CULTURAS INDÍGENAS

boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural

VOL. 4 NÚM. 8

2012



Desarrollo con Identidad



Violín (Julio Ramos Castillo, ca. 1980).
Cultura tepehuana, San Bernardino de Milpillas Chico, Pueblo Nuevo, Durango. Madera tallada y barnizada, cuerdas metálicas y arco de crin. 11 x 30 x 68 cm.
Colección Acervo de Arte Indígena de la
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
Foto: Denisse Lara Silva.

CDI
COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Niño nahua (Pelea de Tigres)
Zitlala, Guerrero
Guillermo Aldana, 2008
Fototeca Nacho López, CDI

CULTURAS
INDÍGENAS
boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural

VOL. 4 NÚM. 8, 2012

Coordinación general
MARGARITA SOSA SUÁREZ Y CRISTINA HENRÍQUEZ BREMER

Colaboradores en este número:
LUDKA E. K. DE GORTARI KRAUSS,
JANITZIO ENRIQUE DURÁN ORTEGÓN,
MIRNA YADIRA ARAGÓN SÁNCHEZ,
CRISTINA HENRÍQUEZ BREMER,
LETICIA BORI TORRES,
JOSÉ DE JESÚS AYALA PADILLA,
MARÍA DE LOS ÁNGELES LEÓN CHÁVEZ,
FEDERICO MORALES BARRAGÁN,
FRANCISCO JAVIER NORIEGA ARJONA,
JAVIER DE JESÚS ZEPEDA CONSTANTINO,
ELOY RODRÍGUEZ LUIS,
ALEJANDRO JUÁREZ LÓPEZ,
ALEJANDRO SAUMA MARTÍNEZ,
JUAN FELIPE CISNEROS SÁNCHEZ,
FERNANDO ORTIZ FLORES.

Fotografías
FOTOTECA NACHO LÓPEZ DE LA CDI

Culturas indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural, es una publicación semestral editada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
ISSN y Certificado de licitud de contenido en trámite.

Diseño: Karina Marquina Ramírez
Impresión, Desarrollo Gráfico Editorial, S. A de C.V.
Tiraje: 1 000 ejemplares.

Los artículos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores, y los no firmados de los editores.

Av. Revolución 1279, 3er. piso Colonia Tlacopac,
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01010, México, D.F.
Teléfono 91 83 21 00
ext. 8133 y 8134,
culturasindigenas@cdi.gob.mx



Danzantes nahuas
Acatlán, Guerrero
Guillermo Aldana, 2008
Fototeca Nacho López, CDI

PRESENTACIÓN 4

LA ENTREVISTA

Entrevista a Xavier Abreu Sierra
LUDKA E. K. DE GORTARI KRAUSS 7

POLÍTICAS PÚBLICAS

Planeación territorial para el desarrollo con identidad. Una propuesta de acción institucional.
JANITZIO ENRIQUE DURÁN ORTEGÓN 13

Las comunidades indígenas y los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena.
LUDKA E. K. DE GORTARI KRAUSS 17

Formación de capacidades del personal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
MIRNA YADIRA ARAGÓN SÁNCHEZ 21

Planeación y gestión del territorio. Un nuevo modelo de CCDI y la nueva forma de ser y hacer en la CDI
CRISTINA HENRÍQUEZ BREMER 27

Primeros resultados de la gestión de los planes microrregionales
LETICIA BORI TORRES 32

REFLEXIONES SOBRE LA EPYGTDI

El INCA RURAL y la CDI: una alianza estratégica para el desarrollo
JOSÉ DE JESÚS AYALA PADILLA
35

Planificación participativa y concurrencia institucional en la EPYGTDI
MARÍA DE LOS ÁNGELES LEÓN CHÁVEZ
38

Contextualizar la acción pública:
el aporte de una política con enfoque territorial
FEDERICO MORALES BARRAGÁN
41

TESTIMONIOS INDIGENISTAS

La EPYGTDI de la CDI vista por delegados y directores de CCDI

Escenarios institucionales de la Estrategia y Gestión
del Territorio para el Desarrollo con Identidad
FRANCISCO NORIEGA ARJONA
45

La pobreza en el mundo indígena y la eminente
y necesaria atención estratégica
JAVIER DE JESÚS ZEPEDA CONSTANTINO
49

La experiencia de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio
para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI) en el sur de Durango
ELOY RODRÍGUEZ LUIS
54

Decidiendo nuestro futuro: la nueva participación indígena
en el desarrollo indígena
ALEJANDRO JUÁREZ LÓPEZ
61

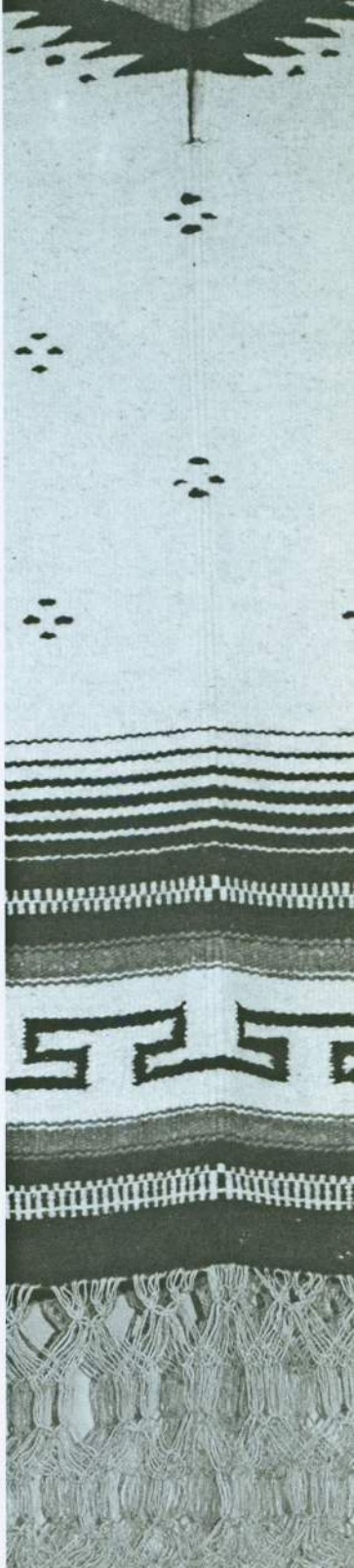
Un llamado a la responsabilidad
ALEJANDRO SAUMA MARTÍNEZ
64

Implicaciones según Don Juan
JUAN FELIPE CISNEROS SÁNCHEZ
66

La Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con
Identidad. Una mirada en retrospectiva y prospectiva
FERNANDO ORTIZ FLORES
73

CONSEJO CONSULTIVO

La Estrategia de Planeación Microrregional y el Consejo Consultivo de la
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
78



PRESENTACIÓN



En 2009, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas inició un proceso de reflexión y transformación de sus formas de trabajo en campo, con el propósito de consolidarse como una institución capaz de promover el desarrollo con identidad, a través de procesos de planeación y gestión del territorio, impulsados desde las propias comunidades indígenas.

Este proceso ha tenido gran impacto al interior de la institución y sus efectos se han hecho presentes en los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena en las Delegaciones Estatales y en las Oficinas Centrales.

La CDI decidió dedicar un número del Boletín *Culturas Indígenas* para presentar, desde diferentes perspectivas, la experiencia vivida en la institución, sus alcances, limitaciones y retos y por ello se invitó a un grupo de personas que participaron en el proceso, a compartir su experiencia. Algunos de ellos forman parte de la CDI y otros son compañeros de otras instituciones que nos han acompañado en este camino.

El número del Boletín que tiene entre sus manos está conformado por cuatro secciones. La primera contienen una entrevista con Xavier Abreu Sierra, director general de la CDI, la segunda está integrada por cinco artículos que presentan el modelo de desarrollo con identidad desde la perspectiva de la construcción de una política pública. La tercera sección incluye la visión de tres personas que de manera destacada acompañaron a la Comisión en todo el proceso de formación de capacidades del personal; y la cuarta recupera algunos testimonios de quienes vivieron la experiencia en campo: delegados, directores de CCDI y responsables del Programa de Fortalecimiento de Capacidades de la Población Indígena.

Para la institución es muy importante sentar bases para una reflexión amplia sobre lo hecho y lo pendiente, sobre lo que preocupa a unos y lo que ocupa a otros. Para transformar una institución hay que dialogar e intercambiar. El Boletín *Culturas indígenas* nos abre un espacio para ello.



Mujeres y niños cakchiqueles
Sabinalito, Amatenango de la Frontera, Chiapas
Leticia Olvera, 2007
Fototeca Nacho López, CDI



Xavier Abreu Sierra
Director General de la CDI
Evento *México Multicultural* en Guadalajara, Jalisco
Alejandro Varela, 2010
Fototeca Nacho López, CDI



Entrevista con Xavier Antonio Abreu Sierra

Ludka E. K. de Gortari Krauss[1]

A casi tres años de haber comenzado su gestión como director general de la CDI, ¿cuál es el mayor reto de la institución?

X.A. El primer gran reto es priorizar la identidad como base del desarrollo. Hablamos de 68 pueblos con cosmovisiones diferentes, con significado de vivir bien o vivir distinto. Y para ello la institución tiene que atender cuatro metas fundamentales: el desarrollo humano sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, la consulta como medio para definir e implementar las políticas públicas, la defensa de los derechos indígenas y el rescate de las culturas y la promoción del diálogo intercultural.

El segundo reto tiene que ver con el método para lograr estas cuatro metas, y para ello la institución fue definiendo una estrategia de planeación y gestión del desarrollo desde la localidad. Que sean las propias comunidades indígenas quienes nos señalen, desde su manera de ver la vida, hacia dónde quieren el futuro de sus comunidades.

Y el tercero, es una Institución humana, moderna y que haga políticas públicas indígenas y no indigenistas.

¿Por qué decidió introducir un modelo de planeación territorial participativa en la CDI?

X.A. La CDI era una institución proveedora de programas y proyectos, necesitábamos cambiar, hacia una institución promotora del desarrollo. Porque en la faceta de proveedora, los proyectos podían o no responder a la cultura y a la identidad de las comunidades, no se promovía la autogestión y, por lo tanto, los indígenas podían o no apropiarse de sus proyectos.

Para ello necesitábamos un método de planeación que, desde la base, desde la localidad, permitiera que ellos fueran marcando la ruta de hacia dónde querían ir en el camino de desarrollo con pertinencia cultural.

[1]Encargada de la Unidad de Planeación de la CDI.

Partíamos de la base de que el gobierno no desarrolla, el gobierno impulsa, coadyuva, pone los requisitos para que exista desarrollo. Es la propia comunidad con su cosmovisión la que decide hacia dónde va su camino a vivir bien.

Trabajar en espacios comunitarios y microrregionales es un gran reto por volumen y por complejidad, ¿por qué decidió trabajar en esta escala?

X.A. Había que llegar al punto más cercano a ellos: la localidad. Allí donde viven, en el lugar donde se gestan sus aspiraciones, sueños y esperanzas; donde se dan sus limitaciones, sus tristezas y sus desesperanzas; donde viven y conviven.

¿Cuál es la razón? En primer lugar, porque los indígenas de una localidad necesitan cosas distintas a los indígenas de otra, aunque pertenezcan al mismo pueblo. Los zapotecos que viven en una misma zona tienen tantas variantes que los hace diferentes entre ellos mismos. Y no se diga de los nahuas quienes viven en muchas entidades federativas y en condiciones orográficas y sociales distintas.

Por ello tenemos que partir de la localidad, para ir juntándolos en microrregiones.

Trabajar por municipio o por pueblo no era la opción. Hay que llegar al punto de partida, ahí donde están ellos.

Los CCDI fueron vistos como el eje del cambio institucional, ¿por qué consideró que desde ahí se debería transformar la institución?

X.A. Los centros coordinadores son el punto de la estructura organizacional de nuestra institución más cercano a la población indígena. Es el lugar donde siempre acuden primero, ya sea para gestionar sus proyectos, hasta cuando tienen un enfermo, o cuando se tienen que quedar a dormir en esa comunidad.

Entre el personal de los CCDI hay personas a quienes conocen, muchos de ellos son indígenas y hablan su lengua, conocen sus localidades, usos y costumbres, sus tradiciones y su cosmovisión.



Xavier Abreu Sierra
Director general de la CDI
Evento *México Multicultural* en Guadalajara, Jalisco
Alejandro Varela, 2010
Fototeca Nacho López, CDI

Los CCDI habían estado relegados, marginados del crecimiento de la institución, pero ahí han estado siempre.

Además, los cambios sociales se pueden diseñar desde arriba; pero se tienen que construir de abajo. Y se prendía que el método además de promover autogestión y desarrollo fuera un impulsor de la ciudadanía, la cual se genera en la comunidad no en los decretos, ni en las oficinas centrales.

¿Cuál es el principal reto organizacional del modelo?

X.A. La planeación territorial supone nuevas habilidades y nuevas tareas institucionales, es decir se requería una reingeniería organizacional de los centros coordina-



dores, de las delegaciones y de las oficinas centrales. El nuevo modelo de los CCDI ya lo hemos trabajado, hoy estamos en una transición, pero ya están definidos los nuevos perfiles de puestos, sus requerimientos de equipo, capacitación y su forma de operar.

Ahora vamos sobre las delegaciones, allí vamos a encontrar otras dificultades distintas empezando porque la delegación se convirtió en un centro de poder. La sola prerrogativa de ser los administradores y evaluadores estatales de programas les da poder. Ahora se tienen que convertir en centros de servicios para los centros coordinadores.

Hay que cambiar la estructura de las delegaciones y este es el tema que estamos empezando a trabajar. Es cierto que todavía hay ideas que afinar con las mismas delegaciones, pero me imagino que debe quedar como una estructura matricial donde los encargados de programas atraviesen por la planeación, la concertación, el análisis de la información, etcétera. Estas estructuras son un reto porque son menos jerárquicas y hay líderes de proyectos.

¿Qué pidió a los directores y operadores de los programas, a las áreas de planeación y concertación y a los administrativos de la CDI en oficinas centrales?

X.A. Primero, que salieran de su área de confort. Cuando en una institución se aprenden a hacer las cosas de una determinada manera y esto se va repitiendo, con el tiempo se llega a un confort, "mi trabajo ya lo sé y no me causa problemas desempeñarlo". Todo cambio significa riesgos, hay una tendencia natural de resistencia al cambio. Pero se les argumentó que el fin, el desarrollo con pertinencia cultural, valía la pena. Que los cambios venían para buscar el proceso de empoderamiento de las comunidades indígenas en sus procesos de vivir mejor o buen vivir.

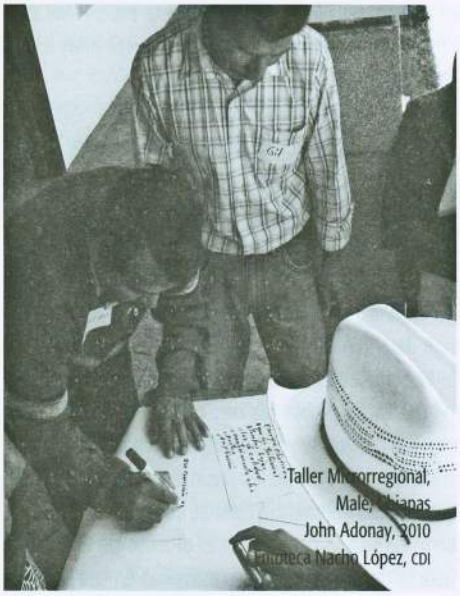
Segundo, que pasáramos de ser una institución proveedora de programas a una institución promotora de desarrollo y que esto implicaba un método perfectible, y que seguramente entre ellos había gente que podía aportar mucho al método.

El método iba a ser cuestionado, y no se trataba de descubrir el hilo negro sino de aprovechar experiencias exitosas.

Tercero que comenzaran ya. Que no esperaran tener la metodología perfecta, les insistí hasta el cansancio que lo perfecto era enemigo de lo bueno, que además la metodología se tendría que ajustar según los usos y costumbres de los pueblos. No es lo mismo la metodología para hacer planeación participativa con los yaquis que con los wixaritaris.

¿Qué recomendaciones dio a los delegados y directores de CCDI?

X.A. A los delegados les pedí que se sumaran, aun cuando no estaban bien definidas sus funciones en el



Taller Microrregional, Male[illegible]
John Adonay, 2010
Fototeca Nacho López, CDI

proyecto. Se necesitaba de sensibilizarlos, de motivarlos y encaminarlos a que ejercieran su liderazgo más que su autoridad. A los directores de los CCDI les pedí que asumieran el liderazgo del proyecto con mucha pasión y dedicación. Ellos mayoritariamente han asumido la tarea con gusto.

Comentamos que el desarrollo era una tarea de amistad más que de técnica, ésta se traducía en entender las necesidades, sentimientos, aspiraciones y sufrimientos de los pueblos indígenas. Hay que ponerse en los zapatos de ellos para entenderlos.

Y finalmente, que era una tarea que había que abordar desde la esperanza y no desde el resentimiento. Hay movimientos indígenas que quieren su lucha desde el resentimiento y su quehacer está marcado de caminos muy sinuosos. Por tanto, era necesario que las cosas se construyeran desde la esperanza, lo cual es mucho más difícil, por tantas traiciones, desilusiones y sometimientos que han sufrido los pueblos indígenas a través de la historia. Pero si la tarea era de amistad se tiene que plantear en la esperanza.

Usted confió en que el personal de la CDI, especialmente el de los CCDI, podía asumir este reto pero vio que era necesario fortalecerlo, ¿en qué aspectos formativos buscó concentrar el esfuerzo?

X.A. Para que alguien pueda hacer bien un trabajo necesita poder, saber y querer hacerlo. Primero hay que enamorarlo de la meta, de la finalidad que se busca, había que darles salario espiritual que los convenciera al cambio. Segundo, era necesario que conocieran la metodología, que se adentraran en ella para poder asumirla. Y tercero, había que adiestrarlos a manejar las herramientas de los talleres.

En eso nos concentramos un buen tiempo a que puedan, aprendan y quieran llevar la metodología paso a paso. Y hoy, en este 2012, son casi un millón de indígenas los que han participado en los talleres de diagnóstico, de planeación y en el proceso de gestión de sus recursos y que gozarán de sus primeros proyectos hechos realidad.

Cuando comenzamos era necesario dedicarle tiempo a motivar, a convencer y a que aprendieran y pudieran manejar las herramientas. Sobre todo, había que convertir a los directores de los CCDI y a los del área de fortalecimiento de capacidades en verdaderos samuráis de los pueblos indígenas.

¿Por qué eligió al INCA RURAL para acompañar a la CDI en este esfuerzo?

X.A. Conocíamos el trabajo del INCA RURAL en materia de planeación participativa. El INCA había desarrollado una metodología y la había llevado a cabo en los consejos de desarrollo rural sustentable a nivel municipal; la herramienta era valiosa pero quedó en manos de los presidentes municipales y en el mayor de los caso la utilizaron para favorecer a sus correligionarios y no para promover desarrollo.

Se necesitaba que el INCA se sensibilizara del tema indígena, que pasara de la visión rural al mundo indíge-

na para que entendieran que la cosmovisión y cultura indígena eran la guía del desarrollo.

El INCA es una institución valiosa, con gran experiencia en planeación participativa, lo que nos permitió desarrollar con su apoyo un método propio y adecuado a la diversidad cultural y capacitar en él a nuestros compañeros.

¿Qué espera usted de las otras instituciones convocadas a esta coalición para el desarrollo con identidad?

X.A. La transversalidad es una labor difícil. Lograr el apoyo y la convergencia con las instituciones de los tres órdenes de gobierno, de las instituciones sociales, como son las universidades, es una tarea gradual; no surge de la noche a la mañana, y la propia metodología lo es. La gradualidad logra cambios reales y asimilables. La radicalidad puede lograr cambios de forma pero no de fondo, porque en el cambio social se tiene que ir asimilando culturalmente y ello requiere un proceso paulatino.

Pero esta transversalidad se puede ir logrando primero in situ, con el CADER de la región, con el agente municipal de la localidad, con el médico que atiende a los enfermos indígenas, con los maestros que trabajan ahí. A nivel central las dependencias tienen una visión muy sectorial, a nivel de campo se convierte en más transversal.

¿Qué sigue para las 155 microrregiones indígenas que ya hicieron su ejercicio de planeación microrregional y para las 103 que están trabajando en él ahora?

X.A. El trabajo de la planeación estratégica y participativa es continuo, de modo tal que las 155 microrregiones que ya tienen su plan, ahora les corresponde la gestión, revisión y aplicación de los recursos. En cada uno de estos elementos existe un proceso en que debemos estar revisando permanentemente la pertinencia cultural, y cuando logren el cien por ciento de sus proyectos requerirán nuevos diagnósticos, nuevos planes y nuevas gestiones.

Hace poco les pedí a los delegados que mandaran proyectos exitosos del sexenio. Todos mandaron como proyectos exitosos obras de infraestructura, que a su parecer son importantes porque les resuelven problemas y necesidades. Mi idea de proyecto exitoso es aquel que les ayuda a vivir mejor pero que además cohesiona y alimenta la identidad cultural de una comunidad.

Para las nuevas 103 microrregiones le corresponde el camino de hacer sus diagnósticos, elaborar sus planes e iniciar las gestiones para el 2013.

Nos toca el cambio de administración y una tarea importante es que dicho proceso se convierta en cultura organizacional. Es importante convencer a los nuevos servidores públicos de la bondad de la metodología. Si ellos ven en las gestiones de las microrregiones una oportunidad de atender necesidades reales, habremos dado un gran paso. Se pasará de una política pública indigenista, que se decide desde arriba, a una política de desarrollo indígena que se inicia con la reflexión, la voluntad y la participación de las comunidades.

¿Qué es lo que más ha llamado su atención en las presentaciones de los planes microrregionales a las que ha asistido?

X.A. La coherencia entre los proyectos y su cosmovisión. Cómo en los diversos temas se refleja su manera de ser. Por ejemplo, el amor por la madre tierra está presente en sus proyectos productivos, en los de conservación, en los culturales y hasta en las obras de infraestructura. Así como también en el aspecto jurídico. La identidad cultural es el eje del desarrollo.

¿Qué CDI ve usted en diez años?

X.A. Veo una institución que promueve que las comunidades indígenas sean los actores de su propio desarrollo, que cohesiona a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los otros órdenes de gobierno en torno al desarrollo con identidad y que

convoca e incluye en esta tarea a la sociedad civil y las instituciones sociales.

Veo a una CDI madura, que ya logró asimilar la simbiosis del ser del INI y el ser de la CDI. Una institución que investiga y publica para difundir. Que planea con los indígenas y los convierte en proyectos que se realizan, que lucha incansablemente por la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y que con su quehacer ha terminado con las brechas que hay con el resto del pueblo mexicano.

Una CDI estructurada en cuatro grandes unidades: planeación, desarrollo, cultura y derechos. Que como dicen los indígenas aprendió lo mejor de "la INI" y que siguió con lo mejor "del CDI". Los indígenas ven en el INI la acción de la madre que les ayudó a conservar su identidad y ven en la CDI la acción del padre proveedor que le promueve el desarrollo.

En diez años la institución tiene que ser el gran impulsor del desarrollo con identidad.

¿Qué les va a decir a sus nietos sobre su gestión en esta institución?

X.A. Lo mucho que aprendí, lo mucho que me sensibilicé. Que conocí personas y me llamaban por mi nombre y yo los llamaba por el suyo. Que entendí sus necesidades, que respeté sus costumbres y que aprendí de sus cosmovisiones.

Que en San Andrés Cohamiata vive Adolfo, el encargado de bienes comunales, y que está Trini en el consejo de vigilancia de los wixarikas, que Mónica es la impulsora de los cucapás, que don Cecilio es la autoridad moral de los yaquis, que si camino por San Andrés Larráinzar puedo llegar a casa de Antonio, que en fracción Pohló está Javier Luna y que en Nahá, en la Selva Lacandona, está Jesús Chankin…., les contaré del mundo de los amigos que hice en este caminar.

No sé si tendré la oportunidad de regresar con todos estos amigos, pero sí sé de la riqueza profunda y de sus culturas y cosmovisiones y cómo me ayudaron a ser más feliz, a entender que, como decía Facundo Cabral, "hay que tener menos para tenerse más". De esa riqueza profunda me queda que cuando termine en este cargo se habrá roto mi guitarra pero no mi canción.



Planeación territorial para el desarrollo con identidad.
Una propuesta de acción institucional

Janitzio Enrique Durán Ortegón[1]



Mujer zapoteca del Istmo de Tehuantepec
Nezahualcóyotl, Estado de México
Sergio Luis Contreras, 2012
Fototeca Nacho López, CDI

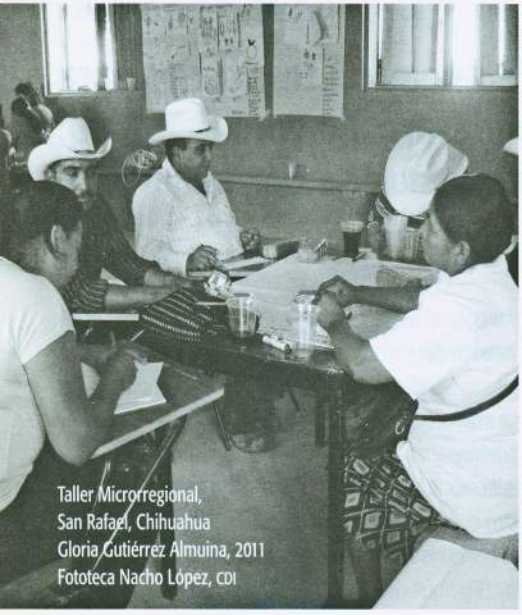
La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó en 2008 un balance del funcionamiento de la institución a la luz de las Reformas Constitucionales del 2001 y de la Ley de creación de la CDI de 2003; también se evaluaron los objetivos para el desarrollo humano y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Este balance mostró que la forma en que se estaba trabajando era muy parecida a la realizada por el Instituto Nacional Indigenista (INI), la cual ya no era pertinente para la CDI porque no le permitía cumplir con las atribuciones que le daba el marco legal vigente que mandata a la Comisión para, entre otras cuestiones, asumir un papel protagónico en el diseño y operación de un sistema de consulta y participación indígenas, con procedimientos técnicos y metodológicos que promuevan la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas para su desarrollo.

El balance también sirvió para que la acción institucional de la CDI debía orientarse a lograr resultados en cuatro grandes temas: 1) El desarrollo humano sustentable. 2) La consulta y la participación como medios para definir e implementar las políticas públicas. 3) La defensa de los derechos indígenas. 4) El rescate de las culturas y la promoción del diálogo intercultural.

En este contexto, la CDI emprendió la tarea de construir nuevas formas de servir a la población indígena y al mismo tiempo garantizar sus derechos, además se enfrentó al reto de establecer una forma de atención que diera respuesta a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas aprovechando el potencial institucional pero respetando la cultura y la identidad de los pueblos indígenas "El Desarrollo con Identidad". En el marco de este esfuerzo se diseñó un modelo de planeación y gestión del territorio para el desarrollo con identidad y se puso en marcha una estrategia para instru-

[1] Titular de la Unidad de Planeación del 1 de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2012



Taller Microrregional,
San Rafael, Chihuahua
Gloria Gutiérrez Almuina, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

mentarlo que se denominó Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI).

El modelo incluye el encuentro de las necesidades planteadas por la población indígena y la atención de éstas a través de la concurrencia institucional, que en términos más amplios se define como la Coalición para el Desarrollo, que es un espacio de entendimiento y comprensión para la construcción del desarrollo en el que convergen los intereses de la población indígena: productores, organizaciones de la sociedad civil, universidades y autoridades de los tres órdenes de gobierno. Sus principios rectores son la participación y la consulta, para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, motivar la toma de decisiones y contribuir a la construcción de ciudadanía.

Su implementación se sustenta en los principios antes mencionados, en su enfoque integral y en la delimitación del territorio (microrregión), ya que en ellos se centran las acciones a implementar, para el logro de sus objetivos, así como la apropiación que la población indígena tenga del modelo de trabajo, con ello se motiva la toma de decisiones y se contribuye a la construcción de ciudadanía.

El enfoque integral y la delimitación territorial se basan en el análisis de los principales aspectos del entorno geográfico-social y en las relaciones que se establecen entre sus componentes en la región y microrregiones indígenas, sus cinco ejes son:

1. Eje físico-ambiental.- Se caracteriza el medio ambiente en términos de renovación, conservación y aprovechamiento como activos de desarrollo, así como la infraestructura de carretera, presas, bordos, jagüeyes, almacenes, líneas de transmisión, canales de riego, etcétera.
2. Eje social-demográfico.- Este eje incluye y analiza la caracterización de los individuos y de las familias, los indicadores de educación, de salud, así como la capacidad organizativa de la población, el fomento que se hace para la participación ciudadana para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.
3. Eje económico.- En este componente se analiza la situación que se dispone para la producción, el tipo y estado de las unidades de producción, si existe financiamiento y mecanismos de innovación para la producción, oportunidades de empleo y desarrollo profesional, las actividades de autoproducción y consumo, si se identifican canales de comercialización, las cadenas productivas y la potencialidad de otras actividades económicas.
4. Eje cultural.- Se refiere básicamente al estado que guardan los procesos de transmisión de conocimientos que tiene la población indígena, en lo que se refiere a los componentes de su cultura como: el uso social de la lengua, ceremonias religiosas, ritos y prácticas rituales, lugares sagrados, sitios sagrados, zonas arqueológicas, música, gastronomía, transmisión oral y práctica, vestimenta, poesía, li-

teratura y medicina tradicional (conocimientos y prácticas).

5. Eje institucional y de derechos.- Considera el nivel de institucionalidad existente en el territorio, es decir, el nivel de compromisos y/o acuerdos asumidos y por asumir por los diferentes actores, sean autoridades gubernamentales o no, debe entenderse desde una perspectiva amplia,, ha de incluir todo lo relativo a instituciones y las acciones de los tres órdenes de gobierno con presencia en la región.

La revisión parte de identificar el estado que guardan los ejes o dimensiones del desarrollo que por su propia naturaleza le dan una integralidad al modelo permitiendo:

1. Un análisis multidimensional, multisectorial y multifuncional de la realidad y el planteamiento de soluciones también integrales, a través del uso de herramientas metodológicas y dinámicas de trabajo acordes a los pueblos y comunidades indígenas.
2. Identificar actores con necesidades concretas, con problemas, con oportunidades y con potencialidades, compartidas en territorios específicos.
3. Incorporar la planeación ascendente (de abajo hacia arriba).
4. Hacer efectiva la participación indígena.
5. Ubicar un espacio físico para intervenirse con un método de trabajo.
6. Identificar la capacidad de gestión y cooperación sobre un territorio.
7. Optimizar recursos físicos, financieros y humanos del Estado mexicano, en las regiones indígenas.
8. Hacer viable el encuentro entre la oferta institucional y las necesidades de las comunidades.

Para la instrumentación de la (EPYGTDI), se estableció un proceso de trabajo, conforme los valores propios de las comunidades indígenas, propiciando la participación de los tres órdenes de gobierno, de los pueblos y comunidades indígenas y de otros actores sociales. Las principales etapas de la Estrategia se convierten en un método de trabajo permanente para la institución: 1) El establecimiento del territorio (microrregión). 2) El diagnóstico del territorio. 3) La formulación del plan de desarrollo. 4) La gestión del plan. 5) La implementación de proyectos; y 6) La evaluación de resultados.

Es importante señalar en cada uno de los pasos descritos la participación de la población indígena es indispensable para rescatar la legitimidad de las acciones que se propongan. El siguiente gráfico ilustra los elementos que componen el modelo.

La nueva relación entre el Estado, la sociedad y la población indígena impulsada desde la CDI, se explica por una creciente convicción de que los gobiernos no son los únicos actores que pueden resolver los problemas que enfrentan las regiones indígenas para su desarrollo, sino que también son importantes las organizaciones sociales y económicas de la población indígena, así como las formas de participación de la población indígena y las organizaciones privadas, pues se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para establecer las estrategias adecuadas para el desarrollo de la región, ya que el conocimiento y los recursos se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados.

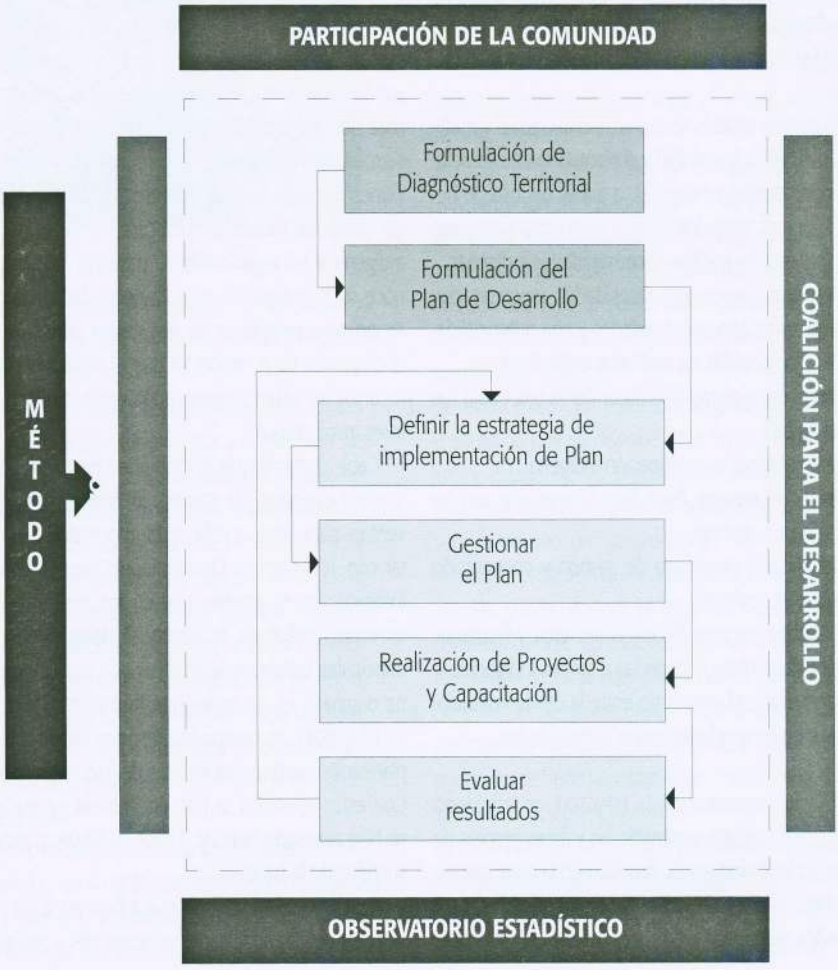
Cabe destacar que la CDI tiene una importante estructura operativa de campo, lo cual representa una ventaja para llevar a cabo esta importante tarea. Contar con 103 Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI), establecidos en los principales asentamientos indígenas, así como 23 delegaciones en las principales entidades federativas con población indígena originaria es un activo que hoy se capitaliza. Entre 2010 y 2011 se realizaron ejercicios de diagnóstico y planeación participativa en más de 155 microrregiones. Con estos ejercicios se han encontrado necesidades y se han generado más de 1,442 iniciativas y proyectos surgidos de la base.

Actualmente el personal que labora en la CDI cuenta ya con nuevas capacidades para atender y trabajar con

la población indígena de una manera diferente, que la haga partícipe en la toma de decisiones respecto a qué proyectos emprender para superar los problemas que frenan su desarrollo y que permite orientar bien la acción pública.

Para hacer el recuento de la implementación de la EPYGTDI hay que considerar una propuesta inicial, una prueba piloto, el diseño de la Estrategia, la organización institucional, la alineación de la normatividad y un proceso de formación continua y permanente al personal de los CCDI, para su institucionalización.

El perfeccionamiento del modelo será una tarea permanente de la propia institución y de las alianzas estratégicas con otras instituciones afines. Conforme la experiencia se sistematice habrá elementos para establecer sus propias áreas de mejora que contribuyan a lograr una atención pertinente y de calidad a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas de México.



Las comunidades indígenas y los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena

Ludka E. K. de Gortari Krauss[1]

En 1951 se creó el primer Centro Coordinador Indigenista y a lo largo de poco más de cuatro décadas se crearon 102 más. Los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI) son las unidades territoriales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –antes Instituto Nacional Indigenista– encargados de la atención directa a la población indígena.

Desde su instalación, estos Centros han tenido que caracterizar y cuantificar su universo de atención a través de la información disponible: pueblos, personas que viven en hogares indígenas, viviendas ocupadas por hogares indígenas, localidades y municipios con 40 por ciento o más de población indígena.

Hasta ahora los CCDI no han utilizado como unidad de medida, para la cuantificación y caracterización del universo, a las comunidades indígenas, y los CCDI reportan, en algunos casos, que en sus áreas de cobertura existen dos pueblos indígenas, con 158 mil personas en seis municipios, con 512 localidades con 40 por ciento o más de población indígena, pero sólo en algunos tienen una cifra aproximada de las comunidades indígenas, entendidas éstas como forma de unidad social.

La comunidad indígena es la unidad social en la que se reproducen las culturas indígenas. Los elementos que la caracterizan varían en cada región, uno de los más frecuentes es la existencia de autoridades comunitarias, otros son la organización, el trabajo colectivo, las celebraciones, la convivencia con valores compartidos o la autoadscripción colectiva.

Las comunidades indígenas son también uno de los sujetos a los que la reforma constitucional de 2001 reconoció como



Niño danzante amuzgo
Oaxaca
Guillermo Aldana, 2008
Fototeca Nacho López, CDI

[1]Encargada de la Unidad de Planeación de la CDI.



Procesión triqui
Chicahuaxtla, Oaxaca
Guillermo Aldana
Fototeca Nacho López, CDI

titulares de derechos colectivos y del derecho al desarrollo previsto en el apartado B del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo cual son la base para la conformación de espacios microrregionales idóneos para el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas.

En 2009 la CDI comenzó a perfilar la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI), con el propósito de construir un modelo de gestión pública que permita promover de manera efectiva el desarrollo indígena.

Durante 2010 y 2011, en el marco de la EPYGTDI, todos los CCDI impulsaron procesos participativos de diagnóstico y planeación en espacios territoriales de su área de cobertura. Estos ejercicios se desarrollaron en la escala microrregional para favorecer la participación amplia de la población indígena y las microrregiones en las que se está trabajando, están conformadas por entre dos y diez comunidades indígenas que comparten identidad y valores, posibilidades e intenciones de colaboración, y que enfrentan condiciones físicas, ambientales y económicas semejantes entre sí.

En 2009, para la conformación de las primeras microrregiones de la prueba piloto en las que se inició el ejercicio de planeación y gestión del territorio para el desarrollo con identidad, no se contaba con un catálogo o lista de comunidades para identificar una muestra representativa de la población potencial y se partió, en gran medida, sólo de la experiencia de los técnicos de los CCDI. Tampoco se contó con ese insumo en 2010, 2011 y 2012 y por ello los técnicos de los CCDI tuvieron que hacer el análisis territorial e identificar a las microrregiones a partir de su conocimiento y del análisis, de las localidades y de los núcleos agrarios en las inmediaciones de su cobertura, así como de las organizaciones indígenas con las que habían desarrollado proyectos.

Es importante tener en cuenta que desde 2007 en la Unidad de Planeación de la se había detectado la necesidad de contar con un catálogo de comunidades; pero aún no había condiciones para impulsar su integración, por lo que se inició un esfuerzo en colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) para aproximarnos al tema. La otra instancia que también había advertido la necesidad de contar con este instrumento era el Consejo Consultivo de la CDI.

La larga ruta de investigación para la conformación de un catálogo de comunidades comenzó en 2008 y se continuó hasta 2011. Inició con un proceso de análisis de la experiencia de San Luis Potosí (primer estado en el que se modificó su Constitución, se aprobó una ley y se registraron las comunidades indígenas, en los términos en los que la CPEUM señala), y continúo

con un proceso de caracterización de comunidades correspondiente a pueblos tan diversos como el tarahumara, el maya, tsotsil y tojolabal, pero no estaban cuantificadas ni enlistadas y esto no permitía nutrir a los CCDI con una herramienta fundamental para el conocimiento y caracterización de su área de cobertura.

Si revisamos los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, se puede decir que 11.1 millones de personas viven en hogares indígenas y que hay 34 mil localidades con más de 40 por ciento de población indígena, de éstas el 68 por ciento tiene menos de 50 habitantes, es decir, no sería posible considerar que existen 34 mil comunidades indígenas, porque no todas son unidades sociales independientes con organización, sistemas normativos, autoridades comunitarias con jurisdicción propia o procesos económicos compartidos al interior, diferenciables de otras unidades semejantes.

En 2011, la CDI, interesada en contar con información sobre cuántas comunidades indígenas hay en el país, cuáles son y dónde están, inició un proceso para inferir el universo de trabajo para recabar información que permitiera delimitar a las comunidades indígenas, entendiendo por comunidad a la unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Para lograr lo anterior inició un proceso de inferencia de comunidades a partir de dos hipótesis. La primera, es que las comunidades indígenas coinciden en su demarcación con un núcleo agrario, es decir, que están integradas por las localidades que conforman un ejido o comunidad. La segunda hipótesis –se utiliza para las zonas del país en las que no hay núcleos agrarios que permitan esta inferencia– supone que las comunidades indígenas están integradas por el grupo de localidades en donde se habla una misma variante lingüística en un radio de 10 kilómetros.

Sin embargo, a partir de estas dos hipótesis, se puede inferir que de las 34 mil localidades con 40 por ciento o más de población indígena casi 5,500 pueden conformar unidades sociales en las que se comparte organización, concepción del mundo, sistemas normativos, autoridades comunitarias con jurisdicción propia o procesos económicos, diferenciables de otras unidades semejantes, en 30 entidades federativas, lo que constituyen un universo de investigación para un levantamiento de información que permita ubicar con mayor precisión a las comunidades indígenas y también definir la población, objetivo de la EPYGTDI.

Con la base de comunidades inferidas se pudo tener una primera dimensión del universo y su distribución, la mayoría de CCDI tiene entre 25 y 100 comunidades inferidas, hay dos CCDI que cuentan con más de 200 cada uno, mientras que en cinco CCDI no se ubicó ninguna comunidad inferida.

Comunidades inferidas

Tipo		Número CCDI
A	>200	2
B	>100<200	8
C	>50<100	20
D	>25<50	24
E	>10<25	25
F	>5<10	7
G	1<5	12
Total		**98**

También, con la relación de comunidades inferidas y con el conocimiento obtenido en los proceso de investigación impulsados entre 2008 y 2011 se diseñó un proyecto, en colaboración con el CIESAS, para levantar una cédula por comunidad indígena con una cobertura de 59 CCDI y de las delegaciones de 19 entidades federativas, con la reserva de que en cada CCDI se revisaría la listade comunidades inferidas para identificar ausencias y diferencias en la presencia de localidades que integran las comunidades.

El propósito de este esfuerzo es identificar comunidades indígenas y conformar catálogos por entidades federativas que permitan dimensionar y orientar las acciones con las que los congresos locales reconocen a sus comunidades indígenas, las registran y consultan.

En 2013se tiene programado que los CCDI de 19 entidades federativas contarán con información para definir a su población, generarán datos específicos sobre los impactos y podrán elaborar el programa de trabajo de ese año para la conformación de microrregiones, apoyados en el análisis de su universo de atención medido en comunidades indígenas. Esto sin duda servirá para ayudar a los CCDI en el cumplimiento de su misión, que es

> Ser una instancia de planificación y de gestión de todos los aspectos relacionados con lograr el desarrollo integral, conforme los valores propios de las comunidades indígenas, en el territorio de su influencia, propiciando la participación de los tres órdenes de gobierno, de los pueblos y comunidades indígenas y de otros actores sociales, impulsando el respeto de los derechos individuales y colectivos, el diálogo intercultural, la sustentabilidad y el enfoque de género.

Por último, cabe señalar que el esfuerzo de la CDI para identificar comunidades indígenas, orientar los procesos legislativos de los estados y focalizar la acción pública es plenamente coincidente con propuestas legislativas que también reconocen la importancia de avanzar en esta ruta; actualmente se encuentra el Congreso de la Unión una iniciativa de modificación de la Ley de la CDI para que esta institución contribuya o colabore en la actualización de un registro nacional de comunidades indígenas.



Formación de capacidades del personal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Mirna Yadira Aragón Sánchez[1]

Desde 2008, el personal directivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) conformó un grupo de trabajo, integrado por personal de diversas áreas, para diseñar un modelo de atención diferenciada que diera respuesta a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, aprovechando el potencial institucional pero respetando la cultura y la identidad de cada uno de los pueblos indígenas, grupo al cual se le denominó Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPyGTDI).

La puesta en marcha de esta Estrategia requería dos premisas indispensables: por un lado la generación de instrumentos metodológicos para su aplicación en la población indígena y por el otro el incremento de las capacidades del personal de los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI), ya que estos elementos determinarían el nivel de aplicación del modelo; asimismo, se previó que estos centros deberían cambiar sus procesos de trabajo para transformarse en instancias promotoras del desarrollo, de acuerdo con el modelo planteado por la institución. Para cumplir con estas premisas se suscribió un convenio de colaboración con el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL), cuyo objetivo, como su nombre lo indica, fue desarrollar las capacidades del personal de los CCDI en materia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad.

Se valoró que la estructura territorial de la CDI es amplia, diversa y compleja, por lo que el proceso de transformación de los CCDI en instancias promotoras de desarrollo no podría plantearse para el universo total de los CCDI, sin haber puesto a prueba el modelo que se



Taller de capacitación en Planeación
México, D. F.
Autor no identificado, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

[1]Directora General de Planeación y Consulta de la CDI.

adoptaría, por lo que se acordó hacer una prueba piloto. Se seleccionaron 10 CCDI cuya tipología diera cuenta de la diversidad de la estructura y que hiciera posible construir un proceso para su réplica, a nivel nacional, realizándose un análisis de clúster doble que permitió agrupar a los CCDI en cinco categorías que permitieron identificar a los primeros CCDI a capacitar, siendo éstos los CCDI de Hopelchen, Campeche; Zacapoaxtla, Puebla; San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Amealco, Querétaro; Tlacoapa, Guerrero; Caborca, Sonora; Tlaxiaco, Oaxaca; Chicontepec, Veracruz; Guachochi, Chihuahua y Peto, Yucatán.

Ya probado el modelo formativo y metodológico en los 10 CCDI, se realizaron ajustes y el trabajo se centró en establecer un Plan para la Formación del Personal de los CCDI.

En el Plan de Formación se estableció como propósito que al finalizar la capacitación de los integrantes de los CCDI, ellos fueran capaces de realizar procesos de diagnóstico, planeación y gestión territorial con la participación de las comunidades indígenas, atendiendo sus necesidades en los ejes físico-ambiental, social-demográfico, económico, cultural, e institucional y de derechos, así como propiciando la concurrencia de las distintas entidades, en el marco institucional de la CDI

En este mismo Plan de capacitación se contempló la generación de los siguientes productos:

• **De la formación**, una estrategia de intervención para el desarrollo de los talleres en las comunidades indígenas y

• **Del proceso de trabajo**, el diagnóstico del territorio, el plan de desarrollo microrregional con la definición de estrategias para el desarrollo, la propuesta para la gestión territorial y los reportes de evaluación y seguimiento.

Los ejes temáticos y los contenidos de los talleres se abordaron en tres talleres para el personal participante de cada CCDI: definición de la microrregión (territorio a intervenir); Diagnóstico microrregional; Formulación, Gestión, Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo.

En paralelo, se diseñaron tres guías metodológicas que constituyen herramientas de trabajo para el personal de los CCDI, mismas que se utilizan para facilitar la construcción de planes microrregionales para el desarrollo con identidad; que contienen qué hacer y cómo poner en práctica técnicas didácticas que permiten el involucramiento real de la población indígena en el proceso de planeación y la identificación de proyectos estratégicos como soluciones a las restricciones que les impiden alcanzar la calidad de vida a la que aspiran. Dichas guía son:

1. Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico microrregional.
2. Guía metodológica para la elaboración del plan microrregional.
3. Guía metodológica para la gestión, seguimiento y evaluación del plan microrregional.

Se decidió aplicar las modalidades de formación presencial y a distancia, intercalando talleres de capacitación con el trabajo en comunidades, de esta manera, lo aprendido en los talleres debería ser aplicado de manera inmediata a la población indígena y con ello se generarían de manera participativa los productos como el Diagnóstico y el Plan Microrregional.

Durante 2010, 2011 y 2012, personal de campo de la CDI se capacitó a efecto de poder desarrollar los trabajos de diagnóstico, planeación y gestión que se requieren para poder impulsar un modelo de planeación y gestión del territorio para el desarrollo con identidad, que la CDI ha venido impulsando desde 2009[2], Este proceso de formación se llevó a cabo en tres etapas.

En la figura siguiente se ejemplifican el proceso formativo y los productos generados por cada CCDI.

Etapa 1

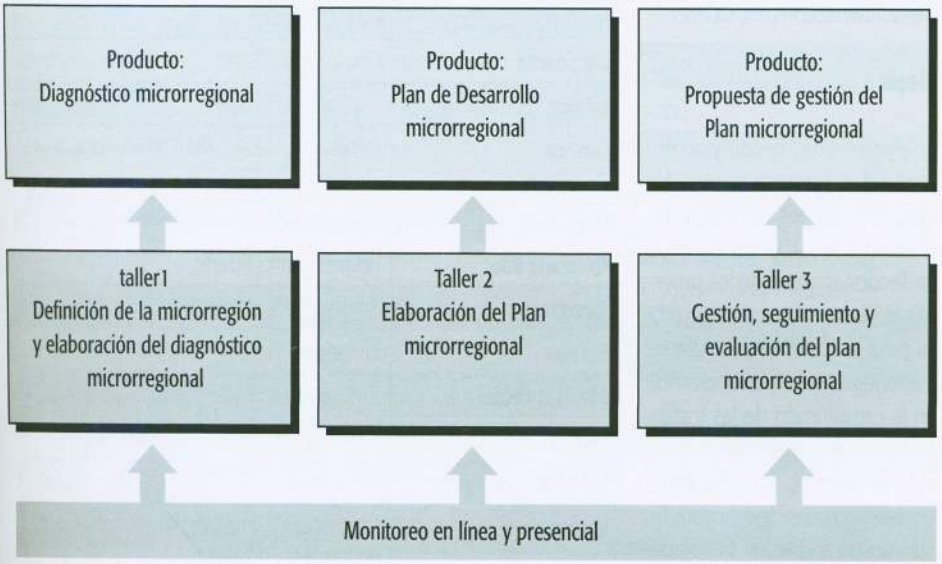
En 2010, 54 directores de los CCDI, 54 del FOCAI de CCDI, 22 delegados y 22 encargados del FOCAI participaron en tres sesiones de formación presencial, a saber: Taller para la elaboración del diagnóstico microrregional, Taller para la elaboración del plan, Taller de gestión seguimiento y evaluación de los planes microrregionales. Dada la conformación de los grupos que se describe más adelante, los talleres tuvieron tres sedes, una en Tuxtla Gutiérrez y dos en el Distrito Federal, a fin de facilitar el desplazamiento de los participantes.

Cada uno de los CCDI capacitados en esta primera etapa contó con un monitor del INCA RURAL para acompañar y orientar el ejercicio de diagnóstico y planeación que debían realizar y para apoyar al FOCAI en el proceso de formación de sus propios compañeros de los CCDI (formación en cascada) que se requería para realizar el trabajo de la EP y GTDI.

Etapa 2

En 2011, se formó de manera presencial a 49 directores de los CCDI, 49 encargados de FOCAI de los CCDI, a dos compañeros de la residencia de Champotón -que estaba en proceso de convertirse en CCDI- y al encargado y al FOCAI de la delegación en Morelos, con los mismos contenidos temáticos de la primera etapa. Al igual que en 2010, los talleres se realizaron en tres sedes para tener grupos pequeños y facilitar el desplazamiento de los participantes, una en Oaxaca y dos en el Distrito Federal.

A los 49 CCDI, la residencia de Champotón y la Delegación Estatal de Morelos también se les asignó un monitor para acompañar y orientar el ejercicio de diagnóstico y planeación que debían realizar y para apoyar al FOCAI en el proceso de formación de sus propios compañeros de los CCDI (formación en cascada) que se requería para realizar el trabajo de la EPyGTDI.



[2]Las delegaciones de Morelos y el Área Metropolitana no se consideraron, porque no tienen CCDI. Las residencias con excepción de Champotón no formaron parte del proceso de capacitación.

También en 2011, los 54 CCDI cuyo personal había sido capacitado en 2010 recibió reforzamiento de los aprendizajes a través de un taller presencial y la asignación de un monitor experto para acompañar sus trabajos, realizar talleres y aportar nuevos elementos para que se fortalecieran las capacidades obtenidas en 2010 y que les permitiera una reflexión más profunda.

Es importante destacar que los procesos de formación realizados en 2010 y 2011 contaron con una plataforma de aprendizaje en línea conocido como SIV, en donde los monitores daban seguimiento a los avances y aprendizajes de los CCDI. La dirección electrónica es http://www.nownet.com.mx/CDIv2/

Etapa 3

Se efectúa en este año y en ella participa el personal técnico, los directores de los centros coordinadores, los 103 CCDI, para el perfeccionamiento de los procesos de la EP y GTDI, en particular para la gestión de los planes microrregionales, profundizando en la capacitación de las Instancias de Gestión, el seguimiento y la evaluación, en esta etapa también se considera la sensibilización de todos los trabajadores de los CCDI.

Entidades federativas y los CCDI que participaron en la etapa 1

Estado	CCDI cuyo personal recibió formación presencial en talleres en 2010
Baja California	San Quintín
Campeche	Holpechén, Xpujil
Chiapas	Amatán, Bochil, Copainalá, Las Margaritas, Mazapa de Madero, Ocosingo, Ocozocuautla, San Cristóbal, Santo Domingo, Tila, Palenque, Ixtacomitán, Oxchuc y Venustiano Carranza
Chihuahua	Carichí, Guachochi y San Rafael
Durango	Santa María Ocotán
Guanajuato	San Luis de la Paz
Guerrero	Ometepec, Tlacoapa y Tlapa
Hidalgo	Huejutla
Jalisco	Mezquitic
México	Atlacomulco
Michoacán	Cherán y El Duin
Nayarit	Jesús María y Tepic
Oaxaca	Jamiltepec; Miahuatlán, Tlacolua y Tlaxiaco
Puebla	Huauchinango; Teziutlán y Zacapoaxtla
Quintana Roo	Felipe Carrillo Puerto
Querétaro	Amealco y Tolimán
Sinaloa	El Fuerte
San Luis Potosí	Tampacán y Tancanhuitz de Santos
Sonora	Caborca y Etchojoa
Tabasco	Tenosique
Veracruz	Chicontepec, Huitzila, Morgadal Papantla y Zongolica
Yucatán	Maxcanú y Peto

Gracias a las tres etapas, se incidió en el crecimiento de capacidades y habilidades para impulsar procesos participativos de planeación territorial en el personal técnico y administrativo de los 103 CCDI, en las 23 delegaciones estatales y de la población indígena que participó en los talleres de Diagnóstico y Planeación.

Con estas acciones formativas la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad cuenta con una plataforma sólida para su implementación, no obstante, en cada ciclo formativo que se emprenda será necesario rescatar las lecciones aprendidas, considerando transitar al desarrollo de capacidades especializadas conforme lo expresado por la población participante en las distintas microrregiones.

Entidades federativas y los CCDI que participaron en la etapa 2

Delegación	CCDI cuyo personal recibió formación en 2011
Campeche	Calkiní
Chihuahua	Turuachi
Durango	Charcos, San Antonio de Padua y San Bernardillo de Milpillas
Guerrero	Chilapa y Olinalá
Hidalgo	Ixmiquilpan y Tenango de Doria
Michoacán	Pátzcuaro y Zitácuaro
Morelos	La Unidad Territorial Objetivo es la Delegación
Nayarit	Huajicori y Ruiz
Oaxaca	Ayutla, Cuicatlán, Guelatao, Huautla de Jiménez, Jalapa de Díaz, María Lombardo, Nochixtlán, San Juan Copala, San Juan Guichicovi, San Mateo del Mar, San Pedro Huamelula, Santa Catarina Juquila, Santa María Ecatepec, Santiago Laollaga, Silacayoapan, Teojomulco, Tuxtepec
Puebla	González Ortega, Huehuetla, Tehuacán, Tepexi de Rodríguez y Tetela de Ocampo
Quintana Roo	José María Morelos y Nuevo X'can
San Luis Potosí	Cárdenas
Sonora	Bahía de Kino, Maycoba, Potam-Yaqui y San Bernardo
Tabasco	Nacajuca
Veracruz	Xochiapa, Acayucan, Huayacocotla y Uxpanapa
Yucatán	Sotuta y Valladolid



Sede de la CDI
México, D.F.
Andrés Callado, 2012
Fototeca Nacho López, CDI.



Planeación y gestión del territorio.
Un nuevo modelo de CCDI y la nueva forma de ser y hacer en la CDI

Cristina Henríquez Bremer[1]

Con la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 5 de julio de 2003 dejó de existir el Instituto Nacional Indigenista (INI) y se inició el arduo proceso de construcción de una nueva institución, con atribuciones para la coordinación y la evaluación de la acción pública que beneficia a pueblos y comunidades indígenas.

En sus primero años, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) enfrentó el reto de generar un diseño institucional capaz de impulsar un modelo de atención transversal para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de México.

En ese momento, el esfuerzo estuvo dirigido a dotar a la CDI con las estructuras, los recursos y las capacidades necesarias para desempeñar las funciones y atribuciones que la Ley le había conferido. Este proceso se concentró en las áreas centrales de la institución y no llegó a impactar a las delegaciones y a los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI), que son las instancias de campo que conforman la institución.

El comienzo de la administración federal 2006-2012 marcó un alto en el camino y el inicio de una nueva reflexión acerca del alcance y la dirección del cambio institucional logrados y sobre los cursos de acción necesarios para consolidar a la CDI como una institución capaz de orientar la acción pública transversal hacia un desarrollo con identidad para los pueblos y las comunidades indígenas de México, a través de un modelo de desarrollo local con base en la participación indígena.

[1] Directora de Evaluación de la CDI

En 2008, a partir de un ejercicio de planeación estratégica, se redefinieron la misión y la visión de la CDI y se ubicó a los CCDI como el eje del cambio, ya que se consideró que éstas eran las unidades operativas idóneas para instrumentar una propuesta de desarrollo local participativa con enfoque territorial capaz de dar contenidos y orientar la acción transversal de las instituciones públicas a un verdadero desarrollo con identidad.

Entonces se hizo una primera propuesta para la transformación de los CCDI, que los perfilaba como instancias operativas que funcionarían como agencias de desarrollo cuya misión sería: "Ser instancias de planificación y gestión de todos los aspectos relacionados con lograr el desarrollo integral, conforme los valores propios de las comunidades indígenas, en el territorio de su influencia, propiciando la participación de los tres órdenes de gobierno, de los pueblos y comunidades indígenas y otros actores sociales". [2]

Para instrumentar esta propuesta de cambio de los CCDI se conformó un grupo de trabajo integrado por personal de las diversas áreas de la CDI, con el objetivo de diseñar el Modelo de CCDI que la institución necesitaba y proponer las acciones para avanzar en el proceso de transformación de los mismos.

Este grupo de trabajo consideró que para lograr que los CCDI estuvieran en posibilidades de operar como instancias de planeación y gestión del desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas conforme a sus propios valores sería necesario:

- Desarrollar una propuesta metodológica que permitiera que en cada CCDI se impulsaran procesos de diagnóstico y planeación participativa con enfoque territorial capaces de generar contenidos para la transversalidad.
- Fortalecer las capacidades del personal de los CCDI en materia de uso de información, diagnóstico, planeación, promoción del desarrollo local, liderazgo y negociación.
- Iniciar ejercicios de diagnóstico y planeación territorial bajo una misma metodología cuyos resultados deberían permitir orientar la acción pública de la CDI y de otras instituciones.
- Rediseñar los canales de comunicación entre oficinas centrales, delegaciones y CCDI.
- Dotar a los CCDI de los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones y adecuar las estructuras de personal de las delegaciones y CCDI.

Sin embargo, y puesto que la CDI en campo es numerosa y diversa, se consideró que el proceso de transformación de los Centros Coordinadores en instancias promotoras de desarrollo no debía iniciarse en el universo completo de los CCDI y sin haberse probado antes en un grupo de éstos.[3]

En 2009, la CDI en colaboración con el INCA Rural inició una serie de acciones encaminadas a probar un modelo de planeación y gestión del territorio en diez CCDI.[4] Estos centros fueron seleccionados del universo total con el objetivo de integrar una muestra que representara el abanico de diversidades de la institución.

[2] Esta misión de la CCDI se construyó durante el proceso de planeación estratégica que la CDI impulsó en 2008.

[3] La estructura territorial de la CDI está conformada por 23 delegaciones estatales y 103 Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena, CCDI. El primero de ellos, el de San Cristóbal de Las Casas fue creado en 1951 y el resto se creó a lo largo de cinco décadas. Las características de los CCDI en cuanto a cobertura, volumen, perfil de la población atendida, problemática social, perfil del personal adscrito son diversas. El análisis de algunas variables asociadas a los CCDI y a sus áreas de cobertura muestran que los mismos pueden agruparse y analizarse desde muy diversas perspectivas. Sin embargo, tomando como eje ciertas variables clave cuyo comportamiento se consideró fundamental para probar el modelo de CCDI que se proponía y a través de un análisis de clúster doble, los CCDI pudieron agruparse en cinco categorías.

[4] Guachochi, Amealco, Tlaxiaco, Peto, Tlacoapa, Zacapoaxtla, Hopelchén, Caborca, San Cristóbal de Las Casas y Chicontepec.



Taller de sensibilización
Faja de Oro, Cacahoatán, Chiapas.
John Adonay, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Los trabajos desarrollados en la prueba piloto permitieron diseñar una metodología adecuada para la CDI, basada en la propuesta de planeación territorial que impulsa el INCA rural pero que incorporó conceptos, cursos de acción y técnicas didácticas pertinentes para el trabajo con una población cultural y lingüística diversa y definió una escala de planeación microrregional que favorece la participación amplia de la población indígena.

Con base en lo aprendido en la prueba piloto, la CDI puso en marcha, en 2010, la "Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad" (EPYGTDI), que implicó que se iniciaran 54 ejercicios de planeación territorial participativa para el desarrollo con identidad en el mismo número de CCDI y que en 2011esta forma de trabajo se ampliara a los 51 restantes.

Los casi 155 ejercicios de diagnóstico y planeación territorial que impulsaron los 103 CCDI en 2010 y en 2011 estuvieron acompañados de amplios procesos de capacitación al personal de las delegaciones y los Centros, pues era necesario desarrollar capacidades y habilidades para impulsar procesos participativos de planeación territorial.

Cabe señalar que como parte del proceso mismo de instrumentación de la Estrategia, durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se realizó un diagnóstico en algunos CCDI para ubicar las formas de organización del trabajo que en ellos prevalecía, el impacto de las tareas de planeación en la misma y las diferentes formas en que se reorganizó el trabajo, así como para identificar buenas prácticas.

El diagnóstico realizado evidenció que los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena organizaban sus tareas a partir de un esquema de responsables de programas que no interactuaban entre sí y que las tareas del modelo de planeación territorial se habían incorporado de manera heterogénea, de acuerdo con las posibilidades de cada CCDI, identificándolo más como un programa adicional que como una forma diferente que les permitiría articular y orientar las acciones de los programas.

En 2011, con base en los hallazgos del diagnóstico y en el trabajo colaborativo de todas las áreas de la CDI, orientado por un consultor, se diseñó un nuevo modelo de CCDI: misión, objetivos, resultados clave, procesos, procedimientos y propuesta de estructura funcional. Todo esto se plasmó en una propuesta de manual de organización para los CCDI que fue presentada en marzo de 2012 a la estructura central de la CDI y que será expuesta a los delegados y directores de CCDI en agosto de ese mismo año. A continuación presento los elementos torales de esta propuesta:

Nuevo modelo de CCDI

Misión del CCDI

Ser una instancia de planificación y de gestión de todos los aspectos relacionados con lograr el desarrollo integral, conforme los valores propios de las comunidades indígenas, en el territorio de su influencia, propiciando la participación de los tres órdenes de gobierno, de los pueblos y comunidades indígenas y de otros actores sociales, impulsando el respeto de los derechos individuales y colectivos, el diálogo intercultural, la sustentabilidad y el enfoque de equidad de género.

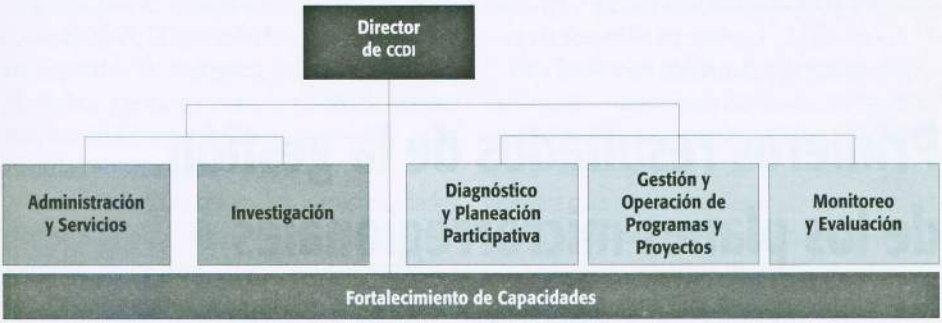
Objetivos del Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena

1. Caracterizar su cobertura territorial identificando tanto las comunidades indígenas como otras posibles unidades de planeación microrregional y programar su atención.
2. Impulsar y orientar –con el apoyo de otras instituciones, organizaciones y actores clave– la participación de las comunidades indígenas, el respeto de los derechos individuales y colectivos, el diálogo intercultural, la sustentabilidad y el enfoque de equidad de género, a través de procesos de planeación microrregional participativa y la realización de consultas en sus diferentes modalidades, conforme a sus propios valores y aspiraciones.
3. Fortalecer las capacidades de la población indígena para el diagnóstico, planeación y gestión de su espacio microrregional.
4. Acompañar a las Instancias de Gestión y Seguimiento del Plan, en su tarea de impulsar los proyectos emanados de procesos de planeación microrregional, que competan tanto a los programas de la CDI como a otros de la Administración Pública.
5. Ejecutar o acompañar la gestión y/o ejecución de proyectos derivados de necesidades locales referidos en demanda directa.
6. Promover la participación de dependencias de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno, así como otros actores sociales y privados, en acciones para el Desarrollo con Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas, impulsando el respeto de los derechos individuales y colectivos, el diálogo intercultural, la sustentabilidad y el enfoque de equidad de género.
7. Sistematizar y monitorear la información documental, estadística y geográfica del territorio en su área de cobertura, teniendo en cuenta el conocimiento local, la estadística nacional y el acontecer en su cobertura territorial.

Sistema general de procesos del CCDI



Estructura funcional del CCDI



Se trata de un organigrama funcional. Es decir, se representan las funciones básicas que debe desarrollar el Centro Coordinador a manera de áreas, y dependiendo del número de integrantes de cada Centro, se conformarán las áreas ahí señaladas. Por tal motivo, el organigrama no muestra puestos específicos, a excepción del director.

Este 2012 es el año clave para continuar el proceso de alineación organizacional de la CDI, por ello se está trabajando, por una parte, en el diseño de un modelo de delegaciones y su manual de organización en concordancia con lo avanzado respecto de los CCDI, y por la otra, en una análisis de la pertinencia de la ubicación y la escala ideal para cada uno de los CCDI.

Al término de estas tareas la CDI contará con un diseño institucional completo que le permitirá ejercer con mayor contundencia las funciones de transversalidad que le otorgó su Ley de creación.

Está pendiente modificar en los hechos las estructuras de personal y las ubicaciones y coberturas de las delegaciones y CCDI. Es muy importante que esta tarea sea retomada ya que la CDI por fin cuenta con:

1. Una propuesta organizativa que alinea el trabajo de los CCDI, las delegaciones y las oficinas centrales bajo un modelo de planeación y gestión del territorio para el desarrollo con identidad.
2. Un modelo de trabajo completo y probado que articula a todas las instancias de la CDI.
3. Personal con capacidades para desarrollarlo en oficinas centrales, en delegaciones y en CCDI.
4. Información sobre la pertinencia de la ubicación, tamaño y cobertura ideal para los CCDI.

La CDI tiene ya los elementos para consolidar una nueva manera de ser y de hacer integral para toda la institución. Esta es una oportunidad que no debemos dejar pasar.



Primeros resultados de la gestión de los planes microrregionales

Leticia Bori Torres[1]



Taller Microrregional
Guarijíos
CCDI San Rafael, Chihuahua
Gloria Gutiérrez Almuina, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

La CDI, interesada en avanzar en un modelo de gestión pública que permita promover de manera efectiva el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas de México, emprendió en 2009 la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI).

La Comisión, por medio de sus Delegaciones y Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI), impulsó dicha Estrategia en las regiones indígenas del país, fundamentalmente en las zonas rurales, a través de la cual convoca a representantes de los distintos órdenes de gobierno, a la población local (indígena y no indígena), a las organizaciones sociales y a otros actores locales, a construir espacios de entendimiento, aportar ideas y planear con una perspectiva a largo plazo los cambios que desean lograr en los ámbitos sociodemográfico, económico, cultural, físico-ambiental e institucional y de derechos, buscando una mayor eficacia y eficiencia en el ejercicio del presupuesto.

La Estrategia de Planeación tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2o. apartado B, el cual señala: "La federación, los estados y los municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos" (con su aplicación damos cumplimento al mandato de la ley).

[1] Directora de Planeación para el Desarrollo, CDI

De la misma manera se da cumplimiento al Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012, que establece "Promover entre las dependencias federales, gobiernos estatales, municipios y actores locales, acciones de planeación territorial para el desarrollo sustentable y con identidad en las regiones indígenas".

El desafío institucional implica ir más allá de los propósitos de la CDI, es pasar de una institución operadora de programas y proyectos a una institución que impulsa y gestiona el desarrollo con identidad.

La EPYGTDI tiene como objetivo "Orientar la acción pública para que la población indígena asuma el proceso de planeación de su desarrollo de manera activa y consciente, congruente con su propia identidad, en un horizonte de largo plazo, en el que se defina su visión de futuro y las acciones estratégicas en orden de prioridad, y que asuma la actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a dichas acciones", partiendo de sus potencialidades expresadas en los cinco ejes de desarrollo, de tal manera que se atiendan todos los aspectos relacionados con la integridad para un desarrollo equitativo.

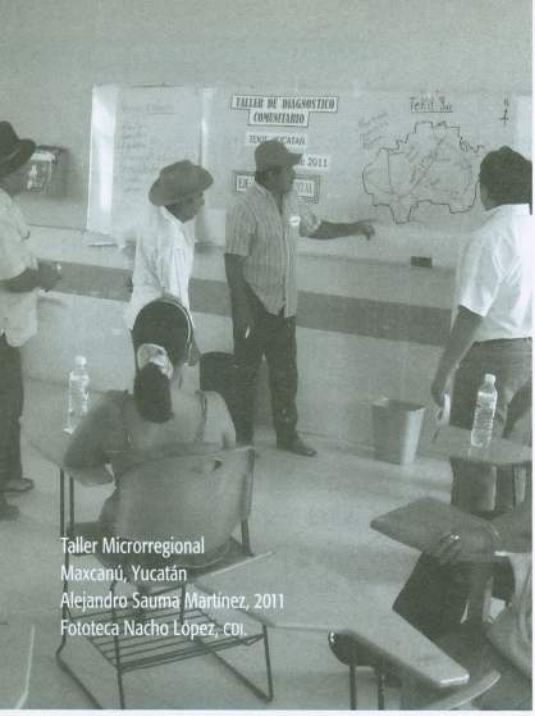
Para lograr este objetivo, nuestra institución ha fortalecido y desarrollado nuevas capacidades en las 23 delegaciones estatales y en los 103 Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena, preparándolos para impulsar el desarrollo con identidad, además, mejoramos los programas, sus marcos normativos y ajustamos nuestros mecanismos institucionales para que sean acordes al modelo de atención. Del 2009 al 2011 se conformaron 155 microrregiones de atención prioritaria:
Los municipios de alta y muy alta marginación atendidos en las microrregiones con la EPYGTDI del 2009 al 20011, son 179, 130 identificados de muy alta marginación y 41 municipios identificados de alta marginación, como se muestra en la siguiente tabla:

La Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad que impulsa

Microrregiones incorporadas a la EPYGTDI				Microrregiones por incorporar
Año	2009	2010	2011	2012
Núm. de Microrregiones	10	44	105	105

la CDI pretende implantar cambios desde la población y en las formas de atenderlos. En ella van planteadas las posibilidades de cambio que se requieren en las dependencias y en las propias comunidades indígenas.

Año	Núm. de municipios	Grado de Marginación					Entidades	Población que conforma la microrregión		
		Muy alto	Alto	Medio	Muy bajo	Bajo		Total	Indígena	% Indígena
2009	17	8	2	6	0	1	10	43,244	24,692	53.40
2010	74	41	15	10	7	1	22	244,661	189,521	77.46
2011	78	42	10	22	4	0	22	530,646	250,257	47.16
2011	85	39	14	25	3	4	22	296,071	239,437	80.87
Total	254	130	41	63	14	6	23	11,117,622	703,907	62,98



Taller Microrregional
Maxcanú, Yucatán
Alejandro Sauma Martínez, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

A través de esta Estrategia pretendemos que la población indígena transite de una actitud pasiva a una actitud activa que detone la autogestión.

La Estrategia considera cuatro etapas, la cuales se vuelven un método de trabajo permanente para la institución: el diagnóstico, la formulación del plan de desarrollo, la gestión del plan microrregional y la evaluación de resultados, reiterando que en cada uno de los pasos la participación de la población indígena es indispensable para rescatar la autenticidad y la legitimidad de las acciones que se propongan.

La Planeación tiene un marco de acción centrado en la participación plena de los pueblos indígenas, impulsa de manera paralela la coalición para el desarrollo entre la población indígena y las otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, con el fin de lograr una coordinación interinstitucional que dé respuesta a los planteamientos que surjan del ejercicio de la planeación. Aplica un esquema de monitoreo y evaluación permanente que da cuenta de los avances logrados y permite la conformación de un observatorio estadístico para una medición permanente de los propios logros de la microrregión.

En el 2012 la CDI continuará impulsando la EPYGTDI, para ello se pretende trabajar con 105 microrregiones, consideradas en los 103 CCDI de la cobertura de nuestra institución, más la Delegación Morelos, zona metropolitana del Distrito Federal y la residencia de Champotón.

Con los primeros 155 planes micorregionales se está integrando un banco de proyectos priorizados por la población indígena, que servirá para orientar la concurrencia de acciones institucionales hacia objetivos claros y de mayor impacto, pues estas propuestas se basan en la reflexión y el análisis y reflejan la dirección y velocidad del cambio que la población indígena desea.

En estos primeros ejercicios de planeación participaron 812 comunidades indígenas conformadas por 3,054 localidades de 231 municipios. En estas microrregiones habitan 703,907 pobladores indígenas. A la fecha, se están gestionando 1,442 iniciativas de proyectos, con las que se pretende abonar a la solución de los problemas planteados en los referidos planes micorregionales.

Cabe señalar que los recursos con los que se apoyarán estos proyectos provienen de un monto de 71.2 millones de pesos, correspondientes a los programas de la CDI; de 57.5 millones de pesos de los programas de otras instituciones y 656.1 millones de pesos, de convenios de colaboración celebrados entre la CDI e instituciones como Semarnat, Fonhapo, Secretaría Salud y con los gobiernos de los estados en el marco del PIBAI.

Destaca que con los convenios se dará apoyo a 2,300 acciones para la vivienda, a proyectos de agricultura sustentable, recursos para la habilitación y equipamiento de Caravanas de Salud para atender a más de 650 localidades y a 59 obras de infraestructura.

El Inca rural y la CDI: una alianza estratégica para el desarrollo

José de Jesús Ayala Padilla[1]

El desarrollo de los territorios rurales donde está asentada la población indígena de México constituye un mosaico de contrastes, por un lado, existen un sin fin de elementos ambientales, culturales e institucionales que representan oportunidades para un desarrollo impregnado de las especificidades que dan identidad a sus habitantes; y por otro, denotan la ausencia de elementos del ámbito económico y social que den viabilidad a mejores condiciones de vida.

Se han hecho esfuerzos institucionales para encontrar cómo compatibilizar unos y otros elementos, con el fin de llevar a esos territorios lo que requieren en pro de un desarrollo en armonía con el ambiente y la riqueza cultural, entre tales esfuerzos destaca el que aborda este artículo que pretende realzar el carácter de alianza estratégica del trabajo que, para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, realizan el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C. (INCA RURAL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Ambas instituciones estrecharon sus relaciones de trabajo en febrero del año 2009, esto, con iniciativa de la CDI, que buscaba apoyo para la concreción de una estrategia que impulsara el desarrollo de los pueblos indígenas a través de ejercicios de planeación participativa y gestión para el desarrollo. En ese momento la CDI se encontraba inmersa en avanzar para lograr el propósito de trascender de un papel de entidad operadora y ejecutora de programas, a otro de institución responsable de coordinar y dar integridad a las acciones públicas de las dependencias de los tres órdenes de gobierno para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y las comunidades indígenas.



Joven amuzga de Oaxaca
Guillermo Aldana
Fototeca Nacho López, CDI.

[1] Director General del INCA RURAL

La CDI comenzó a buscar nuevos mecanismos para atender con eficacia los mandatos conferidos por el marco legal que le da sustento, y la congruencia de éstos con su nueva visión institucional, definida en 2008: "Los pueblos y comunidades indígenas definen sus proyectos de desarrollo en un marco de equidad e inciden en la formulación y aplicación de políticas públicas para su beneficio, viven en condiciones sociales y económicas semejantes al promedio nacional y ejercen plenamente sus derechos".

Por su parte, el INCA RURAL, en congruencia con sus objetivos estratégicos, avanzaba en procesos orientados a la articulación de esfuerzos y recursos institucionales en el ámbito de los tres órdenes de gobierno, a través del fomento de una participación activa y real de la sociedad asentada en los territorios rurales del país, para el incremento de la productividad, del ingreso familiar y la articulación con los mercados vía capacitación, asistencia técnica e instrumentación de estrategias de promoción de la organización.

La coyuntura de ambas instituciones fue propicia para dar paso a un alianza estratégica para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, misma que lleva ya tres años en operación. La denominamos alianza porque la CDI como el INCA RURAL signaron acuerdos que buscan la consecución de un objetivo común, por medio de una interacción constante, con relaciones estrechas, que además favorecen el logro de los objetivos que le son propios a cada institución.

El objetivo común es "apoyar el desarrollo de capacidades del personal de los CCDI en procesos de diagnóstico, planeación y gestión territorial con la participación de las comunidades indígenas, atendiendo sus necesidades de desarrollo económico, social, humano y ambiental, privilegiando la identidad étnico-cultural, así como propiciando la concurrencia de las instituciones, en el marco normativo y de operación de la CDI".

La alianza para lograr tal objetivo adquiere el carácter de estratégica porque las actividades que ambas instituciones impulsan están orientadas a concretar una nueva manera de ser y de hacer políticas públicas para los pueblos y comunidades indígenas, que hagan a un lado los protagonismos y que privilegien el deber ser de cada actor institucional que deba sumarse a las tareas y a la consecución de resultados para la población como sujeto de atención no pasivo y sí protagónico en la toma de decisiones para su desarrollo.

El avance del trabajo que el Inca rural y la CDI han realizado es observable en los instrumentos metodológicos y procesos de formación que caracterizan a la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con identidad (EPYGTDI), que hoy representa el mecanismo a través del cual la CDI Impulsa el involucramiento de la población indígena en la definición de las acciones que procuren un desarrollo con identidad, y también constituye el marco que orienta una reingeniería institucional acorde a las necesidades de los indígenas.

De 2009 a 2011, ambas instituciones han enfrentado retos en la instrumentación de la EPYGTDI en cuanto a su trascendencia como política pública para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y en sus implicaciones operativas porque entre otras cosas ha demandado:

- Implantar una nueva forma de ser y hacer para el personal de 103 Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI) que deben visualizarse como:
  - Coordinadores de la acción pública de los tres órdenes de gobierno para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de planes microrregionales para el desarrollo con identidad.
  - Facilitadores del proceso de planeación y gestión del desarrollo con identidad.
  - Responsables de la operación del CCDI como observatorio estadístico que dé cuenta del acopio de información documental, estadística y cartográfica como herramientas que apoyen la planificación del territorio, con la finalidad de tener disponible y accesible información oportuna

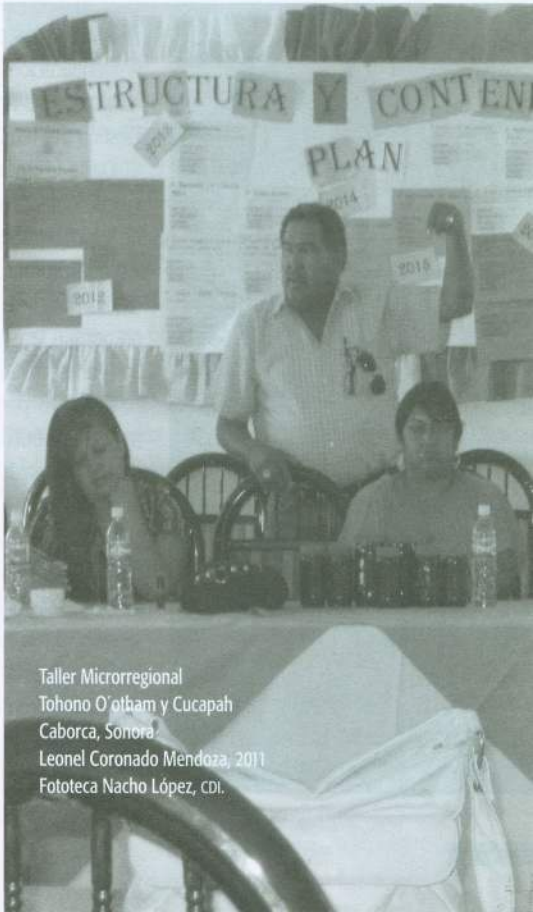
que oriente las acciones de planeación encaminadas al desarrollo regional.

- Trascender el enfoque vertical descendente de la planeación (hacerlo de abajo hacia arriba).
- Realizar una planeación con enfoque participativo que en ese sentido privilegie el saber, el sentir y el hacer de los pueblos y comunidades indígenas y no el del planificador experto y externo.
- Considerar a la cultura que da identidad a los indígenas como una fortaleza para potenciar el proceso de desarrollo.
- Generar condiciones para el surgimiento de una actitud de corresponsabilidad para el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas, que supere aquellas que caracterizan al paternalismo.
- Detonar procesos de autogestión desde las comunidades indígenas.
- Afianzar una visión a largo plazo para la concreción del desarrollo.
- Lograr la participación de las instituciones federales, estatales y municipales que deban concurrir en los territorios rurales para la ejecución de los planes microrregionales, superando aquellas posturas que caracterizan al protagonismo institucional que poco abona al desarrollo.
- Superar la resistencia al cambio, porque éste se percibe como algo que atenta contra la comodidad lograda y no como la oportunidad para crecer como individuos y como sociedad.

En un contexto como el que plantea la globalización que impacta en la transformación geopolítica y geoeconómica de los territorios rurales de México, es imperante hacerle frente a tales retos, porque sin lugar a dudas esos territorios, y más aún, aquellos moldeados por manos indígenas, son pieza clave para darle viabilidad al desarrollo de nuestro país.

Por lo anterior, el reto más grande es lograr que los individuos y sujetos sociales que conforman las comunidades indígenas se apropien de los mecanismos que pone a su alcance la EPYGTDI para que sean ellos, como habitantes de los territorios rurales, quienes definan las características del futuro que quieren y los medios para alcanzarlo.

De ahí la importancia de esta alianza, que desde su origen, está avocada a encontrar y dar viabilidad a los mecanismos para superar paulatinamente cada uno de los retos señalados hasta lograr que los indígenas sean efectivamente los protagonistas de su desarrollo. Por ello, el INCA RURAL permanecerá como un colaborador de la CDI, aportando la experiencia de más de tres décadas en el diseño y ejecución de procesos de formación para el desarrollo de capacidades de la población rural, de profesionales e instituciones públicas, sociales y privadas.



Taller Microrregional
Tohono O'otham y Cucapah
Caborca, Sonora
Leonel Coronado Mendoza, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Planificación participativa y concurrencia institucional en la EPYGTDI

María de los Ángeles León Chávez[1]

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) inició en el año 2009 un proceso encaminado a los pueblos y comunidades indígenas para que sean ellos los que definan sus proyectos de desarrollo e incidan en la formulación y aplicación de políticas públicas en concordancia con su identidad cultural y con pleno ejercicio de sus derechos.

El camino recorrido hasta ahora, para lograr tal fin, contempla la puesta en marcha de procesos de planificación participativa como medio para la identificación de proyectos que representen soluciones a los factores restrictivos del desarrollo local, esto a través de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI).



Taller Microrregional, Tampacán, San Luis Potosí
Nahuas
Alejandro Juárez López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Dada la importancia de la planificación participativa en el marco de instrumentación de la EPYGTDI, el presente artículo aborda algunos elementos de las implicaciones que detonan los procesos de esa índole al margen de los que promuevan la concurrencia institucional, aquella que dé soporte técnico, financiero y administrativo a la acción para el desarrollo. Y esto, no porque la EPYGTDI no contemple como necesaria la concurrencia, sino porque es ineludible insistir en el tema para no perderlo de vista.

Desde mi perspectiva, la planificación participativa que pone en juego la EPYGTDI es aquella entendida como el proceso a través del cual los sujetos, de forma conjunta, recrean y reflexionan condiciones de realidad, con el propósito de tomar acción sobre lo que limite la consecución de objetivos de desarrollo; y además tiene un carácter estratégico porque impulsa a la sociedad indígena a visualizar un escenario deseado para su futuro, a través de la previsión de las consecuencias de no actuar en el presente para lograrlo, al mismo tiempo que la anima para construirlo.

El resultado de esa planificación se concreta en planes microrregionales para el desarrollo con identidad que aglutinan la o las estrategias que la población

[1] Responsable por parte del INCA RURAL del proyecto de colaboración CDI-INCA RURAL.

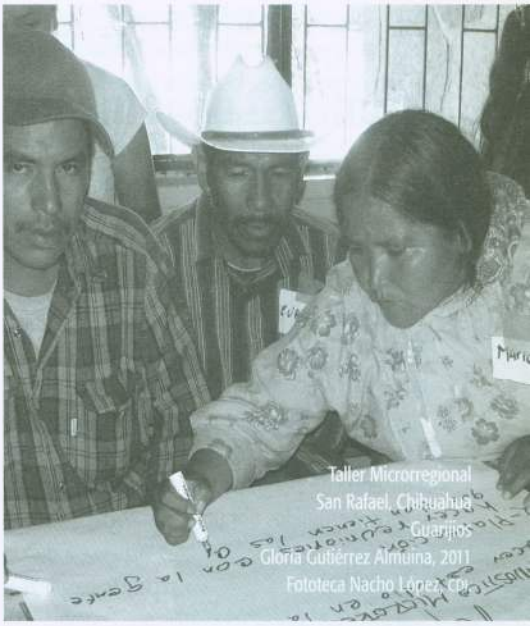
indígena identificó como "claves" para lograr las condiciones de vida a las que aspiran. Una fortaleza de este proyecto es que su construcción toma en cuenta las particularidades locales en cuanto a recursos naturales, humanos, sociales, financieros y su relación con los aspectos culturales y una exploración de las oportunidades que permitan aprovechar el potencial de cada uno como medios para que la gente logre sus anhelos.

Concretado el plan microrregional, la población indígena y la CDI enfrentan el reto de trascender del papel que contiene la propuesta de desarrollo a la realidad que implica la puesta en marcha de cada proyecto ahí contenido. Y es aquí donde lograr la concurrencia institucional cobra sentido y significado puesto que la naturaleza del programa requiere la disposición y los aportes de la institucionalidad pública, privada y de la sociedad civil, que ya tienen o deben tener presencia en el territorio.

En este punto es deseable el surgimiento de alianzas institucionales para llevar a la realidad una concurrencia expresada en la operación simultánea en territorios específicos con capacidades e instrumentos acordes para hacer posible una gestión pública orientada a incidir con efectividad en la solución de problemas estructurales.

El carácter simultáneo de la concurrencia institucional no supone una actuación paralela de la gestión pública para no encontrarse en la instrumentación de soluciones a los problemas de los territorios rurales, por el contrario, se expresa en el encuentro y la complementariedad de las capacidades e instrumentos. Esto tampoco significa que las instituciones deban operar en la misma línea y del mismo modo, sino que cada una debe desempeñarse en concordancia con aquello para lo cual fue creada pero buscando los puntos que posibilitan la construcción de alianzas.

Supongamos que cada institución avanza sobre una autopista que representa aquello para lo cual fue creada, pero está consciente de que para llegar a la meta requiere complementariedad porque tiene claro



Taller Microrregional
San Rafael, Chihuahua
Guarijíos
Gloria Gutiérrez Almuina, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

que de lo contrario siempre recorrerá esa autopista en solitario y con resultados de bajo o nulo impacto, por lo tanto, durante la travesía estará dispuesta a colaborar para construir distribuidores viales como puntos de concurrencia en los territorios, donde cada institución aporte sin duplicidades lo que le corresponde.

Sin embargo, el aporte de lo que a cada institución le compete no puede ser concurrente en tanto este proceso no esté impregnado de colaboración y orientado por objetivos pertinentes a las condiciones humanas, sociales, físicas, ambientales y económicas de cada región, y he aquí la importancia de la planeación participativa para el desarrollo local, a través de la cual es posible generar esas condiciones. Así, cuando la actuación institucional es concurrente y colaborativa se potencia para ser un medio que contribuye a transformar el rostro de la pobreza y marginación que aún caracterizan a los territorios rurales de México.

Pero, ¿por qué es tan complejo lograr la expresión de una concurrencia colaborativa? Entre las posibles respuestas podemos considerar las siguientes:

- Los impedimentos de carácter normativo que regulan la operación de los instrumentos institucionales por medio de programas, los cuales presentan dificultades para concretar la complementariedad de los subsidios y/o créditos para el desarrollo del campo.
- La asíncrona operación de los programas institucionales (cuando uno está iniciando, el otro está cerrando).
- La percepción de que la concurrencia desdibuja el liderazgo de cada institución, lo que impide poner al descubierto que la concurrencia lo potencia cada que la intervención conjunta y canalizada al logro de objetivos comunes genera resultados con y para la sociedad rural que reconoce y valora los liderazgos.
- La ausencia de planes para el desarrollo local construidos y asumidos por un capital social que sabe dónde está y por qué, además visualiza a dónde quiere llegar y tiene disposición para trabajar y realizar las aportaciones necesarias que contribuyan a lograr los cambios que requiere.
- El déficit de profesionales con capacidades para promover procesos de planeación participativa.
- Una participación colaborativa que está estrechamente ligada al factor humano que constituye a cada institución. Cuando las personas que ahí laboran orientan su desempeño a la satisfacción de su estatus o de múltiples intereses particulares, las decisiones están permeadas por una energía que conduce la operación institucional por caminos que desvirtúan su razón de ser, y en esas condiciones los objetivos institucionales no son los de su capital humano, por lo tanto, la institución avanza por su autopista sin aproximaciones a la meta, y si visualiza la proximidad de un distribuidor, puede evadirlo o utilizarlo para un interés particular.
- La ausencia o la no consolidación de espacios para el diálogo y la negociación, como son los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, o los señalados en la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable. Estos espacios representan a los distribuidores viales que hacen posible el encuentro institucional. Sin lugar a dudas la población y las instituciones por medio de sus representantes requieren estos espacios donde los actores del territorio: públicos, privados, de la sociedad civil y población indígena construyan acuerdos y asuman compromisos que los lleven a lograr sus objetivos comunes y específicos.

Es seguro que hay otras y tal vez mejores respuestas al porqué de los impedimentos de la concurrencia institucional, no obstante, las aquí expuestas dan cuenta de algunos aspectos que la instrumentación de la EPYGTDI ha tomado en consideración y de otros que no debe pasar por alto, porque de lo contrario el esfuerzo corre el riesgo de perder credibilidad ante las limitaciones que enfrente la población por medio de sus representantes para pactar acuerdos orientados a complementar y obtener financiamiento para las inversiones previstas en los planes microrregionales.

Si bien la EPYGTDI apunta a que la población indígena logre la autogestión y se desprenda de los resabios del paternalismo, también es relevante tener presente que éste es un proceso con horizonte de planeación a largo plazo, por lo tanto, los avances que en materia de financiamiento se logren por la concurrencia, deben orientarse a disminuir el riesgo de la frustración, el desánimo y la consecuente apatía.

En atención a lo anterior es deseable que la CDI emplace o refuerce los procesos de diálogo participativo entre los actores que deberán involucrarse en la gestión de los planes microrregionales para el desarrollo con identidad, procesos que pongan atención en cómo concretar mecanismos eficientes de cooperación entre las instituciones y a distintos niveles territoriales para que la planificación participativa se concrete en la gestión de las acciones para el desarrollo desde cada localidad.

Contextualizar la acción pública: el aporte de una política con enfoque territorial

Federico Morales Barragán[1]

Introducción

El cambio institucional puesto en marcha por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), para promover el desarrollo de los pueblos indígenas mediante un enfoque territorial, constituye un hito en la historia de este organismo. La importancia de este proceso radica en su afán explícito de contextualizar la acción pública, esto es, insertarla como un componente de la trama de relaciones que reconfiguran continuamente los territorios. La realización progresiva de dicho empeño amplía las posibilidades de eficacia de la propia acción pública.

En este artículo me ocupo de aspectos, presentes en la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (en adelante Estrategia), que a mi juicio revelan aportes clave del enfoque territorial. En primer término la delimitación de unidades territoriales de referencia, lo cual tiene que ver con el establecimiento de microrregiones; en segundo lugar, la gestión asociada de los territorios, asunto vinculado con la construcción de coaliciones para el desarrollo.

Microrregiones como unidad básica de la acción pública

Pareciera una verdad de Perogrullo, pero merece subrayarse: no hay acción humana que ocurra fuera de los territorios, por ello las características de éstos revelan la naturaleza y evolución de las relaciones humanas que los reconfiguran continuamente. Esta constatación y sus implicaciones están claramente ausentes en el enfoque convencional que ha sustentado el diseño de las políticas en México y tiene un carácter sectorial. De la proposición inicial se desprende la necesidad de establecer con precisión las unidades



Taller Microrregional Jesús María, Nayarit. Mesa de huicholes. José Luis Garay López, 2010. Fototeca Nacho López, CDI.

[1] Investigador del Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, PROIMMSE-IIA-UNAM. Colaborador de la CDI en la formación del personal de las delegaciones y CCDI. jfmoralesb@gmail.com

territoriales básicas que constituyen el ámbito donde la acción pública pretende enraizarse. Uno de los méritos de la Estrategia consiste en establecer demarcaciones construidas mediante una perspectiva multidimensional (aquí no considero necesario reproducir exhaustivamente las variables incluidas), lo cual se expresa en la delimitación de microrregiones. Merece destacarse que las dimensiones en cuestión incluyen aspectos de distinta naturaleza: atributos de la población que no cambian, como su lengua de origen, su adscripción por categoría étnica, ciertas condiciones fisiográficas, o la historia compartida por sus habitantes; además, son incluidos recursos o situaciones susceptibles de transformación, entre ellos, haberes tangibles como las redes de caminos o indicadores de calidad de vida como el índice de desarrollo humano, y también elementos que expresan grados de vinculación, sean éstos por ejemplo de índole comercial o cultural, situaciones modificables. En todo caso lo destacable en la definición de las microrregiones es que recuperan rasgos de la diversidad que constituye todo territorio y que a la vez dan cohesión o sentido de unicidad al mismo. Se trascienden los convencionales criterios de división político administrativa, o de regionalización mediante atributos de la población que normalmente ignoran elementos relacionales que son fundamentales, pues revelan rasgos de la dinámica social vigente en cualquier lugar.

En la medida que la acción pública está inserta en un referente territorial así definido, se establecen condiciones necesarias para superar la tradicional desarticulación de las políticas concebidas de manera sectorial. Sentadas estas bases, el reto consiste en fortalecer la cohesión territorial de las microrregiones. Lo anterior me lleva a dos consideraciones adicionales: una se refiere a la construcción de planes de desarrollo cuyos componentes se complementen y generen efectos sinérgicos en las microrregiones, lo cual entraña la negociación de intereses entre múltiples actores, tema de la siguiente sección y por tanto aquí sólo señalo un problema clave que consiste en el reto de articular mediante una lógica territorial la oferta institucional de índole sectorial. La segunda corresponde al registro y seguimiento de la acción pública en las distintas microrregiones, actividad que vincula la fase de planeación con la de seguimiento y evaluación.

De los diferentes aspectos que estas fases contemplan, aquí sólo me ocupo de la trascendencia que tiene fortalecer las capacidades de la población local para generar y procesar información. No me refiero a los consabidos talleres de diagnóstico dedicados a identificar problemas y jerarquizarlos, ni a las acciones de contraloría social, hago mención de la importancia de formar, como dijera Yosu Rodríguez Aldabe, colega del Centro GEO, «captadores de señales», es decir, habitantes de las microrregiones capacitados para recabar información mínima que permita dar cuenta de cambios significativos en ellas. Se trata pues de generar indicadores que brinden un panorama confiable de la evolución continua de las microrregiones.

Esta sugerencia que puede incluirse como parte de las tareas del observatorio estadístico contemplado en la Estrategia, me parece congruente con la referida a la formación de promotores comunitarios para la gestión y seguimiento de proyectos sociales y de emprendedores comunitarios para impulsar proyectos productivos. En ambos casos se persigue fortalecer la cohesión de las microrregiones desarrollando capacidades específicas en algunos de sus habitantes.

Coaliciones para el desarrollo: una forma de propiciar la gestión asociada de los territorios

La Estrategia postula con claridad la necesidad de establecer coaliciones para el desarrollo de las microrregiones. Ello supone el diálogo y entendimiento entre representantes de la administración pública en sus distintos órdenes, miembros de las llamadas instancias de apoyo

[2] Yosu Rodríguez Aldabe ha formulado esta propuesta que actualmente se concreta en un programa de formación de monitores territoriales vinculados, aunque se pretende no de manera exclusiva, con la Coordinación de Corredores Biológicos y Recursos Naturales de CONABIO en el estado de Chiapas.



Mujeres nahuas
Tenango de Doria, Hidalgo
Autor no Identificado, 1982
Fototeca Nacho López, CDI

como universidades, organizaciones civiles y agencias nacionales e internacionales y los actores locales que comprenden a la población indígena y no indígena y las organizaciones de productores o de otra índole.

La construcción de estas coaliciones pone de relieve que el desarrollo no sólo es un asunto técnico sino también político, pues exige negociaciones múltiples y permanentes para conciliar intereses. Esta multiplicidad de negociaciones opera en distintos ámbitos, aunque su agenda en última instancia está definida por lo que a mi juicio es el desafío fundamental presentado en la sección precedente: articular mediante una lógica territorial la oferta institucional de índole sectorial para propiciar efectos sinérgicos en las microrregiones.

Las rutinas institucionales, esto es, la disposición a operar de cierta manera y no dar cabida a otra opción, representan una barrera que es necesario reconocer para encarar de mejor forma este desafío. Bien podemos decir que actualmente coexisten al interior de la CDI dos orientaciones, la que ha regido la vida del organismo por décadas y la emergente que se plasma en la Estrategia. Este es un primer ámbito de negociación. Otro se manifiesta en el debate intergubernamental, donde la CDI tiene como reto mostrar evidencias de los logros alcanzados por la instrumentación de la Estrategia. La negociación es ardua porque todo el diseño institucional de las políticas tiene un sustento sectorial. También existe en lo general un tercer ámbito donde la resistencia al cambio se encuentra del lado de la población. El clientelismo gremial, otra expresión de la prevalencia del enfoque sectorial, es una práctica cotidiana que es necesario trascender. Convencer en cada uno de los ámbitos señalados de los méritos de la Estrategia sin duda requiere una estrategia que oriente el proceso de negociación.

Independientemente de las variantes que existan en los procesos recién señalados, considero que el eje articulador de las mismas, desde la orientación general que emana de la Estrategia, radica en procurar que la acción pública propicie efectos sinérgicos en las micro-



Taller Microrregional, Jesús María, Nayarit
Mesa de huicholes
José Luis Garay López, 2010
Fototeca Nacho López, CDI.

rregiones. Esta proposición constituye un criterio rector para la formulación de los planes microrregionales. Al mismo tiempo, los criterios considerados para el establecimiento de éstas y la información del panorama que continuamente se generen de ellas permite ubicar la incidencia de la acción pública en los rasgos constitutivos de las propias microrregiones, y valorar en qué medida se van dando tales efectos sinérgicos con el afán de impulsar su desarrollo.

Para terminar esta sección expreso una consideración adicional muchas veces ignorada en los procesos de negociación entre actores. La mirada que tenga cada uno de ellos de los diversos problemas está fuertemente condicionada por la escala donde realizan su quehacer. Un mismo problema puede verse de distinta forma si la aproximación es de mayor detalle, escala microrregional, o de menor detalle, proporción referida, por ejemplo, a una entidad federativa. En consecuencia siempre resulta útil para favorecer el diálogo y el consenso para hacer explícita la escala desde donde cada actor aborda el problema.

Concluyo, bienvenido sea este esfuerzo de cambio institucional impulsado por la CDI que sin duda contribuirá a despejar las reservas, que lamentablemente aún existen, en torno a la pertinencia de impulsar el desarrollo mediante un enfoque territorial.

Escenarios institucionales de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPyGTDI)

Francisco Noriega Arjona[1]



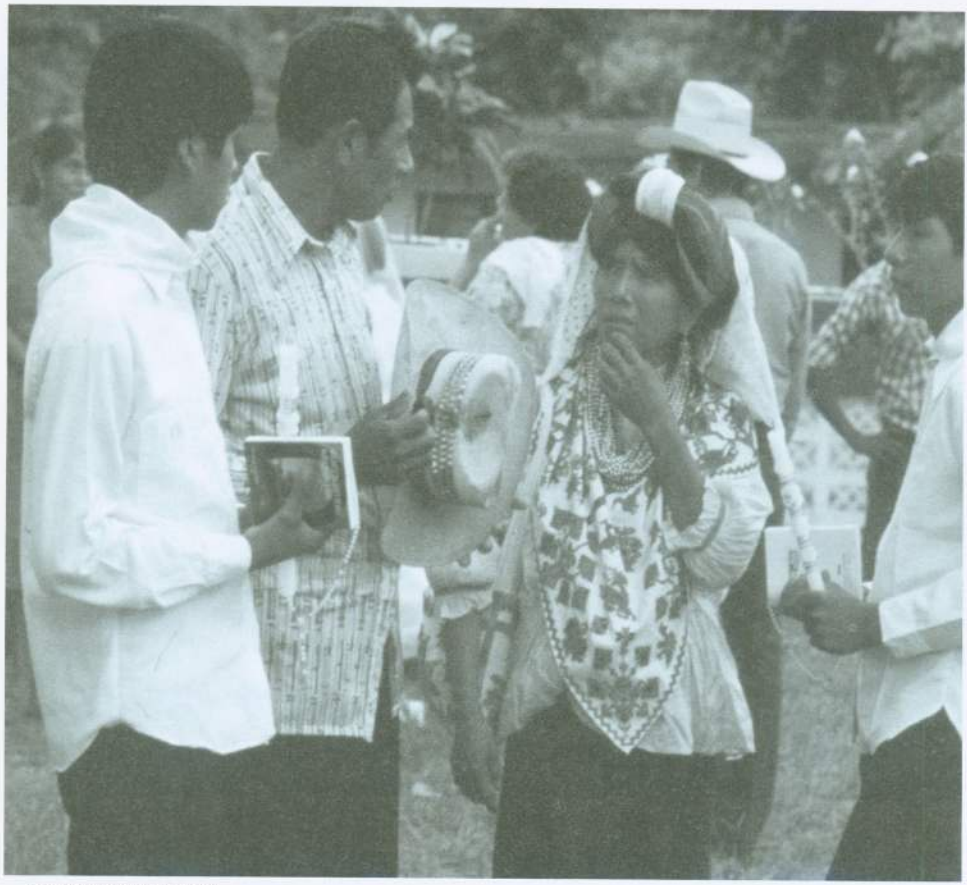
Nahuas
Mapotla, Axtla de Terrazas, San Luis Potosí
Roberto Martínez Ruiz, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Para ninguno de nosotros –los funcionarios de la CDI– que tenemos, mediante la EPyGTDI, la oportunidad de impulsar la creación de un modelo de trabajo institucional más cercano a la gente indígena, es una sorpresa la actual circunstancia de competencia interna a la que la EPyGTDI está sometida.

La EPyGTDI compite todos los días por ganar un lugar dentro del quehacer institucional. A su favor juegan varios factores, destacan los siguientes:La voluntad y tenacidad del equipo directivo nacional. La fortaleza alcanzada mediante la construcción y reconstrucción del modelo metodológico, ordenando procesos, generando manuales.

- Haber involucrado a la estructura territorial, principalmente a los CCDI, en todas estas etapas.

[1] Delegado estatal de la CDI en San Luis Potosí



Hombres y mujeres teenek
Tampamolón Corona, San Luis Potosí
Pedro Hiriart, 1987
Fototeca Nacho López, CDI.

- Aun cuando su cobertura es incipiente, ha generado un reencuentro de la institución con la población indígena, que ha aportado una nueva manera de ver las necesidades y las posibles soluciones.
- De manera fundamental aporta una nueva relación con los pueblos indígenas al enfocarse en un sujeto de atención diferente: la comunidad indígena.
- Introduce a la institución en una visión a futuro y del quehacer institucional en el tiempo, que va mucho más allá del ejercicio fiscal.

Sin embargo, en contra de la EPyGTDI juegan diversos factores –muy poderosos– ya que en su mayoría son estructurales y cotidianos:

- Compite por hacerse de un lugar contra casi 20 programas institucionales, cada uno de ellos con alta relevancia porque están enfocados en atender necesidades y demandas urgentes de la población indígena que vive en condiciones de marginación y pobreza.

- Por supuesto que dentro de esos 20 programas existen diferencias por pesos específicos –no es broma el dicho de los "delegados del PIBAI"– más todos se unen en términos de contener o significar responsabilidades administrativas que demandan atención prioritaria.
- Ante cada uno de los programas institucionales la EPYGTDI se presenta bajo la cara de un proyecto específico y aislado y como tal debe cumplir primero las Reglas de Operación de cada caso, generando el efecto de ser más relevantes las reglas (El Programa) que el origen o lugar que ocupa dentro de un plan de desarrollo (La EPyGTDI). En otras palabras, cada vez que un proyecto específico encuentra financiamiento en los programas de la CDI, la EPYGTDI se subordina al programa institucional.

Esta subordinación estructural debilita y diluye tanto el esfuerzo metodológico de la EPYGTDI como a la comunidad indígena. Y no se resuelve con el hecho de etiquetar una bolsa de recursos para microrregiones dentro de cada programa. Esta subordinación coloca al proyecto específico como el eje de la planeación, y parece más relevante obtener recursos financieros que la calidad de los mismos, entonces cerramos el círculo institucional; una vez financiado un proyecto por la CDI es prioritaria la atención operativa-administrativa del mismo.

Si tomo como base lo anterior –simplificado y superficial– puedo esbozar tres escenarios posibles:

Escenario 1: "Todo tiempo pasado fue mejor"

En este escenario nada cambia, cuando menos no cualitativamente. La CDI podrá ampliar la cobertura de las microrregiones, abarcando cada vez más zonas, pero atendiendo exclusivamente aquello que pueda convertirse en un proyecto apto para los programas institucionales.

Al ampliar el número de microrregiones habrá que ampliar las bolsas etiquetadas de recursos de cada programa. Hablamos de cantidad.

Hacemos como que hacemos: atendemos los planes de desarrollo, financiando o gestionando algunos de sus proyectos específicos. Teniendo como interlocutor a las mujeres del grupo del POPMI en lugar de la comunidad indígena donde habitan, por citar un ejemplo.

La EPyGTDI es una tarea compartida, además de otras, con una parte de la estructura institucional.En este escenario la EPyGTDI crece en volumen y cantidad, decrece en el cumplimiento del mandato constitucional que reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

Escenario 2: "Los inconformes reformamos el presente"

En este escenario se viabiliza la creación de un nuevo programa institucional que otorgue un techo financiero a cada microrregión para el financiamiento del Plan de Desarrollo.

La EPyGTDI ya no se subordina a los programas, compite palmo a palmo, buscando un lugar prioritario dentro del entorno institucional. La generación de proyectos es relevante como mecanismo de concreción de alternativas a la problemática, pero no es el eje de la planeación.Se genera o adapta la estructura institucional para que la EPyGTDI sea una función o tarea específica de una parte de la estructura. Tendencia a la sectorización.

Los programas institucionales podrán continuar como tales, conservando o no sus "bolsas etiquetadas" para las microrregiones.

Con estos elementos la EPyGTDI crece en volumen y cantidad, también en capacidad y calidad mediante la especialización de áreas con responsabilidades específicas. Este escenario contiene la simiente de una nueva relación con los pueblos indígenas.

Escenario 3: "Le apostamos al sueño"

En este escenario visualizamos a la CDI como una imagen espejo del apartado B del artículo 2° constitucional con sustento en la EPyGTDI impulsada o proyectada por el interlocutor institucional denominado comunidad

indígena. Aquí, la EPyGTDI dejó de subordinarse a los programas institucionales y también dejó de competir con ellos para colocarse en la prioridad de la estructura institucional en sus diferentes aspectos: programáticos, presupuestales, administrativos, etcétera.

Es "El Programa" y como consecuencia de ello, tanto la Unidad de Concertación como la Coordinación de Desarrollo Indígena se reestructuran de fondo, e impactan con ello a las Delegaciones Estatales y a los CCDI.

El financiamiento a los planes de desarrollo es tan relevante como el fortalecimiento de capacidades de la comunidad indígena en sus diferentes facetas. Se consolida la transferencia a los pueblos y comunidades indígenas de las funciones de planeación, gestión y promoción del desarrollo.

En este escenario apostamos al abandonar las tareas de atención a la marginación y pobreza como ejes del sustento institucional, tareas que son un campo seguro de acción, un área de confort institucional, y proponerse como objetivo el fortalecimiento de los sujetos sociales propios de los pueblos indígenas.

Conclusión

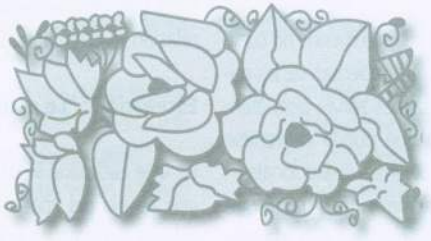
La EPyGTDI es altamente congruente con diversos elementos contenidos en la Ley de Creación de la CDI y en el Estatuto Orgánico, resumo: surge del área de Planeación con contenidos de investigación y planeación participativa y orienta, esperemos que determine, las funciones de las áreas de Concertación Interinstitucional y de Fomento al Desarrollo Indígena.

La EPyGTDI es un éxito rotundo debido a que es posible, a través de ella, vislumbrar diferentes escenarios de futuro institucional; les tocará a los expertos desarrollarlos e implementarlos. Contiene la semilla para la convivencia de los procesos de participación social y los procesos de consulta indígena.

Aunque su cobertura es todavía limitada, allí donde sí está presente, viabiliza –materializa– el cumplimiento de la Reforma Constitucional en Derechos Indígenas del año 2001 y de la Ley de Creación de la CDI del año 2003.

Quiero recordar a don Carlos Tello Macías, ex director general del INI, cuando en 1995, después del Movimiento Zapatista de 1994, nos planteaba en su texto "La nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas" primero la reforma constitucional, a partir de ésta la reforma institucional y finalmente la reforma programática.

Han transcurrido 17 años desde entonces, en ese lapso se han construido diferentes elementos y fortalezas que en aquellos tiempos no se alcanzaban a vislumbrar y hoy contribuyen a perfilar nuevas alternativas para los pueblos indígenas, este texto trata solamente de una de ellas: la Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con Identidad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.



La pobreza en el mundo indígena y la eminente y necesaria atención estratégica

Javier de Jesús Zepeda Constantino[1]

Napité es una localidad del municipio de San Cristóbal de Las Casas y comparte, con el resto de las 6,251 comunidades indígenas que existen en el estado de Chiapas, su diversidad geográfica y sociocultural y un alto grado de marginalidad. La problemática que padecen tiene que ver con una economía de subsistencia que deriva en su pobreza extrema, con la dispersión en sus asentamientos y la escasez de medios y vías de comunicación hacia y entre las localidades, con la carencia de los satisfactores básicos de atención a la salud, con la falta de participación de los individuos y colectividades en los beneficios de una vida cultural incluyente, formativa o educativa y con los procesos de toma de decisiones en los espacios públicos.

Napité se encuentra aislada de su misma municipalidad, viven en ella unos 600 indígenas tsotsiles y está rodeada de otros municipios indígenas: Amatenango del Valle, Chanal y Huixtán. Se puede llegar a ella por dos vías, sin embargo, la más utilizada es un camino de terracería que desemboca, después de 7 kilómetros y dos horas de recorrido, a la Carretera Internacional.

Hace treinta años conocí esta localidad. El año pasado la visité y tuve la sensación de que el tiempo se había detenido, todo seguía igual. Poco después tuve contacto con un grupo representativo de la localidad, solicitaban al gobierno el arreglo de su camino. Ya contaban con su expediente completo –sabrá Dios después de cuantos trámites– pero tenían que enfrentar una de las partes más difíciles de su gestión: la asignación de recursos financieros para su realización. No abundaré mucho, basta señalar que se hicieron los procedimientos correspondientes y se obtuvo la autorización de los recursos federales mezclados con los municipales, la cual se dio en



Mujer tzotzil
San Andrés Duraznal, y Simojovel, Chiapas
Teúl Moyrón, 2006
Fototeca Nacho López, CDI

[1] Delegado estatal de la CDI en Chiapas.

una de las muchas visitas y reuniones de trabajo en las oficinas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en la ciudad de México. Respecto al tema, hay una experiencia digna de relatar. Al salir de las oficinas de la CDI abordé un taxi, debía cruzar media ciudad para entrevistarme con un estimado amigo. Estaba de buen ánimo luego de haber obtenido la autorización de los recursos para el inicio de los trabajos del camino a Napité, lo cual me daba la paciencia necesaria para soportar el trayecto y el tráfico de esta ciudad y dispuesto al sacrificio del tiempo requerido. Me tocó un taxista de esos que de inmediato hacen plática, observador y extrovertido, y quien no dudó en manifestar su inquietud del porqué había una oficina especial para la atención de los indígenas. Lo hizo en un tono de reclamo, casi diciendo que por qué no había una similar que atendiera a los taxistas; ellos son en su mayoría analíticos y críticos, tienen una percepción práctica de temas cotidianos, punto suficiente para explicarle la importancia y la necesidad de atender el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país. Comencé a explicar pormenores, trámites y gestiones que se habían realizado en referencia a lo que apenas se había logrado para la localidad chiapaneca. En su sentido práctico de tomar la delantera, el señor conductor aceptó mi opinión y enfoque y en la cúspide de la conversación me comentó que tenía un vecino-compadre de Chiapas, un hombre muy capaz que había logrado salir de su comunidad, prepararse y trabajar como profesionista, y lo admiraba porque salió adelante a pesar de ser indígena de un pueblo muy pobre como el que yo le había comentado. Tenía conocimiento de que en esas comunidades la pobreza era un problema serio y aunque él personalmente no conocía el lugar (el año pasado su compadre lo había invitado a visitarlo, sin embargo, por cuestión de trabajo solamente su mamá pudo acudir a la invitación). Para mi sorpresa y asombro, el taxista me dijo entonces que el pueblo de su compadre se llamaba "Nepité". Entonces le comenté que las gestiones de las que le había platicado se referían al mismo pueblo, pero que se llamaba Napité. El taxista fue entonces el que me miró asombrado por el retrovisor, no podía creer la coincidencia. Llegando casi a mi destino le di todos los datos y le supliqué informara a su vecino-compadre en relación al inicio de los trabajos del camino. A los pocos días recibí telegrama del compadre para agradecer la gestión y ponerse a las órdenes para coadyuvar en el propósito.

Esta experiencia de vida consolida el propósito de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad y me queda muy claro que sigue siendo necesaria una política integral para atender los problemas de marginación y pobreza en los pueblos y comunidades indígenas de este país, se requiere del apoyo no sólo subsidiario, sino también del solidario para lograrlo. Y sostengo esto, ya que esta crónica puede repetirse en infinidad de lugares donde se requiere la aplicación de dichos principios. Hablar de la pobreza puede ser un tema tan sencillo, como describir los parámetros estadísticos de los últimos años, y a la vez tan complejo, como analizar a profundidad los sistemas o modelos económicos, las políticas públicas, los resultados macro-económicos y micro-económicos; haciendo énfasis en lo social, en lo político y, por supuesto, en el componente histórico, del cual sería imposible abstraernos. Estos temas necesariamente quedan circunscritos para los expertos en cada uno de esos rubros, de igual manera, que lograr la justificación de la aplicación de recursos "extraordinarios" en las zonas más necesitadas, como con cierta regularidad se hace. Uno de los primeros asuntos a tratar es la insuficiencia de inversiones públicas como medio para resolver los problemas de pobreza en el campo mexicano, especialmente en los pueblos y comunidades indígenas, en donde aún los indicadores nos dicen que el problema es más agudo.

Es necesario tomar en cuenta al menos tres posibles situaciones: la primera, relativa a subsanar dichos rezagos mediante la aplicación indiscriminada de recursos, caracterizada por la improvisación, presa de la demagogia, impregnada de ineficiencia. Hay en el colectivo



Niñas y mujeres chuj despulpando café
Tziscao, La Trinitaria, Chiapas
Lorenzo Armendáriz, 1987
Fototeca Nacho López, CDI.

infinidad de ejemplos que permiten ilustrarla. Recurriría a la muy antigua anécdota de la promesa del puente en aquel lugar en donde no había río y consecuentemente para hacer el puente se acabó prometiendo el río. Es el punto donde cabe ver la diferencia entre el crecimiento y el desarrollo. En la forma más elemental de verlos entenderé como crecimiento el simple aumento numérico de las cosas, en tanto que para comprender el desarrollo nos vemos en la necesidad de pensar no solamente en el aumento, sino que tenemos que visualizar la especialización, la optimización y la organización.

La segunda situación la describiría con lo que ocurre en las políticas públicas, refiriéndome a aquellos programas o proyectos que de alguna forma han mostrado cierta eficiencia, pero no necesariamente capacidad y asertividad; por lo general, se les refuerza o se les sostiene, y en el mejor de los casos, se les aumenta la inversión, todo esto, esperando que se generen condiciones de mejora para las comunidades. Como se ha visto, no necesariamente ha significado desarrollo, más bien, ha generado áreas de confort debido a la obtención de subsidios con beneficios parciales y muy temporalizados y, hasta en algunos casos, problemas de carácter político al haber llegado a considerar tales estrategias como derechos estrictamente formales en su contenido material y/o económico.

Finalmente, la última situación a considerar es el "desarrollo", que se sobrepone a las deficiencias de los dos primeros: no hay una improvisación coyuntural, ni tampoco se ubica netamente en el hacer crecer los recursos aplicados. Necesariamente se requiere de tiempos para la reflexión, análisis, construcción de acuerdos, búsqueda de las mejores opciones, valoración de las posibilidades reales y efectivas de realización, determinación de los potenciales efectivos, visualización colectiva del futuro que se pretende construir, determinación de cada una de las actividades y reparto de responsabilidades, establecimiento de rutas, metas, parámetros de medición, control y evaluación. Toda una serie de procedimientos y metodologías que permitan construir desde el imaginario

individual hacia lo colectivo, apoyado en la experiencia histórica, en las estadísticas, en los presupuestos gubernamentales. A partir de esta perspectiva la CDI implementó la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI).

El tiempo nos ha enseñado que no hay método universal, una panacea o una solución mágica a los problemas de pobreza en el mundo, principalmente de la población indígena. Y para estar en posibilidad de encontrar alternativas donde los pueblos indígenas sean conductores, gestores y operadores de su propio desarrollo, necesariamente se requiere ubicarnos en la realidad que se pretende transformar. Únicamente estando ahí es como comprenderemos los problemas en su dimensión real, conociendo el territorio es como sabremos cuáles son sus potenciales naturales, y sólo ahí es donde tendremos oportunidad de encontrar las vocaciones y talentos.

Entre las iniciativas, destaca la que planteó la academia hace más de cuarenta años: la "planeación democrática del desarrollo". En aquel entonces se proyectaba la "inversión de la pirámide de toma de decisiones", algo nada fácil en un régimen presidencialista caracterizado exactamente por lo contrario; el desarrollo, los métodos y los apoyos eran los que a nivel central se consideraban como los más adecuados, modernos y convenientes. Y así se construyeron grandes proyectos centralizados que no tuvieron impacto en el desarrollo, por ejemplo, y a manera de remembranza, el plan de la Chontalpa en Tabasco.

Uno de los aciertos meritorios que tiene la EPYGTDI es recuperar la historia y experiencia de vida y de trabajo que en los territorios indígenas han tenido, en una primera instancia, el Instituto Nacional Indigenista (INI) y, posteriormente, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Justamente en el cambio institucional se da el cambio de una de las políticas públicas más necesarias del Estado Mexicano: se pasa del indigenismo proteccionista, con matiz integrador y occidentalizado a una política indígena, que parte del respeto y procuración de justicia a los pueblos indígenas, a sus tradiciones, a su propia cosmovisión, a sus esquemas de organización, y que busca su auténtico desarrollo, es decir, no únicamente a quedarnos en la búsqueda de resarcir las injusticias sociales y aplicar estrategias compensatorias por medio de abrir la llave al flujo de recursos financieros, sino que los pueblos indígenas sean conductores, gestores y operadores de su propio desarrollo con identidad. Para llegar a ello deben confluir por lo menos dos voluntades: en primer lugar la de los pueblos indígenas para que con energía y convicción recuperen y asuman la conducción de su propio desarrollo, y la de la CDI, para que acompañe y oriente a la población indígena, de manera respetuosa de la diferencia y la diversidad de los pueblos, en la construcción y apropiación del proceso de planeación de su desarrollo de manera activa y consciente, congruente con su propia identidad, y a largo plazo; con la certeza de que cada paso que se vaya dando es firme hacia ese proyecto que el imaginario colectivo está deseando, y a partir de ahí, se irán perfilando las aspiraciones de muchas comunidades, que como Napité, han vivido en el olvido y de muchas otras tantas que incluso han llegado a la desesperanza.

En Chiapas, la conformación de microrregiones, la organización colectiva comunitaria y microrregional, son acciones que permiten no sólo visualizar cómo integrar políticas de desarrollo, sino también la conformación de territorio. Contra el tiempo y contra la falta de memoria, tal vez hasta de voluntad, se han elaborado los respectivos documentos de aplicación universal, los planes de desarrollo que en breve tiempo deberán convertirse en documentos rectores para cualquier entidad que desee participar en estas microrregiones. Pero hay algo más valioso: los conceptos, las ideas y los planes siempre los podremos encontrar en la memoria colectiva de estas comunidades, que con mucha dedicación han repasado su historia, sus experiencias –positivas y negativas–, sus aspiraciones, sus anhelos, sus sueños; que han discutido y acordado cómo habrán de desarrollarse y cómo harán para conservar su identidad.



Danzantes nahuas
Acatlán, Guerrero
Guillermo Aldana, 2008
Fototeca Nacho López, CDI

La experiencia de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPYGTDI) en el Sur de Durango

Eloy Rodríguez Luis[1]



Al sur del estado de Durango se encuentra una región en la que cohabitan y comparten el mundo[2] al menos tres pueblos claramente identificados: oda'm, wixarika y náhuatl[3], quienes, a su vez, le confieren a esa unidad fisiográfica un sentido cosmogónico propio y único. Esta interrelación históricamente conformada no sólo deriva de las expresiones culturales respectivas, sino que ha estado acompañada invariablemente de diversas tensiones sociales.

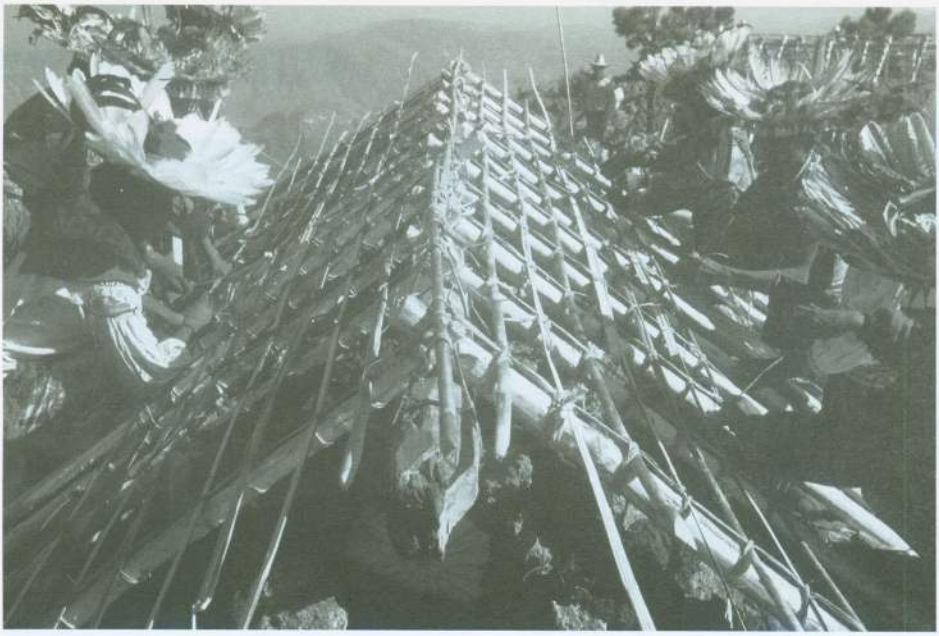
Conocida como la región de las quebradas del sur de Durango, está conformada por cuatro comunidades agrarias[4]; con un total de 103 015 hectáreas.

> Zona de quebradas y laderas, con una topografía muy accidentada, predominando las pendientes del 31 al 50 por ciento; aunque no son pocos los terrenos que llegan a rebasar el 60 por ciento [...] la superficie se sitúa geográficamente sobre la vertiente del Pacífico y la red pluvial drena la porción central de la sierra madre occidental, en su tramo denominado sierra de los huicholes.[5]

[1] Director del CCDI San Antonio de Padua.
[2] En términos de sus respectivas cosmovisiones.
[3] Existe la costumbre ajena de nombrarlos tepehuanos, huicholes y mexicaneros o poblanos refiriéndose a ellos desde un nivel de dominación, aparentemente superior o incluso despectivo, mutilando, el significado auténtico de sus respectivas culturas.
[4] San Lucas de Jalpa 33 456, Huazamota 27 439, San Antonio 23 332 y San Pedro Xícoras con 18 788 hectáreas.
[5] Modelo de Atención Diferenciada (MAD) 2012 CDI-CCDI San Antonio de Padua.



Familia huichola durante una peregrinación a Te´akata, comunidad Tuapurie, Mezquitic, Jalisco.
Johannes Neurath, 1995
Fototeca Nacho López, CDI.



Grupo de jicareros colaborando en la construcción
de un templo xiriki,
César Ramírez, 1993
Fototeca Nacho López, CDI.

No obstante, más allá de las características propias de la zona, de cada comunidad y de las culturas que ahí convergen, las condiciones sociales en las que se desenvuelven son similares en virtud del sistema social predominante.

Entre las constantes sociales con respuestas en diversos sentidos y relativamente aplicables pero no necesariamente favorables[6], se encuentran las condiciones de empleo, vivienda, educación, cultura, salud, comunicación, producción agropecuaria, agrarias y recursos naturales por mencionar las más sobresalientes.

Se debe señalar que este escenario no es exclusivo de esta región, queda compartido en mayor o menor grado por otros pueblos.

En este artículo se pondrá atención en el pueblo wixarika, el cual se ha posicionado tradicionalmente en el territorio que ahora abarca zonas de los estados de Jalisco, Zacatecas, Nayarit y Durango, y para ser más precisos, en la población Wixarika del sur de Durango, que según los últimos datos del INEGI es de 1693 personas, 828 hombres y 865 mujeres, una de las regiones de cobertura del CCDI San Antonio de Padua[7], Mezquital, Durango.

La microrregión

La Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPyGTDI) tiene como premisas fundamentales promover el crecimiento a partir de la articulación de actores en determinada región y crear

[6] Identificando cuando menos tres tipos; la institucional, del capital privado y la que aplica la población misma para satisfacer las necesidades cotidianas y más necesarias. Favorable en el sentido de una respuesta adecuada, posible y deseable a las condiciones en que cada pueblo se encuentra y sobre todo sea compatible con su identidad y su cultura.

[7] El Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena (CCDI) es uno de los cuatro que atienden en el municipio de Mezquital, Durango y está ubicado al sur del estado en los límites con Nayarit, Zacatecas y Jalisco.

consensos aplicando una metodología de consulta y sistematización de información, cuya base es la visión o visiones de los habitantes de dicha región en la que la CDI apoya las decisiones de las comunidades de modo que se cumpla el objetivo de la (EPyGTDI)[8].

En congruencia con lo anterior, en esta región se inició el primer taller de sensibilización, el 30 de mayo del 2011, en el que se sentaron las bases en acuerdo con las autoridades civiles, gobernadores tradicionales, representantes comunitarios y líderes de opinión de las localidades de El Potrero, Chimaltita, La Estancia, Fortines, Brasiles, Puerto de Guamúchil, Bancos de Calitique y Las Pilas.

Conviene señalar los puntos que parecen más relevantes en este proceso.

Por ejemplo, para algunos líderes, esta propuesta se trataba de un ejercicio más para integrar ciertas demandas añejas. Sin embargo, en el proceso de los tres talleres comunitarios realizados en las localidades de Brasiles, Bancos de Calitique y San Antonio de Padua, fueron aclarándose las dudas[9] y conformándose acuerdos precisos en los que la población asumía los resultados de los trabajos, sobre todo porque los ejercicios de análisis de la matriz de doble entrada[10] y su consecución, permitía no sólo aclarar sino convenir, entre los asistentes, la razón de ser de la priorización e integración de cada una de las propuestas.

El punto de partida fue el que ellos mismos establecieron en su visión de futuro:

> Ser comunidades indígenas en las cuales se respeta nuestro derecho y donde los hogares cuentan con servicios de agua, luz y drenaje de calidad, además seguimos conservando tradiciones culturales como la danza, música y elaboración de artesanías, en nuestras comunidades, la gente tiene un empleo seguro y conjuntamente se cuida y protege el medio ambiente[11].

Este punto es de vital importancia para el sustento del Plan de Desarrollo Microrregional Wixarikas de Durango, en tanto que ofrece una visión de conjunto y primer resultado de consenso entre autoridades locales y los representantes comunitarios.

Un hecho que dio fluidez al proceso fue la identificación, entre las ocho localidades[12] en el terreno, de la participación conjunta reconociéndose como integrantes activos de la que denominaron unánimemente "La microrregión Wixarikas de Durango"[13] y por otra parte con estas localidades se encuadra "la escala territorial pertinente de intervención". [14]

[8] Apoyar a la población indígena para que asuma el proceso de planeación de su desarrollo de manera activa y consciente, congruente con su propia identidad, en un horizonte a largo plazo en el que se defina su visión de futuro y las acciones estratégicas en orden de prioridad y que asuma la actitud para gestionar, participar en la ejecución y dar seguimiento a dichas acciones. EPyGTDI CDI 2011.

[9] La metodología de la integración de diagnósticos no como fin, sino como herramienta base con la que se alimentaría el plan y sobre todo sustentar las propuestas que en un momento dado se expusieran por parte de los representantes comunitarios y autoridades.

[10] Consiste en la confrontación entre las propuestas por eje de análisis y mediante asignación de importancia; de cada una de éstas deriva una priorización determinada. Consúltese la metodología de la EPyGTDI de la CDI, 2011.

[11] Plan de Desarrollo Microrregional Wixarikas de Durango, 2012, p. 4.

[12] Que son las más relevantes dado que existen caseríos tales como Las Guásimas, o localidades en las que existe presencia wixarika como San Antonio de Padua, Huazamota, entre otras, sin que reste representatividad.

[13] Es necesario mencionar que en los años previos al 2011 predominaba la idea de que sólo eran seis localidades wixarikas, ello incluye por supuesto la premisa de ciertas organizaciones indígenas, quienes limitaban no sólo el reconocimiento, sino la participación de Chimaltita y La Estancia, con el argumento de que estaban integradas a la localidad de El Potrero y en este ejercicio dichas localidades pidieron se les reconociera sin menoscabo de su pertenencia cultural al patio ceremonial de El Potrero sin que esta última se opusiera.

[14] Bouchier T Josyane. Reflexiones en torno al Desarrollo Local / Regional: Una forma diferente de pensar el desarrollo. Una forma diferente de hacer desarrollo, junio-julio 2011, p. 5.

La propuesta

En la etapa del taller microrregional se vieron en la necesidad de hacer adecuaciones al calendario originalmente acordado, esto resultó importante porque dejó ver la dimensión de su calendario anual, pues julio es parte del ciclo de trabajo en el coamil[15] y debía aprovecharse el tiempo ante la amenaza de poca lluvia, de modo que la continuación del proceso de planeación requería respetar dichos tiempos.

El compromiso de autoridades y representantes fue continuar con los trabajos y de dicho taller derivó lo siguiente:

- Identificación de problemas y potenciales microrregionales comunes.
- Identificación de soluciones o aprovechamientos microrregionales comunes.
- Acuerdos para dar continuidad al proceso de planeación y gestión del desarrollo territorial.
- Información complementaria para integrar el documento de Diagnóstico Microrregional.

En ella se vierten los contenidos de las líneas siguientes:

- Infraestructura: electrificación, caminos, sistemas de agua potable eficientes.
- Educación: recuperación de la lengua materna y mejores servicios educativos.
- Cultura: fortalecimiento de la cultura wixarika, costumbres, respeto a los lugares sagrados y la medicina tradicional.
- Economía: reactivación de la producción agropecuaria y artesanal con adecuación tecnológica, capacitación y asesoría.
- Derechos: difusión, capacitación y respeto a éstos en todos los ámbitos de vida.
- Medio ambiente: medidas de conservación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

[15] Coamil: es el área de terreno en la que se realiza la siembra de temporal, usualmente maíz, bajo el sistema de roza tumba y quema.

Oportunidades

El proceso de la integración de propuestas deja al descubierto el principio de la intervención mediante la planeación territorial.

A decir de algunos representantes, son dos puntos que a los participantes les llama la atención y cobran relevancia: la integración de un plan de desarrollo regional a partir de las propuestas con, de y para las comunidades indígenas en un documento que recoge las propuestas directas de ellas. En segundo lugar, que la idea de integrar una instancia de gestión otorga la posibilidad de aprovechar las capacidades e iniciativas expuestas a lo largo del proceso. En este punto señalan que los nuevos representantes, a los cuales se les otorgó la voz y que no habían participado, junto con su capacidad de propuesta, tuvieron la posibilidad real de decidir, en nombre de su comunidad y respaldados por ésta, y señalar expectativas que iban más allá de lo que siempre opinaban algunos líderes tradicionales.[16]

El 25 de abril de 2012 fue constituida la instancia de gestión,[17] en ella se consolidó la iniciativa de coordi-

[16] De hecho, esta posibilidad causó que ciertos líderes decanos vieran trastocado su propio liderazgo durante el proceso, lo cual dio también origen a que por voz de algunos de ellos, se creara cierta suspicacia de la confiabilidad del plan, otros más lograron identificar la perspectiva sumándose, sin embargo, no sólo el plan, sino los resultados fueron creando la necesidad entre los participantes de integrar a más autoridades y representantes.

[17] Constituida por autoridades de las localidades de Brasiles, Las Pilas, Fortines, Potrero, La Estancia, Chimaltita, San Antonio de Padua, los comisariados de Bienes Comunales de San Lucas de Jalpa, Huazamota, San Antonio de Padua, Fondo Regional Huichol-Mexicanero, Fondo Regional (mujeres indígenas) Tamamatsie Te Kaw++, Agricultores y Ganaderos de la Comunidad de San Lucas S. C. R. L y la Delegación Municipal de Huazamota, con la posible y próxima incorporación de otros actores regionales más.

nar esfuerzos, en tanto que los actores no identificaban ya a la región como algo ajeno e impenetrable, sino como integrantes activos con capacidad de reconocer su situación, proponer alternativas y concentrarlas en un plan específico[18] denominado hoy "Plan de Desarrollo Microrregional Wixarikas de Durango".

Algunos acuerdos fundamentales de los integrantes de la instancia de gestión son: retroalimentar a los habitantes de las localidades en reuniones comunitarias o asambleas generales de comuneros. También se reconoció y acordó que validar el plan citado e integrar la instancia de gestión no era por sí mismo suficiente; es apenas la generación de acuerdos iniciales; además, que la participación de las localidades no es a título individual, sino una búsqueda de alternativas y acciones regionales de manera solidaria para el plan[19] y la capacidad de diligencia. Además, quedó establecido que el plan y el trámite que de él se haga no dependerá del periodo activo de las autoridades que hoy realizan el compromiso, sino que permanecerá la continuidad con las nuevas autoridades.

Por otra parte, se analizó que la integración de los actores en la instancia de gestión no está en función de las contradicciones o problemas que existen entre ellos, sino en la premisa fundamental de que es una instancia de coordinación de esfuerzos para gestionar la propuesta de desarrollo y en ningún momento será un espacio para discutir problemas que no están en sus manos resolver, tal es el caso de los problemas agrarios, los cuales se tramitarán ante las autoridades correspondientes, mientras tanto se facilitará la gestión del Plan como objetivo central.

A iniciativa de los integrantes de la instancia de gestión se nombraron representantes indígenas, quienes serán el conducto en un primer momento, para llevar el plan ante los tres niveles de gobierno con el compromiso insoslayable de informar constantemente y otorgar transparencia a la gestión.

Según la costumbre wixirika, bajo estas premisas relevantes está en proceso de preparación una ceremonia para presentar el Plan ante los dioses, consultarlos sobre el particular y solicitarles permiso para que tanto la instancia de gestión como los trabajos que están por iniciar tengan su pleno respaldo.



Hikuli Neixa en Xawiepa, comunidad de Tuapurie, Jalisco. El puntero de la danza representa a la diosa Tatei Nia'ariwame, la serpiente de la lluvia que llega del desierto en el oriente. La vara ondulada representa a esta misma diosa.
Pablo Ortiz Monasterio
Fototeca Nacho López, CDI.

[18] Otrora, cada localidad, organización o comunidad agraria gestionaba a criterio, interés y capacidad propia, en unas con respuesta positiva y las más sin resultados. Ello implicaba que ciertos líderes mantuvieran el control de la gestión.

[19] Se reconoció que el Plan citado no es inamovible sino que será mejorado en la medida en que las comunidades satisfagan sus necesidades e identifiquen nuevas.





Taller Microrregional
Tampacán, San Luis Potosí
Nahuas
Alejandro Juárez López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Decidiendo nuestro futuro: la nueva participación indígena en el desarrollo indígena

Alejandro Juárez López[1]

Después de varios años de gestión; de esfuerzo comunitario manifestado en reuniones, cooperaciones, visitas, nombramiento de sus comités y cambios de autoridades; búsqueda de candidatos y funcionarios; insistencia en la elaboración de proyectos; verificación de la entrega de validaciones; autorización de obra; licitación y demás trámites; por fin se hizo realidad, para cierta comunidad indígena nahua de la Huasteca sur de San Luis Potosí, la pavimentación de su camino de acceso: la "obra prioritaria", como es llamada por la presidencia municipal, está terminada y a la vista de todos.

Como es de esperarse, para la comunidad es muy importante la inauguración de dicha carretera, con mayor razón, cuando tienen la oportunidad de recibir al gobernador del estado como invitado especial en este acto protocolario. Terminado el acto inaugural y después de haber servido varias ollas de mole y arroz a los invitados, se da un momento de diálogo con el comisariado ejidal y la plática gira en torno a la obra recién inaugurada, el sueño hecho realidad. Y surge una pregunta que cobrará gran importancia para otras comunidades en un futuro cercano: Y ahora, qué sigue para la comunidad y qué obra o acción es la más importante; la respuesta de la autoridad es muy clara: "Pues no hemos pensado, más adelante nos reuniremos y veremos qué sigue…".

Esto era una realidad en nuestra región, los esfuerzos de las comunidades por mejorar se concentran, en muchos casos, sólo en una obra que como en el ejemplo anterior, ocupó varios años de trabajo, pero ¿era la única necesidad de la comunidad? Por supuesto que no; sin embargo, no hubo avance en alguna otra gestión, en algún otro rubro, sólo en la carretera.

[1] Director del CCDI Tampacán, San Luis Potosí.

En otra ocasión, varias comunidades nahuas se reúnen y comparten experiencias. Todas se dan cuenta de que viven una misma realidad: cuando alguna autoridad comunitaria deja el cargo (juez auxiliar, delegado municipal, comisariado ejidal), la "transferencia de poderes" es muy sencilla, consiste en entregar a la nueva autoridad el sello, el cojín y es todo. ¿Y qué trámites hizo la autoridad saliente?, ¿hay expediente de algo?, ¿qué se ha logrado?, ¿le dio seguimiento a lo que su antecesor hizo?

Hablar de planeación y comunidades indígenas en la misma conversación no es fácil en la región. Efectivamente, hace años, el entonces INI estuvo trabajando en algunas comunidades con Evaluaciones Rurales Participativas, que incluían un diagnóstico y un plan de trabajo, pero fueron muy locales, a corto plazo y sin una fuerte intención de fomentar la coordinación interinstitucional. En la práctica, las asambleas comunitarias son el espacio de reflexión en la comunidad indígena y validan las obras a gestionarse.

Sin embargo, la experiencia muestra que en muchos casos el impulso a determinadas acciones tenía que ver con la autoridad en turno y sus puntos de vista, por lo tanto, durante su gestión una obra o acción era lo más importante; después de su gestión, las prioridades comunitarias eran otras, se perdía el seguimiento y al final no pasaba nada, o bastaba una asamblea para tomar la decisión de lo que habría de hacerse, sin analizar a profundidad la realidad comunitaria, sus necesidades y potenciales. En esas asambleas la participación de las mujeres y los jóvenes era, en el mejor de los casos, restringida, lo que impedía una visión integral de la problemática comunitaria. Además, la tendencia giraba en la selección de una obra de infraestructura por localidad, no por comunidad indígena (que en el caso de San Luis Potosí están integradas por una o varias localidades) y difícilmente en una acción de tipo cultural o económico, por ejemplo, porque la gestión estaba enfocada hacia la presidencia municipal a través del departamento de desarrollo social.

Como resultado, la interacción que las comunidades podían tener con las instituciones públicas era muy limitada, a corto plazo, y se estaban desaprovechando los recursos financieros, los programas y otras oportunidades diversas que podrían ser de gran beneficio para la comunidad y para satisfacer otras necesidades.

En el nivel local, los planes municipales de desarrollo han mostrado enormes deficiencias, por ejemplo, que sólo uno de los seis municipios que integran el área de cobertura del Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena de Tampacán reconoce que hay población indígena en su territorio. Ninguno de ellos define políticas, programas, espacios de participación o acciones específicas para los indígenas, aun cuando tienen porcentajes de población indígena de entre 56 y 82 por ciento en 2010.

Es entonces que la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad que impulsa la CDI realmente muestra una nueva manera de entender y hacer las cosas, tanto para las comunidades, como para las instituciones públicas, académicas y la sociedad civil, a través de la creación de un Plan de Desarrollo con Identidad en un territorio determinado.

En la región se ha trabajado con dos microrregiones, una en el municipio de Axtla de Terrazas llamada *Yancuij Tlanexilistli*, con una población de 4851 habitantes; la otra en el municipio de San Martín Chalchicuautla llamada *La Visión de los 13*, con una población total de 4358 habitantes; ambas con más del 90 por ciento de población indígena. En cada una de ellas, la necesidad de contar con una guía, un plan que permita sumar esfuerzos hacia un futuro deseado, aprovechando el potencial local del territorio, y con pleno respeto a la forma de pensar de los pueblos indígenas, fue claramente identificada por las comunidades que integraron cada microrregión: 11 de la *Yancuij Tlanexilistli* y 13 de *La Visión de los 13*, por lo que la idea fue acogida con sumo agrado.

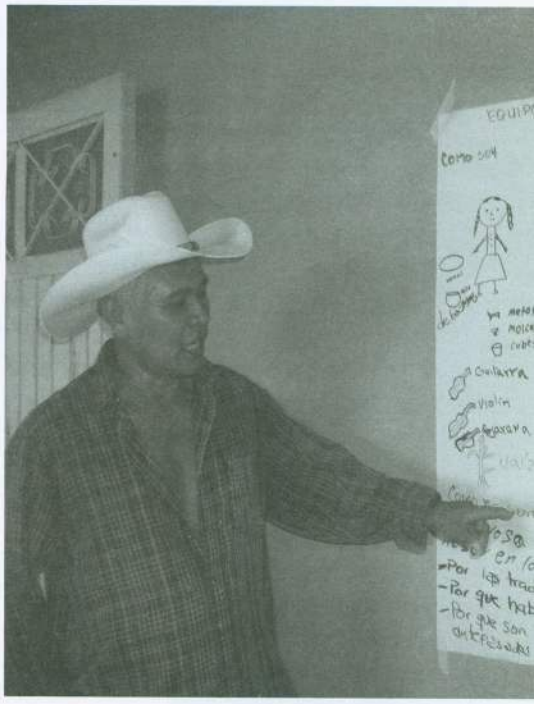
La participación comunitaria ha sido un importante indicador de lo que la Estrategia de Planeación repre-

senta en la zona. Gracias a la participación de hasta el 25 por ciento de la población total que habita en la microrregión, en la etapa de diagnósticos comunitarios, se cuenta ahora con una visión mucho más integral de lo que es la realidad, pues se han tomado puntos de vista de diversos sectores de la población: hombres, mujeres, jóvenes, estudiantes, adultos mayores. Y en el resto de las etapas de la Estrategia de Planeación la situación fue similar: una amplia participación. En cuanto a las instituciones, los ayuntamientos han mostrado interés y apoyo hacia esta iniciativa, al igual que diversas dependencias estatales y federales, ya que esta Estrategia cambia completamente la relación entre la institución pública y las comunidades indígenas al ejercer su derecho, no sólo a la libre determinación de una manera más profunda en concordancia a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también a participar en la construcción de sus propios planes y proyectos y proveer una herramienta valiosa para la toma de decisiones y definición de acciones.

El resultado para estas 24 comunidades es ahora tangible. Tienen ya un Plan de Desarrollo, han identificado sus problemas principales y sus causas, las ideas que se tienen para revertirlos mediante proyectos a corto y mediano plazo y costos estimados, así como la manera en la que se medirá el avance en cada microrregión. Y no sólo eso, cada una cuenta con un grupo de representantes comunitarios que se está haciendo cargo de la gestión del Plan, con una visión integral y a largo plazo. Ahora, su participación en los Consejos de Desarrollo Social, o los de Desarrollo Rural a nivel municipal, podrá ser mucho más eficiente. Anteriormente, sólo algunos esfuerzos de ciertas comunidades en el estado habían dado resultados al poder integrar diagnósticos y líneas de acción para el trabajo comunitario. La situación es ya distinta con más de 140 ideas de proyecto definidas en estas microrregiones.

Ciertamente los retos para poder llevar a cabo estos planes son grandes, la voluntad de las instituciones, incluyendo CDI, y los presupuestos son vitales; sin embargo, la apropiación que se ha tenido en la región por las comunidades es la mejor señal de que la Estrategia va por buen camino, gracias al logro de los primeros financiamientos para los proyectos emanados de estos planes. Además, la Estrategia está generando un proceso muy importante: los pueblos autóctonos están retomando su papel como tales, ya que lo estaban perdiendo al verse o comportarse en su interior como localidades aisladas.

Por todo esto, la EPyGTDI representa para las comunidades y regiones indígenas una verdadera estrategia que permite su participación plena y una transformación de su realidad.



Taller Microrregional
Tampacán, San Luis Potosí
Nahuas
Alejandro Juárez López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

Un llamado a la responsabilidad

Alejandro Sauma Martínez[1]



Taller Microrregional
Maxcanú, Yucatán
Alejandro Sauma Martínez, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas nace en 2003 gracias al decreto publicado en mayo de ese mismo año, sin embargo, es hasta la implementación de la llamada Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad que comienza a dibujarse su verdadero rostro, justo en el corazón de la institución: los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena.

En estas unidades operativas, donde hombres y mujeres han invertido esfuerzos, compartido historias y muchos de ellos gastado sus mejores años productivos, es en donde se ha obrado la implementación de las políticas públicas de atención a la población originaria de nuestro país, desde 1948. Es precisamente ahí en donde tendría que impulsarse la metamorfosis institucional, ya que significa el brazo más cercano a los pueblos y comunidades indígenas y sus realidades, el lugar privilegiado para escuchar y dialogar con ellos.

Fue así que emprendimos en todos los Centros Coordinadores del país los procesos de identificación de microrregiones y sus caracterizaciones, la conducción de los procedimientos de diagnóstico microrregional participativos y la construcción de planes a mediano y largo plazo. Con incertidumbre y renuencia de muchos de los empleados, entre voces de aliento de unos y desánimo de otros, con una metodología inconclusa y enmarcados por la falta de herramientas y recursos de toda índole, hicimos caminar el plan y hemos sido testigos de cómo se ha ido fortaleciendo y perfeccionando en su andar con el impulso claro y decidido de la Dirección General y la Unidad de Planeación.

Particularmente me tocó presenciar e impulsar la implementación de esta estrategia en Yucatán, en un inicio desde el CCDI de Sotuta y en pri-

[1] Director del CCDI en Maxcanú, Yucatán.



Taller Microrregional
Maxcanú, Yucatán
Alejandro Sauma Martínez, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

mera instancia en la microrregión artesanal, donde con la participación entusiasta del equipo de trabajo y la colaboración de promotores comunitarios y personal de la Delegación Estatal, fuimos testigos de la apropiación del ejercicio por parte de la población originaria. Actualmente, ya desde el CCDI de Maxcanú, me ha concernido impulsar y acompañar los procesos participativos en tres microrregiones más, ya sea en su etapa de diagnóstico, planeación o gestión.

Muchos somos los involucrados en la implementación de esta Estrategia, quienes creemos que en los centros coordinadores se han dado ya, por parte de los trabajadores, los pasos necesarios para la transformación institucional. Nos toca ahora hacer un llamado a las estructuras ascendentes a sumarse a la metamorfosis y no entorpecerla, a separarse de los paradigmas que durante más de seis décadas han influido en nuestro actuar, y construir juntos un organismo público que invierta sus esfuerzos en promover el desarrollo integral de los pueblos originarios y no gaste la mayor parte de su afán en operar programas.

Los planes microrregionales construidos y los que faltan, si bien son perfectibles, significan la suma de los anhelos y los sueños de los más marginados en nuestro país, no son cosa menor y no pueden ser desechados por la apatía de una institución, por la falta de continuidad en la misma o por decreto presidencial. Han involucrado la participación del mayor número de voces en cada lugar y contienen en sí muchas de las respuestas a los problemas y carencias que dan origen a nuestro existir como institución y debieran guiar nuestro actuar.

Sigamos avanzando en esta transformación interna y construyamos juntos la estructura institucional que nos permita ser congruentes con nuestra Visión de futuro: "Los pueblos y comunidades indígenas definen sus proyectos de desarrollo en un marco de equidad e inciden en la formulación y aplicación de políticas públicas para su beneficio, viven en condiciones sociales y económicas semejantes al promedio nacional y ejercen plenamente sus derechos", asumamos pues nuestra responsabilidad histórica.

Implicaciones según Don Juan

Juan Felipe Cisneros Sánchez[1]



Niño tenek en bicicleta
Huehuetlán, San Luis Potosí
Fernando López, 2006
Fototeca Nacho López, CDI

Para abordar los alcances, implicaciones y retos que tiene la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (EPyGTDI), que a la fecha ha estado desarrollando la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se hace necesario recurrir al marco jurídico constitucional vigente en materia de derechos y cultura indígena, el cual define a los actores como sujetos públicos y sociales, como sujetos obligados y como sujetos de derecho. El apartado A plantea, entre otros aspectos, el reconocimiento y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas como sujetos de derecho a la libre determinación, y en consecuencia, a la autonomía. Sin lugar a dudas tener claro quién es el sujeto de derecho proporciona directrices jurídicas y políticas para orientar el quehacer institucional.

Cabe subrayar que la definición constitucional coloca a la comunidad como sujeto clave y, prácticamente, como unidad de planeación, pues el apartado B del artículo 2° constitucional establece que: "La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos". Reitero: resulta por ello relevante que la política pública se oriente a diseñar y operar con las comunidades las acciones para promover la

[1] Responsable del FOCAI en la Delegación Estatal de la CDI en San Luis Potosí.

igualdad, eliminar la discriminación, rediseñar las instituciones, determinar las políticas para garantizar los derechos indígenas y el desarrollo integral con la participación de la comunidad. Dicha definición es un mandato ineludible para las instituciones-sujetos-obligados.

La Constitución en la reforma citada define *comunidad* de la siguiente manera: "*Son comunidades* integrantes de un pueblo indígena, *aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio* y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres".En nuestro país existen comunidades simples, conformadas por pequeños territorios y comúnmente demarcados por una sola localidad; pero también tenemos comunidades complejas que se integran localmente de manera plural y cuyos territorios son extensos. De esta situación derivan formas de gobierno comunitario que reflejan lo simple y lo complejo de la relación población-territorio, en el que a su vez se desarrolla un dinámico derecho consuetudinario para solucionar sus conflictos y regular la conducta de sus integrantes.

Por ello, las escalas y diferencias de las comunidades, así como su posible asociación para impulsar procesos de planeación y gestión, son tan diversas como el mosaico cultural, pues, dependiendo del tamaño de la comunidad, de la extensión del territorio que ostenten, de la articulación social, económica y cultural, serán los modelos de desarrollo que se impulsen. Hay que agregar que es una responsabilidad la definición de una apropiada escala de planeación, ya que es muy importante para delimitar la participación de los actores, las múltiples dimensiones y los sectores, la visión de una economía de territorio y la búsqueda de una mayor coincidencia institucional. Lo cual, en suma, puede mejorar los resultados y el impacto de los procesos de planeación territorial. Por ello la construcción de las microrregiones debe atravesar por un análisis previo de la o las comunidades que solas o asociadamente conforman una unidad de planeación territorial (hoy llamadas *microrregiones* en el argot de la CDI).

Hay que recordar que la reforma constitucional, al mencionar que: "Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público", transfiere a las legislaturas locales la responsabilidad de legislar en lo particular, quedando de fondo una expresa desconcentración de la política pública en materia de Pueblos y comunidades indígenas a los estados que conforman la Federación, cuando el tema y la agenda indígena tradicionalmente se había quedado como una atribución prácticamente federal. Hoy día esta responsabilidad es de los tres niveles de gobierno, es decir, de la Federación, los Estados y los Municipios –sujetos obligados–. La planeación participativa no es un asunto menor o que dependa de un acto de voluntad política, es una obligación que está plasmada en la Constitución y en diversas disposiciones secundarias.

La propuesta de la CDI, para emprender una Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad, resulta ser una empresa colosal pero necesaria de manera urgente, pues:

1.- El modelo de indigenismo institucional desde hace décadas y después de un largo proceso de agotamiento ha quedado prácticamente liquidado, no por gusto o decisión política, sino por inmovilidad de los actores. El nuevo modelo institucional de atención a pueblos y comunidades en México está, desde hace tiempo, en transición. En nuestra institución (CDI) se ha avanzado en generar un nuevo rostro y una estructura que apenas alcanza los niveles corporativos de las oficinas centrales, mas no ha bajado dicha adecuación o transformación a los demás niveles de la estructura de la institución. La EPyGTDI puede facilitar y agilizar la transición y el cambio estructural necesario para contemporizar con el tiempo, el entorno y las exigencias de los pueblos y



Taller Microrregional
Nahuas
Tampacán, San Luis Potosí
Alejandro Juárez López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI.

comunidades de México; cambio que no debe aspirar a limitarse a los muros de nuestra institución, sino que debe permear en el resto de las instituciones y Poderes de la Unión. Por ello la EPyGTDI es en el tiempo actual (pues estamos también ante un proceso de transición democrática intensa) osada, pero resulta ser una acción inevitable.

2.- Se ha modificado drásticamente la estructura y dinámica de la población indígena en sus territorios tradicionales, la cual no está exenta de los embates del cambio estructural de la política del Estado hacia el medio rural.

3.- En México la riqueza cultural es aún enorme, pero frágil y agotable. Existe evidencia de que los procesos que impulsan la homogenización cultural de la sociedad dan por resultado la presencia constante de la cultura dominante y la limitación y discriminación de las culturas minoritarias, lo que contribuye en muchos casos a la pérdida de éstas. Cada comunidad tiene sus peculiaridades y vive de una manera única según varios factores: la geografía de la región en la que su territorio está ubicado, sus sistemas de comunicaciones, su relación o vinculación con los niveles de gobierno, su relación con el mercado, etcétera; pero fundamentalmente por su sistema de creencias que conforman su cultura y le dan un sentido específico a su existencia. En medio de la pérdida de las culturas, se encuentra en entredicho el respeto al derecho de la diferencia cultural.

La implementación

El impulso de la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad resulta ser una opción en la que se ha insistido desde fuera y dentro de la institución; al mismo tiempo es una respuesta a las exigencias del presente y a los retos del futuro. Su incipiente inserción metodológica desde 2009 a la fecha ha alcanzado a las 23 delegaciones de la CDI y a los 103 CCDI, cubriendo 155 microrregiones, algunas de ellas

[2] Informe de la Reunión de Delegados de febrero del 2012.

en comunidades plurilocales y en otras asociándose las distintas comunidades y localidades; se han involucrado 798 comunidades y 3,049 localidades, participando en el proceso 900,562 personas preponderantemente indígenas. Se han obtenido 89 planes de desarrollo microrregionales y se infiere que existen ahora igual número de Instancias de Gestión conformadas por los representantes indígenas.[2]

En medio de este avance, resulta necesario fortalecer la Estrategia y continuar con la tendencia de retomar a la comunidad indígena como el eje de sustentación de las acciones; considerando, entre otros aspectos, los siguientes:

- Las comunidades indígenas cuentan con instancias de gobierno comunitario, con mecanismos de participación legítimos y representativos, donde el consenso y la corresponsabilidad han prevalecido y brindan cohesión social; dicho potencial requiere ser retomado en el modelo institucional de la EPyGTDI en la perspectiva de empoderar aún más la participación de las comunidades y sus representaciones.
- Tradicionalmente las comunidades indígenas han tenido experiencia para administrar y operar recursos humanos, materiales y financieros propios o los integrados a través del subsidio o la inversión pública. Las comunidades ejercen y transparentan la aplicación de los mismos. Esta práctica es una garantía que debe ser considerada en el modelo de la EPyGTDI a efecto de fortalecer la cultura de este tipo de administración de recursos. Lo cual implica transferirle la responsabilidad de los recursos mediante convenios de colaboración para realizar el proceso de autodiagnóstico, planeación y gestión de sus iniciativas, de modo que la apropiación del proceso se dé con mayor certidumbre y de manera corresponsable.
- Es necesario generar la sinergia entre estos potenciales existentes en las capacidades comunitarias y vincularlas a los resultados de la experiencia en los terrenos del diseño del plan de desarrollo y su gestión, por lo que es necesario formar para las Instancias de gestión:

a) Un modelo de apoyo técnico, integrado por técnicos de diverso perfil, que se transfiera a la IGS y que viva en la comunidad-microrregión, que capacite permanentemente y coadyuve en la elaboración de proyectos, así como en la sistematización de la información.

b) Se proporcione y transfiera equipamiento tecnológico que dé soporte e incremente la capacidad de respuesta y la sistematización de los datos.

c) Se dé pleno respaldo financiero (un fondo) que agilice la elaboración de proyectos y mejore sus condiciones de competitividad al contar con recursos para mezclar con la posible inversión pública, social o privada, en los tiempos en que lo requieran y no estar bajo las vicisitudes de la estacionalidad del gasto.

d) Se apoye la asociación de comunidades, e incluso de microrregiones, facilitando la constitución de figuras jurídicas que fortalezcan su capacidad de concertación y renueven los pactos sociales necesarios para impulsar su plan de desarrollo.

e) Incluir explícitamente los enfoques de perspectiva de la equidad de género, de los derechos indígenas, la interculturalidad y la propia visión de desarrollo de los protagonistas, pues aún la metodología resulta insuficiente para incorporar estos conceptos y perspectivas.

Hay que ser enfáticos en que la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad es un proceso de transición todavía incipiente; es un proceso sujeto a la mejora continua. Sus alcances, a la fecha, distan de cubrir el cien por ciento de las co-

munidades indígenas y sus localidades, requerirá otro ajuste metodológico y financiero para acelerar su implementación y desarrollo. El acto en sí es ya un gesto serio de transformar el quehacer institucional para hacer aplicable el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo expresado en el artículo 2°: pugnar por la aplicabilidad de la Ley es un acto de congruencia impostergable e ineludible, no hacerlo es ser solo cómplices de la omisión que sigue condenando a la miseria a nada más que a 11, 132, 562 personas indígenas en México.

Sin duda alguna el esfuerzo institucional por reposicionar a los pueblos y comunidades indígenas en el marco jurídico ha sido impresionante, sin embargo, aún falta avanzar para que tal reconocimiento tenga una traducción plena y socialmente efectiva entre la población y, particularmente, en las políticas de Estado que ofrezcan tratamiento equitativo a las condiciones de rezago en las que estos pueblos y comunidades indígenas se encuentran, pues no se ha logrado configurar un modelo de atención que considera la participación responsable y activa de las representaciones indígenas. La EPyGTDI es una oportunidad que plantea un cambio estructural, pero enfrenta, entre otros, los siguientes retos:

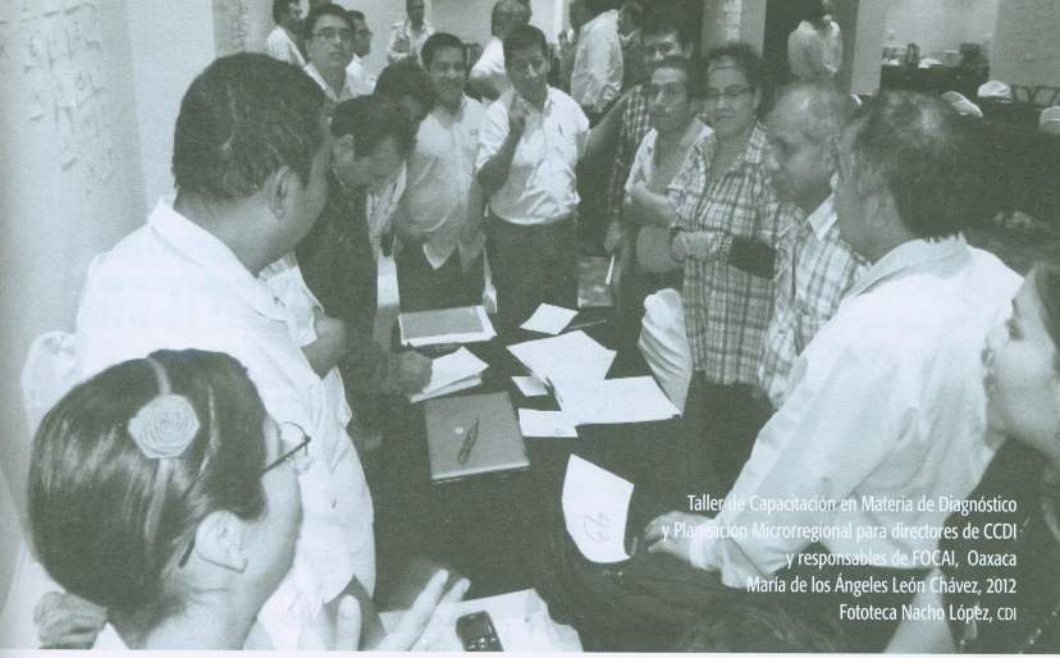
1.- Se requiere pasar de un modelo vertical de planeación y toma de decisiones a un modelo que responda a la complejidad de la situación de las comunidades indígenas en el país y que trabaje con base en las estructuras de gobierno comunitario.

2.- Otro reto es que las comunidades indígenas pasen de receptores a actores de procesos de desarrollo. El Estado, y en particular el INI (en el pasado inmediato) y la CDI (en el presente), tradicionalmente han sido impulsores del desarrollo desde fuera de la comunidad, ahora se intenta que el actor social asuma responsabilidad y consciencia de su propio desarrollo, pero requiere herramientas y recursos para conformar su modelo. Como sujeto de derecho requiere del respaldo institucional sin signos paternales o de sustitución de sus representaciones e iniciativas. Ahora la intención es que la comunidad sea el protagonista de la nueva serie de transformaciones, lo cual no debe intimidar a los mandos directivos y a los Directores de Centro. El hecho de que las Instancias de Gestión estén siendo asumidas por las autoridades tradicionales, tanto agrarias, civiles o ceremoniales; o que dichas representaciones comunitarias nos exijan, dirijan sus actos o nos rebasen; es deshacernos de los harapos conservadores, del ego-indigenismo que aún nos asfixia, de las ansias de poder y control que hoy destellan en nuestras personalidades, de esas herencias coloniales y encomenderas de que "los indios son nuestras almas". Es buen momento para abandonar los feudos y reconocer las "mojoneras" de la voluntad comunitaria. El otro extremo es hacer el plan de desarrollo y abandonar el proceso a su infortunio.

Esta otra cara de la moneda también es un exceso al que algunos ego-indigenistas somos afectos. Este otro "síndrome de la avestruz" ha generado grandes calamidades a la institución, así como el "no pasa nada" comúnmente es preámbulo de una catástrofe. El reto es mantener el principio de la corresponsabilidad y la reciprocidad, pues si a la población indígena le viene bien, a nosotros también. La EPyGTDI implica compromiso profesional y ante todo busca concretar las esperanzas de la población.

3.- Con la Estrategia se debe pretender hacer una contribución que modifique una política pública de atención a pueblos y comunidades indígenas y reorientarla a organizar la demanda indígena y no sólo posicionar la oferta gubernamental "así todos ganamos". Todavía falta mucho para disminuir la política integracionista a un modelo de desarrollo nacional, pues la construcción de una visión de desarrollo con identidad implica modificar el comportamiento de los actores y la posición del Estado y sus Poderes e instituciones en su conjunto y no de una solamente.

Por otra parte, esta Estrategia se deriva de un marco jurídico constitucional que pretende ser aplicado, por consiguiente, un reto fundamental es construir una



Taller de Capacitación en Materia de Diagnóstico y Planeación Microrregional para directores de CCDI y responsables de FOCAI, Oaxaca
María de los Ángeles León Chávez, 2012
Fototeca Nacho López, CDI

nueva institucionalidad y una apertura pragmática y presupuestal más ágil y que responda en su complejidad a la visión de desarrollo que el actor pueda construir desde su ámbito de acción y desde su manera de concebir el mundo. Por ello, el modelo implica como reto transferir responsabilidades al igual que recursos. Las asignaciones presupuestales directas desde el Congreso o los Congresos a los planes son un reto de la labor de negociación y cabildeo que está en la agenda de los pendientes de la CDI, reto que resulta apremiante para la realización y éxito de la misma Estrategia. Recordemos que la intermediación en los dineros y en la interlocución nunca ha sido buena consejera, comúnmente el intermediario gana y los demás solo miran. La población indígena ya está cansada de mirar y de perder.

No hay que omitir que existen implicaciones en lo interno, propiamente en la institucionalidad de la CDI, aspecto que incluye a las oficinas centrales, delegaciones y CCDI, entre las que destacan:

- Con este proceso que impulsa la Estrategia, se da pauta a un cambio estructural de visión, pues pasaría de la visión asistencialista y atención desordenada de la demanda indígena, a una visión facilitadora de la planeación y la gestión de las comunidades indígenas.
- La cuestión de planear desde el territorio y no desde una visión sectorial programática y presupuestal, implicará reeducar al personal en los procesos en los que se ve involucrado, para aprovechar su experiencia y capacidad. Por otro lado, planear desde el territorio tendrá como consecuencia cubrir un todo en el análisis, no sólo lo programático y presupuestal y/o por sectores, que era lo que le interesaba a la institución.
- La Estrategia tiende a modificar organizativamente la forma en que se definía el trabajo, las cargas del mismo y el trabajo en equipo interdisciplinario (no individualmente o por sectores), principalmente, esto impactará en los CCDI. ¿Cómo hacer que lo nuevo converja con lo viejo? Por ello la transformación de la CDI en Delegaciones y CCDI es fundamental para garantizar la viabilidad de la EPyGTDI.
- La CDI deberá desarrollar, en la médula de su estructura y en todos sus sistemas, las perspectivas de equidad de género, de derechos, de intercultu-

ralidad, y de sustentabilidad, como ejes transversales de su filosofía y práctica. Su praxis debe reflejar la inclusión sustantiva de estas definiciones.

- Dada la priorización de las ideas estratégicas de proyecto y su necesidad de recursos, la CDI tendrá que focalizar sus recursos para atender a la demanda priorizada, por lo que la cuestión programática y presupuestal, tendrá que adecuarse. Por otro lado, las demandas comunitarias que aún están fuera de la Estrategia tendrán que ser atendidas y no excluidas. La capacidad de negociación y de interlocución de la CDI tendrá que acrecentarse para mejorar su horizonte presupuestal anual y sexenal.

En el ámbito de comunidades indígenas y sus localidades también tenemos retos:

- La Estrategia coloca a las comunidades y sus localidades como actores clave de su propio desarrollo, acciones y proyectos.
- Exige que el proceso de toma de decisiones sea consensuado y priorizado con una visión de microrregión, reconstruyendo tejido social y ante todo el pacto social intercomunitario.
- Exige restructurar y rediseñar sus estrategias de trabajo organizativo al interior.
- Replantea su necesidad de agruparse y/o asociarse con otras comunidades y localidades para desarrollar una política de alianzas con distintos actores del territorio.
- Plantea la necesidad de redefinir su figura asociativa para favorecer su interlocución y su capacidad de gestión ante terceros, modificando drásticamente la usanza tradicional de la petición, a la planeación y gestión interactiva y el hacer con sus propias manos.
- Las comunidades tendrán que desarrollar estrategias de diversificación de gestiones para obtener a su vez diversos recursos para sostener su operación a la escala del territorio que fue analizado y planeado.

No puede escaparse de esta reflexión el ámbito y la relación con las instituciones del gobierno del estado, federal y municipal:

- La Estrategia implica sensibilizar a las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, para que asuman en los diversos ejes temáticos sus responsabilidades.
- Se tendrán que desarrollar convenios globales y específicos para atender las demandas de las comunidades indígenas, con cláusulas que garanticen el seguimiento y no se limite a los términos del año fiscal.

Desarrollar mecanismos para involucrar a las instituciones en la dinámica de las microrregiones y en sus planes de desarrollo. Hay que hacer énfasis en las universidades y centros tecnológicos.Espero que estas reflexiones sean útiles para cuestionar nuestro anquilosado estilo de trabajo y pasemos a nuevas y efectivas formas de establecer la tan ansiada "nueva relación con pueblos y comunidades indígenas", recordando una máxima: "Ante el escrutinio, no importa lo que hicimos, sino lo que dejamos de hacer".

La Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con Identidad.

Una mirada en retrospectiva y prospectiva

Fernando Ortiz Flores[1]

En el devenir institucional se han establecido diferentes estrategias de participación, planeación y gestión con el objeto de promover el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, sobre todo, a partir de la transición del indigenismo integracionista al llamado indigenismo de participación. Me gustaría citar dos experiencias –desde mi punto de vista– fundamentales en el quehacer del fomento de la participación y la planeación, –uno de ellos sólo lo conozco por antecedentes y documentos de la propia institución y el otro me tocó vivirlo, experimentarlo e impulsarlo– me refiero a los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS) y a la elaboración de Diagnósticos Comunitarios con la metodología de la Evaluación Rural Participativa.

Los Cocoplas

Con fundamento en la Ley de Planeación y del Decreto Presidencial del 10 de junio de 1986, relativo a la creación de los Comités Comunitarios de Planeación (COCOPLAS), el Instituto Nacional Indigenista (INI), a través de su Consejo Directivo, aprobó un reglamento para la creación del "Fondo comunitario de proyectos productivos de las comunidades indígenas". La estrategia de operación consistía en promover la organización social de los pueblos indígenas y el desarrollo de proyectos productivos "autónomos y autogestivos",



Mujer purépecha
San Jerónimo, Michoacán
Fernando López, 2006
Fototeca Nacho López, CDI

[1] Responsable del FOCAI en la Delegación Estatal de la CDI en Michoacán.

para coadyuvar en los procesos de solución de sus problemas y necesidades, entre otros, con el fin de garantizar su permanencia, independientemente de la acción gubernamental. La participación indígena en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos y la recuperación de las inversiones, fue un elemento de dicha estrategia. Los COCOPLAS operaron con un reducido presupuesto, pero dentro de los logros obtenidos se destaca que la acción institucional se apoyó en **métodos de trabajo participativos**, como el diagnóstico comunitario y regional y la definición colectiva de proyectos. A pesar de su corto periodo (1986-1989), la experiencia de los COCOPLAS aportó elementos para la creación de los Fondos Regionales y, en muchos de los casos, fue la base para la implementación de dicho programa.

La Evaluación Rural Participativa



Taller Microrregional
Huajicori, Nayarit
José Luis Garay López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

En el periodo de 1998 al 2002, la Dirección de Organización y Capacitación Social del INI, por medio de su programa de Organización Social, impulsó el desarrollo de ***diagnósticos participativos***, con el objetivo principal de identificar y diagnosticar los sistemas sociales y jurídicos de las comunidades indígenas, así como la dinámica y estructura de las organizaciones sociales que actúan en ellas, con el fin de elevar sus niveles de ***planeación y gestión*** ante diversas instancias públicas, privadas y sociales. Utilizaron como principal herramienta de trabajo la metodología de la Evaluación Rural Participativa, adaptada ex profeso a las condiciones y características de la institución, también se implementaron otras como la investigación-acción participativa, la educación popular y la educación comunitaria. La aplicación de la metodología consistía en integrar un equipo técnico multidisciplinario, con el personal operativo de los Centros Coordinadores y el personal técnico de otras instituciones, que tuviera presencia, trabajo y reconocimiento en las regiones indígenas; desarrollar una asamblea de información en la comunidad, susceptible de aplicación de la evaluación rural participativa; e integrar un equipo comunitario que, en compañía del equipo técnico multidisciplinario, se encargara de realizar el levantamiento de información diagnóstica a través de talleres, recorridos de campo, acciones de investigación, etcétera; estas actividades se sistematizaban en un programa de trabajo comunitario donde se establecían estrategias de atención a la problemática detectada y se pretendía que fuera una herramienta de gestión de las

propias comunidades ante las instancias públicas, sociales y privadas.

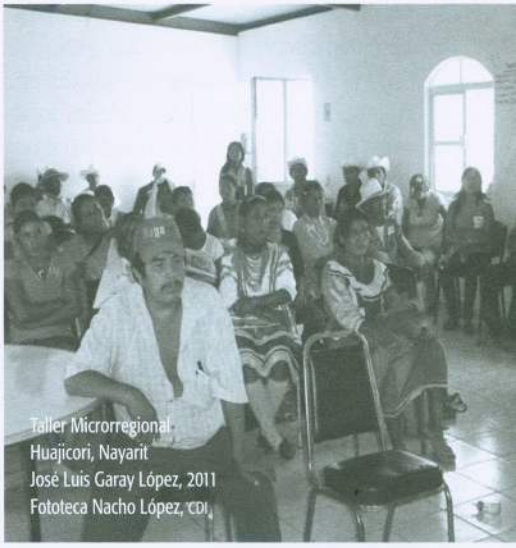
Con la aplicación de dicha metodología se logró: el autoanálisis comunitario sobre las potencialidades y debilidades de sus recursos naturales; condición de los servicios básicos de salud, educación y vivienda a nivel comunitario; autoconocimiento de la comunidad sobre sus propios marcos jurídicos y normativos, así como del entretejido de la organización y la cohesión social.

Dichas estrategias, a pesar de su importancia, bondades y logros, me parece, no consiguieron arraigarse institucionalmente debido a que fueron impulsadas desde un área en específico y no fueron retomadas desde una perspectiva institucionalizada porque no pudieron transcender, en los cambios de administración sexenal, el modelo de indigenismo institucional, en franco agotamiento, y las realidades indígenas, cada vez más cambiantes.

Ahora bien, ante el desgaste del modelo de atención hacia los pueblos y comunidades indígenas, las reformas al artículo 2° constitucional y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), aunado a los cambios en las estructuras, dinámicas, contextos y realidades de éstos pueblos y comunidades, es necesario el impulso de políticas de atención integrales que establezcan una forma diferente de visualizar y plantear el desarrollo. En este sentido, considero que la Estrategia de Planeación y Gestión Territorial que está impulsando la CDI desde 2009, puede ser una herramienta que contribuya al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

La Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con Identidad (EPyGTDI)

La Estrategia tiene su origen en la necesidad de promover una nueva forma de intervención institucional que propicie el desarrollo de un territorio sustentado en la existencia de mecanismos estables y coherentes de coordinación entre los actores públicos, sociales y privados. Está orientada al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, toma como base y eje fundamental la identidad y la participación local en la definición de particulares. La puesta en marcha de la Estrategia ha reposicionado a la CDI ante las comunidades y localidades indígenas, como una instancia acompañante en el transcurso de planeación, gestión, participación y toma de decisiones, dado que genera procesos de interacción, análisis y reflexión, conocimiento y reconocimiento de los ámbitos del territorio, identificación de sus limitaciones y potencialidades; ha planteado alternativas de solución para las propias localidades y comunidades indígenas; sin embargo, también ha despertado una serie de inquietudes en cuanto al papel de interlocución con los sectores público, privado y social, en cuanto a la capacidad de seguimiento y acompañamiento, y la incertidumbre que provoca la proximidad de un cambio de administración sexenal.



Taller Microrregional
Huajicori, Nayarit
José Luis Garay López, 2011
Fototeca Nacho López, CDI

De manera general, las actividades que nos plantea la Estrategia son:

- Promoción de la participación de las localidades o comunidades que interactúan en un territorio determinado.
- Elaboración de un diagnóstico territorial, construido de manera participativa.
- Construcción y gestión de un plan de desarrollo.
- Promover esquemas y mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional.
- Desarrollar convenios de coordinación con instancias federales y gobiernos estatales y municipales.
- Ejecución de proyectos, resultado de los planes de desarrollo.

En este sentido, y en la medida que la EPyGTDI constituye un cambio fundamental o "paradigmático" en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, es necesario pensar en los retos que la Estrategia tiene para la institución y los propios pueblos indígenas:

Para la institución:

1. *Institucionalización de la Estrategia.* Debemos transitar de una visión de atención sectorizada a una visión de atención multidimensional, para ello, es necesario modificar las estructuras programáticas y presupuestales; diseñar políticas públicas con enfoque integral en lo económico, en lo social, en lo político, en lo ambiental y en lo cultural; readecuar las estructuras operativas, por lo que es necesario el involucramiento y la participación de las otras áreas o actores institucionales en la implementación de la EPYGTDI, pero sobre todo, la apropiación institucional de ésta como una herramienta de trabajo que contribuya al quehacer de la CDI **y que ante los cambios que se aproximan, pueda trascender, crecer y revitalizarse.**

2. *Metodología.* Aun cuando la metodología se ha ido construyendo con base en la experiencia y los avances, en su implementación es indispensable que en cada una de sus etapas se permita la apropiación y una mayor participación de las localidades y comunidades indígenas, pero sobre todo, que se consideren las condiciones de cada territorio, de cada pueblo indígena y de la capacidad operativa del propio personal que la implementa; es necesaria una metodología orientadora de procesos, pero flexible en su aplicación, que considere el enfoque de género, la sustentabilidad, la interculturalidad y los derechos, como ejes transversales en su aplicación.

3. El fenómeno de la Migración. A pesar de ser un tema en constante análisis, la CDI no ha generado políticas de atención a la población indígena migrante, y en el caso de la Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con Identidad, no se considera este fenómeno, ya que está diseñada para la intervención en un territorio determinado con la participación de los actores que allí habitan, pero existen pueblos indígenas que ya no se encuentran dentro de sus territorios de origen, en estos casos se deben implementar mecanismos alternativos de atención que puedan vincularse con la Estrategia.

4. *La Coordinación y Vinculación con los sectores público social y privado.* La labor de vinculación, concertación, negociación y cabildeo es una asignatura pendiente dentro de la EPYGTDI. Me parece que nos estamos "profesionalizando" en la aplicación de la metodología en campo, en su implementación y apropiación de los actores del territorio, pero poco hemos explorado en sus justas dimensiones la par-

ticipación de otras instancias en el levantamiento de la información, diseño y revisión de los diagnósticos microrregionales o en el diseño de los planes de desarrollo, pero sobre todo, en la participación de recursos para la puesta en marcha de dichos planes.

Para los Pueblos Indígenas:

1. La población indígena debe asumirse como actor de su propio desarrollo mediante la ejecución de sus planes microrregionales.

2. Modificar sus estrategias de trabajo y participación en el ámbito interno y establecer mecanismos de vinculación y apoyo con otras localidades.

3. Que la toma de decisiones sea de manera consensuada, deben considerarse todos los actores de la microrregión.

4. Establecer canales y rutas de gestión claras y permanentes, por lo que es necesario redefinir relaciones con las instancias públicas, privadas y el sector social.

A manera de reflexión.

Primero: El presente documento no pretende hacer un comparativo entre las estrategias descritas y la Estrategia de Planeación y Gestión Territorial para el Desarrollo con Identidad, tampoco es mi intención señalar aciertos o desaciertos, logros o fracasos; cada una de ellas tuvo su momento, sus actores y sus circunstancias. Más bien, la idea es señalar las similitudes y virtudes que, a mi parecer, tienen, tales como la promoción de la participación en los procesos de planeación, la búsqueda de alternativas a la problemática de las poblaciones indígenas y, sobre todo, la toma de decisiones y el control en el manejo de sus recursos.

Segundo: Existen avances con relación a algunos elementos del enfoque territorial, pero considero que es necesario profundizar en ellos, establecer mesas de debate, de análisis y reflexión al interior de las Delegaciones Estatales y sobre todo en los Centros Coordinadores para un mejor entendimiento y apropiación de las implicaciones de la Estrategia, de manera que pueda hablarse en un lenguaje universal. El camino por recorrer es largo aún y no está exento de problemas que tendrán que identificarse y superarse.

Tercero: Es importante que los territorios definan su visión de futuro, a partir de sus potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales, demográficas y de derechos; que se apropien de ello y establezcan estrategias de participación, gestión y acompañamiento; y asuman como tal la perspectiva de su propio desarrollo, de lo contrario la rapidez de los cambios tecnológicos, metodológicos y administrativos provocará que todo quede como una utopía, en este sentido, el papel del personal de la CDI es fundamental para transferir este apropiamiento.

Finalmente, creo que es importante señalar que **"Aquel que no sabe a dónde va, puede escoger cualquier camino, después de todo, no importa si llega a algún lado".**

La Estrategia de Planeación Microrregional y el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).



Consejo Consultivo de la CDI
Querétaro, Querétaro
Víctor Rojo Leyva, 2012
Fototeca Nacho López, CDI

En el actual contexto internacional, la consulta a la sociedad civil se ha definido como un elemento central para la profundización de la democracia; los mismos organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han recomendado a los gobiernos que impulsen proyectos productivos en corresponsabilidad con las comunidades beneficiadas. Bajo este paradigma, en el contexto mexicano, han venido implementándose diversos mecanismos de participación y consulta ciudadana, los cuales tienen el objetivo de involucrar a los diversos actores interesados y afectados por las políticas, programas y planes gubernamentales. Dentro de este marco, los consejos consultivos, hoy en día, se han convertido en los mecanismos más recurrentes dentro de las estrategias y políticas de participación ciudadana en los diferentes niveles del gobierno, especialmente en el Gobierno Federal.

La importancia de estas estructuras consultivas radica en que pueden constituirse en lugares privilegiados para la interacción entre el gobierno y la sociedad y, en ese sentido, aportar validez y eficacia a las políticas gubernamentales. Con el aporte de los expertos, con la voluntad de los funcionarios públicos, pero sobre todo con la inclusión de los puntos de vista de las comunidades, podrán generarse políticas públicas más exitosas y en sincronía con los problemas y las necesidades reales de los sectores sociales a los cuales se encuentran destinadas.

El Consejo Consultivo de la CDI, integrado por representantes de los 68 pueblos indígenas de México, ha participado en el diseño, construcción y operación de la Estrategia de Planeación Microrregional con Enfoque Territorial para un Desarrollo con Identidad instrumentada por el Gobierno Federal.



Consejo Consultivo de la CDI
Querétaro, Querétaro
Víctor Rojo Leyva, 2012
Fototeca Nacho López, CDI

La CDI enmarca la estrategia de planeación dentro de una política pública que busca diseñarse horizontalmente, para atender de manera diferenciada a la población objetivo, a partir de las diferencias históricas y culturales entre pueblos y regiones que dan riqueza al mosaico etnogeográfico del país. Toda vez que para que haya una estrategia de desarrollo que valga, debe generarse la participación de la población que se verá afectada en la definición de dicha estrategia. Elemento que además de otorgar legitimidad a las políticas públicas, puede contribuir al éxito de las mismas.

De tal manera, la estrategia de planeación de la CDI buscó encontrar en el Consejo Consultivo un espacio para potenciar y retroalimentar sus componentes metodológicos y operativos, a través de un sano ejercicio de gobernabilidad democrática acorde a los tiempos que vive la sociedad mexicana en general.

Desde su constitución como un órgano de participación y consulta, los integrantes del Consejo han participado de diferentes formas en las actividades y programas de la CDI. En el caso de la Estrategia de Planeación Microrregional, fue fundamental presentar su metodología a los integrantes del Consejo Consultivo por dos razones importantes: para la retroalimentación y aprobación al proyecto, y para potenciar su aplicación a nivel nacional, contando con el impulso de los consejeros en su carácter de líderes de las comunidades en todo el país.

De acuerdo con los puntos anteriores, los términos generales de la Estrategia fueron explicados a todos los integrantes del Consejo a través de un artículo en la Gaceta No. 5 del propio Consejo Consultivo, publicada a finales de 2010, y después fueron presentados y explicados personalmente por el titular de la Unidad de Planeación de la CDI, el Ing. Janitzio Durán Ortegón, durante la Vigésima Sexta Sesión Ordinaria realizada en Campeche, Campeche, en agosto de 2011.

El resultado de ese trabajo conjunto entre representantes indígenas acreditados como consejeros (quienes aportaron su experiencia empírica) y servidores públicos de la CDI, que contribuyeron con su bagaje académico

y conocimientos profesionales en la materia; derivaron en la articulación de una serie de talleres que se desarrollaron en 22 estados del país a lo largo del 2011.

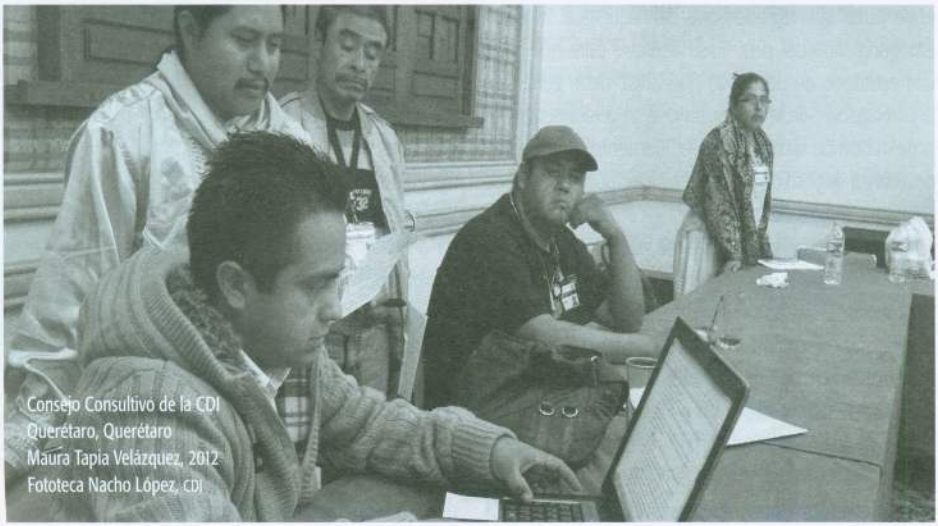
Esos primeros talleres comunitarios, buscaron conformar el diagnóstico a nivel nacional sobre la Estrategia. De tal forma, consejeros de estados como: Baja California, Campeche, Chiapas, entre otros, se involucraron en su carácter de líderes de sus pueblos y comunidades.

La CDI consideró pertinente e importante que los propios consejeros solicitaran ser tomados en cuenta para la implementación de la estrategia de manera activa, dadas sus características de liderazgo y conocimiento de su entorno, aunado al papel que como gestores desempeñan. Asimismo, la presencia de éstos en los talleres microrregionales ha sido relevante, ya que el éxito de la estrategia se dará como resultado de la participación activa de los sujetos a los que se aplicará; además de que se podrá observar, dar seguimiento y generar un proceso nacional que atienda las necesidades reales de la población indígena.

Al ser partícipes de la planeación para su propio desarrollo, los consejeros asumen la responsabilidad de trabajar de manera conjunta con todos los actores identificados en el proceso, para resolver de fondo la problemática del desarrollo. Serán los consejeros actores clave al identificarse como gestores que trascienden la simple petición de un proyecto parcial o personal, al sumarse a la gestión de un proyecto regional en el que se enmarca la pauta a seguir para lograr el desarrollo integral con identidad.

Una de las situaciones positivas que muestran el éxito de la Estrategia de Planeación Microrregional es que, a dos años de haberse iniciado, los consejeros solicitan conocer más del tema, preguntan sobre la puesta en marcha de los proyectos identificados y buscan en general sumarse a las siguientes etapas.Sin duda ello significa que la Estrategia está avanzando en el camino que se trazó desde su concepción: ser el instrumento central de planeación de las comunidades indígenas.

Un ejercicio de planeación estratégica para el desarrollo con identidad, como el que se ha construido, requiere de actores comprometidos, con gente sensible a la problemática que aqueja a los pueblos y comunidades indígenas. Por ello el Consejo Consultivo es el soporte de legitimación del proceso de cambio en una política pública en donde la participación activa evolucione para dar paso al logro de bienestar al que aspiran los pueblos indígenas.



Consejo Consultivo de la CDI
Querétaro, Querétaro
Maura Tapia Velázquez, 2012
Fototeca Nacho López, CDI

Diplomado

El pasado 23 de julio, autoridades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), junto con la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe y El Colegio de Tlaxcala A.C., inauguraron el Diplomado en La Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad 2012.

El objetivo de este diplomado fue capacitar a los profesores e investigadores de las Universidades Interculturales Bilingües respecto a la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad, habilitándolos con las herramientas y metodologías para la transferencia del Modelo de Desarrollo Territorial con Identidad, asimismo, adquirieron los conocimientos para participar en los diseños estratégicos de procesos de planeación y gestión territorial para el desarrollo con identidad.

La estructura del diplomado constó de tres fases: dos presenciales y una a distancia. La primera fue impartida del 23 al 28 de julio, la segunda del 13 al 18 de agosto y la etapa a distancia, que abarca del 27 de agosto al 21 de septiembre. Los módulos de las etapas presenciales en el Diplomado fueron:

1) El Marco de Referencia del Bienestar humano local: diversidad, identidad e interculturalidad.
2) Análisis de los modelos de relación del Estado Mexicano con los Pueblos Indígenas.
3) El marco jurídico-institucional de la planeación del desarrollo territorial con identidad cultural en México.
4) Las relaciones intergubernamentales y la garantía de los Derechos Indígenas.
5) Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad (diagnóstico y planeación).
6) Microrregiones indígenas, propuestas locales e ideas innovadoras.

En los diferentes módulos se impartieron una serie de talleres, como: el Grupo Vicente Guerrero, caso Exitoso de Intervención Rural Participativa; la video conferencia temática "Educación Intercultural Bilingüe: Experiencia Latinoamericana"; y el taller de innovación financiera en regiones indígenas: Estudio de caso del modelo exitoso de AMUCSS en Oaxaca.

En el diplomado participaron 25 académicos de las Universidades Interculturales del Estado de México, Chiapas, Tabasco, Puebla, Michoacán, Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa y San Luis Potosí. Los participantes fueron:

1. Héctor Alonso Reyes López.
2. Luz Aliette Hernández Prieto.
3. Alicia Herrera Yáñez.
4. Nora Nínive García Mondragón.
5. Moisés García Castillo.
6. Rodolfo René Escobar.
7. José Ramón Contreras de la Cruz.
8. Luis Alberto Montejo Sánchez.
9. Alberto Mariano Gutiérrez Cruz.
10. Sergio Enrique Hernández Loeza.
11. Genaro Lemus de Jesús.
12. Javier Zaragoza Ortega.
13. Mauricio González Avilés.
14. Hermelinda Servín Campuzano.
15. Santiago Ramón Torres Sánchez.
16. Fabián Carrasco Villegas.
17. Amadeo Tomás Torres.
18. Wilber Castellanos Pérez.
19. Maricela Sauri Palma.
20. Valeria Betzabe Cuevas Albarrán.
21. Santos Humberto Alvarado Dzul.
22. Jean Luckson Pierre.
23. Manuel Fabricio Robles Ortiz.
24. Herman Geovany Ayala Zúñiga.
25. Juan Antonio Obispo.



Tehuas infantiles (ca. 1980).
Cultura kikapú, El Nacimiento, Múzquiz, Coahuila.
Gamuza cosida y bordada con chaquira. 14 x 8 x 8 cm
cada pieza.
Colección Acervo de Arte Indígena de la
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
Foto: Lord Nackium.

COMISIÓN NACIONAL
PARA EL DESARROLLO
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS