Leticia Escobar Barreto, en coordinación con otros funcionarios de dicha institución y algunos miembros de la isla de Yunuén, comenzaron a gestionar la puesta en marcha de tal proyecto.

Es hasta 1994 cuando se comienza la construcción de un centro turístico que se desarrolló en tres etapas. Las fuentes de financiamiento fueron el Fondo Regional de Solidaridad (FRS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) (Cuevas, *et. al.*, 2000: 50 y Archivo CDI, 1994). La primera etapa consistió en la construcción de cuatro cabañas, dos con capacidad para dos personas y las otras dos para cuatro. Asimismo, en esa etapa se adquirió una lancha. La segunda etapa comienza en 1995 y se construyó un salón de juegos, dos cabañas grupales con capacidad para 16 personas, se amplió la cocina, se instaló una red de alumbrado en áreas de seguridad y se compró otra lancha (Archivo CDI, 1994; Cuevas, *et. al.*, 2000: 50). Para esta segunda etapa el financiamiento provino del Programa Mundial de Alimentos y tuvo un monto de \$ 392,000.00²⁴² (Archivo CDI, 1994). En 1996 comenzó la tercera etapa

²⁴² Aproximadamente 38,000 dólares.

que consistió en la construcción de otras tres cabañas (Archivo CDI, 1994, Cuevas, *et. al.*, 2000: 50).

El centro turístico fue edificado mediante faenas. Aunque la empresa tuvo desde el inicio un carácter comunitario, no todos los comuneros decidieron inscribirse en el proyecto, por tanto se consideró como socios a quienes se anotaron en éste y que además hicieron faenas.²⁴³ De inició existió una lista de 41 beneficiarios (Archivo CDI, 1994) misma que se modificó hasta quedar en 22 beneficiarios, uno por cada familia.

Actualmente la empresa comunitaria “Cabañas Yunuén” cuenta con un equipo de trabajo que consiste en tres cocineras, seis recamareros, cinco jardineros y un comité encargado de la administración de la misma, formado por dos personas. Todos los trabajadores reciben el mismo sueldo por su trabajo. Se laboran tres días a la semana, que son viernes, sábados y domingos, y se les paga cincuenta pesos por día. Aunque si hay clientes en otros días que no sean los laborables, también se trabaja y se recibe sueldo por ello. El comité administrador es elegido en la asamblea general de la empresa, mientras que el resto, en su mayoría, son miembros de las familias beneficiarias. Sin embargo, se dan casos en que los trabajadores no pertenecen a una familia beneficiaria. Este tipo de decisiones las toman los administradores según su criterio.

Si bien la empresa está funcionando desde hace algunos años, el rendimiento no ha sido constante. De hecho se arrastran deudas por el financiamiento de la misma. Ha habido periodos en que la afluencia de turistas ha sido muy pobre, poniendo en peligro incluso el sueldo de los trabajadores. La falta de publicidad y los problemas de traslado para los turistas contribuyen a que esta situación se agrave, poniendo de manifiesto la necesidad de más apoyos por parte de las instituciones de gobierno.

La problemática que aqueja a la isla no es ajena al contexto más general de la región y del país. Los conflictos y los problemas se ven venir desde diferentes frentes. Algunos se hacen evidentes si se considera el deterioro ecológico del Lago de Pátzcuaro, mientras que otros tienen su origen en la falta de coordinación y eficiencia del trabajo de las agencias gubernamentales que tienen injerencia en la comunidad, y que a la vez se relacionan estrechamente con una serie de cambios inherentes al proceso de reforma del Estado.

²⁴³ Aunque hay quienes afirman que trabajaron en las faenas sin que se les considerara socios (ver Cuevas, *et. al.*, 2000: 52). Mientras que por otro lado, los miembros de la empresa aseguran que los que no están incluidos como beneficiarios es porque no quisieron inscribirse “no creyeron en el proyecto”.

Asimismo hay otros conflictos que se generan al interior de la comunidad, ya que se origina una lucha por el acceso a los recursos de que se dispone en la empresa, lo que ha ido modificando las relaciones entre los comuneros, así como las estructuras organizacionales.

Enseguida presento un panorama general de los problemas y conflictos con los que se enfrentan los habitantes de la isla de Yunuén, tanto en su carácter de habitantes de la localidad, como en su carácter de empresarios, para después hacer una reflexión sobre el contexto más amplio en el que se desarrollan estos conflictos.

Problemática general de Yunuén

Según los testimonios de las personas entrevistadas en la isla, la problemática de Yunuén se compone de los siguientes aspectos (mismos que tienen una relación estrecha entre sí y constituyen lo que suele llamarse un círculo vicioso):

a) Falta de empleo

Uno de los principales problemas que existe en Yunuén es la falta de empleo. Hace aproximadamente quince años la pesca dejó de ser una actividad remunerativa en Yunuén. Algunos testimonios indican que fue a partir de que el gobierno decidió introducir la chopa (un pez que ayudaría en el control del lirio) que se dejó de pescar las cantidades de antes, sobre todo de charal y de pescado blanco.

Por otro lado tenemos testimonios como el de doña Anita, quien dice que tal vez Dios no quiso que tuvieran dinero de la pesca y de las cabañas a la vez, por lo que para ella, la construcción de las cabañas tuvo que ver con que la pesca dejara de ser abundante.

La situación anterior ha hecho que los yunuenses tengan que recurrir a diferentes estrategias para sobrevivir. La migración es la principal de ellas. Las redes migratorias se establecieron desde hace tiempo, por lo que la mayoría de los habitantes de la isla tienen algún pariente que está fuera. Las actividades que desempeñan más frecuentemente en otros poblados son la albañilería, en el caso de los hombres, y el trabajo doméstico, en el caso de las mujeres. Como ya se mencionó, las poblaciones a las que se trasladan con más frecuencia son la Ciudad de México, Guadalajara y algunas ciudades de la región como Pátzcuaro y Morelia.

Anteriormente algunas personas sembraban maíz, calabaza, frijol y otros productos, sin embargo, la escasez de tierra ha propiciado que estas actividades dejen de ser una fuente de sustento para las familias, por lo que ahora sólo se practica la agricultura a muy pequeña escala.

b) Falta de agua

Si bien actualmente se cuenta con servicio de agua entubada éste está destinado al abastecimiento del centro turístico. Los administradores de las cabañas son los que tienen el control del agua, lo que genera ciertos roces entre quienes tienen el acceso a ella y los que no.

Durante las entrevistas realizadas la mayoría de los informantes afirmó tener un problema serio con el agua. Mencionaron que, mientras otras poblaciones cuentan con pozos profundos, en Yunuén el gobierno no ha querido apoyarles en la construcción de uno.²⁴⁴

c) Falta de un muelle

Cuando se llega a Yunuén, lo primero que salta a la vista es el logotipo del programa salinista de “Solidaridad”²⁴⁵ y la falta de un embarcadero funcional. Existe una construcción de madera que hace las veces de muelle, sin embargo siempre hay dificultades para bajar de las lanchas por la falta de funcionalidad del mismo. Esto refleja que la afluencia de visitantes externos a la isla es escasa, y que por lo mismo no se ha puesto empeño en hacer una construcción que permita tener una mejor movilidad al momento de desembarcar en la isla.

d) Falta de un servicio telefónico regular

El servicio telefónico existe en la isla, sin embargo tiene muchas irregularidades. Esto genera que no haya una comunicación fluida entre los clientes potenciales de las cabañas y

²⁴⁴ Cabe mencionar que durante mi estancia me percaté de que el agua no es de la mejor calidad, a veces sale sucia o en cantidades muy escasas.

²⁴⁵ Nombre del programa principal de la política social del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

los encargados de éstas. Sin embargo, también debe mencionarse que la caseta se encuentra a cargo de un trabajador de la empresa turística, cuyo horario es flexible y no siempre hay quién dé la información adecuada, o simplemente no hay quien conteste. Esta situación es sumamente nociva para la empresa, ya que la comunicación con la isla se vuelve inestable y depende de los teléfonos celulares de los administradores, lo que genera mayores gastos.

d) Falta de turistas

Tal vez este sea uno de los problemas más urgentes de resolver y a la vez uno de los más complejos. Como antes se mencionó, la empresa turística debería representar una fuente alternativa de ingresos para las familias de la isla, sin embargo, la escasa afluencia de visitantes hace que los ingresos no sean los suficientes para cubrir las necesidades de éstas.

Cuando se inauguró la empresa, todavía en su primera etapa, los turistas llegaban en grandes cantidades, tan es así que algunos reclamaron por la poca capacidad para albergar huéspedes en las cabañas.²⁴⁶ De hecho algunos informantes afirman que se inauguró varias veces el complejo turístico, y que eran tiempos en que la actividad era dinámica, pero de un tiempo para acá los turistas han dejado de visitar la isla, ello ha provocado el desánimo de los pobladores de Yunuén y se ha caído en cierto descuido en la forma de atender la empresa.

Los motivos por los que no llegan los turistas a Yunuén son varios. En primer lugar la falta de publicidad. Del conjunto de islas del Lago de Pátzcuaro la más conocida y visitada en Janitzio, por lo que la mayoría de los turistas tiene como destino la mencionada isla, ignorando que se puede visitar también las otras.

Por otro lado tenemos que existe un grave problema relacionado con el transporte. Las lanchas que salen del muelle general, el más conocido y concurrido, sólo hacen viajes a Janitzio, y si los turistas quieren visitar alguna de las otras islas, el precio se eleva fuertemente. De la misma forma, algunos informantes dicen que los lancheros suelen decirles a los turistas “¿a qué van a Yunuén?, ahí no hay nada para ver, lo bueno está en Janitzio”.

Lo anterior es un problema grave, ya que la Sociedad Cooperativa de Promoción de Servicios Turísticos del Lago de Pátzcuaro monopoliza el transporte en el lago. Si algún

²⁴⁶ Recordemos que en la primera etapa sólo había cuatro cabañas, dos para dos personas y dos para cuatro.

habitante de las islas quiere operar una lancha, necesita, primero invertir cerca de \$ 50,000²⁴⁷ en comprarla; después obtener un permiso en la cooperativa, y cubrir un sin fin de requisitos en los que se incluyen seguros que tienen altísimos costos para la capacidad económica de los pobladores isleños. Por lo que muchas veces desisten. Este es también uno de los motivos de que el transporte en canoas persista, poniendo en riesgo la integridad física de los habitantes de las islas²⁴⁸ y elevando enormemente el tiempo de transporte entre un lugar y otro.

Otro de los motivos por los que los turistas no llegan a Yunuén, se relaciona con que la comunicación por la vía telefónica no es eficiente, como ya se mencionó. Existen dos teléfonos celulares a donde se pueden comunicar los interesados en ir a las cabañas, además de una caseta que cuenta con una línea de red fija. Sin embargo, el costo de las tarjetas para el teléfono celular es alto y en muchas ocasiones la comunicación es imposible debido a que no tienen crédito. Por otro lado, el servicio de la caseta no es regular, como ya se mencionó. El aparato se descompone muy frecuentemente, además de que los horarios en que se trabaja en la caseta suelen ser también irregulares, aunado al hecho de que no siempre hay personas que manejen la información sobre las cabañas de manera fluida. De esta forma los potenciales clientes se encuentran muchas veces con que la comunicación es imposible, lo que hace que busquen otras opciones de recreación.

Esta problemática pone en riesgo el funcionamiento de la empresa, ya que se convierte en un círculo vicioso. Al faltar el dinero, los trabajadores se desaniman y descuidan la empresa y a la vez el descuido de la empresa propicia que los turistas no lleguen a la isla. Por estos motivos urge que sean resueltos en la búsqueda de que la empresa se constituya como una verdadera fuente de ingresos para las familias yunuenses y que se detenga la migración hacia otras poblaciones donde los isleños van a agrandar las filas de desempleados.

Pero este tipo de problemas no son los únicos que se han presentado desde que se construyó el complejo turístico. También la dinámica interna de la comunidad ha sufrido cambios relacionados con la competencia por obtener los puestos desde donde se puedan

²⁴⁷ Poco menos de 5,000 dólares.

²⁴⁸ En Yunuén son comunes las historias de “ahogados”, que es el término que utilizan para decir que alguien se volteó en una canoa, aunque no hayan muerto. El número de muertes por este tipo de accidentes sí es importante, según los testimonios de los entrevistados.

controlar los recursos de que se dispone en la empresa. Enseguida veremos en qué consisten estos.

Conflictos a partir de la empresa

La construcción de las cabañas ha originado algunos cambios en la forma en que se relacionan los habitantes de la isla de Yunuén. Se han generado algunos conflictos que antes no se daban, según los testimonios de los informantes. Uno de los primeros que salió a la luz fue el de la tierra. Ello ocasionó una fuerte división entre los habitantes de la isla que emigraron a la Ciudad de México²⁴⁹ y los que permanecen en Yunuén. Cuevas *et. al.* (2000) nos dicen que “... los conflictos por la tenencia de la tierra no se agravan sino hasta la puesta en marcha de la empresa turística. Es entonces cuando los comuneros mexicanos (los radicados en el DF) exigen parte de los beneficios de la empresa, ya que se sienten con el derecho a ello porque los terrenos de algunos de ellos quedaron ocupados por las cabañas o porque son comuneros” (Cuevas, *et. al.*, 2000: 47).

Esta información fue constatada mediante una serie de entrevistas realizadas a algunos miembros de la empresa, quienes testimoniaron que ese conflicto había sido fuerte, incluso hubo detenciones y encarcelamientos.²⁵⁰ Asimismo ello originó la necesidad de cambiar el nombre de la misma de “Centro Turístico de Yunuén” a “Cabañas Yunuén”, lo que sirvió también para modificar la lista de beneficiarios, constituyéndose en una cooperativa de 22 socios, como ya se mencionó.

Con el paso del tiempo se fue generando otro conflicto importante, que provocó otra división en la comunidad en la que he podido identificar dos grupos.²⁵¹ Uno está representado por la familia Tomas y sus allegados, mientras que el otro se constituye por la familia Méndez y sus aliados. Aunque es posible afirmar que los miembros de la comunidad suelen cambiar de posición entre estos dos grupos según convenga a sus intereses y dependiendo de la coyuntura. Asimismo, es necesario tomar en cuenta que la mayoría de los habitantes de la isla tienen relaciones de parentesco y de compadrazgo,

²⁴⁹ Y en general al Estado de México.

²⁵⁰ Al parecer los gastos generados de estos encarcelamientos constituyeron un desfaldo para la empresa, ya que se pagaron con recursos de ésta (ver Cuevas, *et. al.*, 2000: 53).

²⁵¹ Aunque según el Ingeniero Leopoldo García, actual Director del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Pátzcuaro, son tres grupos los que se disputan el acceso a la administración de las cabañas.

incluyendo a los representantes de los grupos antagónicos, por lo que el análisis de las alianzas y los distanciamientos entre la gente de la isla se vuelve compleja.

Manuel Tomas es uno de los líderes de su grupo. Él junto con otras personas de la comunidad hizo una alianza con la entonces directora del C.C.I.-Pátzcuaro, Leticia Escobar Barreto, para gestionar la implementación del proyecto del centro turístico. “Ya nomás de repente andaban juntando firmas”, dice don Álvaro.²⁵² Por lo que este grupo quedó en una posición privilegiada en relación a su antagónico. Esto es notorio si analizamos los comités de administración de la empresa que ha habido desde su creación hasta la fecha, por la cantidad de veces que aparecen los Tomas (ver cuadro XIII). La presencia de nuestro personaje es mucho más amplia que la del líder del grupo de los Méndez, quien sólo aparece una vez en la administración.

Cuadro 13. Comités de administración de la Empresa de Servicios Turísticos Isla de Yunuén desde el inicio hasta la actualidad

Núm. de Admón..	Nombres de integrantes del Comité	Periodo
1	Manuel Tomas Llamas Saúl Tomas	3 años
2	Leoncio Tomas Israel Juan	2 años
3	Álvaro Méndez Antonio Méndez	2 años
4	Aníbal Tomas Antonio Méndez	2 años
5	Manuel Tomas Llamas Saúl Tomas, quien renunció y fue suplido por: Gerardo Morales	2 años
6	Manuel Tomas Llamas Gerardo Morales	2 años
7	Juan Méndez Saúl Tomas, quien renunció y fue suplido por: Gerardo Morales	2 años

Según el testimonio de Álvaro Méndez, la “Lic. Leticia”²⁵³ (como suelen llamar a la ex directora del C.C.I.-Pátzcuaro) se alió con los Tomas porque le convenía, ya que ellos le

²⁵² Aunque según el testimonio de él mismo y de otros informantes sí hubo algunas reuniones para informar sobre el proyecto.

²⁵³ En adelante puede aparecer como “la licenciada”.

firmaban documentos que avalaban gastos que no se invirtieron en la construcción de las cabañas, sino en la construcción de la casa de la licenciada. Dice Álvaro Méndez “una vez fuimos a su casa y tenía cajas y cajas de documentos del INI, y yo agarré un oficio donde decía que el dinero para Yunuén era de un millón de pesos, pero a nosotros nos dieron nomás cuatrocientos mil”. De igual forma, cuando se compraron los muebles para las cabañas, la licenciada aprovechó para comprar una cama *king size* argumentando que los de Yunuén le debían algunos favores. Dice don Álvaro que además de que les estaba robando, todavía los traía de cargadores.

Don Álvaro asegura que la alianza entre los Tomas y la licenciada les trajo beneficios a ambos. No descarta la posibilidad de que los Tomas hubieran recibido altas cantidades de dinero por los favores prestados a la licenciada, ya que sin su apoyo no se hubieran podido hacer los fraudes que argumenta se cometieron.

“A mí Leti no me quiere, ni yo a ella...” dice don Álvaro. El conflicto llegó a tal grado que los del grupo antagónico se aprovecharon una vez que él discutió con una vecina para demandarlo y tratar de encarcelarlo bajo el argumento de tal discusión. Según los testimonios de Álvaro Méndez y su esposa Anita, don Álvaro fue acosado por judiciales quienes estuvieron insistiendo en encarcelarlo, hasta que lo lograron, a pesar de que se había conseguido un amparo. Todo ello sucedió en los tiempos en que don Álvaro era el encargado de la administración de las cabañas, por lo que los informantes argumentan que fue debido a que éste no se prestaba a los malos manejos de la licenciada.

Este tipo de situación ilustra cómo se desarrollan los esquemas del clientelismo (ver Taylor, 2004: 214) y persisten en sociedades como la yunuense, a pesar de estar en plena etapa de reforma del Estado y en la implementación de una nueva cultura de la gestión gubernamental (Nickson, 2003). Los esquemas de la nueva gestión pública no tienen una aplicación directa en sociedades como las latinoamericanas porque existe una cultura clientelista aún muy vigente, las particularidades que presentan las sociedades latinoamericanas implican que su aplicación en esta región se vuelve problemática e incierta, cuestión que no ha sido considerada por sus promotores (Assies, 2003; Nickson, 2003).

Por otro lado, tenemos los testimonios de algunos de los miembros del grupo de los Tomas quienes sospechan que la familia Méndez ha construido las cinco casas que

tienen en la isla con recursos de la empresa, ya que en un periodo estuvo don Álvaro y ahora está su hijo Juan al frente de la misma. Se habla de malos manejos en la administración y se dice que es por esto que los turistas no van a Yunuén. “Cuando estaba yo había mucho turista, sí venía la gente, pero con los que están ahora ya no vienen, es que no saben administrar”, nos dice don Manuel Tomas.

Los antagonismos de estos grupos se hacen evidentes en los testimonios de los miembros de uno y otro. Invariablemente se hace alusión al otro grupo haciéndolos responsables de los fracasos de la empresa y de los conflictos que se han generado entre la gente de la comunidad. Los que están fuera de estos grupos se limitan a decir que hay quienes se pelean por la administración, pero no asumen una postura clara con respecto a ningún grupo.

Este tipo de situaciones se han presentado en la mayoría de las comunidades donde se han introducido programas que implican el recibir y administrar dinero, y es especial el caso del programa de los Fondos Regionales de Solidaridad (FRS) en el cual se inscribe el centro turístico de Yunuén. Oehmichen señala que “... con los FRS, se crearon estructuras que no siempre respondían a la organización precedente y en la práctica se conformaron por pequeños grupos de trabajo que operaron al margen de sus comunidades de origen. Más aún: se promovieron líderes a quienes fueron conferidos recursos y poder, sin que existiera una preocupación por analizar si esto fortalecía o debilitaba a los sistemas organizativos internos, los sistemas de autoridad y de la organización social precedentes” (Oehmichen, 1999: 143).

En este sentido podemos observar que el capital social de los miembros de la comunidad se ha deteriorado, al romper relaciones entre los miembros de grupos antagónicos disminuyendo las posibilidades de organización de cualquier índole. Ello refuerza la idea de que las políticas neoliberales constituyen una estrategia de gobernabilidad al debilitar las fuerzas políticas potenciales en las comunidades intervenidas.

Por otro lado podemos decir que el tipo de capital social que se promueve a través de las políticas neoliberales no es del tipo comunitario, aunque así se pretenda en el discurso. A través de éstas se alimenta la tendencia a que cada quien se responsabilice de generar el propio capital social que les permite acceder a oportunidades de desarrollo. Don

Álvaro y su hijo Juan han roto relaciones con el grupo antagónico, pero a la vez han buscado acrecentar su capital social al aceptar trabajar en proyectos de gobierno y establecer contacto con los funcionarios que ofertan tales proyectos. Asimismo se han interesado más por gestionar los recursos de su empresa particular, que por hacerlo para la empresa comunitaria. Así el propósito que aparece como de suma importancia en las políticas neoliberales de fortalecer el capital social se vuelve contradictorio con los resultados que hemos observado aquí. Entonces se puede decir que el capital social comunitario se deteriora, mientras surgen nuevas orientaciones en el capital social, que como en caso de Chile, tienden a favorecer el de grupo y el individual.

Asimismo, se presenta el fenómeno del cambio en las estructuras de las autoridades en la comunidad. Anteriormente el cargo más competido era el de la jefatura de tenencia, por la gran influencia que tenía en cuanto a representación de la isla ante autoridades municipales y estatales y en cuanto al rol que cumplía al interior de la comunidad. Sin embargo, de un tiempo para acá, el puesto más competido es el de administrador de las cabañas. Casi todos los asuntos de la comunidad se resuelven en la administración de la empresa, porque de ahí se financian las actividades de los representantes. Se les otorgan algunos viáticos y a veces se pagan los traslados de los niños cuando van a competir a otras escuelas por algún evento deportivo o cívico. Sin lugar a dudas esto tiene que ver con el hecho de que el dinero y los recursos como el agua, las lanchas, la tienda comunal y el teléfono son controlados desde este puesto, lo que otorga una posición privilegiada en la comunidad.

Aquí valdría la pena detenerse un poco para hacer una reflexión sobre lo que propone Julia Paley (2001) en su trabajo sobre los discursos internacionales y la sociedad civil en Chile. Uno de sus argumentos principales es que en la implementación del proyecto neoliberal se considera el aprovechamiento de ciertas estructuras sociales consolidadas para apuntalarse sobre ellas y desde ahí operar los cambios necesarios. En el caso de Yunuén, vemos cómo la estructura comunitaria se ha ido transformando de ser un órgano que tendía a lo civil y lo político, en un órgano que se inclina hacia la gestión empresarial. Ello no quiere decir que los cambios se den automáticamente, sin embargo el retiro de los apoyos del Estado en la comunidad, han propiciado que la empresa tenga que sufragar todo tipo de gastos, incluyendo los de los otros tipos de autoridades (jefe de tenencia, y comisariado de

bienes comunales) cuando salen para atender asuntos de la comunidad en el municipio o en el estado.

Asimismo, como antes señalé, Paley indica que el Estado va dejando en manos de las organizaciones civiles el cumplimiento de dos funciones principales: la de convertirse en empresas que generen beneficios económicos y el de la prestación de servicios que antes eran de competencia estatal (Paley, 2001: 7-8). En el caso de Yunuén queda muy claro que esa es la tendencia. De la empresa se paga el mantenimiento del alumbrado público, del sistema de agua entubada y cualquier mejora que se le quiera hacer a la comunidad. Desde hace ya algunos años que no llegan ayudas para estos rubros a la comunidad, con el argumento de que la empresa debe sufragar sus gastos y que para eso se realizó. De igual manera este fenómeno se relaciona con la tendencia a la descentralización, lo que pone en desventaja a localidades como la de Yunuén, quienes se las tienen que arreglar para lograr una empresa sustentable y para resolver todos los problemas antes mencionados.

Sin embargo, los problemas no se constriñen a las dinámicas de la comunidad, sino que también se relacionan con la forma en que operan las agencias gubernamentales que tienen injerencia en las mismas.

Desde las agencias gubernamentales²⁵⁴

El Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Pátzcuaro (C.C.D.I.-Pátzcuaro) depende de la Delegación Estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Michoacán, que tiene su sede en la Ciudad de Morelia. La oficina de dicho centro se encuentra en la Ciudad de Pátzcuaro, muy cercana al muelle de San Pedrito. La generalidad de los empleados tiene entre siete y veinte años de servicio en la institución,²⁵⁵ sin embargo muy poco se sabe sobre los comienzos de la empresa turística de Yunuén.

Mediante una búsqueda en los archivos de esta oficina se puede encontrar algunos expedientes pero que tenían información incompleta, sólo hay documentos disponibles sobre la segunda etapa de la construcción de las cabañas. Y a pesar de que el trato que se

²⁵⁴ Por motivos de espacio en este apartado me enfocaré en el análisis del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Pátzcuaro (C.C.D.I.-Pátzcuaro), lo que no quiere decir que no esté considerando su relación con la Delegación estatal y con la estructura general de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

²⁵⁵ La mayoría cuentan con la educación media y la gran minoría son profesionistas.

me ha dado como estudiante de El Colegio de Michoacán ha sido muy cordial, es necesario mencionar que, por no existir una sistematización adecuada de los archivos y por la difícil coordinación con el personal de la oficina, no se me ha proporcionado la información adecuada. Otro de los motivos es que la nómina de personal ha disminuido en forma dramática. El cambio de INI a CDI ha implicado el adelgazamiento de la plantilla de trabajadores, haciendo que los que ahora están trabajando ahí tengan que desempeñar dobles o triples papeles.

En entrevista con dos funcionarios de la C.C.D.I.-Pátzcuaro²⁵⁶ se argumentó que el trabajo se ha hecho más difícil a partir del cambio de nombre de la institución, ya que no sólo fue de nombre, sino de funciones y de presupuesto también. A pesar de que existen lineamientos generales que definen las formas de operación de los centros coordinadores a la vez hay flexibilidad para que cada uno busque la manera de operar en forma eficiente. En el caso del Centro Coordinador de Pátzcuaro encontramos que algunas secretarias se han tenido que hacer responsables de los proyectos de diferentes áreas. Ello implica el tener que hacer trabajo de campo, aumentando así su jornada laboral y sin recibir un sueldo compensatorio por ello. Sin embargo, aseguraron estar contentos con el trabajo y por el saber que están haciendo algo por su gente.

Con la transición hacia la nueva etapa de esta agencia gubernamental la estructura y sus funciones cambiaron. Anteriormente dependían de la Secretaría de Desarrollo Social y ahora dependen directamente del Poder Ejecutivo. Esto hace que sea un organismo autónomo. Raúl Fabián Muñoz, Secretario Técnico del Centro Coordinador de Pátzcuaro, nos dice que

... el enfoque que tenían, desaparecieron algunos programas y el enfoque, este, de ser más operativo, ahora es más normativo. Es decir, nosotros hacíamos toda una serie de actividades, a la mejor complementarias que no se llevaban a cabo en las dependencias federales, estatales, o municipales. Así de una manera sencilla yo les comento siempre que nosotros éramos como todas las dependencias en chiquito. Es

²⁵⁶ En adelante puede aparecer como Centro Coordinador de Pátzcuaro, o simplemente Centro Coordinador. Los entrevistados fueron Raúl Fabián Muñoz, Secretario Técnico del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Pátzcuaro y Griselda Rodríguez Ramos, auxiliar administrativo, pero que cumple funciones de encargada de los proyectos del área de cultura.

decir, hacíamos actividades preventivas y asistenciales en salud, en infraestructura social, en proyectos productivos y bueno, a la mejor complementaria, o duplicando actividades. Y con este trans... actividades tanto sociales, de servicios y productivas y con este cambio ya somos más normativos, es decir, va a haber una transferencia de los proyectos y programas, a las instancias responsables, por ejemplo, lo que corresponde a educación pues a la Secretaría de Educación, lo que corresponde a proyectos pecuarios, ganaderos ya sea a SEDAGRO²⁵⁷ en su ubicación estatal o la federal ¿no?, las dependencias federales. Entonces nosotros vamos... ahora sí yo siento que se va, se está transformando a lo que se pretendió que nunca se consolidó en un principio, que era, efectivamente el número de los centros coordinadores era para “coordinar” las dependencias. Desgraciadamente nunca hubo esa transversalidad, o esa concurrencia institucional y bueno, pues cada quien trabajaba de su forma, sin esa verdadera coordinación. Entonces ahora efectivamente se trata de que con esto de que seamos normativos de que, de que, en otras palabras, cada quien haga lo que tenga que hacer en su área ¿no?

Estos cambios han propiciado que el trabajo en Yunuén haya dejado de ser constante. Ahora sólo hay un proyecto del Fondo Regional de Mujeres que consiste en el cultivo de flores de ornato para su venta en Pátzcuaro. Sin embargo, las asesorías y las capacitaciones para la empresa turística han desaparecido. Ello hace que los habitantes de Yunuén tengan la sensación de abandono. Durante la puesta en marcha de la empresa y un tiempo después se siguió acompañando a los yunuenses en el manejo de la misma, pero desde hace algunos años que no les han dado ningún apoyo de este tipo.²⁵⁸ Hay quienes afirman que es porque la licenciada Leticia ya no está en el centro coordinador, porque “para la licenciada, Yunuén era una de sus islas consentidas”, argumentan algunos informantes tanto de Yunuén como del centro coordinador. Sin embargo, es necesario mencionar que la salida de Leticia Escobar del centro coordinador coincidió con el cambio de estructura de esta agencia gubernamental, lo que nos indica que no necesariamente se

²⁵⁷ Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

²⁵⁸ La única ayuda que reciben es el que disponen de las líneas telefónicas de la Coordinación para que los clientes hagan su reservación de cabañas.

debe a eso el abandono de la comunidad por parte de esta dependencia, sino a los cambios referentes a personal, presupuesto y programas.

Las transformaciones antes mencionadas han generado complicaciones tanto para los funcionarios del centro coordinador como para los habitantes de la isla de Yunuén. En primer lugar, porque los esquemas de esta nueva institución se perfilan hacia el desmantelamiento de la cultura paternalista. Para los habitantes de Yunuén ha significado que la presencia de los funcionarios deje de ser constante y por lo tanto que carezcan de información, ya que se acostumbraba que éstos se las transmitieran en sus constantes visitas a la isla. Por otro lado, el hecho de que el centro coordinador ya no cuente con los recursos financieros para ejecutar directamente los programas hace que los trámites sean más engorrosos.

En coherencia con lo que plantean Hale (2003), Paley (2001), Schild (1998) y Charkiewicz (2005) encontramos que el papel de las ONG's comienza a ser relevante. Los servicios que antes eran proporcionados por personal de la coordinación, ahora tienen que ser contratados por ésta, acudiendo a consultorías u ONG's especializadas en la materia de interés. Cuando empezó el proyecto de Yunuén, el personal del INI en coordinación con la Secretaría de Turismo impartió capacitaciones a los pobladores de la isla sobre cómo atender la empresa. Sin embargo, desde hace algunos años, el esquema institucional exige que estos servicios sean proporcionados por asociaciones civiles que sean especialistas en ello. Durante la entrevista con los funcionarios del centro coordinador de Pátzcuaro se menciona que estas asociaciones cobran su trabajo muy caro, lo que nos indica que no es que el presupuesto haya disminuido, sino que se impulsan nuevas estructuras institucionales donde el Estado comienza a perder fuerza, por lo menos en los rubros de prestación de este tipo servicios.

Conclusiones

Sin lugar a dudas el caso de Yunuén y su empresa turística representan un espacio de estudio privilegiado acerca de los procesos que interesan en esta investigación. A pesar de que el análisis de un solo caso en México no nos permite hacer generalizaciones, las evidencias encontradas en otros estudios nos permiten dar seguimiento a fenómenos que se

han presentado en otros espacios y que son propios de los procesos de reforma del Estado en América Latina.

Las herramientas de análisis expuestas en el Capítulo I nos permiten dar una explicación de los fenómenos que se presentan en una localidad específica, como es Yunuén, desde una perspectiva amplia, como son los cambios en el nivel global.

Por un lado Hale (2003) con su propuesta sobre el multiculturalismo neoliberal proporciona un marco desde donde se puede dar seguimiento a los intereses de las agencias internacionales y el cómo manejan éstas conceptos como participación ciudadana o autogestión en una forma limitada. En Yunuén se puede observar que se ha puesto más atención a la necesidad de cambiar los hábitos de los yunuenses en función de la atención a clientes, turistas que llegan a la isla buscando cierto tipo de servicios. Es esta una técnica de gubernamentalidad, en el sentido de que se orienta la acción de los mismos en *pro* de un objetivo claro: el que se conviertan en empresarios del turismo.

De igual forma Paley (2001) nos ofrece una idea de investigación que parece muy factible en el caso de Yunuén. La autora argumenta que desde el programa neoliberal se aprovechan las estructuras sociales existentes para desde ahí operar los cambios necesarios para el desarrollo de tal proyecto. En Yunuén se puede apreciar cómo la estructura comunitaria ha sido utilizada para su transformación en un órgano empresarial. Se utiliza el mismo esquema de la asamblea comunitaria para echar a andar un proyecto que servirá para generar empleos y a la vez prestar los servicios que anteriormente eran de competencia estatal, como lo señala esta autora. Asimismo las prácticas de trabajo comunitario no remuneradas fueron de utilidad para la construcción de las cabañas.

En cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil como parte importante del proyecto neoliberal (Hale, 2003; Paley, 2001; Schild, 1998; Charkewicz, 2005) se puede decir lo siguiente. Por un lado es verdad que la estructura institucional de la agencia gubernamental especializada en materia indígena sigue el esquema de contratar a consultoras o asociaciones civiles para el desarrollo de trabajos que anteriormente eran realizados por personal del Estado. Sin embargo, en la isla se puede apreciar que aún persiste la tendencia a quedarse en espera de que los miembros del gobierno sean quienes vayan a su localidad y les proporcionen información sobre programas gubernamentales o fuentes de financiamiento. Ello provoca que la información llegue sólo a quienes están situados en

posiciones de privilegio, los que tienen contactos con miembros del gobierno, o tienen la posibilidad de salir fuera de la localidad y enterarse de distintas posibilidades de apoyo. En resumen favorece a quienes tienen redes sociales ampliadas, o el capital cultural necesario.

De esta forma podemos decir que ciertamente existe la tendencia hacia el fortalecimiento de algunos grupos de la sociedad civil, sin embargo otros sectores están quedando rezagados. Ello implicará necesariamente que quienes no cuenten con el capital cultural y social para insertarse en estas nuevas dinámicas quedarán marginados de los posibles beneficios económicos que puedan traerles, por lo que se seguirán reproduciendo los esquemas de una distribución de recursos no equitativa.

En lo referente al capital social hemos observado una tendencia a potenciar el capital social proveniente de redes extracomunitarias, en detrimento del capital social comunitario. Ello es de utilidad para el modelo neoliberal ya que al poner en competencia a los miembros de una comunidad se logra debilitar la potencial organización política. A la vez se va instalando la lógica de mercado y se busca que el capital social se amase en función de la intención del desarrollo en este sentido, por eso se refuerza el capital social de grupo y el individual.

Capítulo VI Análisis comparado de los estudios de caso

Introducción

El capítulo que se presenta enseguida tiene por objetivo mostrar los resultados de un ejercicio minucioso de comparación de las entrevistas realizadas a informantes claves de las dos localidades estudiadas. A pesar de que el material es mucho más amplio se ha tomado como referencia principal a las entrevistas de los jefes de las familias encargadas del manejo de las empresas que aquí hemos presentado.²⁵⁹ La intención es alcanzar una mayor profundidad en el análisis de las formas en que los entrevistados han hecho propios los conceptos promovidos por las agencias gubernamentales, específicamente los relacionados con la idea de la cultura de la autogestión para el desarrollo (CAD).

La elección que hemos hecho de los informantes responde a la necesidad de tener referentes con características similares. Nuestros entrevistados tienen aproximadamente la misma edad, han sido migrantes, ambos se hacen (o se han hecho) cargo de las empresas de turismo y han tenido experiencia en gestión de recursos (ver cuadro XIV). Estas características nos permiten observar la trayectoria de dos actores que, siendo similares en algunos aspectos, se han desarrollado en contextos sociales y culturales distintos.

Cuadro 14. Resumen de las características de los entrevistados

Ítem	Juan Paillafil	Álvaro Méndez
Fecha de entrevista	20 de octubre de 2006	9 de febrero de 2006
Lugar de entrevista	Hüiñoco, Chile	Yunuén, México
Edad	48	47
Lugar de nacimiento	Hüiñoco	Yunuén
Escolaridad	Octavo básico ²⁶⁰	Segundo de primaria
Estado civil	Casado	Casado
Número de hijos	4	7
Cargos políticos en la comunidad	Representante de la comunidad, secretario del comité de vigilancia	Administrador de la empresa de turismo, miembro del comité de padres de familia

²⁵⁹ En el caso de la empresa de servicios turísticos de Yunuén el puesto de administrador es rotativo, por tanto la entrevista presentada aquí se refiere a Álvaro Méndez, jefe de la familia de quien detentaba el cargo en el momento, Juan Méndez.

²⁶⁰ Segundo de secundaria en México.

Actividades económicas	Agricultura, venta de animales, constructor de <i>rukas</i> , forestal	Pescador, construcción en otras ciudades
Religión	Evangélica	Católica cristiana
Año en que nació la empresa	2000	1994
Carácter de la empresa	Familiar	Comunitaria
Organismos que financiaron	FIA, FOSIS	INI, FRS
Calidad del financiamiento	Subsidio	Préstamo
Situación actual respecto al financiamiento	No deuda	Adeudan más del cincuenta por ciento
Servicios que ofrece la empresa	Hospedaje, gastronomía, muestras culturales, paseos en bote y a caballo	Hospedaje, gastronomía y transporte en lancha
Capacitaciones recibidas	En administración de la empresa	En manejo contable de la empresa y cómo atender a los clientes
Número de intervenciones de los interlocutores	99 de GO ²⁶¹ por 100 de JP ²⁶²	209 de GO por 164 de AM ²⁶³
Duración de la entrevista	90 minutos	90 minutos

Primero se presenta una descripción general de las entrevistas y los entrevistados, para después ahondar en el manejo que hicieron acerca de los temas de nuestro interés. Finalmente se presenta un análisis comparado y las conclusiones del capítulo.

Perfil de los entrevistados y descripción de las entrevistas

Perfil de Juan Paillafil

*Porque aquí, así como le digo yo,
hay que empujar el cargo,²⁶⁴
el cargo no se mueve solo,
hay que empujarlo...*

²⁶¹ Guadalupe Ortiz.

²⁶² Juan Paillafil.

²⁶³ Álvaro Méndez.

²⁶⁴ Se refiere a cargo político.

Descripción de la entrevista

La entrevista fue realizada en la casa de la familia de don Juan el día 20 de octubre de 2006. Se encontraba su esposa presente, pero tuvo casi nula participación en la entrevista. La conversación inició con el toque de trompe²⁶⁵ y con la presentación de don Juan, quien tomó la palabra y comenzó a contar su historia. La entrevistadora tuvo participación hasta que el entrevistado dio oportunidad y así se pidió que el entrevistado proporcionara sus datos generales.

El interés de don Juan estuvo enfocado en su relato de vida, resaltando su transformación de campesino a microempresario del turismo. Destacó que la idea de la realización de un proyecto para una empresa de servicios turísticos fue de él. Asimismo pareció relevante su activa participación en los puestos directivos de la comunidad y su aprendizaje en el paso por estos.

Aprovechó para mandar mensajes a los gobiernos y organismos de financiamiento para que pongan atención en las actividades turísticas en Chile y les proporcionen ayuda para acrecentar su empresa. También envió una invitación a quienes visitan Chile para que vayan a conocer a su familia y a sus cabañas.

Mostró un gran optimismo con respecto a la proyección de su empresa hacia el futuro. Y describió algunas de sus estrategias para conseguir apoyos económicos del gobierno.

Breve historia de Juan Paillafil²⁶⁶

Juan Paillafil nació en el año de 1958. Al igual que sus padres, es originario de la comunidad de *Ramón Ancamil de Hüiñoco*, ubicada dentro de los límites de la recientemente creada Comuna de Chol Chol. Su actividad principal fue la agricultura y las actividades pecuarias hasta los doce años, edad en la que ingresó al sistema de educación

²⁶⁵ Instrumento tradicional en la música mapuche.

²⁶⁶ Parte de la historia de Juan Paillafil también ha sido abordada en el capítulo V.

formal. Aproximadamente a los 18 años terminó la educación básica²⁶⁷ ya que lo aprobaron en algunos cursos por conocimiento demostrado. Debido a la escasez de empleo y a las ganas de continuar estudiando en Santiago, Juan Paillafil se trasladó a la capital. Ahí encontró trabajo haciendo el aseo en una de las panaderías de un español, su relato nos dice:

Siempre fui fuerte y yo siempre dije yo soy mapuche y soy capaz de hacer esto, soy capaz de lograr estas cosas, y logré unas cosas, fue increíble que el patrón que yo tenía, el jefe, quedó admirado, él pensó que yo nunca, yo nunca iba... para él yo había estado trabajando anterior, pero fue mi primer día de trabajo allá y no podía creerlo porque pues tan rápido aprendí a manejar vehículo, todo allá... En el mismo año le estaba haciendo, haciendo el aseo después quedé segundo jefe, después cajero, después conductor, o sea, las hice toda,²⁶⁸ me vine, así que, estoy contento que aprendí todas las cosas.

El periodo en que Juan Paillafil trabajó en Santiago fue de aproximadamente cuatro años. En este tiempo conoció a Rosario Huenchumilla, que también es originaria de la IX Región de la Araucanía y asimismo es mapuche. Se casaron y tuvieron una hija y un hijo allá en la capital y dos hijas más en su regreso a Huiñoco, ocurrido en el año de 1983. La intención de volver era ponerse a trabajar en las tierras que don Juan heredó de su madre.

Este campo, le voy a hacer pequeña historia, era muy sucio, estaba lleno de maleza, lo cual nos sacrificamos mi esposa para poder limpiar este campo y así seguimos limpiando maleza y... y darle cultivo, trabajando y trabajando de alguna u otra manera, eh, salimos adelante, y sobre todo incluso llegamos a llorar por muchas cosas que no las teníamos, y pero con esfuerzo se logran muchas cosas.

Nuestro entrevistado construye su historia desde una perspectiva de progreso, es decir, su idea es que ha avanzado en diferentes ámbitos de su vida, especialmente en lo

²⁶⁷ Que en México equivaldría a segundo de secundaria.

²⁶⁸ Se respeta la pronunciación del informante.

relacionado a su posición económica y social. En su escala de valoración las actividades agrarias aparecen como inferiores en relación a sus actividades como microempresario del turismo.

Hemos pasado tanto cosas positivas, negativas, eh, doy gracias a dios que dios me ha dado la fuerza y el talento para poder hacer este nuevo proceso de... después de ser agricultor, y estuve haciendo carbón, haciendo ladrillo, eh huerto, siembra de, de chacreo, toda esa, haciendo todo pasé por todas las áreas, siendo de forestal, también trabajando de una u otra manera para salir adelante y después, eh, eh, me dio dios me dio la oportunidad, por decirlo así, porque soñé de, de, de tener un proyecto de turismo, la cual yo, de cinco años que estuve acá aproximadamente más o menos de cinco años que estoy viviendo devuelta de Santiago eh, empecé a construir mi *ruka*.

Aunque las actividades de turismo no son suficientes para la manutención de la familia, es una fuente de ingresos que puede ser importante dependiendo de la cantidad de visitantes que tenga la familia en el verano, que es la temporada alta. Sin embargo es posible afirmar que la empresa turística, más que representar un avance puramente económico, ha representado para nuestro informante una oportunidad de ascender socialmente en la comunidad, al ser reconocido por los gobiernos locales y regionales como la empresa que ofrece los mejores servicios en la comunidad. A la vez don Juan y su familia han podido formar redes sociales más amplias que les permiten acrecentar su capital social y cultural, lo cual es percibido por don Juan como algo sumamente positivo.

Actualmente la familia cuenta con estrategias económicas diversificadas, ya que además de las actividades agropecuarias y el turismo, hay tres miembros de la familia que cuentan con un empleo o con un oficio que ejercen cada vez que tienen oportunidad, como nos dice nuestro entrevistado:

...sembramos en primer lugar trigo, ladera también para los animalitos y el trigo para autoconsumo, las papas para autoconsumo también, eh, arvejas y esas cuestiones eh, todo son de autoconsumo...hay algunos animalitos que pueden de repente

venderse para complementar algunas cosas y, y algunos arbolitos también de repente sí, ayuda unos con otros, yo creo que no se puede vivir solamente del turismo, uno tiene que vivir de alguna otra manera, o cuando se me presenta algún otro trabajo de repente de servicio, del trabajo que tengo también de ser maestro de rumbo²⁶⁹ una cosa así... la otra cosa que también cuando me salen *rukas*, como constructor de *ruka* histórica también...

Asimismo la familia cuenta con otras fuentes de ingresos a través de su participación en diferentes programas de gobierno, “En esto momento estoy en el pro... en el programa de gobierno también de eh... de plantaciones de álamos, de cortinas de álamos y tengo un proyecto verde también para ir mejorando el terreno...” Ello refleja la capacidad de don Juan para insertarse en las redes institucionales que ofrecen apoyos económicos en la comunidad.

Don Juan y su desempeño político en la comunidad

Juan Paillafil ha desempeñado diferentes cargos en la comunidad a la que pertenece. Un periodo de aproximadamente diez años de su vida formó parte de la mesa directiva de la comunidad en alguna comisión, o como secretario. Sus tareas eran diversas y generalmente cumplía roles de diferentes cargos, más allá del que le correspondía.

Hice varias funcione, en este caso cuando yo trabajé con mi comunidá y la otra persona no se atrevían, solamente estuve yo y mi presidente, yo era el secretario, al mismo tiempo era el tesorero y al mismo tiempo casi era el consejero también, porque hacía varios papeles de funciones porque realmente las otras personas no se atrevían, realmente no están preparados...

Una de las ideas que dejó en claro don Juan fue que la persona que tiene un cargo debe hacerse responsable de él y movilizarse por diferentes dependencias de gobierno para lograr beneficios para la comunidad. Según su apreciación hay muy pocas personas

²⁶⁹ Para las actividades forestales.

capacitadas para ello, o muy pocas que tienen esta actitud. Aunque podemos pensar que don Juan está interesado en mostrar una buena imagen de su labor como representante de Huiñoco ante la entrevistadora exaltando sus logros, el éxito de sus gestiones para la realización del proyecto de turismo es evidente.

La participación de nuestro entrevistado comenzó justo el año en que Pinochet fue derrotado en las elecciones y Patricio Aylwin se adjudicó la presidencia, en 1989. Asimismo, este fue el periodo en que el tema indígena entró en la agenda nacional y se formó la Comisión Especial de los Pueblos Indígenas (CEPI), cuyo trabajo tendría como resultado la creación de la CONADI.²⁷⁰ En ese tiempo Huiñoco no tenía sede, es decir, no se contaba con un local donde poder reunirse y tratar los asuntos de la comunidad.

En el 89, de ahí pa' adelante, ya, de ahí comencé con la directiva de a poco y ya después nos reuníamos aquí dentro de mi casa, aquí... si no cuando hacíamos reunione en la calle, en la vía pública, nos ganábamos²⁷¹ debajo de un árbol, por ahí, y poco a poco se fue metiéndome hasta que logramos de tener sede y así empezamos a tener sede...

La participación de don Juan en los cargos políticos de la comunidad ha sido muy importante en su formación como gestor de recursos. Ha tenido la capacidad para formar redes que le han permitido tener acceso a información sobre programas que ofrecen apoyos en diferentes ámbitos de la producción rural. Para nuestro entrevistado las actividades políticas son exitosas cuando se consiguen las cosas que se propone como dirigente. En su inicio fue la luz eléctrica la que se propusieron conseguir, como él mismo narra:

...cuando me metí a la directiva que eh... fui como, fui como un candidato ofreciendo que algo teníamos que lograr, mi primer ofrecimiento como, como directiva, era secretario de la comunidad junto a mi expresidente que es Domingo Levil, eh, ofrecimos la lu, la lu eléctrica que hoy vemos acá, ese fue el primer

²⁷⁰ Ver el capítulo II.

²⁷¹ La palabra "ganarse" en el habla del sur de Chile se utiliza en algunas ocasiones como equivalente a ponerse o colocarse.

anhelo y logramos sacar la luz, así que, que en ese tiempo estaba en CORE²⁷² don Luis Campos León y él nos ayudó y otro anciano que está, que en paz descansa también, don, Ezequiel Neira. Yo conozco con quién son los contactos para poder salir adelante...

El párrafo anterior evidencia que don Juan ha definido estrategias claras para poder conseguir sus objetivos. Las redes sociales, que representan el capital social, se convierten en un punto medular para el desempeño exitoso de un cargo político, al igual que para la gestión de recursos para empresas particulares, como ha sido el caso de nuestro entrevistado. En este sentido podemos argumentar que, en nuestro caso, existe una relación directa entre la experiencia política y la habilidad para gestionar recursos, ya sea con un interés comunitario o particular. Aquí se muestra cómo el capital humano en combinación con el capital social proporciona el marco para una gestión exitosa de recursos para el desarrollo. Esto explica el hecho de que las hijas de don Juan reproduzcan estas prácticas a través de su participación en organizaciones sociales que les permiten acceder a redes más amplias, de alcance nacional e internacional, con lo que toda la familia participa en el amasamiento de su capital social.²⁷³

Actualmente don Juan ha dejado de desempeñar puestos políticos en la comunidad, debido a que siente que la gente no ha valorado su trabajo y a que se ha planteado invertir más tiempo y trabajo en hacer crecer su empresa de turismo, como él mismo nos dice: “incluso había unos días que, que no estaba tan tranquilo, y luego ya ahora me he dedicado más al turismo, eh, tomé mi cargo aquí, creo que yo con doce, nueve años que salí de la comunidad yo creo que a mí me corresponde trabajar por mí...”

A pesar de que en estos momentos ningún miembro de la familia Paillafil tiene un puesto político en la comunidad, su influencia sigue vigente, ya que sus redes sociales se encuentran activas y se van acrecentando gracias a la empresa de turismo y a la participación que tienen en otras organizaciones sociales. Por ejemplo don Juan forma parte de un grupo que está promoviendo la creación de la red de turismo en Chol Chol. De esta forma, la familia tiene un prestigio en la comunidad que les permite tener cierta influencia

²⁷² Consejo Regional.

²⁷³ Carmen y Esmeralda participan en una organización nacional llamada Eco-clubes, cuya sede se encuentra en Santiago. Incluso Esmeralda ha podido viajar a Bolivia como representante de la organización.

política. Por ello algunos miembros de la comunidad ponen atención en los logros que tiene la familia en lo que respecta a la obtención de recursos y se generan recelos. La familia lo percibe como envidia y don Juan habla de que no están capacitados para entender cómo funciona el sistema de ayudas del gobierno.

Sí, sí, hay algo, algunas personas que, que se vuelven un pequeño obstáculo, pero... es porque a veces cuando no entienden bien como viene el proyecto, y el temor que tienen ello eh, yo creo que algunos de ellos es falta de capacitación también y, y hay algunos que les cuesta entender también, a veces puede estar capacitado y después vuelven a lo mismo y... se olvidan y... no se acuerdan más lo que tenían que hacer...

La tendencia a la división social en las comunidades que participan en proyectos de desarrollo se agrava en el caso de las comunidades chilenas. Recordemos que ha habido una gran división entre las comunidades que aceptan los apoyos del gobierno y las que no. Al interior de las comunidades los conflictos se acentúan debido a la competencia que hay por los recursos. Quienes tienen el capital cultural y social suficiente logran insertarse en las redes institucionales, mientras que quienes no logran amasar estos capitales quedan marginados de los apoyos generando un círculo de reproducción de la pobreza. Así la división entre los beneficiados por los apoyos gubernamentales (voluntaria o involuntariamente) acarrea conflictos.

De agricultor a microempresario del turismo

La idea de hacer un proyecto para la creación de un centro turístico en Chol Chol, según el testimonio de don Juan, nace cuando él se da cuenta de que las fuentes de empleo escasean y de que las actividades agrícolas no son suficientes para la mantención de la familia.

... con el tiempo se está corriendo el riesgo que no hay suficientes fuentes de trabajo, está escaso los trabajo, así que eh, pensando por mi familia, por el futuro de mi familia, con el tiempo no iban a tener ellos tan fácil fuente de trabajo porque había una competencia de, de, para poder trabajar, entonces ¿qué es lo que inicié yo y

soñé? de hacer mi, un dibujo, un croquis, lo cual presenté varias *rukas* (...) como si fuera casas para recibir turistas...

Si la gente de fuera tenía interés en ir a visitar la *ruka* que construyó junto a su casa, era posible que también tuvieran interés en realizar estancias más largas para conocer un poco más de la cultura mapuche y poder convivir con la familia.²⁷⁴ Ello motivó a don Juan a realizar un proyecto para proponerlo a las autoridades.

...yo me atrevo a decirle que yo lo hice, porque yo hice mi dibujo personal, este es un dibujo personal la cual me vinieron a preguntarme la gente de la institución de la municipalidad, vino acá don Blasco Muñoz, que era administrador de la municipalidad de Nueva Imperial, don Marcelo Carrasco, que en este momento ahora es consejero regional, actualmente, eh... ellos me recibieron el dibujo, luego analizaron junto al alcalde, don Manuel Salas, tonces yo... y... analizaron eso entre ellos y las cuales hablaron con la institución FIA,²⁷⁵ y la institución FIA dispuso 80 millones de pesos²⁷⁶ para poder hacerse las cabañas...

Cuando don Juan regresó de Santiago para trabajar en su tierra, el objetivo eran las actividades agrícolas, sin embargo, la difícil situación económica del mundo rural en Chile, y la percepción de que se podían obtener beneficios de las muestras culturales mapuche llevó a don Juan a cristalizar la idea de la empresa turística como una fuente alternativa de ingresos. Su interés, aunque fue personal desde el inicio, se convirtió en un proyecto de la comunidad.

... y no solamente fue para mí, sino que también fueron para siete familias más, en total salimos ocho familias beneficiadas en el proyecto, pero todo porque, por mi dibujo personal que hice, algo que dice la gente que también, es una pena que no están trabajando las cabañas, hay algunos que las tienen cerraás y a mí como, como fui directivo por largo tiempo, y me ha dolido el alma...

²⁷⁴ Ver capítulo V.

²⁷⁵ Financiamiento para la Inversión Agrícola.

²⁷⁶ Aproximadamente 158,000 dólares.

Esta preocupación no sólo responde al hecho de sentirse el responsable del proyecto en general, sino a que mientras más cabañas se encuentren funcionando, más gente visita la comunidad y por tanto, es más factible tener clientes. Por ello es tan importante para don Juan que el turismo florezca en la municipalidad, al respecto nos dice: “...yo amplié el proyecto para que Chol Chol fuera reconocido como un lugar turístico...”

Según los párrafos anteriores podemos argumentar que la visión que don Juan tenía sobre las actividades económicas en el campo se ha transformado a partir de que concibió la idea del turismo.

Yo aconsejo a aquellas personas de, de campo que realmente a veces se van a la ciudad, no solamente en la ciudad se encuentra el dinero, la ciudad, el dinero se encuentra en el campo, pero con deseos y con ganas para poder trabajar junto a su familia, pero especialmente acá organizar con la familia, con lo hijo y o la esposa para seguir hacien... difundiendo esto, esta, este parte de turismo. Asimismo el concepto sobre la fuerza de trabajo familiar se amplía, no solamente en las actividades agropecuarias se puede aprovechar, también la socialización y la reproducción de la cultura pueden representar una fuente de valor económico. ...yo con mi familia porque realmente le hemo hecho empeño y, y bastante publicidad le hemo hecho, rescatando la cultura, el palín,²⁷⁷ de toda la comida típica, de paseos en carreta y bote, bueno le hacimos gusto a los visitante que llegan aquí porque con esa gracia tenimo que estar disponible para recibir a los turistas... amando mi tierra, mi campo, eso y amándola y amando mi cultura y rescatando las comidas, aunque no sea bien, los abuelitos los criaron a nosotros los alimentos y han llegado gente que, que no se crían como nosotros y la han, la han encontrado tan espectacular, especialmente usted mismo ahora con el *mudai*²⁷⁸, antes con (...), con *mudai*, la sopaipilla²⁷⁹, la tortilla.²⁸⁰ Tonces algo que es un tremendo privilegio que dios nos envía a nosotros... Es muy importante mostrar nuestra cultura porque realmente, yo

²⁷⁷ El palín es un juego de pelota mapuche, similar al juego de pelota tarasca.

²⁷⁸ Bebida tradicional mapuche que está hecha a base de fermento de trigo.

²⁷⁹ Las sopaipillas son una especie de pan frito hecho de harina de trigo y se consideran tradicionales dentro de la gastronomía chilena.

²⁸⁰ La tortilla chilena es de harina de trigo y es más gruesa que la mexicana.

por lo menos eh, en junta de familia y todo, eh... me siento tan feliz dirigiéndome a nuestro *Chaoguenechén*,²⁸¹ que es nuestro dios que, quién somo nosotros que seamo tan visitao, de parte de los extranjero y los nacionale.²⁸²

En el relato de don Juan se puede apreciar que tiene la idea de que sus actividades económicas han evolucionado en una escala ascendente, donde la agricultura se ubica en el puesto inferior, mientras las actividades de turismo en el superior. Ello se debe no sólo a que representa una fuente de ingresos más, de igual forma se relaciona con la idea de que su posición social también es superior al dejar de ser un “apatronado” y convertirse en su propio empleador.

...yo que anhelé para que mi hija tuvieran estos recursos, dinero, ganárselo aquí en el propio terreno, propio y no solamente que viviera apatronao, como decimos, ser como una microempresaria el día de mañana, en este momento soy un microempresario, eh, eh, espero con la, con la mentalidad de que en este momento estoy como, cómo le dijera, como el administrador para que yo, yo estoy viendo que mi hija están dando producción, producto esto, o le están agarrando gusto o no, entonces yo para el día de mañana voy a tener que desaparecer, no voy a existir acá, entonces por lo tanto yo quiero que esto que siga andando y para que yo... bueno si el día, llega algún día dios me viene a buscar, yo me voy a ir feliz porque realmente ellos amaron su cultura y siguen trabajando en su propio campo, esa es la cosa, aceptar... hacerse reconocer internacionalmente y en lo nacional.

El pasaje anterior del testimonio de don Juan es uno de los más significativos para este trabajo. La afirmación explícita de que se percibe como un microempresario evidencia una gran familiaridad con el discurso de la autogestión para el desarrollo. Un componente importante de las políticas públicas de desarrollo en los países latinoamericanos, es la

²⁸¹ *Chaoguenechén* es la deidad más alta en la religión mapuche.

²⁸² El tema de la identidad indígena como un valor agregado en los servicios turísticos, es complejo. Como ya se ha mencionado en Chile existen dos grandes posturas, la primera se niega a ofrecer las muestras culturales como una atracción turística, ya que se piensa que se está vendiendo la cultura; y por otro lado se encuentran quienes ven como positivo el hecho de que exista una reproducción de las prácticas culturales indígenas, ya que a la vez se desata un proceso de revaloración de ellas en las comunidades.

promoción de la cultura empresarial, llamando a los negocios pequeños microempresas.²⁸³ Aunque en Chile existe toda una estructura organizacional (gubernamental y no gubernamental) que reproduce este discurso, no todos los que participan de los apoyos institucionales se denominan a sí mismos como microempresarios, sin embargo el caso de don Juan nos puede indicar dos cosas, por un lado que probablemente exista una tendencia a que los beneficiarios de programas de apoyo comiencen a reproducir este discurso, o que nos encontramos ante un caso específico donde una de las estrategias de nuestro informante es permanecer lo más alineado posible con las autoridades para conseguir recursos, y parte de esta alineación consista en tratar de reproducir el discurso que promueven las instituciones que prestan servicios de financiamiento. De cualquier forma, ha sido muy significativo para nuestro estudio el encontrar este hallazgo empírico, ya que, como más adelante veremos, para el caso de nuestro entrevistado en México no percibe a la empresa comunitaria como una empresa misma, ni concibe a los miembros de la cooperativa como empresarios.

Ecos del discurso de autogestión para el desarrollo

Como hasta ahora hemos podido apreciar, don Juan Paillafil ha acumulado una serie de herramientas que le han permitido desarrollarse como un gestor comunitario y particular. Tales herramientas han sido adquiridas a través de diferentes episodios de su vida, como el periodo de migración en Santiago, su paso por puestos políticos en la comunidad, así como de su participación en el proyecto de turismo del municipio. Estas experiencias, y en especial las últimas dos, le permitieron tener un panorama del funcionamiento de las instituciones gubernamentales y con ello diseñar estrategias para tener acceso a los beneficios ofrecidos por estas.

Para lograr, eh, fui, eh, me fui capacitándome un tiempo, o sea que estaba haciendo mi práctica prácticamente, fui capacitándome, me di cuenta de que hay que seguir tocando más puertas, eh, toda la documentación no lo da uno (...) algo son diferente, tonces, por todo esos diferente área, diferente oficina pasando por

²⁸³ De hecho en Chile los programas de apoyos económicos para pequeños productores, comerciantes o prestadores de servicios, denominan a sus beneficiarios de esta forma.

diferente número de oficina, así de que me fui, guiándome con él²⁸⁴ y andando en las reuniones, aunque yo, lo hago, salíamos en invierno torrencialmente lluvia, llegamos a Temuco con los zapatos pero mojados, mojados, estamos, si había que estar cuatro horas, cuatro horas estamos en Temuco, y todo mojado, pero, pero, lo veí, logramos lo que queríamos, así que yo no, no siento que estoy, que he pasado frío o hambre, pero soy feliz porque logramos lo que queríamos, así que eso no lo siento... no lo tengo por... por tomarlo con mal humor, sino que fue una cosa que no sacrificamos el logro importante... Y al final uno... cuando tiene hartas salidas va aprendiendo, uno aprende hartas cosas que a uno se le van metiendo todo en la cabeza y va acumulando todo, así que uno crea personalidad...

Don Juan está perfectamente consciente del valor de todo lo aprendido a través de su trayectoria política. Estos conocimientos adquiridos le han permitido entender la lógica del funcionamiento de las instituciones y así obtener la habilidad suficiente para moverse en ellas y para saber identificar dónde se encuentran las personas clave. Este amasamiento de capital cultural le ha permitido entender la importancia de las redes de contactos, por lo que busca así fortalecer e incrementar su capital social. Don Juan argumenta

...para mí no hay ningún trámite que sea tan difícil, es cosa de que, acercarse, dialogar, las cosas se van aprendiendo por el camino, así que por el camino uno va cargando la carga, así que yo quisiera que, que no hay cosa difícil, así que yo creo que todo se logra, pero con empeño. Tener personalidad, acercarse con las personas, dialogar con las personas, dónde hay que llegar, en qué oficina hay que tocar, cuándo hay que ir, qué hora hay que estar, toda esa cuestión, estar disponible.

Asimismo nuestro entrevistado sabe que estar cerca de las autoridades es importante para lograr sus objetivos. A diferencia de quienes deciden alejarse y contradecir al gobierno:

²⁸⁴ Se refiere al Presidente de la Mesa Directiva en la que participaba entonces.

...yo nunca me he apartado de lo que... de que el gobierno está dando, siempre he estado continuamente bien cerca de ellos, así que por eso hemos podido echar a andar los proyectos, o sea que yo jamás me he alejado... Mientras tenemos más acercamiento con la autoridad, más logro tenemos, mientras más no alejamos, menos logro tenemos, así que, sí, claro, por eso es importante hacerse conocer especialmente con las autoridades... nosotros no acercamos al gobierno pidiendo algún recurso y construyendo la... las relaciones, lo que es... lo que estamos trabajando en paz... hay otros que también no están trabajando en paz, así que hacen una pequeña revolución y... y por ahí no... tampoco no me simpatiza lo que están haciendo eso, o sea que para poder lograr alguna cosa hay que dialogar con la autoridad, sobre todo con el gobierno, dialogar...

A pesar de que don Juan no simpatiza con la postura antigobierno de algunos grupos políticos mapuches, es capaz de reconocer que en cierto modo el gobierno ha tenido responsabilidad en la generación de esta relación tensa. Sin embargo tal reconocimiento no implica una adherencia política o ideológica con los movimientos mapuches, se trata sólo de una crítica al funcionamiento del aparato gubernamental, como se aprecia en el siguiente párrafo:

...en este momento, el, el Estado tiene su, su equipo personal para hacer, eh... para dialogar pa' cualquier trámite que quieran hacer, pero con violencia no se pueden lograr cosas bonitas, no se pueden lograr. Y ahora también que... que también eh... escuche y al mismo tiempo que haga las cosas luego,²⁸⁵ no dejarlo pasar mucho tiempo, entonces debido a eso que viene la violencia, porque alguno no tienen paz en su corazón simplemente... entonces debido a eso suceden las cosas que están pasando. Pero si tenemos solución rápida, simplemente en Chile va a haber paz y también hay, hay, hay unas fallas mecánicas en personal, claro, eso es lo que... Claro, simplemente del Estado prácticamente que ahí está la falla, es muy

²⁸⁵ La palabra luego en el habla chilena se usa como equivalente de pronto, enseguida, a diferencia del habla mexicana donde significa después.

lento para entregar los recursos, mucha eh... mucha dipirona, entonces... no hace efecto al final...

Este pasaje sirve para ilustrar las argumentaciones de Hale acerca del multiculturalismo neoliberal (Hale, 2003). Las políticas públicas implican un diseño para la gobernabilidad. En este sentido los requisitos exigidos a los potenciales beneficiarios de un programa de apoyo implican que tales beneficiarios deben mantener una postura de disponibilidad al diálogo y a cumplir con las estipulaciones señaladas en tales requerimientos. Por tanto si un potencial beneficiario tiene una postura política contraria a los lineamientos gubernamentales, queda excluido de los beneficios ofrecidos por el Estado. En Chile las comunidades que no se encuentran registradas como tales en el padrón de la CONADI no son sujetos de beneficios. Las que, por su postura política, han optado por no registrarse, por ese solo hecho no son consideradas como sujetos de atención. Ello ejemplifica las afirmaciones de Hale acerca de que el Estado neoliberal clasifica a la población indígena en dos grandes categorías, los buenos indios, y los indios malos, dando beneficios a los unos, como una forma de presionar a los otros para introducirlos en su estrategia de gobernabilidad.

Por otro lado, es posible señalar que la reproducción del discurso de la CAD igualmente forma parte de las estrategias de don Juan para obtener apoyos de diferentes organizaciones. El discurso de la CAD tiene varios componentes, en primer lugar se promueve la idea de que los pequeños comerciantes, productores o prestadores de servicios deben concebirse a sí mismos como microempresarios. Anteriormente pudimos observar cómo nuestro entrevistado ha asumido tal autodenominación, lo cual ha sido muy significativo para este estudio. Asimismo la CAD tiene otro componente que resulta esencial, consiste en la promoción de la idea de que los apoyos otorgados por el Estado no son una obligación de éste para con los ciudadanos, sino una ayuda que éste brinda a los ciudadanos que tienen más necesidades. No se ve como un derecho, sino como una forma en que el Estado puede colaborar para (aparentemente) buscar el equilibrio en la distribución de la riqueza. El Estado no debe concebirse como una fuente de recursos económicos gratuitos, es decir, si éste otorga apoyos a los ciudadanos, estos deben retribuir de alguna manera tales apoyos. Nuestro entrevistado nos dice:

no solamente es todo recibir porque si recibimos todo no valorizamos y después lo dejan botao... Si a nosotros el Estao nos ha dado las cabañas por decirlo corresponde de que el Estado también reciba aunque sea los miles po... uno no agradece la lluvia cuando dios manda la lluvia, tonces, esto pasa lo mismo, algo similar y por eso a mí me, tengo molesto con aquellas personas que, que no están trabajando²⁸⁶...

El pasaje también ilustra otro componente de la CAD, y que de igual manera ha sido un argumento que se ha utilizado a menudo para justificar la disminución del gasto social en el modelo de Estado neoliberal, es el referente a la idea de que la gente no valora lo que no le cuesta, por ello es necesario que los beneficiarios de los programas tengan participación económica en los proyectos para los que solicitan apoyos.²⁸⁷

Aunque en el caso de don Juan el apoyo que recibió para la construcción de su cabaña fue un subsidio, la idea de que le tiene que retribuir al Estado de alguna manera se manifiesta en la importancia que le dio a su inscripción como contribuyente fiscal, lo que él llamó la “iniciación de actividades”. A través del pago de impuestos don Juan cree que le está devolviendo al Estado la ayuda que le fue otorgada. Otro de los argumentos por los que es importante contar con la inscripción al régimen fiscal es que muchos de los clientes que contratan sus servicios necesitan una factura que tenga validez fiscal, por lo que si no se cuenta con ello se pueden perder clientes.

Asimismo, fue notorio el interés que demostró don Juan en hacer una distinción por un lado entre quienes están trabajando en las empresas que han recibido apoyos del gobierno, y quienes las han dejado “botadas”, y por otro lado entre quienes están trabajando bajo régimen fiscal y quienes se encuentran al margen de esta sistema. Don Juan habló insistentemente de que el Estado debería apoyar sólo a quienes realmente trabajan en sus empresas y a quienes trabajan bajo régimen fiscal, como se muestra en las siguientes afirmaciones:

²⁸⁶ Se refiere a las personas que han recibido apoyos para desarrollar empresas y que, por algún motivo, han abandonado tales empresas.

²⁸⁷ Ver las características de las políticas públicas neoliberales en el capítulo II.

...el gobierno está ayudando mucho a los campesinos especialmente, a los mapuche, pero hoy en día tienen las cosas botadas y eso no es bueno, para mí no es bueno porque el gobierno, nos dieron las cabañas, es para hacer trabajo, para algo que era para ingresar dinero...

...espero que, que el gobierno de donde sea, diera más recursos y seguir seleccionando a la gente que realmente esté trabajando, si esa es la idea, para mí deberían de seleccionar las personas que realmente trabajan, no que así a cualquiera le dan las cosas después van a quedar botadas, que, que aquí hay cabañas que están abandonada, y cuántas cosas se, se, eh, se logró, tantas cosas, muebles, cuestiones y cama, entonces esa dónde están...

...vuelvo a decirle aquellas personas de la, del gobierno o de la CONADI, o lo que fuera se debe buscar realmente a la persona que están trabajando como corresponde porque yo creo que si nosotros le damos a Pedro, Pablo, Diego, no sé si Diego va a cuidar las cosas o Pablo va a botar las cosas, eso no sabemos, entonces parece que uno tiene que... ellos ser responsable la parte del gobierno, visitar a realmente al que está trabajando o no está trabajando, entonces ahí, esa persona, hay que entregarle recursos al que realmente está trabajando, declarando el servicio del impuesto interno. Sí, yo creo entonces, eso es lo que yo, eh... seleccionar y ver si está la realidad, esa sería mi opinión personal...

Los párrafos anteriores muestran que hay un gran interés en don Juan por ser considerado un beneficiario confiable que ha llevado a buen destino los recursos recibidos por el Estado y que igualmente participa en la colaboración con éste a través del pago de impuestos. Al percibir a la entrevistadora como un posible contacto dentro de la red que construye constantemente para la obtención de recursos y apoyos de organizaciones de financiamiento, nuestro entrevistado puso un gran empeño en dejar en claro su posicionamiento como un buen beneficiario (un indio bueno). Este hecho refuerza la idea de que la reproducción del discurso de la CAD representa para don Juan una estrategia para la obtención de beneficios, como se muestra enseguida:

A mí me gustaría que hubiera cada vez más y más recursos para, para los microempresarios los que realmente mostramos lo que estamos haciendo, porque hay veces que hay personas que reciben recurso la cual después están botadas, así que, creo que a mí si me vienen supervisando no iban a encontrar cosas botadas que es lo que quieren saber del proyecto, todo está en funcione...

O el siguiente párrafo donde muestra su visión de negocios en el campo, así como su interés por hacer crecer su empresa y convertirse en un “verdadero empresario”:

...los recursos están en el campo también, pero la cual, en este momento yo, también, se me... las cabañas se me hacen chico, porque e una sola cabaña y a veces me llegan más familias y me gustaría que realmente estamos trabajando con nosotros con la iniciación de actividad, nos siguieran apoyando más para poder seguir difundiendo y haciendo las cosas más grandes, para poder transformarme en un verdadero empresario...hay que ver la realidad y hay que ir más allá, hay que seguir buscando...

Un último componente de la CAD que aparece en nuestra entrevista en forma interesante es el referente al sistema de créditos para las pequeñas empresas. Podríamos clasificar a las organizaciones que otorgan préstamos en tres grandes grupos: las gubernamentales, las de la sociedad civil²⁸⁸ y finalmente las privadas.²⁸⁹ Las que se encuentran dentro de los primeros dos tipos generalmente otorgan más facilidades y son mejor aceptadas por la gente, aunque, como más adelante veremos, también se han detectado resistencias, algunas veces por información errada o simplemente por desconfianza. Mientras tanto los bancos son más metódicos e inflexibles en sus exigencias para el otorgamiento de créditos, y una característica que suele sembrar temor en los solicitantes de préstamos es el hecho de que tienen que contar con bienes que garanticen el pago de la deuda. De acuerdo a la tendencia del modelo neoliberal, se proyecta llegar a un punto donde el financiamiento para el desarrollo debe estar en manos de empresas

²⁸⁸ ONG's por ejemplo.

²⁸⁹ Bancos.

privadas,²⁹⁰ por ello se ha puesto tanto empeño en promover la idea de que ésta no es una función que tenga que desempeñar el Estado. Sin embargo, en los hechos vemos que se trata de un proceso lento y complejo.

Don Juan nos dice:

...el mapuche actualmente tiene el temor de que van a perder la tierra, por eso no quieren, a veces no quieren proyectos porque si no la tierra la vamos a perder, entonces debido a eso, pero... para entender el... para entender bien lo que es el proyecto no es así, así que es una ayuda, es una ayuda que realmente no hay devolución. Así que entonces cuesta para hacerlos entender de repente, sobre todo a las personas mayores que de setenta año, ochenta de ahí pa'riba cuesta. Incluso hay más jóvenes que todavía les cuesta mucho, ahí tienen la duda, la duda porque realmente que este país surgió mucho un engaño, debido a eso quedaron con temor algunas persona. Incluso yo mismo, yo mismo quisiera darme avance más rápido y he tenido el problema de tener temor de meterme al banco. He tenido temor de pedir un préstamo aunque sea no mucha plata, pero igual he tenido, he tenido temor y porque debido a que no quiero perder mi campo, lo que más me ha costao, lo que me costó comprarlo y... y e una herencia de mi mamá y por lo tanto yo no quiero perderlo. Entonce debido a eso que... no he hecho ni siquiera eh... querido meter en el banco, por ese temor...

Aunque el discurso de la CAD ha encontrado en don Juan un nicho fértil, en la práctica nuestro entrevistado ha puesto algunos límites. Está dispuesto a recibir todos los apoyos gubernamentales que sean de naturaleza subsidiaria y en conseguir estos ha puesto todo su empeño, sin embargo, cuando se trata de solicitar créditos que pongan en peligro la posesión de la tierra, se ha reservado de hacerlo. Esto significa que la reproducción del discurso de la CAD no implica necesariamente que se adoptarán las prácticas que se esperan de un microempresario, como su inserción en el sistema crediticio privado. A pesar de que don Juan se percibe como un microempresario se da cuenta de que no ha cumplido

²⁹⁰ De hecho algunas organizaciones no gubernamentales y/o paraestatales, han adquirido tintes de empresa privada, exigiendo garantías para los préstamos, como es el caso de los Fondos Regionales de Pátzcuaro en Michoacán, México.

con este requisito de involucrarse en el sistema financiero bancario, a pesar de que necesita recursos para seguir creciendo y para convertirse en un “verdadero empresario”.

En resumen encontramos que nuestro entrevistado ha asumido la reproducción del discurso de la CAD adoptando algunas prácticas relacionadas con éste, como el tomar la iniciativa de ser él quien busca información sobre apoyos, el acercamiento constante con las autoridades, su inscripción como contribuyente fiscal, la promoción y proyección de su empresa, y el amasamiento de capital social y cultural. Sin embargo, pudimos observar también que estas prácticas tienen límites, como ha quedado claro con respecto a su incursión en el sistema de créditos bancarios. Ello nos indica que la traducción que ha hecho don Juan del discurso de la CAD ha pasado por criterios discrecionales. Dicha traducción se efectúa considerando a sus referentes culturales y los límites en que éstos le permiten sentirse cómodo con su nueva autoadscripción identitaria (microempresario). Ello puede verse como una estrategia que parece similar (y responde) a la que han tomado los organismos internacionales de financiamiento que promueven el discurso de la CAD, al despojar de su contenido político al concepto de autogestión y limitar la visión del desarrollo a su componente económico. De esta misma forma nuestro entrevistado ha adecuado los conceptos que le son ofrecidos por el discurso de la CAD en función de sus propios intereses.

Perfil de Álvaro Méndez

*Mmmm, problemas...
¿problemas más importantes?...
no, pues no existen problemas,
así, como le digo pequeños sí,
sí existen problemillas,
pero problemas fuertes no hay...
Álvaro Méndez*

Descripción de la entrevista

La entrevista fue realizada en la casa de don Álvaro y su familia en la isla de Yunuén, el 9 de febrero de 2006. Se encontraba presente su esposa, sin embargo no tuvo participación verbal. La conversación inicialmente fue dirigida por la entrevistadora, obteniendo respuestas cortas y puntuales a las preguntas. A medida que fue avanzando, la participación

del entrevistado fue mayor, así como su iniciativa para proponer temas y problemáticas de la comunidad.

Se destacó el tema de los conflictos al interior de la comunidad. El entrevistado enfocó gran parte del tiempo para hablar del enfrentamiento que sostiene con otro comunero y su grupo. Habló de diferentes episodios de tal conflicto, y puso empeño en hacer notar las diferencias entre uno y otro resaltando sus aciertos en comparación con los desaciertos de su antagonico.

Mostró un amplio desánimo por el futuro de la empresa comunitaria, no así con respecto a su empresa particular que está iniciando junto a su hijo Juan.

Breve historia de Álvaro Méndez

Álvaro Méndez nació en el año de 1959 en la Isla de Yunuén, Municipio de Pátzcuaro, Michoacán, de donde son oriundos sus padres. La principal actividad económica que se desempeñaba en la isla, hasta hace aproximadamente diez años, fue la pesca. Sin embargo, Álvaro Méndez tuvo que emigrar desde muy joven para trabajar en diferentes actividades en las ciudades grandes de alrededor, especialmente después de su matrimonio con Anita González, quien igualmente es nacida en Yunuén. Se casaron cuando don Álvaro tenía 20 años y doña Anita 17. Inmediatamente después de su matrimonio se trasladaron al Estado de México, donde nuestro entrevistado trabajaba como encargado de una empresa de azulejos. Allí vivieron aproximadamente nueve años y nacieron sus dos primeros hijos. Después de su regreso a la isla han tenido diferentes periodos en que han salido por motivos de trabajo. Ello les ha permitido conseguir el dinero para la construcción de varias casas en el terreno que posee don Álvaro y su padre.²⁹¹

La familia nuclear se compone de los padres y siete hijos. Los dos hijos mayores (una hija y un hijo) están casados y viven fuera de la comunidad. En la casa viven el papá de don Álvaro, el tercer hijo del matrimonio con su esposa y sus dos pequeños hijos; asimismo los cuatro hijos solteros de doña Anita y don Álvaro (dos niñas y dos niños) junto con estos. Son en total once miembros, de los cuales sólo cuatro se encuentran en edad

²⁹¹ La madre de don Álvaro ya murió, mientras su padre vive con la familia, sin embargo el terreno donde tienen sus casas es de propiedad compartida entre don Álvaro y su padre.

reproductiva, sin embargo los niños también colaboran con trabajo en temporada de vacaciones, cuando los turistas van a visitar la isla.

Dos miembros de esta familia han sido administradores de la empresa de servicios turísticos de Yunuén,²⁹² don Álvaro y Juan, el tercer hijo. Asimismo han hecho inversiones privadas en la construcción de infraestructura para ofrecer servicios de hospedaje y alimentación para los turistas que visitan la isla, pero en forma particular, es decir que se trata de un negocio familiar. Se han involucrado en programas de financiamiento (créditos) gubernamental para la iniciación de empresas de servicios turísticos. De esta forma cuentan con un *camping*, cuatro habitaciones dobles, cocina y renta de lanchas.

Don Álvaro tiene poca experiencia en cargos políticos dentro de la comunidad, quizá debido a que su presencia en la misma ha sido intermitente. Fue presidente del comité de padres de familia,²⁹³ y administrador de la empresa, cargo que ha adquirido gran relevancia en los últimos años. La forma en que se elige al administrador es a través de la votación, aunque don Álvaro cree que su elección se debe al hecho de que él había trabajado administrando una empresa en el Estado de México. Nuestro entrevistado nos dice: "...pues ya venía esto porque yo estuve en México en una empresa como jefe de personal. Sí, allá duré nueve años, de hecho yo atendía la oficina, vendía material, hacía la limpieza, este, bueno, todo. Cuidaba al personal, le decía al personal qué era lo que tenía que hacer, o que urgía más..."

Por otro lado Juan (hijo de don Álvaro) fue elegido, en parte, por haber estudiado una carrera técnica, ya que la mayoría de los yunuenses tienen un grado inferior de escolaridad. Don Álvaro asesoró a Juan acerca de la forma en que debería manejar el cargo y en cómo enfrentar la problemática de la empresa. Por ello podemos considerar que en la administración de Juan, don Álvaro también tuvo amplia influencia.

Actualmente la familia cuenta con diferentes fuentes de ingresos. Como se mencionó antes, cuentan con varios cuartos que ofrecen alojamiento para turistas, así como servicios de cocina, *camping*, lanchas, etcétera. Asimismo, don Álvaro sigue trabajando por

²⁹² En adelante puede aparecer como la empresa comunitaria.

²⁹³ Este cargo se refiere a la persona que representa a los padres de los niños que asisten a la escuela en la isla, que actualmente son aproximadamente diez. Es de carácter rotativo y no se considera de gran relevancia política.

periodos cortos fuera de la comunidad para conseguir dinero para seguir invirtiendo en su negocio. También la pesca contribuye a equilibrar la manutención de la familia.

Álvaro Méndez y la comunidad

Según la entrevista realizada a don Álvaro, existe una gran división en la comunidad por diferentes motivos, entre los que se destaca la competencia por el control de los recursos de la empresa. A partir de la construcción de las cabañas se modificó la dinámica de la comunidad, en especial las relaciones entre sus miembros.

...con este²⁹⁴ pues empresa, o estas cabañas como que se modificó bastante. Se modificó en primer lugar porque pues ya la gente se ha despertado bastante. Ya no son, ya no somos iguales que antes. Antes esperábamos unos gringos o unas turistas que venían y echábamos a correr. Bueno, los niños cuando era uno niño ¿verdad? Echaba uno a correr y pues nos hablaban y nosotros nos agachábamos, y ahora no, ahora los niños ya, lo que hacen primero es ver si la lancha está llegando y ahí van, ¿verdad?... Por otro lado, hay gente que quiere llegar pues todo el tiempo en la administración, o pues, donde hay dinero, y pues ahí, claro, pues yo pienso que para hacer administrador, este ¿no? Digamos este, no friegan, que digan, no pues este yo de ahí me voy a alivianar, pero pues ya es una ventaja de que van al, a Pátzcuaro y surgen ya,²⁹⁵ que el restauran, entonces ya pues ahí yo creo que a lo mejor pues un kilo de carne, un kilo de pollito ¿verdad?, alguna cosita, o lo que sobra de restauran, lo que no se vende, ya ven que ya se está echando a perder y antes de que se eche a perder me lo friego ¿verdad? Entonces es lo que busca la gente yo creo... el otro pues, como que nos desorganizó tantito, porque hay cada quien quiere jalar por su lado, y, y ya no estamos tan unidos como... más antes.

²⁹⁴ Debido a que la lengua materna de nuestro entrevistado es el purépecha, frecuentemente encontraremos confusión en el uso del español, por ejemplo en la determinación del género de una palabra, como en este caso que se utiliza “este” empresa, en lugar de “esta” empresa.

²⁹⁵ Aquí hace alusión al dinero que se les da para sus gastos en viajes de representación cuando salen de la comunidad.

Uno de los principales detonantes de los conflictos entre los comuneros ha sido la competencia por el puesto de administrador de las cabañas. La lucha por obtener el control de los recursos de la empresa, se ha tornado cada vez más seria, incluso se ha llegado a conflictos que han tenido como resultado el encarcelamiento de algunos miembros de la comunidad (ver el capítulo IV). Nuestro entrevistado nos dice al respecto:

Y hay gente pues que no, no, pues los que no salen pues y no es, no somos todos si no uno que otro. Los que nunca han salido, los que no conocen algún lado y quieren estar ahí pegados.²⁹⁶ Eso es lo que nos ha distanciado tantito, porque cada reunión pues ya deciden, discusiones, que tú no debes estar ahí, o, y uno también ya por no dejarse pues bueno, ni para ti, ni para mí ¿no?, no vamos a dejar a la otra persona. Y eso yo creo que va a pasar en todo pues, en todo el tiempo pues... y no sólo aquí, pues porque yo pienso que en Pacanda²⁹⁷ se han hecho también este tipo de cabañas, y también pues, va a desorganizar también a la gente, al rato se va a dividir... pues el dinero pues, el dinero a todo el mundo le mueve, y pues ya estando aquí un año, ya empieza, pues empiezan los rumores, o en las juntas, sabes qué, pues estás agarrando dinero de ahí o sí, bueno, empiezan, empiezan con eso. Pero, gracias a Dios yo, lo que llevo hasta ahorita hecho por mi esfuerzo y sigo, y sigo pues echándole ganas...

En el periodo en que se realizó el trabajo de campo para este estudio, como ya se mencionó, fue posible identificar dos grandes grupos. Por un lado el representado por don Álvaro, su familia y otras familias aliadas, y por otro lado el grupo de Manuel Tomas y sus aliados. Los miembros de estos grupos antagónicos mantienen una rivalidad que se expresa en la forma en que se refieren los unos a los otros, descalificando las formas de administrar la empresa comunitaria y el manejo de los recursos que surgen de ella, y a la vez señalando sus aciertos cuando les ha tocado ser ellos los administradores (ver Capítulo IV). Nuestro entrevistado nos dice:

²⁹⁶ Pegados en el puesto de administrador.

²⁹⁷ La Pacanda es una isla vecina donde también hay una empresa de servicios turísticos.

Manuel, es el único que ataca por todos lados, entonces él dos reuniones, dos cortes de caja en dos años y no, no salió las cuentas claras porque llevaba cartulina, no contó todos los números hasta abajo, y a la mera hora se pone a sacar las cuentas ahí y borraba lo que tenía hecho, lo que había hecho dos, tres días antes y tenía toda la semana o un mes para que hiciera eso, para que checara bien, bien, bien y que saliera sin tartamudear y salió todo..., no pues ahí en el medio iba, y no pues aquello está bien, aquí está mal y solito, y al último y ya borraba eso, lo que estaba puesto... Cuando yo estuve a mí me exigían cada mes, cada mes, y yo no entregaba, yo, yo no entregaba el corte de caja, el que entregaba el corte era la contadora, y aparte de contadora yo lo invitaba al turismo²⁹⁸ de Pátzcuaro, estaba FONAES,²⁹⁹ el INI y la presidencia.³⁰⁰ Cuatro dependencias pa' que estuvieran en el corte de caja cada mes, cada mes venían ellos y si no venía presidencia, siempre llegaban tres o dos, depende... y el corte de caja cada mes. No, pero bien duro que nos tocó eh, (Manuel) entregó dos veces en dos años...

Gran parte de la entrevista de don Álvaro giró en torno a esta rivalidad entre su grupo y el de Manuel. Manifestó mucho interés en dejar claro que lo que él ha construido ha sido gracias a los recursos que ha ganado trabajando fuera, y no como lo insinúan los rumores desatados por su grupo antagónico. Por ello dice que la gente que no sale es la que tiene más afán por obtener el puesto de administrador.

En el periodo en que estuvo su hijo en el puesto de administrador, él le dio algunos consejos para posicionarse ante las actitudes de sus contrarios, como enseguida vemos:

El corte de caja pasado pues apenas hace poquito lo hicieron, yo creo que hasta unos dos o tres meses, parece que cada dos o tres meses, quién sabe si vayan a hacer porque yo también le dije a mi muchacho y a Raúl les dije, pues sabes qué, aquella es la persona que exige bastante,³⁰¹ le dije, pues a mí cómo me traían cada mes, cada mes y entregaba la contadora el corte de caja y nunca estaba conforme con la

²⁹⁸ Se refiere al encargado del área de turismo en el municipio de Pátzcuaro.

²⁹⁹ Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

³⁰⁰ Presidencia Municipal de Pátzcuaro.

³⁰¹ Se refiere a Manuel Tomas.

contadora. Hasta le sacaba cuentas a la contadora, y la contadora pues ahí con la presidencia municipal, y con gente de ahí del INI, así y así, así y así, “a mí no me está gustando que me saques cuentas”. Pero pues tampoco le deberían de pasar a él, dos cajas en dos años, entonces yo le dije a Juan y al otro, pues que ustedes no hagan también corte de caja, así como me exigió aquel fulano a mí y cada mes y cada mes, cuando le tocó a él dos veces en dos años, bueno pues ustedes hagan una vez al año. Ellos hicieron también una vez al año (risas), le digo, pues debe de pagar y a ver qué dice, o sea que es un... eso es lo que les decía yo que es un este..., cómo le digo yo... es un... es una venganza, pero ojalá (risas)...

En la entrevista hay pasajes que nos remiten a la clásica discusión del individualismo y el comunitarismo. Como hemos podido observar a través de los casos estudiados, existe una tendencia en estas localidades a abandonar el trabajo comunitario en *pro* del trabajo individual (o familiar). En el caso de don Álvaro podemos observar su predisposición al abandono de los intereses comunes, por los intereses familiares. Ello se expresa, por ejemplo, en el hecho de que trata de promover los servicios que son ofrecidos por su familia en detrimento de los que ofrece la empresa comunitaria. Por otro lado, se percibe que hay una especie de renunciación a su identificación como miembro de la empresa comunitaria porque no siente que al perjudicar a esta, se esté perjudicando él mismo. En el siguiente párrafo nuestro entrevistado nos habla sobre la manera en que sus contrarios quisieron perjudicarlo al dejar de ir a comprar a la tienda³⁰² que atendía don Álvaro,³⁰³ y al llevar a los turistas por otros caminos para que no pasaran por tal negocio y tampoco tuvieran la oportunidad de consumir:

...nosotros a veces platicamos de las cabañas ¿verdad?, la señora también es parte de socio.³⁰⁴ ¿A quién están fregando?, ¿a mí?, yo por tendero..., no... se están fregando solitos ¿verdad?... Eso es lo que yo les decía en la junta, a mí no, no me perjudican, yo puedo estar todo el día, venda o no venda, pues mientras que me

³⁰² En México se le llama tienda a los pequeños negocios que proveen de diferentes mercancías, desde alimentos, hasta material de papelería.

³⁰³ Cabe señalar que esta tienda es parte de los servicios que ofrece la empresa comunitaria.

³⁰⁴ Se refiere a que su esposa también es socia de la cooperativa de las cabañas.

paguen, mientras que me den una recompensa qué...³⁰⁵ O sea porque ya no van a comprar, que se va a acabar, yo digo pues ahí está la mercancía... pero pues nosotros con el señor no tenemos competencia, luego no hay abajo, así no tengo competencia yo porque, luego allá en el muey,³⁰⁶ en aquella casa, ahí en la esquina del panteón está otra tiendita, y luego allá hay otra. Pues son vecinos, son, son tía con su sobrina, alguno aquí y el otro ahí y luego ahí en la curva hay dos también que son vecinos, uno aquí y el otro allá (risas)...

La proliferación de este tipo de negocios de carácter familiar refuerza la idea de que existe una tendencia al abandono de los intereses comunitarios, en *pro* de los individuales o particulares. Sin embargo al tratar de fortalecer los negocios de sus familias, se pierde de vista que ellos mismos son parte de la empresa comunitaria y su debilitamiento necesariamente los perjudica.

Este fenómeno también indica que hay una fuerte presión económica y que las fuentes de ingresos son pocas en la comunidad. Por ello se recurre a este tipo de negocios.

Otra cuestión que salió a relucir al respecto es que las personas que promovieron la creación de la empresa en la comunidad, como es el caso de Manuel Tomas, sienten que tienen más derechos sobre ella que el resto de los socios. Incluso, dice don Álvaro, se ha llegado a afirmar que la familia de Manuel es la dueña de las cabañas:

...anda diciendo su esposa “a nosotros nos deberían de dar gracias por el trabajo que hizo”. Las cabañas, ellos piensan que, que son casi dueños de las cabañas... Sí, sí, estaba diciendo la señora eso, sí, es que eso dijo, dice que las cabañas son de ellos. Yo digo, ¿de dónde sacaron eso? (risas), fue eso más que nada, pero pues ahí están, si ha robado, pues ahí están, igual...

El pasaje igualmente nos remite al caso analizado en Chile. Aunque las cabañas de Hüiñoco son de carácter particular, don Juan afirmó que podía decir que el proyecto era de él, porque él fue quien concibió la idea, y por ello estaba tan molesto con la gente que había

³⁰⁵ El perjuicio es para los otros no para él, aunque él sea parte de la cooperativa.

³⁰⁶ Así le llaman al muelle.

solicitado el apoyo y ahora estaba haciendo uso particular de las cabañas. Ello es entendible en el sentido de que es posible que cuando alguien invierte energía, recursos y tiempo en la promoción de un proyecto que se materializa, sienta una identificación diferente con tal proyecto, que quien no estuvo presente en todo el proceso. Y aquí, una vez más, resalta la conflictividad entre intereses comunitarios y particulares o individuales. Según lo que hemos visto en el caso de Yunuén, resulta difícil entender que el interés común en la isla tendría que ser el buen funcionamiento de la empresa, ya que de ello dependen que los beneficios sean mayores y se refleje en un mejor ingreso particular. Sin embargo, por diversas circunstancias, ha predominado la conflictividad entre los miembros de la cooperativa.

A pesar de estar muy interesado en mostrar las diferencias entre su grupo y el de los otros, don Álvaro tuvo la capacidad para hacer una reflexión más allá de la situación que predomina en Yunuén.

...pues será... será envidia o será coraje, será recelo pero donde quiera, aquí en la Pacanda, la vecina Pacanda, ora ellos no tuvieron, y era pa' que tuvieran gente ora noche de muertos y diciembre, y no tuvieron, no tuvieron gente, nada más anduvo un muchacho, parece que un muchacho promocionó pero para él.³⁰⁷ Dijo voy a promocionar, mandó hacer boletería, anduvo en Morelia, anduvo en Pátzcuaro y hizo, trae una lancha eh, aquí en esta parte ahí en otra en Puácuaro puso dos entradas con su teléfono celular y todo está perfecto... Eso era lo que me decía... Yo creo que ese muchacho pues, ese mira de hacer algo, pero como la comunidad pues ya, pues ahí lo está platicando, dice pues, es que pues caramba, “nos comió el mandado pues el pueblo”,³⁰⁸ no come uno pues nada, él anduvo promocionando solo ¿verdad? Promocionó solo y aquellos pues de la comunidad pues dejaron de promocionar y pues este tuvo... inclusive ya va a ser, tiene este proyecto también de lo que tiene mi hijo, ya también le dieron doscientos, ciento cincuenta.³⁰⁹ También

³⁰⁷ Es decir, promocionó los servicios que ofrecía él en forma particular.

³⁰⁸ Al promover para sus servicios particulares, la comunidad sintió que estaba perjudicando a la empresa comunitaria.

³⁰⁹ Ciento cincuenta mil pesos, aproximadamente US\$ 14,000.00.

le dieron y ahorita está haciendo parece que un comedor... Como dice, la comunidad no me quiere... (risas) puede ser una lucha...

Don Álvaro se identifica con su vecino de la Pacanda por estar en la misma situación, ya que no es bien visto por los otros miembros de la comunidad el hecho de que estén desarrollando empresas de servicios turísticos particulares, en detrimento de las empresas comunitarias. Curiosamente Miguel Pérez, la persona que promocionó su propia empresa en Pacanda, murió ahogado en el Lago de Pátzcuaro, junto con su hijo, cuando regresaban de una fiesta en una comunidad de la rivera del lago. Para don Álvaro este hecho fue sospechoso, ya que los nativos de las islas tienen un excelente manejo de las canoas, por lo que le pareció raro el acontecimiento.

La situación de la familia de don Álvaro en la comunidad se ha vuelto sumamente incómoda. El conflicto con Manuel Tomas ha llegado al extremo de inspirar la violencia física, con tal de que el hostigamiento, del que se dice víctima don Álvaro, termine. Nuestro entrevistado no ve otra posible solución, porque no cree que haya posibilidades de diálogo. Sin embargo, fue curioso que a la pregunta de cuáles son los principales problemas en la comunidad don Álvaro contestó: “Mmmm, problemas... ¿problemas más importantes?..., no, pues no existen problemas, así, como le digo pequeños sí, sí existen problemillas, pero problemas fuertes no hay...”

De pescador(es) a microempresario(s) del turismo

La principal fuente de ingresos en la isla de Yunuén había sido la pesca, como antes se mencionó. Los hombres pescaban, para después ir con sus mujeres a vender en los pueblos de alrededor, principalmente Pátzcuaro. Sin embargo, hace aproximadamente quince años esta actividad entró en crisis. La sobreexplotación, la contaminación del lago y la introducción de una especie de pez exógeno que consume los huevos del pez blanco, hicieron que el rendimiento del lago disminuyera. La pesca dejó de ser una fuente de ingresos consistente, don Álvaro nos dice:

...en ese tiempo salía pues, salía, tendría que irse uno a las seis de la mañana y ya a las siete agarrabas unos diez, quince kilos. Y si secabas, pues era de dos, eh,

alcanzabas juntando dos costales, se iba uno a vender... pero ahorita para juntar dos costales, un costal, apenas está saliendo un kilo diario, a veces casi nada...

Esta situación motivó que se fuera amasando la idea de buscar actividades alternativas para la manutención de las familias en la isla, sobre todo con el objetivo de frenar la gran oleada de migración que estaba dejando casi vacía a la comunidad. De ahí que surgiera la idea de la creación de la empresa de servicios turísticos. Según don Álvaro

...la idea fue de una licenciada que estuvo en el INI. Sí, este, o sea que vio aquella licenciada nos visitaba mucho y vio que las cosas estaban empeorando cada vez más. En primer lugar pescado, pues, anteriormente pescado salía bastante, en una o dos horas agarraba uno quince kilos, diez kilos. Pero vimos que no, ya no dio resultado, entonces, este, la idea fue de ella, sí, de ella...³¹⁰

Sin embargo, el proceso no fue fácil. Se desataron algunos conflictos importantes, como ya se mencionó, sobre todo con comuneros de Yunuén que residían en el Estado de México, pero que seguían teniendo derechos sobre la tierra en la isla. También hubo desconfianza por parte de la gente en la comunidad hacia la promotora del INI.³¹¹

...o sea que los primeros días no queríamos aceptarlo muy bien, verdad, porque pensamos que a lo mejor iba a entrar ella como hacen pues en mayor parte pues aquí... Sí como a querer quedarse con ella, o nos iba o endrogar³¹² y pues al rato, este, nos iba a poner una deuda pues grande. Y sí, así estuvo porque pues ahorita debemos, pero pues, el gobierno pues me parece que ya no nos exige tanto (risas)...

Desde la puesta en marcha de la empresa, hasta ahora, se ha pasado por diferentes etapas. La primera estuvo caracterizada por el optimismo y el apoyo de las autoridades de los distintos niveles, quienes organizaron actos de inauguración en varias ocasiones, lo que

³¹⁰ Esta versión contrasta con la de don Manuel Tomas, quien se adjudica la idea del proyecto de la empresa de servicios turísticos.

³¹¹ Ver capítulo V.

³¹² En México a las deudas se les llama también “drogas”, una persona endrogada, es una persona endeudada.

le dio a la empresa proyección nacional. Había muchos turistas en la isla, y las cabañas construidas no daban abasto. Por ello se solicitó una ampliación de la empresa.

En la segunda etapa se construyeron más cabañas, y de la misma forma siguieron contando con el apoyo de las autoridades. Se les acompañó con capacitación y asesorías constantes. Sin embargo, las desconfianzas y celos se siguieron manifestando a través del rechazo a la intervención de personas externas, sobre todo si éstos trataban de enseñarles nuevas formas de hacer las cosas.

...pues somos bien duros, bien duros aquí. El, anteriormente el INI, el INI, lo que era el INI, nos había mandando un asesor que estuviera aquí con nosotros, eh, apenas duró, menos de quince días. Lo corrieron, eh, porque él nos asesoraba de cómo atender al cliente, cómo ir a esperar, a esperar ahí en la orilla, y estaba más al tanto para, pa' que agarre uno buen camino... A la gente no le pareció que nos iba a mandar... a la gente no le gustó y, que quién era él y qué por qué venía a mandar aquí y que... Bueno, lo corrieron... Él lo que quería, que al cliente se lo atendiera bien aquí en el restauan, que al cliente se le tratara bien, al tiempo de llegar y, ayudar con las maletas y, y o sea así, atender cómo debe de ser...

Cuando la promotora del INI dejó el cargo, y esta dependencia de gobierno se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el apoyo y la presencia de tal institución disminuyó notablemente en la comunidad. Este abandono, de alguna manera, propició que los conflictos intracomunitarios crecieran, al no contar con mediadores externos. La competencia por tener el puesto de administrador de la empresa fue minando las relaciones sociales en Yunuén. A la vez la cantidad de visitantes fue disminuyendo. Ello se debía en parte a que los comuneros de Yunuén, tenían un conflicto con la cooperativa de lancheros de Pátzcuaro, quienes monopolizan el transporte en el lago, y siempre promueven a Janitzio como la única de las islas que puede ser objeto de interés turístico. De esta forma las personas que querían visitar Yunuén, tenían que pagar grandes cantidades para que los lancheros hicieran una excepción y los trasladaran hasta la isla de su elección.³¹³

³¹³ Este conflicto se explica más a fondo en el capítulo V.

Actualmente se superó el problema del transporte, al menos de forma provisional, ya que los comuneros de Yunuén consiguieron obtener permiso de un pueblo vecino, que está a la orilla del lago,³¹⁴ para construir un pequeño muelle desde donde pueden trasladar a los turistas a la isla. Sin embargo, la conflictividad con respecto a la competencia por el cargo de administrador de la empresa, ha crecido. La desconfianza y los rumores de malos manejos en la empresa, han generado una apatía notoria en los miembros de la cooperativa de la empresa, quienes han dejado de invertir su trabajo no remunerado en las cabañas, dedicándose con preferencia a las actividades particulares. Esta situación se refleja en la poca eficiencia que tienen en el trato con los clientes, sobre todo porque los servicios no son proporcionados de manera expedita.

Las circunstancias actuales de la empresa son de endeudamiento constante, tanto con los organismos que ofrecieron el crédito para su construcción, como con sus trabajadores por falta de clientes; abandono casi total de los representantes de la CDI y conflictos sociales alrededor. A pesar de todo ello, don Álvaro dice que la empresa sí tiene potencial económico y puede ser una fuente importante de ingresos para la comunidad:

...yo veo que sí pues, sí sale, eh. En mi periodo se hizo pues muchas cosas pues. Había apoyos pues para maestro de la escuela, eh, cada rato metía solicitudes y pedía unos trescientos, quinientos³¹⁵ y se le apoyaba. Se compró una campana aparte de la capilla también, se apoyó con cuatro mil pesos³¹⁶ y se hizo todo lo que fue de la alcaldía, la jardinería y se techó todo porque había goteras, el cartón que tenía era muy delgadito...³¹⁷

El problema que don Álvaro identifica como principal, es la falta de clientes: “...ahorita no hay repartición, este, porque pues apenas sale, apenas sale, pues ahorita ha bajado bastante, bastante los clientes. Anteriormente sí había bastantes, y sí salía para

³¹⁴ El pueblo se llama Ucazanastacua.

³¹⁵ Trescientos pesos equivalen a poco menos de treinta dólares, mientras que quinientos poco menos de cincuenta dólares.

³¹⁶ Poco menos de 400 dólares.

³¹⁷ Debemos tomar en cuenta que don Álvaro estaba tratando de hacer notar su buena actuación como administrador, por lo que puede ser que haya exageraciones con respecto a estos logros descritos.

alguna reparación, sí salía para pagar la luz, el teléfono, y quedaba pues poquito y ahorita pues parece que ya no.”

Aquí vemos cómo efectivamente la estructura organizacional en Yunuén resulta útil para la idea de un Estado sin responsabilidades en la prestación de servicios públicos. Las reparaciones en la escuela desde el modelo de Estado anterior corresponderían a éste. Sin embargo, la tradición del trabajo comunitario en las comunidades indígenas ha sido aprovechada, como lo argumenta Paley (2001), para resolver este tipo de problemas.

Desde mi punto de vista existe otro problema que al no ser resuelto contribuye a la conflictividad y al mal funcionamiento de la empresa. Este se refiere al hecho de que no existe un reglamento que sirva para delimitar las funciones que debe tener cada miembro según el puesto que ocupa. No quedan claras las obligaciones y derechos que tienen los miembros de la empresa, ni los periodos y mecanismos que se deben implementar para hacer la repartición de ganancias. Tampoco hay mecanismos para sancionar un incumplimiento laboral. Según don Álvaro, cuando él estuvo al frente de la administración promovió la creación de un reglamento, pero fue un intento infructuoso. “Sí, yo fui el que solicité, porque a mí me habían dicho que se necesitaba un reglamento, de cómo trabajar, y este, pues hasta poner faltas ¿verdad? Si faltas dos, tres veces a la semana y que no le echas ganas. O, bueno, todo eso venía ahí, ¿verdad? Ya llevábamos la mitad, duramos como dos meses haciéndolo, y no nos firmaron.”

En este episodio de la empresa se pueden observar tres cosas: que existe una fuerte resistencia de la gente de Yunuén a ser introducida en dinámicas que les son ajenas o poco familiares; que la falta de escolaridad los hace tener miedo de firmar documentos que puedan ser engañosos; y finalmente, que el grupo antagónico a don Álvaro instó a los otros miembros de la cooperativa a no firmar el reglamento.

En este sentido es interesante revisar el siguiente párrafo:

...lo que se sabe del reglamento, eso de que no hay este permiso, o manera de vender un terreno, es el único que nos tiene en la cabeza pues, en la mente que no se debe de vender el terreno, que no se debe de meter gente de fuera, nada más hasta ahí. Ese es un reglamento pa' nosotros...

La gente en la isla está acostumbrada a regirse por la costumbre y no tanto por normas establecidas en documentos escritos. Aprenden y socializan la información que les parece importante, pero no tienen un conocimiento minucioso de las leyes escritas.

La baja escolaridad de los yunuenses y una larga historia de marginación y abusos de parte de la sociedad mestiza, y los problemas intracomunitarios, ha generado en ellos una predisposición cultural que los lleva a actuar con precaución y desconfianza, sobre todo cuando se trata de personas ajenas a la comunidad. Por ejemplo, siempre hay dudas con respecto a si el administrador y los contadores entregaron las cuentas en forma correcta: "...la descontenta ahí viene, veo que también los contadores o las contadoras, luego están vendidos con, con el administrador (risas) y entonces lo buscan la manera de cambiar pues..."

Este componente cultural podría volverse un obstáculo serio para los promotores de la CAD. No se puede aspirar a la conformación de una empresa de servicios turísticos exitosa si no existen las condiciones mínimas para la organización del trabajo. No se pueden ofrecer servicios competitivos en el mercado con personas que se resisten a entrar en una dinámica impuesta desde fuera y que además tienen conflictos intracomunitarios. La empresa de Yunuén en estas condiciones no parece sustentable. Sin embargo, hay algo que alivia un poco esta situación problemática. El tipo de turismo que ofrece la isla es de un perfil específico. Se enfoca en las personas que buscan un espacio que les proporcione tranquilidad, contacto con la naturaleza y con la gastronomía y cultura purépecha. Aunque no todos los visitantes tienen este perfil en forma integral, por lo menos buscan una de las cosas arriba mencionadas. En este sentido, los visitantes pueden pasar por alto lo lento de los servicios a cambio de acceder a estos espacios de contemplación del paisaje y contacto con la cultura purépecha.

También debemos señalar que la predisposición cultural a la desconfianza no implica necesariamente que haya actitudes hostiles hacia los visitantes. Tales actitudes se dirigen a quienes consideran que tienen intereses deshonestos en la comunidad. A pesar de que había mucha timidez, la gente de Yunuén se ha ido abriendo al contacto con personas de fuera. Su participación en la empresa ha modificado la idea que tenían sobre los visitantes. Ahora se tiene conciencia de que estos representan una fuente de ingresos, por

tanto se esmeran en conseguir una buena relación con estos, lo que es notorio en las personas que tienen empresas particulares.

La evaluación que hace don Álvaro acerca de la empresa, a pesar de todo, es positiva:

Pues yo pienso que sí nos ha beneficiado, bueno aquí para sobrellevarla, este y para, para mantenerse pues, para llevarla bien, sobrellevar, pues sí, como quiera sale, sí somos dos personas que trabajamos ya son seiscientos pesitos³¹⁸ a la quincena. Y con seiscientos pesitos pues ahí la llevamos pues porque aquí no hay un gasto como vivir en la ciudad. En la ciudad gastamos diario y aquí no, aquí con seiscientos pesos compras unos dos costales de maíz, y con eso ya tienes para un mes (risas), ¿verdad? Y el pescado pues vas, va uno a pescar y siquiera que salga para con qué ir pasándola. Nada más que para una enfermedad, eso sí, ahí sí no sale, porque no alcanza...

A pesar de que sabe que le acarreará problemas con la comunidad, don Álvaro ha decidido poner más empeño en su empresa familiar, que ha hecho crecer tanto con inversión privada (resultado de su trabajo en la ciudad) como con inversión pública (ya que su hijo Juan consiguió financiamiento para compra de lanchas).

Sí, y yo pienso y... y... estamos en eso como platicaba ayer, pienso ayudarles pues a ellos (a Juan y a Raúl) pues ahorita este nomás que si lo compran lo que tienen pensado comprar y tanto, pues yo ese restauran que había hecho pues hoy voy a cambiar un poquito pa' rentar, toda esa gente traerla aquí para comer y alguna cosa más ¿no? Para que sea beneficio pues también, es esa mi idea pues y ojalá que dos tres gentes nos dejen trabajar a gusto, si nos dejen trabajar a gusto pues, también así promocionaríamos varias cosas...

Bajo este panorama es posible que el conflicto entre el grupo de don Álvaro y su antagonico (actualmente titular del cargo de administrador) persista e incluso se agudice al

³¹⁸ Equivale a poco menos de sesenta dólares.

ver a la empresa de don Álvaro como rival de las cabañas de la comunidad. Sin embargo, ambas empresas podrían beneficiarse de un trabajo conjunto de promoción, que, sin embargo, se ve difícil de llevar a la práctica.

Ecós del discurso de autogestión para el desarrollo

La relación que han tenido los comuneros de la isla de Yunuén con las agencias gubernamentales que financian proyectos de desarrollo ha sido de carácter vertical. Usualmente la información que llega a la isla sobre posibilidades de financiamiento es a través de los promotores gubernamentales, y no porque los comuneros realicen una investigación al respecto. Esta había sido la dinámica practicada por los promotores del INI, por ejemplo, quienes tenían una comunicación constante con los comuneros a través de visitas a la isla.

Ah, sí, sí, pues INI a cada rato, y sabes qué, pues esto, esto está pasando y... vamos allá o hay un apoyo para ustedes, o... y así, y nos orientaban pues tantito, pero hoy ya no... en CDI, o ¿cómo se llama? ...como que se aflojó, aflojó. Yo creo que no tiene recursos pues para apoyar a las comunidades, en primer lugar, cuando hay apoyo, cuando hay dinero, entonces es cuando apoya a la comunidad y está más, más pegado a la comunidad, pero pues hasta ahorita ya no...

Según lo testimoniado por don Álvaro, desde que la “licenciada”³¹⁹ abandonó su cargo en el INI, la presencia de éste ha disminuido en forma notoria. Justamente este hecho coincide con el periodo de transición del INI a CDI. Como ya se mencionó, tal reestructuración implicó un nuevo planteamiento de organización institucional y una redistribución del presupuesto. Ello ha tenido como consecuencia que la Unidad Operativa de la CDI en Pátzcuaro ha perdido protagonismo en las comunidades, como lo confirma el siguiente párrafo:

Anteriormente cuando estaba aquí pues aquella licenciada, eh, había bastante apoyo y venía a cada rato y nos asesoraba y si estamos así pleitos uno con otro nos, trataba

³¹⁹ La Directora de la Unidad Operativa del INI en Pátzcuaro cuando se inició el proyecto de las cabañas.

de sentarnos. Y ahora ya no, ya el este, no sé qué será, empleado, Leopoldo,³²⁰ el ingeniero, pues ya se olvida, se olvidó de nosotros, viene muy rara vez, y nos hemos distanciado también, estamos ahora sí que solos.

Incluso en los asuntos referentes a la empresa de servicios turísticos, don Álvaro nos dice que hace más de seis años que no reciben capacitación ni asesoría.

... anteriormente, cuando era reciente todo esto, ¿no?, venía capacitación, o venían capacitadores por parte del INI, o de turismo, y era cada mes. Sí, tanto las cocineras, como los administradores, o de la tienda, o de la lancha, o sea que cómo atender a la gente, inclusive hasta maleteros pues. Venían capacitadores, pero pues, hasta ahorita ya nos han dejado, ya no vienen. Eh, capacitación, bueno, capacitación de, de manejar pues los papeles pues cómo debe de uno los papales, o qué papeles pues este, como hay muchas notas aquí, los que no están facturados y pues todo eso ya tanto capacitación, como el contador, contador, cuando le dice uno esto así, así y así o estos papeles. Pues eso es capacitación para uno, ¿verdad?

A pesar de que una de las ideas que se ha promovido en los programas de desarrollo social es la de la autogestión, me gustaría hacer notar que las capacitaciones que llegó a mencionar don Álvaro eran todas referentes al trabajo práctico en las cabañas: formas de atender a los turistas, aseo, cocina, manejo de facturas, etcétera. Sin embargo, no se le dio importancia al tema de la autogestión. No se les enseñó a los comuneros las formas de buscar fuentes de financiamiento y las formas de obtenerlo. Cuando pregunté si conocían algún organismo de financiamiento de desarrollo que no fuera el gobierno, la respuesta fue negativa y al preguntar la causa, la respuesta fue: “Porque pues no, no, nunca, nunca llegó uno de esos.” Igualmente cuando pregunté: ¿usted cree que si no vinieran a ofrecerles la gente de aquí no iría a investigar?, la respuesta fue: “No, casi no, nadie va, nadie...”

La indiferencia de los comuneros por la exploración en las agencias gubernamentales se debe también a la lentitud con que trabaja el aparato estatal. Cuando han tratado de obtener apoyos sin que alguien del gobierno vaya a ofrecérselos, es

³²⁰ Se refiere al Director de la Unidad Operativa de la CDI en Pátzcuaro en ese momento.

sumamente difícil conseguirlos. Don Álvaro nos dice de cuando han hecho solicitudes al gobierno: "...no nos dan respuesta, y por eso es que nos cansamos y ya, a última hora nos desesperamos."

Otro problema que contribuye a esta situación es la falta de comuneros con escolaridad avanzada. "...la mayoría nada más estudian prepa³²¹ y siguen estudiando y ya cuando reciben algo, aunque sea de maestros se van y ya no vuelven..." La falta de empleo en la isla ha motivado que quienes obtienen un título profesional tengan que cambiar su residencia a alguna ciudad o pueblo donde puedan ejercer su profesión. Si uno de los objetivos de la empresa de servicios turísticos de Yunuén era frenar la migración, podemos decir que no ha sido exitosa en la consecución de esta meta, sobre todo para el caso de quienes obtienen una escolaridad avanzada.

De cualquier manera debemos recordar que el hijo de don Álvaro, Juan, cuenta con una preparación técnica de nivel medio superior,³²² al igual que Raúl González (miembro del comité de administración en el periodo de Juan), quien tiene una carrera trunca de profesor de enseñanza básica. De las personas que actualmente viven en la isla, son ellos quienes tienen un nivel escolar más alto, lo que les ha dado ventajas sobre otros al momento de competir por un puesto en el comité de la administración de las cabañas, aunque de ninguna manera podemos decir que haya sido determinante en ello. Por otro lado, también se debe señalar que Juan y Raúl son los únicos que aprovecharon un crédito para la compra de lanchas ofrecido por la Secretaría de la Reforma Agraria. El objetivo de este programa es el apoyo a pequeños emprendedores, que en el caso que aquí mencionamos se ubican en el rubro de los servicios turísticos.

Lo anterior insinúa una posible relación entre el nivel de estudios de los comuneros, que ha enriquecido su capital cultural, y el acceso a información sobre programas de gobierno que ofrecen apoyos económicos a las comunidades. Sin embargo, esta relación no es directa ni intrínseca. Ciertamente la escolaridad es una herramienta muy útil para obtener un panorama, más o menos amplio, acerca de la forma en que funcionan las agencias gubernamentales que proporcionan apoyos a las comunidades, sin embargo esta no es la única vía de acceso a tal panorama. También la experiencia en puestos políticos puede ser

³²¹ La preparatoria en México es el nivel inmediatamente inferior al universitario, y se considera parte de la educación media.

³²² Bachillerato técnico.

importante para tal comprensión. Aunque un comunero no tenga una escolaridad alta, si ejerce un puesto de representación de la comunidad, su labor lo obliga a conocer la dinámica de las agencias gubernamentales. De igual forma puede construir una red de contactos que le permitan estar cerca de las informaciones sobre posibles beneficios a los que puede tener acceso (combinación entre capital cultural y social). Este es el caso de Manuel Tomas, quien fue uno de los principales aliados de “la licenciada” en el proyecto de las cabañas de Yunuén.

La combinación entre escolaridad avanzada y experiencia política podría ser una plataforma importante para la generación de liderazgos exitosos, en términos de autogestión, en Yunuén. Sin embargo, hasta donde se realizó el trabajo de campo, tales características no existían en una sola persona. Existen familias que cuentan con miembros que tienen escolaridad avanzada, así como con miembros que tienen experiencia en puestos políticos. Tal es el caso de Manuel Tomas, quien tiene una cuñada que es profesora. Por su parte, la familia de don Álvaro, cuenta con Juan, su preparación escolar y su incipiente carrera política en la comunidad, así como con la experiencia de don Álvaro en su periodo de administrador de las cabañas. En este sentido la socialización de conocimientos al interior de la familia puede ser un factor importante para la consecución de logros en la gestión de recursos.

Las condiciones anteriores, sumadas a un alto grado de conflictividad intracomunitaria en Yunuén, dibujan un panorama poco alentador para los promotores de la autogestión en las comunidades. Tal vez dicho panorama sea más prometedor a nivel de las familias, sin embargo ello colaboraría a agravar el fenómeno de la descomposición de las relaciones sociales entre los habitantes de la isla. Es posible que las familias que no cuentan con miembros capacitados para introducirse en las redes de socialización para la información sobre apoyos, queden marginadas en la distribución de estos. Asimismo, la división entre los grupos podría motivar una distribución inequitativa de la información y una competencia por la misma, dejando fuera a los miembros del grupo rival. O simplemente sucede que el temor a endeudarse prive de interés a algunas familias en la isla y queden excluidos de los apoyos.

De cualquier forma se vislumbra el surgimiento de más conflictos entre quienes son beneficiados con apoyos gubernamentales y quienes no, como en el caso de Huiñoco. Don Álvaro nos dice que con respecto al apoyo que recibió Juan para la compra de lanchas:

...va a haber un recelo pues ahí devuelta. Va a haber gente que pues no, no anduvieron, no metieron solicitud, no anduvieron sufriendo para conseguir ese dinero ¿verdad? Entonces ellos van a ser los que van a quedar resentidos, ¿por qué ellos y los otros sí? Pero para eso necesita pues uno moverse pues ¿verdad? Porque nadie le va a traer, o nadie va a venir ¿cuánto necesitas, verdad? Para eso, sacrificarse pues...

Otra idea importante dentro del discurso de la autogestión para el desarrollo, es la relacionada con la visión que se tiene sobre el Estado. Se trata de replantear la función social del Estado. Los apoyos económicos otorgados por éste a los comuneros no deben percibirse como un derecho, sino como una ayuda, cuyos beneficiarios deben retribuirle de alguna manera. Para el caso que estamos tratando aquí, los apoyos que se les han proporcionado han sido en calidad de préstamo, por lo que la retribución mínima debe ser el reembolso del dinero. En este sentido encontramos los siguientes pasajes en la entrevista de don Álvaro:

Pues yo creo que ya estuvo suave, el gobierno se nos apoyó para iniciar estas cabañas, nosotros somos los que deberíamos de echar ganas para demostrarle al gobierno también que sí podemos ¿verdad? No tiene caso de que estamos pide y pide y pide y pues... y nada, nada de nosotros ¿verdad? Sí, al comienzo lo que nos dieron yo creo que el problema es de nosotros ¿verdad? Ahora si, bueno, por parte comunal, ya parte particular como los muchachos que andan en eso pues³²³ deben de echarle muchas ganas ¿verdad? Porque no tiene caso de endrogarse con doscientos, trescientos mil pesos³²⁴ y que no sea con ningún beneficio. Eso ya es

³²³ Se refiere a su hijo y a Raúl que están en el proyecto de las lanchas.

³²⁴ Poco menos de 30,000 dólares.

como... es un apoyo y es para empezar pues, echar a andar alguna cosa los que tienen pensado...

Resulta interesante el hecho de que don Álvaro haga una distinción entre el nivel comunitario y el nivel familiar. Ya que la empresa comunitaria permanece endeudada y sin expectativas de pago al gobierno, parece no ser justo que se califique bajo estos antecedentes a los miembros de la cooperativa cuando se trata de solicitar recursos en particular. Aunque reconoce que la deuda comunitaria es de todos, no siente que él en lo personal sea un deudor del Estado. Sin embargo, sí expresa su preocupación por la situación, ya que si no pagan no podrán tener acceso a más recursos:

Pues yo creo que está bien como préstamo ¿verdad? Nada más que nosotros no somos pues, es responsabilidad de..., de pagar, porque en el INI como que nos olvidamos de esa responsabilidad y hemos firmado contratos, hemos firmado... Así que vamos a pagar y vamos a pagar ¿verdad?, pero pues nunca, no pagamos... En el INI ya quedó ahí... Ya no nos han cobrado, pero también nos cerraron la puerta porque ya no se puede pedir apoyo (risas)...

Debemos señalar que los apoyos gubernamentales no son la única fuente de financiamiento de don Álvaro. Es miembro de una caja popular en donde tiene acceso a créditos que va pagando con el dinero que obtiene de su trabajo en las ciudades:

...incluso yo estoy con esa caja, caja popular, entonces ahí voy, ya que termino de pagar, voy saco otro préstamo, ahí voy pagando poco a poquito. O sea que lo hago por tres años, ahí termino de pagar en tres años y así, (risas), como luego a veces voy a trabajar pues en construcciones allá en México, ahí en Guadalajara, ahí en Hidalgo, pues ahí es donde sale un poquito más, porque ahí son contratos de veinticinco, veintisiete, dieciocho, depende. Y depende también cómo se cobre uno, a veces se apura y al mes pues entrega uno el trabajo y ya salió, así llega uno y compra otro material y ahí va uno almacenando...

Este es otro elemento a favor para los promotores de la autogestión en Yunuén. La disponibilidad para conseguir fuentes alternativas (a las gubernamentales) de financiamiento es un componente importante para los procesos de gestión de recursos. El hecho de que don Álvaro se encuentre ya inserto en un sistema, que si bien no es el privado, es un paso importante en este sentido, a diferencia del caso analizado en Chile, ya que don Juan se niega a entrar en una dinámica de financiamiento que pueda comprometer sus bienes actuales.

A pesar de los puntos a favor, las prácticas de autogestión para el desarrollo encuentran en Yunuén una serie de trabas difíciles de superar. Y, de hecho, independientemente del éxito que pudiera tener la CAD, el panorama no es alentador. Mientras los conflictos intracomunitarios no encuentren una solución o tregua, el ambiente en la isla seguirá siendo tenso y por tanto es posible que influya en el desarrollo de las empresas (tanto comunitaria, como particulares) de servicios turísticos y en la formación, desarrollo y consolidación de líderes que puedan contribuir a la sustentabilidad de las mismas.

Bajo esta perspectiva cobran un amplio sentido las siguientes palabras de don Álvaro: “...yo creo que sí, sí necesitamos más asesoría, sí porque sin asesoría pues ya estamos estancados, hasta ahí, ¿verdad? Ya no tenemos, no sabemos con quién ir, o quién nos va a apoyar, o, o... hasta ahí quedamos...”

Resumen comparativo y conclusiones

Los casos que hemos analizado en los párrafos anteriores nos ofrecen la oportunidad de reflexionar acerca de cómo dos actores de características similares, responden de manera diferenciada ante intervenciones gubernamentales también similares. El hecho de que las empresas tomadas para tal análisis tengan naturalezas diferentes, ya que una es un negocio familiar y la otra es comunitaria, es un dato significativo si es interpretado tomando en cuenta el contexto más amplio. Fue difícil, casi imposible, encontrar una empresa de carácter comunitario, y en funciones, en la región seleccionada para este estudio en Chile. En cambio existen un sinnúmero de empresas de servicios turísticos familiares o particulares. Este hecho insinúa, por un lado una tendencia a la individualización de los

proyectos de desarrollo en las comunidades indígenas en Chile, y por el otro que las empresas comunitarias no han sido exitosas o sustentables.

A pesar de que lo anterior puede considerarse una limitación para este estudio, consideramos que ha sido un ejercicio sumamente interesante ya que aporta datos que, en relación a las perspectivas teóricas de las cuales partió este trabajo de investigación, resultan ser evidencias empíricas que motivan la discusión y el replanteamiento de tales enfoques teóricos, al identificar fenómenos que no habían sido considerados.

En el presente apartado se presentará un resumen comparativo de los tópicos que hemos considerado más relevantes para el análisis. Se hará una reflexión sobre las coincidencias y las diferencias de nuestros entrevistados, considerando el contexto más amplio en el que se han desenvuelto. Ello nos permitirá tener una visión más en conjunto que nos irá perfilando para el capítulo final de esta tesis.

Resumen comparativo

Los tópicos seleccionados para su análisis fueron cuatro. El primero se refiere al de las prioridades que los entrevistados evidenciaron durante la entrevista, que como hemos señalado fueron diferentes; el segundo se refiere a la idea y las prácticas que dijeron tener nuestros entrevistados en cuanto a la gestión de recursos para sus empresas; el tercero aborda la visión que tienen sobre el gobierno y los recursos ofrecidos por éste; finalmente se presenta la comparación de la visión que tienen sobre el desarrollo.

a) Prioridades

Para la identificación de las prioridades de los entrevistados, se consideró el número de alusiones que hicieron a los temas aquí planteados y al énfasis que dieron a los mismos. Una de las diferencias que resultaron notorias en este sentido fue que los temas a los que dedicaron más tiempo e interés nuestros informantes fueron diferentes. Mientras Juan Paillafil puso empeño en promover su empresa y en solicitar recursos para hacerla crecer, Álvaro Méndez habló más sobre los conflictos con el grupo de Manuel Tomas, aunque también promovió su empresa familiar, no habló de ello con tanta insistencia. Este hecho evidencia que Juan Paillafil sí pone en práctica las estrategias que dijo tener para la gestión

de recursos, él dijo que se tienen que tocar todas las puertas, y así lo hizo aprovechando la entrevista para hacerles llegar este mensaje a quienes tuvieran acceso a ella.

Por otro lado Álvaro Méndez quiso dejar en claro que su grupo había actuado siempre de manera correcta, mientras el grupo de Manuel ha cometido una serie de irregularidades y malos manejos relacionados con los recursos de la empresa, que han dado como resultado su mal funcionamiento. Aquí cabe señalar que esta puede ser también una estrategia para conseguir recursos ya que él se está posicionando como un buen administrador de recursos, alguien que merece seguir recibiendo apoyos del gobierno a diferencia de los otros.

En este sentido se refuerza la idea de que las empresas particulares, o familiares, han tenido más éxito que las comunitarias. De hecho en Yunuén existe una clara tendencia a la proliferación de negocios familiares, muchas veces en detrimento de las comunitarias. Sin embargo, el éxito de las empresas particulares no necesariamente excluye a los conflictos intracomunitarios. En Hüñoco también hay envidias y celos, según la información proporcionada por la familia de don Juan. Ello se debe a que hay comuneros que se sienten marginados de los apoyos gubernamentales (y no gubernamentales), muchas veces por tener resistencia a entrar en una dinámica de gestión que desconocen y de la que probablemente desconfían. En los dos casos analizados existen conflictos comunitarios, derivados, en parte, de las intervenciones gubernamentales, sobre todo cuando estas involucran dinero.

Cuadro 15. Resumen comparativo de las prioridades

Juan Paillafil	Álvaro Méndez	Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Dios aparece como la fuente de todo. • Aprovecha para hablar de su trabajo en la comunidad y sus logros • Dejar en claro que él tuvo la idea de las cabañas, pero la compartió con otra gente de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Hablar sobre los celos de la gente y la competencia por el puesto de administrador. • La rivalidad entre su grupo y el de Manuel ocupa una buena parte de la entrevista • Aprovecha las oportunidades para 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovecharon la oportunidad para hablar sobre su trabajo comunitario y los logros que obtuvieron • Tienen interés en promover sus empresas particulares³²⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Mientras don Juan invierte más energía en hacer promoción de su empresa, don Álvaro se enfoca en hablar sobre los conflictos y las rivalidades • Mientras don Martín es notoriamente

³²⁵ Para el caso de don Álvaro quizá en detrimento de la empresa comunitaria, en el caso de don Juan, lo ve como algo bueno para toda la comunidad.

<ul style="list-style-type: none"> • Es importante trabajar en familia. • La empresa misma y la necesidad de hacerla crecer. • Su deseo de pasar de microempresario a empresario. • Aprovecha para solicitar recursos “al gobierno de donde sea” 	<p>hablar de que en su periodo se lograron cosas buenas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quedar exculpado de los rumores de que tomó dinero de las cabañas para construir sus casas • Expresar sospechas sobre malos manejos de otros administradores (Manuel Tomas, por ejemplo) en coordinación con los contadores • La entrega de cuentas relacionadas con la empresa de turismo a la comunidad es un punto álgido 		<p>religioso, don Álvaro no alude a esos referentes</p>
--	--	--	---

b) Gestión de recursos

Este tópico resulta sumamente importante para esta investigación, ya que está relacionado con una de las ideas clave de la CAD. Se plantea que una de las cuestiones más importantes para que una empresa sea sustentable es la capacidad de gestión de quienes están al frente de la misma. Se intenta romper con los esquemas del paternalismo de Estado incitando a la activa participación de los beneficiarios de programas gubernamentales en la gestión y manejo de los mismos. Sin embargo, debemos acotar que el contexto histórico de los países que aquí estamos analizando ha sido diferente y, por tanto, también son diferentes las condiciones en las que se han desarrollado nuestros entrevistados. En México este proceso comenzó en la década de los noventa, junto con el adelgazamiento del Estado, y ha sido sumamente lento, ya que ha sido difícil superar la cultura clientelista practicada por el PRI durante siete décadas. En cambio en Chile, la transición hacia el modelo de Estado neoliberal fue violenta, rompiendo con la visión de Estado socialista de Salvador Allende. Los programas sociales se enfocaron en sectores localizados de la población, excluyendo a quienes se encontraban fuera de estos. Las consecuencias del modelo comenzaron a verse a mediados de los ochenta y la crisis en el medio rural llevó al equipo de gobierno a plantearse estrategias de ajuste para intentar equilibrar la distribución de recursos (ver

capítulo II). Sin embargo, en esta década, el ámbito social chileno ya estaba cubierto por un sinfín de organizaciones internacionales que proporcionaban recursos económicos a ONG's, ya que se trataba de un país que vivía bajo una dictadura. Esa fue una vía importante para la introducción de los valores de la autogestión para el desarrollo, que sumado a la difícil situación económica en Chile, motivó una participación activa de los potenciales beneficiarios de apoyos económicos para desarrollo.

La visión que nuestros entrevistados dijeron tener acerca de los procesos de gestión de recursos resulta contrastante. Si bien es cierto que los elementos que influyen en el hecho de que una persona tenga mayor o menor iniciativa para iniciar proceso de gestión de recursos (escolaridad, experiencia laboral, carácter personal, etcétera), el panorama histórico descrito anteriormente explica por mucho el resultado obtenido en el análisis de las entrevistas. Juan Paillafil se ha desarrollado en un medio donde el Estado tiene tres décadas rigiéndose bajo los preceptos neoliberales, dirigiendo su gasto social sólo a ciertos sectores que se consideran vulnerables; mientras que Álvaro Méndez, ha vivido décadas de clientelismo priísta y bajo un modelo de Estado cuyo gasto social presumía una distribución universal y donde todos deberían ser beneficiarios de los derechos ganados en la Revolución.³²⁶ El resultado de ello se percibe en el hecho de que en Yunuén la gente espera a que sean los promotores de programas sociales los que van hacia ellos y no al revés. Por ello también la gente en la isla está desconcertada con lo que creen que es un abandono del INI, que en su transformación a CDI, está operando bajo un esquema diferente.

A pesar de esta gran diferencia y aunque don Juan no lo expresó abiertamente, sigue existiendo la necesidad de acompañamiento, por parte de expertos, en el desarrollo de las empresas. Muchas veces los encargados de las mismas no tienen la suficiente experiencia o preparación para mantenerse como una buena opción en el mercado. Por ello muchas veces las empresas decaen (como el *camping* de la comunidad de Antonio Lefinao) poco a poco hasta que resulta más ventajoso económicamente cerrarlas.

Finalmente podemos señalar que la CAD ha encontrado condiciones óptimas en nuestro entrevistado en Chile. Ello no significa que podamos hacer una generalización irresponsable, sin embargo, por los datos que hemos recogido y las observaciones

³²⁶ La Revolución de 1910.

realizadas, es posible que las ideas de la CAD, relacionadas con la gestión de recursos, tiendan a tener un desarrollo más óptimo en Chile que en México.

Lo anterior no indica que los yunuenses no hayan tenido capacidad para resolver los problemas relacionados con la empresa. Por ejemplo, el problema del transporte han sabido solucionarlo buscando alternativas a través de sus redes sociales. Consiguieron el permiso de un pueblo que se encuentra a las orillas del lago de Pátzcuaro y que está cercano a la isla. Así pueden realizar ellos mismos el transporte sin depender de la cooperativa de transportistas que promueven sólo a la isla de Janitzio.

Lo que cabría preguntarnos es qué tanto empeño podrían haber puesto en la solución de este problema si existiera sólo la empresa comunitaria con todo y los conflictos de competencia por la administración. Si no existiera una motivación extra, como son los negocios privados que obtienen recursos del turismo, ¿hubieran encontrado una solución en forma tan expedita como lo hicieron?, o ¿habrían dejado que el conflicto interno impidiera la organización para la búsqueda de una solución?

Cuadro 16. Resumen comparativo de la visión sobre la gestión

Juan Paillafil	Álvaro Méndez	Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Tiene conocimiento de personas, sin embargo desconoce los procesos burocrático-administrativos • Para él las redes de contactos clave son lo más importante • Ningún trámite es difícil, sabiendo a quién acudir para que lo resuelva • Siempre se tienen que tocar todas las puertas • Cuando se tienen muchas salidas se crea personalidad. Su experiencia en Santiago le fue útil en ese sentido • Su experiencia en puestos políticos en 	<ul style="list-style-type: none"> • Demuestra conocimiento sobre la estructura gubernamental • Demuestra desconfianza de la gente de gobierno • Ellos no acostumbran a buscar la información, es la gente del gobierno la que va a ofrecer apoyos • Considera que hacer los trámites para apoyos es un “sacrificio” • No lo relaciona con las actividades políticas • Aunque dijo no acostumbrar a buscar recursos en 	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionaron su experiencia de trabajo en el exterior con sus capacidades para dirigir las empresas • Tienen conocimiento de los procesos para realizar gestiones ante el gobierno, pero no claridad sobre los procesos burocráticos que conllevan tales gestiones • Tienen conocimiento de dependencias gubernamentales y/o de personas que son claves en ellas • La capacitación que han recibido está 	<ul style="list-style-type: none"> • Mientras don Juan dice que ellos tienen que buscar los recursos, “tocar puertas”, don Álvaro dice que no acostumbran a buscar ellos los recursos • Mientras don Juan relaciona a su periodo de gestión en la comunidad con las actividades políticas, don Álvaro ve a la política como una cuestión de partidos y de protestas sociales • Mientras que don Juan dice que ningún trámite es difícil, don Álvaro

<p>la comunidad ha sido para él una “práctica profesional”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se tiene que estar cerca de la autoridad para tener más recursos 	<p>el gobierno, a nivel particular dice que nadie va a venir a preguntarles cuánto dinero necesitan, para ello hay que sacrificarse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se desesperan cuando el gobierno no da respuesta a una solicitud de apoyo • Siguen necesitando asesoría, porque si no, se estancan 	<p>relacionada con los procesos administrativos y contables, no con la gestión de recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dicen que la lentitud del gobierno en dar respuesta a las peticiones, genera conflictos y/o desánimo en las comunidades 	<p>habla de ellos como “sacrificio”³²⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para don Juan es necesario estar cerca de la autoridad para obtener recursos, en cambio don Álvaro parece esperar que sea a la inversa • Don Juan habla de que el cargo (puesto político) no se hace solo, sino que se tiene que hacer (“hay que empujar al cargo”), crear personalidad; por su parte don Álvaro no parece tener esa visión sobre los cargos en la comunidad, o sobre las capacidades de gestión • Don Álvaro demostró sentir desconfianza por las personas del gobierno, mientras que las alusiones de don Juan a ellos siempre fueron positivas • Don Juan tiene una actitud positiva en cuanto al desarrollo de su empresa y a las posibilidades de obtener recursos, don Álvaro lo ve como algo sacrificado y difícil
---	---	--	--

c) Visión del gobierno y los recursos ofrecidos por éste

³²⁷ Cuando Álvaro Méndez habla de la gestión de recursos como un sacrificio, lo hace previendo que las personas que se excluyen de ciertos apoyos sentirán envidias o resentimiento, sin embargo, para él, no tienen fundamentos, ya que no se “sacrificaron” en hacer las gestiones para ello.

Respecto a la forma en que ven al gobierno nuestros entrevistados podemos destacar una coincidencia: ambos dicen que no se trata sólo de que el gobierno les dé recursos, sino que ellos también tienen que demostrarle que tales recursos son utilizados correctamente. Incluso en el caso de don Juan, dice que se le tiene que retribuir económicamente al gobierno por su apoyo, ya que los recursos para su empresa de turismo fueron en calidad de subsidio. Por su parte, don Álvaro sabe que tienen una deuda económica con las agencias gubernamentales que los financiaron, y por tanto considera que tienen la obligación de demostrar que tienen la capacidad para manejar su empresa y que pueden reembolsar el préstamo con los recursos que se obtengan de ella.

Don Juan dice que el gobierno ha ayudado mucho a los campesinos en Chile, sobre todo a los mapuches. Ello se explica si consideramos que en la dictadura no existía una agencia gubernamental especializada en asuntos indígenas, mientras que ahora existe la CONADI y el Programa Orígenes, que entre sus funciones se encuentra la de promover proyectos de desarrollo en las comunidades y coordinar a las diferentes dependencias de gobierno para llevarlos a cabo. Sin embargo, tales apoyos no se conciben como un derecho, sino como una “ayuda” proporcionada por el gobierno.

Por su parte don Álvaro comienza a tener preocupación por el hecho de que los apoyos recibidos son en calidad de préstamo. Sabe que si no se utiliza correctamente el dinero, hay muy pocas probabilidades de pagar la deuda. Y aunque el gobierno se ha mostrado flexible al respecto, el temor de perder sus bienes lo hace mantener una postura cautelosa.

Si otra de las ideas claves promovidas desde la CAD es la de dejar de ver a los recursos proporcionados por el Estado como un derecho, y comenzar a verlos como una “ayuda”, podemos decir que tal idea ha alcanzado un grado importante de éxito en ambos entrevistados.

Cuadro 17. Resumen comparativo de la visión del gobierno y los recursos ofrecidos por éste

Juan Paillafil	Álvaro Méndez	Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Lo ve como una fuente de provisión de recursos • Como alguien que ha ayudado mucho a los mapuches 	<ul style="list-style-type: none"> • Sienten que los están abandonando • El gobierno ahora no tiene dinero para apoyar a las comunidades, por 	Sienten que el gobierno los ha ayudado y que ahora les corresponde a ellos demostrarle que pueden hacer las cosas	<ul style="list-style-type: none"> • Para don Álvaro pueden ser poco confiables las personas del gobierno, mientras que don Juan los ve

<ul style="list-style-type: none"> • Compara a los recursos del gobierno con la lluvia, “nadie lo agradece” • No se trata solamente de recibir, porque entonces no se valora y se dejan las cosas botadas • Hay que estar cerca del gobierno para obtener más recursos, él nunca se ha alejado 	<p>eso ya no se acercan tanto con ellos a ofrecerles programas</p> <ul style="list-style-type: none"> • El gobierno no exige tanto que les paguen las deudas • Desconfianza de la gente de gobierno • El gobierno ya cumplió con darles los recursos, ahora les corresponde a ellos demostrarle que sí pueden con la empresa • Hace una distinción entre el nivel comunitario y el nivel individual con respecto a los recursos que el gobierno les da • En educación y salud el gobierno debe seguir apoyando, ya que para ellos se volvería imposible estudiar y sobrellevar alguna enfermedad 		<p>como gente que los ayuda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Don Álvaro siente que los han abandonado, don Juan sabe que tienen que estar cerca del gobierno para tener recursos • Don Álvaro piensa que el gobierno debería de seguir apoyando en la educación y en la salud, porque si no fuera así ellos no podrían salir adelante; en cambio con don Juan no se tocó el tema, en parte debido a que en Chile, desde hace algunas décadas, la educación superior no es gratuita
---	---	--	--

d) Visión de desarrollo

Respecto a la visión que, según la entrevista, tienen nuestros informantes sobre el desarrollo, se puede percibir que Juan Paillafil ha adoptado una escala de valores donde la agricultura aparece en el extremo inferior, mientras que la empresa de turismo se inclina hacia el superior. El criterio que considera el entrevistado para calificar como superior a la empresa de turismo, es que deja de estar sujeto a las órdenes de un “patrón”, sin embargo en sus actividades agrícolas tampoco tiene un jefe. Por tanto, podemos pensar que la valoración responde más a un criterio de estatus social. Recordemos que se ha autodefinido como microempresario, con deseos de convertirse en un “verdadero empresario”.

Por otro lado, debemos considerar que muchos de los programas de financiamiento para desarrollo tienen un sesgo economicista y están dirigidos a quienes ellos mismos han denominado como microempresarios o pequeños emprendedores. Todas las actividades que

se puedan realizar al margen de las medianas y grandes empresas, por más que sean negocios familiares pequeños, son clasificadas como microempresas. Lo que va generando en los potenciales beneficiarios una predisposición a autoidentificarse con este rol. Igualmente, debemos señalar que la CAD es parte fundamental del rol de un empresario, ya que la responsabilidad total del funcionamiento de su empresa recae en su capacidad para hacerla sustentable.

En este sentido resulta curioso que en el caso de don Álvaro Méndez este referente no aparece en la entrevista. A pesar de que en México la campaña a través de la cual se ha promovido la imagen del microempresario ha sido fuerte, don Álvaro no se identifica como tal. Ello podría relacionarse, por un lado, con el hecho de que en Yunuén hay una gran resistencia para la adopción de roles que no les son familiares; y por otro lado, que el concepto de empresario siempre se asocia a la riqueza económica, que en el caso de la empresa de Yunuén es escasa. Por lo mismo, Fox en su campaña de promoción de las microempresas las llamó “changarros”.

De cualquier manera se percibe una tendencia a la ampliación de las estrategias económicas de las familias campesinas, que están incluyendo actividades que se consideran no tradicionales, como la de los servicios turísticos. Lo que necesariamente implica modificaciones en la visión que tienen de su entorno³²⁸ y de sí mismos.

Cuadro 18. Resumen comparativo de la visión sobre el desarrollo

Juan Paillafil	Álvaro Méndez	Coincidencias	Diferencias
<ul style="list-style-type: none"> • Ve a la agricultura como inferior a la actividad de servicios turísticos • Pasar de apatronado a patrón a través de su actividad • Se percibe como un microempresario que debería de pasar a ser un empresario de verdad 	<ul style="list-style-type: none"> • Parece tener una visión negativa respecto a que antes podían pescar y vender, ahora sólo tienen la opción de salir a trabajar o hacer crecer las empresas de turismo 	No se identificaron	En este aspecto no parecen tener coincidencias, ya que para don Álvaro la pesca constituía una fuente de ingresos y alimentación que ahora ya no existe, sin embargo don Juan ha sentido que ha avanzado de agricultor a “microempresario”, visión que don Álvaro no tiene en su imaginario, de hecho no usó esa palabra

³²⁸ Por ejemplo don Juan quien dice que el dinero no está sólo en la ciudad, sino también en el campo.

Conclusiones

La revisión de los testimonios de nuestros entrevistados nos ha permitido tener un panorama amplio de sus experiencias como participantes en programas gubernamentales de apoyos económicos para el desarrollo. Nos enfocamos en la búsqueda de evidencias que nos permitieran identificar las formas en que se han apropiado de las ideas promovidas desde la CAD, a saber: a) que los apoyos económicos proporcionados por el Estado son en calidad de “ayuda” y no un derecho; b) que la iniciativa para iniciar un proceso de gestión de recursos debe partir del potencial beneficiario, y no de los promotores de programas sociales; c) que quien es beneficiado con apoyos gubernamentales tiene que retribuir al Estado, ya sea con una importante inversión de recursos propios para la puesta en marcha del proyecto de desarrollo, o a través del pago de impuestos derivados de la actividad para la que recibió tal apoyo; d) que se debe privilegiar una visión de negocios acerca de los recursos con los que se cuenta; e) y que el desarrollo está relacionado principalmente con logros económicos, entre otros.

Al respecto pudimos observar que la traducción que han hecho nuestros entrevistados de tales ideas ha sido diferente en algunos aspectos, pero similar en otros (ver cuadro XIX).

Cuadro 19. Similitudes y diferencias respecto a las principales ideas de la CAD

Idea	Traducción de Juan Paillafil	Traducción de Álvaro Méndez
A	Ve al Estado como un ente que ha “ayudado” mucho a los mapuche	Cree que es correcto que los apoyos sean en calidad de préstamo y no “regalados”
B	Tiene claro que si él no se moviliza para conseguir recursos, nadie lo hará por él	Acostumbra esperar a que sean los promotores de los programas quienes se acerquen a él para ofrecérselos
C	Está de acuerdo en que el Estado reciba beneficios económicos a través del pago de impuestos	Cree que deben demostrarle al gobierno que son capaces de salir adelante con la empresa de turismo
D	Cree que los recursos económicos no sólo están en la ciudad, sino también en el campo	Tiene como proyecto consolidar un negocio familiar que ofrecerá servicios turísticos en las casas que tiene en Yunuén
E	Siente que ha evolucionado positivamente de agricultor a microempresario del turismo	Aspira a tener prosperidad económica a través de la consolidación de su empresa familiar

Una de las ideas de la CAD que ha encontrado un amplio eco en el discurso de nuestros entrevistados, es la que define al Estado como un prestador de “ayuda” y no un ente que tiene obligaciones sociales con los ciudadanos. Mientras que la idea que se ha recibido en forma más diferenciada, en los casos analizados, es la que coloca en manos de los potenciales beneficiarios de programas de financiamiento la responsabilidad de informarse y de conducir el proceso para allegarse tales recursos. El resto de los componentes han tenido una recepción similar, pero con diferentes grados de claridad, siendo don Juan Paillafil el más apegado a ellos.

Aunque el discurso de un entrevistado no implica necesariamente que sus prácticas estén en coherencia con éste, sí evidencian los referentes de los que está partiendo para la creación de una imagen ante los otros. Ciertamente tal imagen cambia en función de quién es el otro y lo que le representa. Sin embargo, también la percepción que se tiene del otro está sujeta a los intereses de quien construye la imagen. En el caso de nuestros entrevistados, ambos trataron de construir una imagen determinada ante la entrevistadora. Y, como pudimos observar, fue notorio que los intereses eran diferentes, para don Juan era prioritario demostrar que era merecedor de más apoyos, mientras que para don Álvaro era importante evidenciar los malos manejos de su grupo antagónico en la empresa y a la vez resaltar sus logros en la misma. Este hecho representa ya un hallazgo empírico importante para nuestro análisis.

¿Qué significa que para don Juan la prioridad haya sido el desarrollo de su empresa y su avance hacia el título de empresario, mientras que don Álvaro estuviera más preocupado por expresar lo que ha considerado injusto en la forma en que se ha manejado la empresa por el grupo antagónico? Ello puede explicarse en parte porque estamos hablando de empresas de carácter diferente, una comunitaria y otra familiar, lo cual implica una relación diferente de los entrevistados con las empresas de turismo que estamos estudiando. Asimismo, existen otros factores, como la personalidad, que podrían ayudar a dar una respuesta, sin embargo, se debe reconocer que existen otros aspectos importantes a considerar. En este sentido me gustaría traer a la discusión la hipótesis de la cual partió el estudio:

Debido a que en Chile existe un grado de avance mayor del modelo neoliberal, es posible identificar de forma más clara los efectos de éste. El hecho de que el Estado chileno sufriera una transformación temprana (década de los setentas) en su papel hacia la sociedad, daría como resultado que los ciudadanos chilenos opongan menos resistencia al ejercicio de una ciudadanía autogestiva que en países donde las reformas se encuentran en pleno desarrollo y el Estado populista tiene un gran arraigo, como es el caso de México.

Aunque no podemos hacer una generalización a partir de dos casos, ha resultado significativo encontrar que nuestro entrevistado en Chile ha tenido un manejo más familiarizado de las ideas relacionadas con la CAD (por lo menos en discurso), mientras que nuestro entrevistado en México ha desarrollado un discurso que demuestra poca familiaridad, e incluso nula identificación con el rol del “microempresario”. Por ello, podríamos pensar que es real la tendencia a encontrar receptores que opondrán menos resistencia a las ideas provenientes del discurso de la CAD en Chile que en México. Lo anterior a la vez nos indica que la reproducción de tal discurso ha tenido más éxito en Chile que en México.

Sin embargo, como hemos observado en este análisis, los contenidos que los receptores puedan otorgarle a los conceptos promovidos por la CAD, están sujetos a los referentes culturales con los que cuentan. En este sentido, aunque se haga una reproducción fiel del discurso en cuestión, las prácticas estarán determinadas por la traducción que el receptor haga de los conceptos.

Capítulo VII Reflexiones finales

La reflexión teórica fue planteada en el Capítulo I mediante el establecimiento de tres ejes de análisis principales. El primero parte de la discusión sobre si las políticas neoliberales dirigidas a pueblos indígenas representan una estrategia de gobernabilidad o son una oportunidad para que los grupos sociales intervenidos se empoderen políticamente. El segundo eje aborda el término que hemos acuñado y planteado como el principal campo de observación, se refiere al de la Cultura de la Autogestión para el Desarrollo (CAD) y el cómo es traducido éste por nuestros informantes en las localidades estudiadas. Hemos planteado la pregunta de si se están generando prácticas autogestivas en las localidades intervenidas. Asimismo, nos preguntamos si es posible identificar similitudes y diferencias en los casos estudiados. Finalmente, el análisis se enfoca en la discusión de cómo las políticas neoliberales a la vez que promueven prácticas de reproducción del capital social y reconocen el valor de éste, también promueven la división al interior de las comunidades, debilitando el capital social comunitario.

Enseguida se toma cada uno de los ejes de análisis y se plantean algunas reflexiones en torno a ellos.

Primer eje de análisis

En este eje de análisis partimos de la pregunta de si ¿las políticas neoliberales dirigidas a pueblos indígenas representan una estrategia de gobernabilidad global (Favre, 1996; Bauman, 2003; Goldberg en Hale, 2003) o son una oportunidad para el empoderamiento político en las comunidades (Hale, 2003)? Para responder a ello se deben considerar varios niveles de análisis. En primer lugar, hemos podido observar que la aplicación de políticas de corte cultural ha generado división al interior de los países y/o sus regiones. Ya Hale habló del caso de Guatemala y la división entre indígenas y mestizos. En Chile se pudo observar que en la región de la Araucanía se desató una controversia que provocó la separación entre las comunidades mapuches que quisieron inscribirse dentro del padrón de la CONADI y quienes decidieron mantenerse al margen. La crítica fue muy severa para las comunidades inscritas, pero aún así son la mayoría las que se encuentran en esta situación. Las organizaciones políticas que defendían la postura autónoma, como el Consejo de Todas

las Tierras, aconsejaron a las comunidades a no inscribirse dentro de ese padrón como una forma de protesta, sin embargo, al ver que este hecho los dejaba fuera de los apoyos económicos del gobierno, muchas decidieron dejar de lado esas recomendaciones e inscribirse.

En México la trayectoria de las políticas dirigidas a poblaciones indígenas es amplia. No existe un padrón de comunidades, pero sí existen criterios para definir a quiénes están dirigidos los apoyos. Uno de ellos es el de la lengua. En la mayoría de los casos se tienen que hablar una lengua indígena para ser considerado como tal. Sin embargo, muchas comunidades indígenas ya no hablan sus idiomas. Por tanto, el criterio se ha ido flexibilizando hasta incluir a algunas comunidades que hablan solamente castellano. Pero esto no generó un conflicto aparente entre las comunidades, como en el caso de Chile.

Las divisiones a nivel país también se deben analizar en relación a la protesta social. A lo largo de las últimas décadas hemos podido observar que muchos de los movimientos sociales han mantenido una postura anti-neoliberal por ser un proyecto global que pone en riesgo tanto los recursos naturales, como las formas de organización social y las culturas ancestrales. Sin embargo, y a pesar de que existen vínculos, no se ha logrado articular en ninguno de los países aquí estudiados un frente común de lucha contra el neoliberalismo. A pesar de que en México el movimiento zapatista convocó un sinnúmero de simpatizantes, fueron esporádicas las ocasiones en que se unieron los diferentes sectores sociales para hacer manifestaciones comunes.

En Chile, por su parte, el movimiento mapuche también tuvo su momento de auge. Las manifestaciones en contra de la represa de RALCO convocaron a simpatizantes de Santiago y de diferentes regiones y se logró hacer manifestaciones de peso. Sin embargo, pasada la coyuntura no permanecieron las estructuras de organización. De hecho algunos líderes mapuches han hecho la autocrítica de que la postura del movimiento ha sido muy cerrada al seguir reproduciendo la idea de que el *huinca* debe permanecer fuera de sus procesos políticos. Esto les ha impedido por mucho establecer nexos con organizaciones políticas cuya adscripción identitaria es diferente.

Por otro lado, a nivel de las localidades, también se puede observar una división entre los que participan en programas de gobierno y quienes no lo hacen. En Chile el hecho de que una comunidad esté inscrita en CONADI no significa que todos los miembros

estuvieron de acuerdo, o que por sólo este hecho se mantendrán alineados a las disposiciones del gobierno. En las localidades estudiadas aquí se pudo observar que hay cierto recelo por parte de algunos comuneros hacia las personas que trabajan a la par del gobierno, como es el caso de don Juan. Aparentemente esto se relaciona con la edad y con la falta de escolaridad, sin embargo, como ya lo hemos analizado, constituye un círculo vicioso donde la falta de capital cultural y social se conjugan y contribuyen a una situación de marginación.

En el caso de la isla de Yunuén hemos podido apreciar cómo las relaciones sociales se deterioraron en forma dramática a partir de que el puesto de administrador de la empresa turística se volvió clave en la comunidad. La disputa por los recursos de éste ha llevado a que el capital social comunitario se vea disminuido y la capacidad para sacar adelante la empresa comunitaria esté ampliamente amenazada.

En este sentido, podemos decir que las políticas aquí estudiadas han provocado división tanto a nivel de grupos políticos en el país, como a nivel de grupos indígenas. Ello generalmente es percibido como una estrategia de gobernabilidad que obedece al principio de “divide y vencerás”. Sin embargo, hemos podido ver cómo en ciertas coyunturas se ha logrado la unificación de estos grupos y se ha logrado articular protestas comunes. Desde el reclamo por la celebración del Quinto Centenario (a nivel América Latina), hasta la unificación en contra de la represa de RALCO en Chile, o la solidaridad con el movimiento zapatista en México. En este sentido la división ciertamente debilita las posibilidades de organización, pero existen reivindicaciones que conducen a la organización política aún en medio de las divisiones.

Por otro lado, las posibilidades de empoderamiento a través de los valores promovidos por las políticas neoliberales (autogestión, participación) son altas. A pesar de que al concepto de autogestión se le ha retirado su sentido político, promueve prácticas que en sí mismas motivan una postura de autonomía respecto a las instituciones de gobierno. Si el Estado deja de ser el proveedor entonces su autoridad se debilita. La insistencia en la formación de capital humano y social contribuye a que los ciudadanos tengan una visión diferente sobre sus propias capacidades, sus derechos y sus potencialidades. Siendo así se pueden desenvolver en un contexto donde las oportunidades vienen de diferentes fuentes,

no sólo gubernamentales, y de esta forma tomar la decisión de ir a la fuente que más cumple con sus intereses. Esto se ejemplifica con el caso del Fondo Regional de Pátzcuaro.

Hemos podido observar que don Juan usa como estrategia la reproducción del discurso de la CAD, pero a pesar de ello en la práctica tiene los límites claramente establecidos: no va a entrar dentro del sistema de financiamiento privado. Le ha puesto su propio contenido al concepto de microempresario y así puede obtener recursos del gobierno y de otras instituciones sin entrar plenamente en la dinámica de mercado.

En este sentido las políticas neoliberales que promueven nuevas formas de ciudadanía representan a la vez una estrategia de gobernabilidad y una oportunidad de empoderamiento social.

Segundo eje de análisis

Este eje de análisis parte del siguiente cuestionamiento: ¿por qué los organismos internacionales y los gobiernos nacionales han desarrollado una amplia campaña de promoción de los valores de la democracia, la autogestión, la participación ciudadana, cuando el origen de estos conceptos se encuentra en las demandas sociales? Tanto Julia Paley (2001) como Ewa Charkiewicz (2005) han planteado, a través de sus interesantes artículos, cómo las instituciones de poder toman conceptos originados en las protestas sociales y los transforman de tal manera que se vuelven una herramienta para el ejercicio del poder a nivel global. Este es el caso del concepto de autogestión. En este estudio se ha diseñado una categoría de análisis que explora el contenido que se le ha otorgado al concepto de la autogestión en su intención específica de desarrollo, que es la Cultura de la Autogestión para el Desarrollo. Sostenemos que este concepto ha sido utilizado para la justificación del retiro del Estado de sus responsabilidades sociales. Los valores de la autogestión resultan funcionales al modelo neoliberal debido a que fomentan la cultura de la responsabilidad social en detrimento de una cultura política que permita la demanda de derechos ciudadanos.

Lo que encontramos a través de nuestros estudios de caso es que ha existido una recepción diferenciada de este discurso por los participantes en programas de gobierno, como se ha expuesto en el capítulo anterior. Lo que en resumen podemos concluir de ello es que la reproducción del discurso de la autogestión por parte de los participantes en

programas de gobierno no necesariamente implica que las prácticas corresponderán a éste o viceversa. En el caso de México, a pesar de que don Álvaro no reprodujo el discurso de la autogestión, en la práctica ya estaba involucrado en sistemas crediticios alternativos al gobierno, estaba haciendo inversión privada para su negocio y tratando de consolidar su empresa familiar, con lo que demuestra una clara intención de entrar en la dinámica de mercado independientemente de que el gobierno le proporcione los recursos. En cambio don Juan, a pesar de ser un fiel reproductor del discurso de la autogestión y de identificarse como microempresario, puso un claro límite al negarse a entrar en el sistema crediticio privado.

Desde un nivel de observación más general, podemos argumentar que a pesar de que la cultura del asistencialismo persiste, los miembros de las localidades indígenas sí se movilizan en busca de alternativas de desarrollo. Como pudimos observar en el capítulo IV, el contacto entre agentes gubernamentales y las comunidades es buscado desde ambos lados. Algunos miembros de comunidades indígenas que han salido a trabajar o a estudiar regresan a sus comunidades con un cúmulo de información que les permite identificar y buscar acceso a fuentes de financiamiento para sus proyectos productivos. Asimismo, cuentan con una visión más amplia acerca de las instituciones a las que pueden acudir para resolver problemas de la comunidad o de su grupo.

Tercer eje de análisis

Este eje aborda la cuestión del cambio de paradigmas en el diseño de las políticas públicas dentro del contexto de las reformas neoliberales. Montufar (2001) ha planteado que se ha cambiado del enfoque de fortalecimiento del capital físico al fortalecimiento del capital humano, y hemos agregado otro enfoque que es el que fomenta el capital social. Ello obedece a las necesidades del modelo neoliberal que requiere de una sociedad civil autogestiva y organizada que sea capaz de hacerse cargo de sí misma y eximir al Estado de su responsabilidad social. Para ello se busca que la combinación del capital humano con el capital social permita a la sociedad civil insertarse en la lógica del mercado y que, en general, el sistema social se rija bajo sus preceptos (los del mercado).

Para este análisis partimos de la pregunta de si ¿las políticas públicas dirigidas a poblaciones indígenas promueven la reproducción de prácticas sociales que tienden a

fortalecer el capital social comunitario, o éste se debilita al hacer una clasificación excluyente de los miembros de una localidad?

Las comunidades indígenas se distinguen por tener una tradición arraigada de prácticas que fortalecen los vínculos sociales entre sus miembros donde la visión comunitaria es poderosa. Las dos localidades tomadas como casos de estudio (en Chile y en México) conservan estas prácticas. Hemos visto cómo en Yunuén se aprovechó el trabajo comunitario no remunerado (las faenas) para la construcción de las cabañas, y cómo la misma comunidad ha ido resolviendo sus problemas a través de estas estructuras organizativas. Sin embargo, también hemos observado que a partir de la puesta en marcha de las empresas de turismo, en ambas comunidades, la dinámica de las relaciones sociales ha cambiado. En Huiñoco don Juan y su familia sienten que son envidiados, mientras que don Álvaro sostiene una alta rivalidad con don Manuel Tomas. En este sentido podemos decir que el capital social comunitario se ha debilitado con la implementación de las políticas neoliberales. Pero por otro lado, en ambos casos, hemos observado otra tendencia, las redes sociales de nuestros entrevistados están creciendo pero los contactos se encuentran en el ámbito extracomunitario, es decir, su capital social individual y grupal se está ampliando.

En este sentido podemos sostener que el capital social comunitario se está debilitando, mientras que el capital social grupal e individual se está fortaleciendo. Nuestros entrevistados han cobrado conciencia de la importancia de los contactos extracomunitarios, ya sea con el fin de conseguir recursos de organismos gubernamentales y no gubernamentales, o para aumentar su número de clientes. Ello no significa que sus contactos al interior de la comunidad sean nulos, pero sí se vuelven selectivos en función de elegir a quienes ellos consideran sus aliados. En este sentido sería interesante indagar sobre el tipo de redes sociales con las que cuentan nuestros informantes y el carácter de éstas, es decir, la finalidad que buscan al fomentar cierto tipo de red.³²⁹ Lo que sí podemos sacar en conclusión es que los vínculos comunitarios se están debilitando, mientras que los intereses particulares están ganando terreno.

Para terminar podemos decir que la tensión aparente entre los objetivos neoliberales de fomento del capital social y la estrategia de gobernabilidad que lleva a la división social

³²⁹ Sobre este tema no se puede indagar porque se requiere de un estudio etnográfico focalizado.

en las comunidades indígenas, encuentra su solución en la apreciación que aquí se hace. Si las políticas neoliberales han sido diseñadas e implementadas en el marco de un proyecto bien definido y coherente (el neoliberalismo) tal vez esta es la verdadera finalidad de dichas políticas (debilitar el capital social comunitario y aumentar el capital social grupal e individual), ya que no explican qué tipo de capital social es el que buscan fomentar. Si no es así, aquí encontramos una tensión que tendrán que solucionar los promotores de este proyecto.

Comentarios generales

Para finalizar este trabajo debemos señalar algunas observaciones. La primera de ellas se refiere a la importancia de los liderazgos en las comunidades. Es deseable que la organización social se sustente en todos los miembros de un grupo, pero en la práctica se observa que no todos se involucran de la misma forma. Como lo señala don Roberto Catrileo, si no hay personas que se interesen y estén dispuestas a dedicar su tiempo y energía en informarse, convocar a reuniones y movilizarse en busca de alianzas, una organización puede morir. Tanto la CONADI como la CDI tienen programas de formación de líderes. Estos líderes potenciales son convocados a los cursos, seminarios y diplomados por invitación. Son los agentes gubernamentales quienes determinan quiénes tienen las cualidades necesarias para participar en tales actividades. Ello envuelve una intencionalidad clara de intervención a través de la formación de líderes acordes a los intereses estatales. Sin embargo, esto no siempre funciona. Ya sea porque no se tiene un control total sobre el contenido de los cursos (sobre todo si estos se organizan contratando especialistas que puedan tener una visión crítica con respecto al gobierno),³³⁰ o porque los líderes seleccionados no alcanzan el reconocimiento de los miembros de su comunidad. Por más intentos que se haga, el Estado no puede tener un control total sobre los liderazgos en las comunidades. Éste es un fenómeno complejo que debe estudiarse a fondo para entender las dinámicas de los grupos sociales en general y en particular la de las comunidades indígenas.

Por otro lado, es interesante observar que en los dos países estudiados las agencias gubernamentales especializadas en materia indígena se quejan de una mala relación con

³³⁰ Como el caso del Diplomado en Derechos Indígenas y Políticas Públicas, mencionado en el capítulo IV.

otras agencias gubernamentales. Ya sea porque estas otras no tienen conocimiento de las especificidades culturales de las localidades indígenas, o porque no existe claridad con respecto a la función de tales agencias, la transversalidad por la que se aboga desde la Nueva Gestión Pública no se ha podido llevar a cabo con eficiencia. Ello demuestra que las estructuras estatales no han respondido de manera adecuada ante estas exigencias. Ya sea por falta de claridad o por conflicto de intereses, las relaciones complicadas entre agencias gubernamentales obstaculizan la implementación de las políticas neoliberales. Afecta a los ciudadanos en el sentido de que se desperdician recursos por falta de eficiencia, pero también por la duplicidad de funciones que suele darse. Este es un problema que debe asumir el Estado en forma urgente.

Para finalizar vale la pena abordar el tema del endeudamiento como un mecanismo de control. Esta tesis partió de la idea de que los organismos internacionales ejercen una clara influencia en la definición de las políticas internas de los países deudores. Tales organismos establecen las condiciones bajo las que se debe utilizar los recursos que ofrecen para el financiamiento del desarrollo. Esto se hace visible en el hecho de que hay una clara tendencia a que las políticas de los países deudores se homogeneicen, como es el caso de Chile y México. Sin embargo, este mecanismo no es exclusivo de los organismos internacionales, las agencias estatales que llevan financiamientos a las comunidades también ejercen esta presión en los deudores. Se les imponen figuras jurídicas, se les solicitan una serie de requisitos y se le limita a una serie de tipos de emprendimientos que se pueden financiar. En este sentido ha sido interesante la idea expuesta por David Linares acerca de que la autonomía económica equivale a autonomía política. En este sentido, una verdadera autogestión se alcanzaría sólo a través de la autonomía económica, pero ¿se puede alcanzar la autonomía en relación al mercado?

Bibliografía

Aragón Andrade, (2007), *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México*, Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Arce, Alberto y Norman Long, (1998), “La dinámica de las interfases de conocimiento entre los burócratas agrarios y los campesinos: un estudio de caso jalisciense”, *Cuadernos, Revista de Ciencias Sociales*, Guadalajara: CICS/Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Guadalajara. Número 8. Sep-Dic.

Archivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CDI), (1994), sin clasificar.

Assies, Willem, (1999), “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”, en Assies, van der Haar y Hoekema, *El reto de la diversidad*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.

Assies, Willem, (2001), “Apuntes sobre la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales” en: Assies, Willem, Marco A. Calderón y Ton Salman, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp.145-175.

Assies, Willem, (2003), “La descentralización en perspectiva”, en Assies, Willem (ed.), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 13-34.

Assies, Willem, Marco A. Calderón y Ton Salman, (ed.) (2001), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán.

Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), (1999), *El reto de la diversidad*, Zamora: El Colegio de Michoacán.

Aylwin, José, (2001), “Los conflictos en el territorio mapuche: antecedentes y perspectivas” en Aylwin, José, (comp.), *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Concepción: Universidad de la Frontera, pp. 25-55.

Aylwin, José, (2004), Entrevista realizada por Hans Gundermann en Villarrica el 13 de noviembre de 2004.

Barba Solano, Carlos, (1995), “La política social desde una perspectiva sociológica”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. II*, No. 4, sep-dic., Guadalajara, México, pp., 45-67.

Bauman, Zigmunt, (2003), "Exclusión social y multiculturalismo", en *Claves de razón práctica*, N°137, pp., 4-13.

Bengoa, José, (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago: FCE.

Bengoa, José, (2001), "Políticas públicas y comunidades mapuches", en Aylwin, José (comp.), *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Concepción: Universidad de la Frontera, pp. 81-126.

Bevort, Antoine, (2007), *El Capital Social y las Teorías Sociológicas. Breve historia intelectual del Capital Social*, en: http://www.eustat.es/document/datos/CV07_02.pdf, recuperado el 5 de junio de 2009 .

Boas, Taylor C. y Jordan Gans-Morse, (2009), *Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan*, *St Comp Int Dev*, 44, pp. 137-161.

Bourdieu, Pierre y J.D. Loïc Wacquant, (1992), *Respuestas por una antropología reflexiva*, México: Grijalbo.

Bretón Solo de Saldívar, Víctor, (2002), "Cooperación al desarrollo, capital social e indigenismo en los Andes ecuatorianos", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 73, octubre, pp. 43-63.

Burguete Cal y Mayor, Araceli, (2007), "Prólogo", en Aragón Andrade, Orlando, *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4º constitucional de 1992*, Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 13-23.

Calcagno, Alfredo, (2001), "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina", en Sader, Emir (comp.), *El ajuste estructural en América Latina, costos sociales y alternativas*, Colección Grupos de Trabajo CLACSO, Buenos Aires: CLACSO, ASDI, pp. 75- 97.

Calva, José Luis, (1994), "Modernización neoliberal y el sector agropecuario", *Signos, Cultura y Sociedad* No. 5, julio, pp. 9-14.

Caudillo Félix, Gloria, (1996), *Cultura India y Sociedad Nacional: México, Bolivia y Perú*, Guadalajara: Cuadernos del Cucsh-Universidad de Guadalajara.

Centro de Documentación de la Corporación Nacional para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CONADI).

- Charkiewicz, Ewa, (2005), "Corporations, the UN and Neo-liberal Bio-politics", en *Development*, 48(1), pp. 75-83, en: <http://www.sidint.org/development>.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, (2000), *Lenguas indígenas de México*, en: http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=660, consultado el 3 de noviembre de 2006.
- Cuevas, Alicia, *et. al.*, (2000), *Yumén: diagnóstico ambiental de una isla purépecha*, trabajo realizado por alumnos del Centro de Estudios Rurales en el marco del Seminario Taller "Sociedad, Medio Ambiente y Salud", El Colegio de Michoacán, A.C.
- Dawson, Alexander S., (2004), *Indian and Nation in Revolutionary Mexico*, Tucson: The University of Arizona Press.
- De Kotska Fernández, Estanislao, (2004), "Políticas Públicas", en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Madrid: Pub. Electrónica, Universidad Complutense, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario> , recuperado el 25 de agosto de 2005
- De la Peña, Guillermo, (1995), "La ciudadanía étnica y la construcción de los indios en el México contemporáneo", en *Revista Internacional de Filosofía Política* No. 6, pp. 116-140.
- De la Peña, Guillermo, (2002), "Estados Nacionales, etnicidad y democracia en América Latina, Osaka: *JCAS Symposium Series No. 15*, pp. 45-64.
- De Vries, Pieter, (s/f), *Procampo and the politics of State intervention: A Case Study of a Direct Subsidies Programme*, manuscrito, El Colegio de Michoacán, A.C.
- Duhau, Emilio, (2001), "Políticas sociales, ciudadanía y descentralización", en Assies, Willem, Marco A. Calderón y Ton Salman, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp.253-279.
- Durán, Víctor Manuel, (2001), "Estado Social de Derecho, Democracia y Participación", *Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (Rel-UITA)*, en: www.ital.org/movimien.11e.htm, recuperado el 2 de noviembre de 2004.
- Durston, John, (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, CEPAL: Santiago de Chile.
- Durston, John, *et. al.*, (2005), *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*, Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias de la Universidad de Humanismo Cristiano, LOM Ediciones.

Ezcurra, Ana María, (1998), *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires: Lugar Editoria, IDEAS.

Favre, Henri, (1996), *El indigenismo*, México, FCE.

French-Davis, Ricardo, (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Tercera Edición, Santiago de Chile: J.C. Sáez Ediciones.

Garibay Orozco, Claudio, (2008), *Comunalismos y liberalismos campesinos. Identidad comunitaria, empresa social forestal y poder corporado en el México contemporáneo*, Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán, A.C.

Giménez, Gilberto, (s/f), *La Sociología de Pierre Bourdieu*, en: <http://www.paginasprodigy.com/peimber/BOURDIEU.pdf>, recuperado el 5 de junio de 2009

Grimson, Alejandro, (2007), “Introducción”, en: Grimson, Alejandro (Comp.), *Cultura y Neoliberalismo*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 11-15.

Grimson, Alejandro (comp.), (2007), *Cultura y Neoliberalismo*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Guajardo Soto, Guillermo, (2005), “Introducción a las lecturas latinoamericanas de las ideas, modelos y recursos internacionales en el siglo XX”, en Guajardo Soto, Guillermo (Coord.), *Ni éxito, ni fracaso. Ideas, recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX*, México: UNAM, CIICH, CCyDEL, PPEL, Plaza y Valdés, pp. 13-45.

Gutiérrez, Natividad, (1999), *Nationalist Myths and Ethnic Identities. Indigenous Intellectuals and the Mexican State*, Lincoln, University of Nebraska Press.

Hale, Charles, (2003), “Does Multiculturalism Menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala” en *Journal Latino America Studies No. 34*, Cambridge University Press, pp. 485-524.

Heine, Jorge, (2001), “Políticas públicas y la cuestión indígena: introducción” en Aylwin, José (comp.), *Políticas públicas y pueblo mapuche*, Concepción: Universidad de la Frontera, pp. 17-24.

Hernández, Rosalva Aída, et. al., (Coord.), (2004), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, D.F.: CIESAS-Porrúa.

Kliksberg, Bernardo (1999), “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en: *Revista de la CEPAL*, No. 69, pp. 85-102.

Lago, María Soledad, (1986), “La mujer rural en el modelo neoliberal chileno”, en León, Magdalena y Carmen Diana Deere (eds), *La mujer y la política agraria en América Latina*, Bogotá: Siglo XXI Editores y ACEP. Pp. 101-113.

Latour, Bruno, (1986), “The powers of Association” en Law, Jhon (ed.), *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?*, Sociological Review Monograph 32, Londres: Routledge an Keagan Paul, pp. 264-280.

León Solís, Leonardo, (1991), *Maloqueros y conchavadores en la Araucanía y la Pampas, 1700-1800*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Long, Norman, (1996), “Globalización y localización: nuevos retos para la investigación rural”, en: Hubert C. De Grammont, Héctor Tejera Gaona (Coords. Grales.) *La sociedad mexicana frente al nuevo milenio Vol. I. La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial*, Sara María Lara Flores y Michelle Chauvet (Coord. del Vol.), México: CONACULTA, INAH, Casa Abierta al Tiempo, UNAM, Plaza y Valdés Editores, pp. 35-74.

Long, Norman, (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, D.F.: CIESAS, El Colegio de San Luis.

Marcus, George E., (2001), “Etnografía en/del Sistema Mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal”, en *Alteridades N°22*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 111-120.

Marzal, Manuel M., (1993), *Historia de la antropología indigenista: México y Perú*, México, D.F.: UAM.

Mato, Daniel (2007), “*THINK TANKS*, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina”, en: Grimson, Alejandro, *Cultura y Neoliberalismo*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 19-42.

Millán, René y Sara Gordon, (2004), “Capital Social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, México, D. F., pp. 711-747.

Ministerio de Planificación y Cooperación, (2006), *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional CASEN 2006*, en: <http://www.mideplan.cl/final/bajar.php?path=../admin/docdescargas/centrodoc&id=casen2006.pdf>, consultado el 29 de octubre de 2009.

Monteón, Michael, (2005), “Crisis de la deuda y cambios en las políticas latinoamericanas”, en Guajardo Soto, Guillermo (Coord.), *Ni éxito, ni fracaso. Ideas, recursos y actores en las políticas económicas latinoamericanas del siglo XX*, México: UNAM, CIICH, CCyDEL, PPEL, Plaza y Valdés, pp. 47-87.

Montero Contreras, Delia y Clara Inés Charry Sánchez (Coords.), (2004), *Globalización y sociedad civil en las Américas. ¿Es posible una convivencia conjunta?*, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Montufar, César, (2001), *Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo*, en: <http://168.96.200.17/ar/libros/relint/montufar.pdf>, rescatado el 7 de septiembre de 2005.

Morales, Jaime, y Felipe Alatorre, (1994), “La política agropecuaria en México (1988-1994)”, *Renglones No. 28*, Abril/julio, pp. 48-53.

Nahmad, Salomón, (2004), “Los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos con los pueblos indígenas de México”, en: Hernández, Rosalva Aída, et. al., (coord.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, D.F.: CIESAS-Porrúa.

Navarrete Linares, Federico, (2008), *Los pueblos del México contemporáneo*, México: CDI.

Nickson, Andrew, (2003), “La transferencia de políticas y la reforma de la administración del sector público en América Latina: el ejemplo de la Nueva Gestión Pública”, en Assies, Willem (ed.), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 35-61.

Oehmichen Bazán, María Cristina, (1999), *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México (1988-1996)*. Sin datos de edición.

Ortiz Acosta, Diego, (2006), *La opción por los pobres en la era de la globalización*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ortiz G., María Guadalupe, (2000), *El impacto del PROCAMPO en las estrategias campesinas en la Comunidad Indígena de Cuzalapa*, tesis de licenciatura en Sociología, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Paley, Julia, (2001), *La “participación” y la “sociedad civil” en Chile: Discursos internacionales, estrategias gubernamentales, respuestas organizacionales*, trabajo presentado para el Congreso Latin American Studies Association (LASA 2001), Washington, DC, 6 al 8 de septiembre.

Pinheiro, Vinícius, (1995), “Modelos de desenvolvimiento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica”, en *Planejamento de políticas públicas* No. 12, jun/dez de 1995, pp. 63-88.

Portes, Alejandro, (1998), “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”, en: *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 1-24.

Putnam, Robert D. y Kristin A. Gross, (2003), “Introducción”, en Putnam, Robert D., (Ed.), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores, pp. 9-33.

Raczynski, Dagmar (1999), “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafío” en Drake, Paul e Iván Jaksic (comps.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 125-154.

Ramírez Plascencia, Jorge (2005), “Tres visiones del capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam, en: *Acta Republicana Política y Sociedad*, Año 4, Número 4, pp. 21-36

Rodríguez, Guadalupe y Gabriel Torres, (1994), “Los agroproductores frente a las políticas neoliberales: el Barzón y Comagro”. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol. I No. 1*, Septiembre, pp. 130-175.

Sader, Emir (Comp.), (2001), *El ajuste estructural en América Latina costos sociales y alternativas*, Buenos Aires: CLACSO-ASDI.

Saldívar, Emiko, (2003), “Indigenismo legal: la política indigenista de los noventa”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 188-189*, mayo-diciembre, UNAM, pp. 311-337.

Sánchez, Consuelo, (1999), *Los pueblos indígenas; del indigenismo a la autonomía*, México: Siglo XXI.

Schild, Verónica, (1998), “New subjects of rights? Women’s Movements and the construction of citizenship in the ‘new democracies’” en Álvarez, Sonia, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (ed.), *Cultures of politics, politics of cultures. Re-visioning Latin America social movements*, USA: Westview Press, pp. 93-117.

SECTUR, (2006), *Turismo de internación 2001-2005, Visitantes internacionales hacia México*, Secretaría de Turismo.

Siisiäinen, Martti (2000), *Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam*, Paper presented at ISTR Fourth International Conference "The Third Sector: For What and for

Whom?", Trinity College, Dublin, Ireland , July 5-8. Disponible en: <http://www.istr.org/conferences/dublin/workingpapers/siisiainen.pdf>, recuperado el 5 de junio de 2009

Soria, Víctor Manuel, (2002), "Subdesarrollo, política social y pobreza en la era de la globalización. El caso de México", en Martinelli, José María (Coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, México, D.F: UAM-Iztapalapa, Plaza y Valdés, pp. 61-89.

Taylor, Lucy, (2004), "Client-ship and Citizenship in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 2, pp. 213-227.

Torres, Gabriel, (1996), "La redefinición de la Política Social: entre la Política de Estado y la Política desde la Sociedad", en Valencia, Enrique (Coord). *¿Devaluación de la política social?*, México: Colegio de Jalisco, Convergencia de Organismos Civiles, A.C., Foro de Apoyo Mutuo, A.C., Indicadores, Desarrollo y Análisis, A.C., Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Iberoamericana-Unidad Santa Fe, pp. 89-121.

Trouillot, Michel Rolph, (2001), "La antropología del Estado en tiempos de globalización, encuentros cercanos de tipo engañoso", en *Current Anthropology*, Vol. 42, No. 1

UNWTO (2007). *UNWTO Tourism Highlights, Edition 2007*. World Tourism Organization. En: http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/highlights_07_eng_hr.pdf Consultado el 14-06-2008.

Vargas, María Eugenia, (1994), *Educación e Ideología. Constitución de una categoría de intermediarios en la comunicación interétnica. El caso de los maestros bilingües tarascos (1964-1982)*, México, CIESAS-Colección Miguel Otón de Mendizábal.

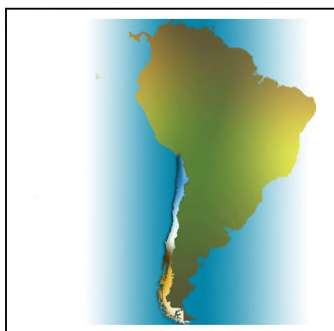
Vergara, Jorge Iván, Hans Gundermann y Rolf Foerster, (2004), *Legalidad y legitimidad: Ley indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)*, Inédito.

Villatoro, Pablo, (2005), "Programa de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en *Revista de la CEPAL* No. 86, Agosto, pp. 87-101.

Warman, Arturo, (2003), *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México: FCE.

Anexos

Anexo 1. Mapa de ubicación de la zona estudio en Chile



Fuentes: http://www.gochile.cl/Info_s/Map/Mapindex.asp y <http://www.mapas.moptt.cl/>, recuperado el 14 de febrero de 2005.

Anexo 2. Mapa de ubicación de la zona de estudio en México



Fuentes: <http://www.sre.gob.mx/mexico/general/mapamex1.htm> y http://go.hrw.com/atlas/span_hm/mexico.htm, recuperada el 14 de febrero de 2005