

Fondos de inversión social y pueblos indígenas

Jonathan Renshaw

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes de buenas prácticas
del Departamento de Desarrollo Sostenible**

Catalogación (*Cataloging-in-Publication*):
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Renshaw, Jonathan.

Fondos de inversión social y pueblos indígenas/Jonathan Renshaw.

p. cm. (Sustainable Development Department. Best practices series; IND-108)
Includes bibliographical references.

1. Indigenous peoples--Guyana--Case studies. 2. Indigenous peoples--Honduras--Case studies.
3. Economic development projects. 4. *Nuestras Raíces* (Government Program: Honduras)
5. Social Impact Amelioration Programme (Guyana) I. Inter-American Development Bank. Sustainable
Development Dept. Indigenous Peoples and Community Consultation Unit. II. Title. III. Series.

306.08 R852--dc21

Jonathan Renshaw es antropólogo y ex funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente se desempeña como consultor, especializándose en la aplicación operacional de perspectivas antropológicas. Una versión anterior de este informe se presentó y discutió en un seminario interagencial sobre pueblos indígenas y proyectos del sector social organizado por el Banco Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo, realizado en abril de 2000. El autor agradece a todos quienes hicieron posible este estudio, especialmente al personal de las agencias ejecutoras y a las personas de las comunidades participantes por sus valiosos aportes y por el tiempo dedicado. Los comentarios o sugerencias adicionales son bienvenidos.

Las opiniones expresadas son del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

junio de 2001

Copias adicionales de esta publicación (No. IND-108) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario
Parada W-0502
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Telefax 202-623-1463
Correo electrónico: sds/ind@iadb.org
Página Web: www.iadb.org/sds/ind

ÍNDICE

I.	FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS	1
	Antecedentes	
	Pobreza indígena	
	Fondos de inversión social y pueblos indígenas	
	Justificaciones para programas indígenas de inversión social	
	Fortalecimiento institucional y capacitación	
	La cartera de proyectos	
	Contexto institucional y procedimientos	
	Sostenibilidad y costos	
	Conclusiones	
II.	PROGRAMA AMERINDIO SIMAP EN GUYANA	12
	Antecedentes	
	Definición y selección de los beneficiarios	
	Selección y elegibilidad de los proyectos	
	Cartera del proyecto	
	El ciclo del proyecto	
	Metas del proyecto	
	Impacto del Programa Amerindio	
	Las contribuciones de contrapartida	
	Coordinación	
	Conclusiones y recomendaciones	
III.	PROGRAMA <i>NUESTRAS RAÍCES</i> EN HONDURAS	24
	Antecedentes	
	Población étnica de Honduras	
	Justificación del programa étnico	
	Actividades y estructura institucional	
	Las inversiones	
	Las cajas rurales	
	Las cajas municipales	
	Articulación con otras agencias	
	Conclusiones y recomendaciones	
	BIBLIOGRAFIA	35

PRÓLOGO

Los fondos de inversión social se han convertido en uno de los medios principales por el cual los gobiernos atienden las necesidades de la población pobre en áreas rurales. Los organismos multilaterales de desarrollo, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo, han desarrollado una cartera importante de operaciones en apoyo a los fondos de inversión social y han jugado a menudo un papel principal en su diseño. Dado el caso de que los pueblos indígenas están desproporcionalmente representados entre la población rural con altos índices de pobreza, los mecanismos de focalización para los indígenas y otras comunidades vulnerables, se han convertido en un rasgo estándar de muchos de los fondos de inversión social.

Este trabajo presenta dos tipos de mecanismos de focalización: fondos *incluyentes* que no establecen una distinción entre los pueblos indígenas y otros sectores de la sociedad desde una perspectiva étnica y fondos *excluyentes* destinados sólo a la población indígena o étnica. El autor discute los méritos de ambos enfoques e identifica cuatro factores que determinan la eficacia para lograr las metas de focalización: aislamiento geográfico, exclusión social basada en prejuicio racial o étnico, factores sociales y culturales, tales como el idioma, las estructuras de autoridad y los valores económicos, y finalmente, la capacidad de las organizaciones indígenas. Estos asuntos al igual que la composición de la cartera, el contexto institucional, los procedimientos, la sustentabilidad y el costo se estudian con más detalle haciendo un análisis comparativo de dos operaciones del BID que han sido consideradas exitosas por muchos: el Programa Amerindio SIMAP en Guyana y el programa *Nuestras Raíces* del FHIS en Honduras. En ambos programas de focalización étnica, los resultados han sido impresionantes en comparación con los fondos de inversión social *regulares*. Sin embargo, las lecciones aprendidas de esta evaluación inicial señalan que algunas áreas pueden mejorarse para que estos programas puedan desarrollar todo su potencial y convertirse en modelos a ser repetidos en otros países.

Anne Deruyttere, Jefe
Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APA	Asociación de Pueblos Amerindos
CAPI	Componente de Atención a la Población Indígena
CDC	Consejo Democrático Comunitario
CDO	Oficial de Desarrollo Comunitario
CIL	Consejo Indígena Local
COAJ	Consejo de Organizaciones de Aborígenes de Jujuy
CONPAH	Coordinadora Nacional de Pueblos Autóctonos
COPIN	Coordinadora de Organizaciones Populares de Intibucá
DECOPAZ	Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Rural
GOIP	Organización Guyanesa de Pueblos Indígenas
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INI	Instituto Nacional Indigenista
MASTA	Mosquitia Asla Takanka
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NDC	Consejo Democrático Vecinal
OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
ONG	Organismo No Gubernamental
ONILH	Organización Indígena Lenca de Honduras
OPD	Organización Privada de Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SIMAP	Programa de Mitigación de los Impactos Sociales
TAAMOG	Movimiento de Acción Amerindia de Guyana

I. FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

El propósito de este documento es ofrecer un breve análisis de los fondos de inversión social para los pueblos indígenas que han sido financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y considerar cuán efectivos han sido para atender las necesidades de las comunidades indígenas. Se discutirá también el tema de cuándo y bajo qué circunstancias se justifica la realización de un componente o un programa separado para los pueblos indígenas.

Antecedentes

La preocupación con la pobreza indígena es un tema relativamente nuevo para las agencias multilaterales y ha surgido de dos áreas muy diferentes. La primera ha sido la necesidad de mitigar el impacto de los proyectos financiados por el Banco, principalmente en los sectores de transporte, energía y los proyectos de desarrollo rural integrado, sobre las poblaciones “tribales” que viven en las regiones tropicales de América Latina. Ésta ha sido, y continúa siendo, una preocupación importante y legítima para los bancos. La segunda es el área de desarrollo rural, que hasta la desaparición de los proyectos de desarrollo rural integrado hace unos 15 años, se enfocaban en el desarrollo agrícola entre los pequeños productores, indígenas y no indígenas, particularmente en las áreas de sierra de México, América Central y los países andinos. Estos proyectos no estaban dirigidos específicamente a los grupos étnicos y no eran especialmente sensibles a temas sociales o culturales. Aunque el desarrollo rural integrado ya no es un paradigma válido, no ha sido reemplazado por un nuevo modelo de desarrollo rural. Lo más cercano son los proyectos de desarrollo sostenible, como los proyectos del BID en el Petén (Guatemala) y el Darién (Panamá), que se enfocan en el manejo de los recursos naturales pero incluyen componentes productivos para la población indígena y no indígena.

Dada la ausencia de proyectos de desarrollo rural, el financiamiento multilateral llega a los pobres rurales a través de los programas de salud y educación, la microempresa y los fondos de inversión social. Pero ni los programas de la microempresa ni los fondos de inversión social fueron originalmente diseñados para abordar la pobreza rural. El financiamiento de la microempresa se originó en las áreas urbanas y proveía préstamos pequeños y de corto plazo a intereses más bajos que los de los usureros quienes normalmente dominaban el mercado del crédito informal. La microempresa estaba canalizada a las actividades de servicio y comerciales o la manufactura de pequeña escala.

Los fondos de inversión social fueron inicialmente diseñados para mitigar los impactos de las políticas de estabilización económica. El primero de esos fondos, el Fondo Social de Emergencia, comenzó en Bolivia en 1986 y era un programa de creación de empleo, cuyo objetivo era dar trabajo a los mineros que habían perdido su empleo como resultado de la reestructuración de la empresa estatal Corporación Minera de Bolivia. Los programas posteriores enfatizaron más la inversión en infraestructura, pero casi todos ellos fueron concebidos como medidas temporales que serían suplantados una vez que las políticas de estabilización económica hubieran llevado a un mayor crecimiento económico. En realidad, aunque la mayoría de estos fondos fracasaron en su intento de tener un impacto en el empleo, actualmente han sido establecidos en casi todos los países de América Latina y han sido adoptados por todos en los países en desarrollo¹.

¹ Para una visión general de la cartera del BID véase, *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, por Goodman, Morley, Siri y Zuckerman, BID 1997.

El éxito de estos fondos se debe, en gran parte, a su flexibilidad y su enfoque participativo. La mayoría son independientes de los ministerios principales, a menudo se encuentran bajo la responsabilidad directa de la presidencia y tienen la oportunidad de trabajar con procedimientos simplificados. Por lo general, las normas para licitación y contratación de funcionarios son más simples que las de otras agencias gubernamentales y las prioridades son identificadas a nivel local por las comunidades beneficiarias, los municipios o las agencias gubernamentales regionales. La actividad principal de los fondos sigue siendo la provisión de financiamiento para infraestructura básica: especialmente escuelas, centros de salud, sistemas de abastecimiento de agua y caminos de acceso. Algunos tienen pequeños fondos de crédito para microempresas o programas productivos. La mayoría de los fondos de inversión social tienen mecanismos de focalización de recursos para las áreas más pobres. En algunos casos los fondos se asignan a nivel municipal o regional. En otros, se utilizan los indicadores de pobreza de la comunidad beneficiaria o de la región para priorizar los proyectos.

Pocos países han establecido fondos separados dirigidos específicamente a la población indígena. El BID está financiando este tipo de proyectos en Guyana, Honduras y Argentina². Es más común, sin embargo, que los fondos tengan una focalización en la pobreza y se suponga que la población indígena tendrá igual o mayor acceso que el resto de la población ya que ellos están normalmente entre los sectores más pobres de la sociedad. Sin embargo, este supuesto no siempre está justificado ya que los pueblos indígenas son a menudo excluidos de las estructuras de poder local, incluso en aquellas áreas donde constituyen la mayoría de la población. Es más, al no considerar programas

específicos para los pueblos indígenas, los fondos pierden la oportunidad de acomodarse a las peculiaridades de lengua, cultura y organización social.

Pobreza indígena

A pesar de que cada vez más la población indígena vive en las grandes ciudades de América Latina, especialmente la ciudad de México, Guatemala, Lima y La Paz/El Alto, los orígenes de la pobreza indígena se encuentran en las áreas rurales donde la población indígena constituye un sector de la población diferenciado y fácilmente identificable. Las causas fundamentales de la pobreza indígena son en gran parte estructurales: esto es, están enraizadas en las relaciones sociales y económicas desiguales que ocurren entre la población indígena y otros sectores de la sociedad.

Esta desigualdad se manifiesta, a menudo, en la estructura de la tenencia de la tierra, con la población indígena que vive entremezclada con la población no indígena en pequeñas parcelas que no pueden tener una viabilidad económica (Andes, Sierras de América Central) o en las áreas marginales menos productivas del país (Argentina, Chile). En las áreas tropicales de América Latina, la tenencia de la tierra suele ser un tema menos relevante que el acceso al crédito y a los mercados, pero en las tres últimas décadas esto ha cambiado dramáticamente ya que los ganaderos y los colonos se han expandido hacia las áreas de bosque que eran tradicionalmente el dominio de las industrias extractivas.

Los pueblos indígenas están a menudo en desventaja con respecto al acceso a mercados, crédito, tecnología y servicios básicos como educación, salud, abastecimiento de agua y otras infraestructuras comunitarias. La lengua, así como las diferencias culturales y el aislamiento físico pueden ser factores importantes, como parece es el caso de las comunidades indígenas de Guyana. En otras situaciones, típicamente donde la población indígena vive cerca de la población no indígena, mestiza o ladina, el tema

² Véase los estudios de caso del Programa Amerindio SIMAP en Guyana y *Nuestras Raíces* en Honduras. El proyecto en Argentina es el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI), parte del Proyecto de Grupos Vulnerables (AR-0141).

principal es la exclusión social debido a prejuicios raciales, étnicos y/o religiosos. Un ejemplo de esto último es el caso de Paraguay, el único país de América Latina donde la población mestiza habla un idioma indígena. Un estudio encontró que 77% de la población paraguaya consideraba que los indígenas “eran animales porque no habían sido bautizados³.”

Los pueblos indígenas han sido tradicionalmente excluidos de los procesos políticos y esto ha limitado su capacidad de gestionar recursos. Sufren una desventaja doble, como población rural y como grupos étnicos diferenciados, con sus intereses a menudo representados por organismos no gubernamentales (ONG) u organizaciones misioneras. Esta situación comenzó a cambiar en los últimos años a medida que los regímenes autoritarios han sido reemplazados por gobiernos elegidos democráticamente. Los pueblos indígenas están ahora al frente de municipalidades en Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Bolivia, y están jugando un papel cada vez más importante en la política nacional de Ecuador y Bolivia. Muchos líderes indígenas, sin embargo, se enfrentan a una decisión difícil de saber hasta donde deben involucrarse en actividades de política partidaria que, a menudo, es de poca relevancia para sus propias prioridades.

Hay menos relación entre la pobreza indígena y la situación económica del país que la que encontramos con la mayoría de la población urbana. La población indígena urbana, especialmente los obreros que viven en las zonas que dependen de una sola industria —las ciudades mineras en Bolivia y Colombia, las áreas productoras de azúcar en el noroeste de Argentina— han sido vulnerables a los impactos de la estabilización económica y son quizás, menos fácilmente reabsorbidos en otras áreas de la economía que el resto de la población. Por

otro lado, hay poca evidencia que muestre que el crecimiento económico tiene necesariamente un impacto positivo en la economía de los pueblos indígenas. En realidad, algunos estudios sugieren lo contrario. Durante los años de crecimiento económico desde 1950 a principios de 1970, por ejemplo, los niveles de pobreza aumentaron en los países más pobres de América Central, con el impacto recayendo, casi seguro, sobre la población indígena de Guatemala y Honduras (Siri, 1997: 2).

Esto se puede comprender mejor si consideramos lo que ocurre en las zonas que han pasado por un rápido crecimiento económico, como la costa occidental de Guatemala durante el período entre 1950 y 1960, o el este de Bolivia durante la década de 1970 y principios de 1980. El valor creciente de los rubros de exportación conduce a un aumento del valor de la tierra, y el sistema de producción tradicional de las haciendas, basado en las relaciones de patrón-cliente es reemplazado por empresas más dinámicas orientadas hacia el mercado. Esto puede llevar al desalojo de los indígenas de las tierras que han ocupado tradicionalmente, viéndose forzados a entrar en la fuerza de trabajo rural itinerante necesaria para la producción de cultivos como el azúcar, café, algodón y vegetales de exportación. Dada la ausencia de cualquier control efectivo en las prácticas de reclutamiento y la ausencia de organizaciones laborales, las condiciones de trabajo, a menudo bajo subcontratistas, son con frecuencia deplorable y se caracterizan por una jornada laboral muy larga, condiciones de trabajo peligrosas, trabajo infantil, salarios bajos y la carencia de las más básicas prestaciones⁴.

Fondos de inversión social y pueblos indígenas

La pobreza indígena es raramente un fenómeno transitorio del tipo para los que los fondos de inversión social fueron originalmente

³ Schwartzman, 1983. La investigación original fue llevada a cabo en 1974. Desde entonces, las actitudes han mejorado, sobre todo entre la población urbana más educada. Para estudios sobre exclusión social en Argentina, véase Fernández y Linari, 1998, y para Brasil, véase Ribeiro, 1973.

⁴ Véase Plant, 1998. También Rigoberta Menchú, 1985 para una descripción dramática del trabajo en las plantaciones en Guatemala.

diseñados. La pobreza indígena está enraizada en las relaciones económicas y sociales y no puede ser fácilmente resuelta con las inversiones. Esto presenta un desafío tanto para los gobiernos como para los bancos de desarrollo, cuya actividad principal es proyectos de préstamo⁵. Mientras la inversión es necesaria, por sí misma no es suficiente para transformar las causas que hay detrás de la pobreza. En realidad, las inversiones poco controladas pueden producir justamente lo contrario, dejando que otros sectores política o socialmente dominantes capturen los recursos, dando como resultado un desarrollo económico que puede perjudicar a los indígenas.

Por su propia naturaleza, los fondos de inversión social son de pequeña escala y extensamente diseminados y es poco probable que tengan un impacto negativo significativo en las comunidades indígenas. Los temas claves son: si pueden ser distribuidos de manera equitativa y si pueden ser aplicados de manera efectiva para lograr resultados sostenibles. Mientras raramente se cuestiona si la población indígena debe tener acceso a esos fondos, es posible identificar dos enfoques diferentes sobre cómo deben ser incluidos. El enfoque más común, que se podría denominar inclusivo, no distingue la población indígena de otros sectores en base al origen étnico. Se supone que, en términos de equidad, los pueblos indígenas deben tener el mismo acceso que cualquier otro sector de la población. En realidad, la mayoría de los fondos inclusivos como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de Perú, incorpora mecanismos de focalización para asegurar que una mayor proporción de los fondos es asignada a las regiones y municipalidades más pobres, siendo éstas, comúnmente, las áreas con la concentración más alta de población indígena.

La alternativa, un enfoque que se podría denominar exclusivo, es tener un componente o

un fondo separado, dirigido solamente a la población indígena o étnica⁶. Esto no implica necesariamente que los pueblos indígenas están excluidos de los fondos de inversión social regular. En realidad, en los dos estudios de caso, el Programa de Mitigación de los Impactos Sociales (*Social Impact Amelioration Program*, SIMAP) en Guyana y *Nuestras Raíces* en Honduras, la población indígena es también beneficiaria de los programas regulares. De hecho, el director de *Nuestras Raíces* estima que quizás un 20% de los proyectos del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) regular fueron llevados a cabo en comunidades étnicas, que representan sólo entre un 11% y 12% de la población de Honduras.

El enfoque inclusivo es apropiado en situaciones donde la focalización étnica podría exacerbar tensiones ya existentes entre los indígenas y los mestizos o ladinos. En la sierra de Guatemala, dos fondos financiados por el BID, el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) y el Proyecto para Fortalecer el Rol de la Mujer Rural en la Consolidación de la Democracia han evitado deliberadamente las etiquetas étnicas y han sido diseñados para restaurar las relaciones entre la población indígena y ladina en las áreas más afectadas por el conflicto armado.

Por otro lado, es quizás significativo que, donde existen programas exclusivos, a menudo adoptan una definición flexible de lo que constituye la población indígena o étnica. En Guyana, el Programa Amerindio SIMAP requiere que la población beneficiaria esté compuesta principalmente de amerindios indígenas y no menos de 250 personas (énfasis del autor). De manera similar, en Honduras está claro que muchas de las comunidades que participaron en *Nuestras Raíces* redescubrieron su identidad como lencas, y no había evidencia que sugiriera que los beneficiarios potenciales fueran rechazados por no pertenecer a poblaciones indígenas o étnicas.

⁵ Aunque los bancos multilaterales de desarrollo se involucran en una variedad de actividades, es la escala y la importancia de sus operaciones de préstamos lo que da credibilidad al diálogo político.

⁶ En algunos países, por ejemplo Honduras y Ecuador, la población "étnica" incluye personas de descendencia africana, como los garifuna.

Sin embargo, dados los modestos recursos asignados a estos programas y los requisitos de contraparte relativamente exigentes, es poco probable que grupos no indígenas estuvieran interesados en estos programas.

Justificaciones para programas indígenas de inversión social

Hay varias justificaciones para tener fondos separados para los indígenas, incluso en los casos en que puedan acceder al programa regular de fondos de inversión social. La primera es la pobreza. Se sabe que en términos de indicadores convencionales, los pueblos indígenas se encuentran, casi invariablemente, entre los grupos más pobres de América Latina (Psacharopoulos y Patrinos, 1994, Deruyttere, 1997: 5). Esto es cierto a nivel nacional y también dentro de los mismos sectores. En áreas rurales, por ejemplo, los pueblos indígenas son típicamente más pobres que otros sectores similares de la sociedad rural. Tienen menos acceso a servicios básicos, como agua potable o caminos de acceso, niveles reducidos de educación formal e indicadores más altos de mortalidad y morbilidad. Al enfocar a la población indígena, un fondo de inversión casi automáticamente asegura que los recursos llegarán a algunos de los sectores más pobres de la población rural.

En la práctica, los programas existentes para los indígenas se distinguen por su enfoque y metodología y son algo más que simplemente una alternativa a los programas usuales de inversión social. Normalmente, tienen que tomar en cuenta las características que diferencian a la población indígena de otros sectores pobres. Hay cuatro factores que son especialmente importantes aquí que, en cierta manera, están interrelacionados. El primero es el aislamiento geográfico. El segundo es la exclusión social, basada en los prejuicios étnicos o raciales. El tercero es el tema de las diferencias culturales y sociales, que cubren áreas como el idioma, las estructuras de autoridad y los valores económicos. Finalmente, está la necesidad de desarrollar o fortalecer la capacidad de las organizaciones indígenas.

En Guyana el aislamiento físico de la mayoría de las comunidades indígenas es crítico. Se pueden alcanzar muy pocas comunidades por carretera y los principales medios de transporte son canoa y avioneta. Las oportunidades económicas son limitadas debido a los altos costos de transporte. Los artículos básicos, como alimentos y gasolina, son caros y la cobertura y calidad de servicios como escuelas y atención de salud, son con frecuencia inadecuados. Al mismo tiempo, el aislamiento ha permitido a las comunidades indígenas mantener un nivel de autonomía económica y social. Aunque hay pocos países con tan alta proporción de población indígena en áreas remotas, en todo América Latina se encuentran situaciones similares: a lo largo de la costa atlántica de Honduras y Nicaragua, la costa pacífica de Panamá, Colombia y Ecuador, en el este del Amazonas y en el Gran Chaco.

Una de las principales justificaciones para el Programa Amerindio SIMAP es la necesidad de adaptar procedimientos a las realidades de las comunidades aisladas del país. Los procedimientos estándares de licitación de SIMAP, por ejemplo, son inadecuados, ya que pocos contratistas están dispuestos a trabajar en las áreas remotas donde se encuentran las comunidades indígenas por los altos costos del transporte y la dificultad de organizar la mano de obra local. El Programa Amerindio, por otro lado, permite a los beneficiarios seleccionar contratistas que ellos conocen personalmente y se está comenzando a ejecutar proyectos de infraestructura por medio de capacitación, pagando un salario básico a las personas que se han capacitado y que construyen los edificios. Esto tiene el doble beneficio de ofrecer empleo de corto plazo en las comunidades donde prácticamente no hay oportunidades de ganar un salario, y de ofrecer capacitación en técnicas básicas de construcción y carpintería, que por lo menos asegura la capacidad de mantener la infraestructura comunitaria.

En muchos países latinoamericanos, los indígenas están excluidos de los programas sociales y de desarrollo en base a la raza o la etnicidad. La racionalidad para la exclusión es quizás más

crudamente expresada a nivel local, donde las autoridades municipales o las agencias locales ignoran las necesidades de los indígenas o rehusan trabajar con ellos porque “no quieren trabajar.” A nivel de elaboración de políticas nacionales, el rechazo suele justificarse en base a fundamentos supuestamente antropológicos, como por ejemplo por la idea de que las sociedades indígenas del Chaco son “cazadores y recolectores de proyectos” (Volker von Bremen, 1987). En estas situaciones, el único camino de asegurar que los recursos lleguen a la población indígena es bien establecer un fondo o componente separado o destinar una proporción del fondo de inversión social para las comunidades indígenas.

Un fondo separado para los indígenas ofrece la oportunidad de atender las diferencias culturales y sociales entre la población indígena y otros sectores de la sociedad nacional. El idioma es una de las características más inmediatamente obvia que hace difícil para los indígenas participar en los programas nacionales de reducción de la pobreza. En las regiones, como en la sierra de Perú y Bolivia, donde gran parte de la población es monolingüe o bilingüe en uno ó dos idiomas indígenas (Quechua, Aymara), un programa regular puede llevarse a cabo en el idioma nativo. En otras áreas de América Latina, que incluye las tierras bajas del este de Perú y Bolivia, hay mayor diversidad lingüística y étnica y muchos indígenas no hablan el/los idiomas oficiales del país. Como mínimo, esto requiere que los programas para los indígenas cuenten con promotores o extensionistas que hablan el idioma nativo y que entienden la cultura y las condiciones locales. La manera más obvia de realizar el trabajo es a través de las organizaciones indígenas ya existentes. En Honduras, por ejemplo, *Nuestras Raíces* está estrechamente coordinado con las federaciones indígenas y las confederaciones nacionales, y las federaciones son las responsables de nominar a los *enlaces étnicos* o promotores que trabajan a nivel municipal junto con los promotores del FHIS.

El tema de la sensibilidad social y cultural va más allá del idioma. Los valores, actitudes y

expectativas de los indígenas son a menudo diferentes de aquellos de los otros sectores de la sociedad nacional. La economía indígena está fundada en las relaciones sociales y se caracteriza más por las nociones de reciprocidad que por los valores del mercado. Esto puede caracterizar hasta las relaciones con los extraños, incluso en el marco de las relaciones explotadoras de patrón-cliente típicas de las economías extractivas (Perafán, 1999). Este es un área sensible y difícil, e implica una noción bastante diferente de lo que significa el “desarrollo”. Mientras que ciertos elementos básicos (salud, seguridad alimentaria, justicia, acceso al conocimiento) son probablemente universales, otros, particularmente ingreso o riqueza material, pueden no serlo, especialmente si estos beneficios implican cambios significativos en las relaciones sociales, el medio ambiente o la pérdida de tiempo de ocio. Esto no implica que las sociedades indígenas sean estáticas, pero sí demanda poner más cuidado y mayor atención a los objetivos de desarrollo indígena.

Fortalecimiento institucional y capacitación

La organización social indígena tradicional se basa en el parentesco, es de carácter informal y no se ha desarrollado en respuesta a las demandas de la economía de mercado. Más aún, los indígenas se encuentran a menudo en desventaja en sus relaciones con el resto de la sociedad nacional por su carencia de educación formal. Como resultado, son excluidos del desarrollo porque carecen de instituciones formales con personería jurídica o la capacidad para administrar fondos y operar en el mercado.

En las últimas décadas ha habido un crecimiento importante de las organizaciones indígenas. Muchas se desarrollaron de arriba hacia abajo comenzando como consejos de consulta nacionales y, sólo después, establecieron presencia a nivel local o de base. Como consecuencia, estas organizaciones han sido normalmente más exitosas en lograr objetivos políticos que en conseguir desarrollo social o económico a nivel comunitario. La participación política con

frecuencia comenzó con confrontación: marchas de protesta, ocupaciones, y en el caso de Chiapas, rebelión abierta, y sólo más tarde se integraron en la actividad política regular. Honduras ofrece un ejemplo típico, con el movimiento indígena ganando avances políticos durante las protestas y marchas a mediados de la década de 1990 y posteriormente dividiéndose, con algunas organizaciones que continuaron con los objetivos de presión política, y otras, como la Organización Indígena Lenca de Honduras (ONILH) que enfatizan el desarrollo social y económico a nivel comunitario.

La capacidad institucional a nivel local es crítica para alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. En realidad, los procesos de capacitación y fortalecimiento institucional, más que los ingresos o la provisión de servicios, es quizás la esencia del desarrollo “de base” ya que moviliza a los pueblos indígenas en la dirección de ser capaces de tratar con los otros sectores de la sociedad en términos de igualdad. Les facilita el acceso directo a los recursos y a utilizarlos de manera sostenible. Esencialmente es un proceso de tres etapas: análisis de las necesidades y demandas de la comunidad, propuesta de soluciones de esas necesidades y, finalmente, ejecución de las soluciones. Por definición, éste es un proceso participativo, dirigido por lo que podría denominarse “capacitación de organizaciones”, o quizás “facilitación”, y que es consolidado posteriormente por el desarrollo de la capacidad administrativa y técnica.

En los últimos años se ha visto el desarrollo de un nuevo modelo de organizaciones indígenas. Son las ONG indígenas cuyo objetivo es apoyar a las comunidades indígenas más que representarlas. Típicamente, su personal está compuesto por profesionales indígenas y trabajadores de campo, como extensionistas, auxiliares de salud y maestros rurales, aunque algunas también contratan profesionales y personal de campo no indígenas. Algunos ejemplos serían ONILH en Honduras, el Consejo de Organizaciones de Aborígenes de Jujuy (COAJ) en el norte de Argentina y la Asociación de Pueblos Amerindios (APA) en Guyana. Estas organizaciones se han desarrollado en parte como

reacción contra los abusos de los intermediarios, algunas veces las ONG apoyadas por las misiones religiosas, que han llevado sus propias agendas políticas o religiosas y han operado con muy poca o ninguna transparencia. Las ONG indígenas son también una reacción a los indígenas “profesionales” sin escrúpulos ni representatividad que ganan la vida supuestamente representando a una región o a un grupo étnico.

La cartera de proyectos

Los fondos descritos en los estudios de caso financian actividades muy diferentes. El Programa Amerindio SIMAP tiene un enfoque similar a los proyectos regulares del SIMAP e incluye el desarrollo de infraestructura local (escuelas, centros comunitarios, puestos de salud, carreteras y muelles), programas de capacitación y algunos proyectos productivos. En Honduras, por otro lado, *Nuestras Raíces* invierte en la reparación y construcción de caminos de acceso y el ingreso generado por la inversión es usado para crear o fortalecer las cajas rurales, que son fondos de ahorros locales de autoayuda y préstamos.

En el Programa Amerindio SIMAP, los proyectos de infraestructura conforman la mayor parte de la cartera, seguidos de capacitación y, por último, de proyectos productivos. Aunque se prevé que los proyectos estén dirigidos a las necesidades prioritarias que enfrenta la comunidad, es probable que el énfasis en infraestructura responde a las percepciones de las comunidades de las posibilidades del fondo y, quizás más significativo, a las demandas organizacionales relativamente simples de estos proyectos. Los proyectos de infraestructura ofrecen un punto de partida útil para el desarrollo de las instituciones locales, requieren la motivación y movilización de los beneficiarios, sobre todo para cumplir con las demandas del programa para la contribución de contrapartida local en trabajo y/o materiales. La organización puede posteriormente consolidarse por medio de proyectos más complejos, como capacitación o proyectos de transporte. Los proyectos productivos son los más difíciles

ya que requieren una contabilidad y un sistema organizacional para gestionar la actividad y para distribuir los beneficios de manera equitativa.

Nuestras Raíces tiene un punto de partida bien diferente. Donde el programa ha sido más exitoso, especialmente en el sur de Honduras, a lo largo de la frontera con El Salvador, la mayoría de las comunidades ya tenían experiencia de desarrollo “de base”. Esto es el resultado de los programas de apoyo bilaterales y multilaterales y más recientemente de los programas gestionados por las federaciones indígenas. La estructura institucional sencilla de *Nuestras Raíces* ha permitido canalizar los fondos directamente a las comunidades, con un mínimo absoluto de retraso burocrático o interferencia política, y las organizaciones comunitarias han utilizado los fondos de diferentes maneras. La mayoría de los fondos ofrecen préstamos de microcrédito que pueden ser utilizados para actividades productivas, mejoramientos de la vivienda (como techos de chapa o materiales de construcción), o para emergencias familiares, como enfermedades, entierros y demás. Algunos fondos también han establecido empresas comunitarias —por ejemplo una tienda comunitaria, una carnicería y un proyecto de ganadería— y otros han invertido en infraestructura comunitaria, como desagües o centros comunitarios.

Contexto institucional y procedimientos

Los programas descritos en los estudios de caso son similares, siendo los dos subprogramas del fondo de inversión social nacional. El Programa Amerindio SIMAP es un subcomponente del programa regular del SIMAP que utiliza procedimientos simplificados, mientras que *Nuestras Raíces* es uno de varios programas gestionados por el FHIS, aunque tiene procedimientos radicalmente diferentes de los proyectos regulares.

Una alternativa es tener un fondo administrado por las agencias responsables de los asuntos indígenas. En México el Instituto Nacional

Indigenista (INI) gestionó el programa de Fondos Regionales con fondos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En Argentina, el Componente de Atención a la Población Indígena (CAPI), que es parte de un proyecto para grupos vulnerables financiado por el BID, está administrado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), y funciona a través de ONG indígenas de nivel provincial que son seleccionadas por los representantes de las comunidades indígenas. Esta estructura fue diseñada para asegurar que los recursos del programa sean canalizados a las comunidades indígenas, con interferencia mínima de intermediarios, como políticos locales o misioneros.

Una estructura institucional plana y procedimientos simplificados son imprescindibles para los fondos existentes que trabajan con los indígenas. Los fondos tienen que responder rápida y directamente para ganar la confianza de los beneficiarios, y para evitar que los recursos sean desviados de las comunidades más pobres y con menos influencia política. Esto puede generar algunas tensiones con las estructuras políticas o administrativas locales. Las federaciones indígenas que juegan un papel fundamental de liderazgo en *Nuestras Raíces* tienen una estructura paralela a las municipalidades, por las cuales se canalizan los programas regulares del FHIS. Las federaciones trabajan estrechamente con las municipalidades en algunas áreas, pero en otras las relaciones pueden ser más tensas. Sin embargo, hasta cierto punto, este inconveniente es mitigado por el hecho de que el programa opera por períodos cortos más que ofrecer un flujo continuo de recursos. En Guyana, la exclusión social no es un tema tan importante y el Programa Amerindio SIMAP está integrado dentro de la estructura administrativa local, con los Oficiales de Desarrollo Comunitario (*Community Development Officers*, CDO) que promueven y supervisan el programa siendo parte de la administración regional.

Como con todos los fondos de inversión social, los programas indígenas necesitan ser articulados con las agencias oficiales responsables de

áreas como educación, salud y obras públicas. El Programa Amerindio SIMAP puede coordinarse de manera efectiva con los niveles locales y regionales ya que está integrado en las estructuras administrativas locales. En Honduras la coordinación no es tan relevante ya que las inversiones casi siempre son la apertura o reparación de caminos de acceso, pero si el menú de proyectos se ampliara el programa *Nuestras Raíces* podría aprovechar la experiencia de otros programas del FHIS. En Argentina, donde hay un mayor abanico de agencias federales y provinciales, el programa de Grupos Vulnerables/CAPI considera la articulación como un objetivo más que como un tema de procedimientos. En este programa, uno de los propósitos principales es desarrollar la capacidad de las organizaciones indígenas de nivel local y provincial para acceder a recursos y coordinar con otros programas y agencias.

Uno de los temas de procedimiento más importantes es la necesidad de simplificar la licitación de obras, o mejor evitar totalmente la licitación. La experiencia de *Nuestras Raíces* es una clara demostración de las oportunidades que surgen cuando los beneficiarios son pagados directamente por su trabajo. En Guyana algunos de los subproyectos más interesantes han ofrecido capacitación en técnicas de construcción, junto con salarios para los participantes que desarrollan sus habilidades construyendo infraestructura comunitaria. La calidad del trabajo es tan buena o mejor que la llevada a cabo por contratistas, ya que no hay incentivos para el supervisor o los trabajadores de recortar costos utilizando materiales de menor calidad. El sistema permite que la mayoría de los recursos permanezcan en la comunidad y ayuda a desarrollar destrezas prácticas que tienen demanda en el mercado de trabajo, y por lo menos asegurarán que la infraestructura sea mantenida adecuadamente. La principal desventaja de estos sistemas es que requieren mayor supervisión, lo que es, desafortunadamente interpretado como un alto costo administrativo en relación con la inversión. La contabilidad es también más compleja haciendo la presentación de gastos más difícil. Éste es un área donde las agencias multilaterales necesitan ser proactivas, modificando si fuera necesario,

sus procedimientos para facilitar la administración del proyecto.

Sostenibilidad y costos

Los fondos para los indígenas se enfrentan a los mismos temas que los otros fondos de inversión social. La sostenibilidad de los subproyectos depende de la calidad del diseño del proyecto, la supervisión y el uso de tecnología adecuada que permita un mantenimiento y operación fácil. Estos son temas familiares pero los programas descritos en los estudios de caso no siempre los tratan de manera adecuada. Esto se debe en parte a los altos costos de la supervisión del proyecto, metas de desembolso muy ambiciosas (de los cuales las agencias prestatarias son en gran parte responsables) y la necesidad de evitar más burocracia y procedimientos innecesarios.

Con los fondos indígenas, el aspecto más crítico es la sostenibilidad de las instituciones de nivel local y regional. La administración de los proyectos, especialmente los proyectos más complejos de capacitación, crédito o actividades productivas, requieren un cierto nivel de acompañamiento para ayudar a las organizaciones locales a consolidarse y superar los problemas que inevitablemente surgen durante la ejecución de los proyectos. Este es un equilibrio delicado entre supervisión y la autodeterminación. Las experiencias de *Nuestras Raíces* y de los primeros proyectos llevados a cabo por CAPI en Argentina sugieren que uno de los caminos más efectivos de lograr esto es trabajando estrechamente con ONG indígenas competentes. Desafortunadamente, las ONG indígenas profesionales —al contrario que las organizaciones representativas— no se han desarrollado todavía en todo América Latina. En realidad, esto es otro reflejo de los problemas que los indígenas enfrentan en su intento de lograr una participación más activa en la vida nacional.

La información disponible no permite una comparación entre los gastos operativos de los proyectos cubiertos en los estudios de caso, o una comparación con los fondos de inversión

social regulares. En general, se podría esperar que los costos operativos de un fondo de inversión social para los indígenas sea más alto, no sólo por los altos costos de transporte y la dispersión de la población, sino, y más importante, por la necesidad de un enfoque participativo que lleva más tiempo. En realidad, en el caso de Honduras, los gastos operativos de *Nuestras Raíces* son relativamente bajos ya que los trabajadores de campo son contratados de manera temporal en fases de dos o tres meses de desembolso, mientras que gran parte del costo de supervisar las cajas rurales es asumido por las federaciones indígenas, principalmente de manera voluntaria.

En Guyana, los gastos operativos, especialmente del personal, del Programa Amerindio SIMAP representa un cuello de botella. Mientras que la calidad de los proyectos es normalmente muy alta, la escasez de personal profesional ha dificultado que el programa mantenga las metas de desembolso. En realidad, esto produce un incentivo perverso para concentrarse más en proyectos de infraestructura de costo alto que en proyectos efectivos de capacitación o de construcción de infraestructura comunitaria. Idealmente, el proceso de identificación de proyectos, de desarrollo de instituciones de nivel local y de supervisión de proyectos debe ser interpretado como una función de capacitación, es decir, como parte de la inversión más que un gasto administrativo.

Conclusiones

No hay duda de que los fondos de inversión social, particularmente los fondos que han sido establecidos específicamente para los indígenas,

han tenido un impacto en las comunidades indígenas. No resuelven, y probablemente nunca resolverán, la pobreza de la mayoría de las comunidades indígenas de América Latina, pero han elevado los niveles de vida por medio de la provisión de infraestructura básica, capacitación y algunos, aunque incipientes, proyectos productivos. Al mismo tiempo, los fondos de inversión social han ofrecido una oportunidad para el desarrollo y la consolidación de las organizaciones indígenas de nivel local y regional. A mediano plazo éste es el logro más significativo ya que abre el camino para la reformulación de las relaciones sociales y económicas entre los indígenas y el resto de la sociedad nacional.

Este proceso no ha sido siempre fácil. Los programas para los indígenas tienen que tratar directamente con los beneficiarios, utilizando procedimientos simples y directos que delegan toda la responsabilidad posible a nivel local. Esto puede entrar en conflicto con los procedimientos del gobierno y de los bancos y requiere un compromiso político para promover mayor autodeterminación. En las etapas iniciales, a medida que los indígenas vayan abriéndose espacio, puede haber confrontación. Los grupos marginados y explotados a menudo carecen de cortesía social, del lenguaje diplomático y su retórica puede parecer dura, pero el cambio puede aparecer sólo por medio del diálogo. Para lograr esto, se debe permitir y apoyar a los indígenas a desarrollar instituciones que les permitan tratar con el resto de la sociedad en un plano de igualdad. Esto requiere paciencia, entendimiento y sobre todo, la voluntad de superar la injusticia de exclusión que les ha mantenido en los márgenes de las sociedades en las que viven.

Cuadro 1. Comparación de las experiencias con fondos de inversión social para indígenas en Guyana y Honduras

Programa Amerindio SIMAP, Guyana	<i>Nuestras Raíces, Honduras</i>
Cartera del proyecto Infraestructura comunitaria: escuelas, centros de preescolar, centros comunitarios, centros de salud, muelles, puentes, caminos de acceso. Transporte: barcos y motores fuera de borda. Capacitación: fabricación de ladrillos, construcción, confección y sastrería. Proyectos productivos: agricultura, ganadería, confección.	Prácticamente todas las inversiones se destinan a la construcción y/o reparación de carreteras de acceso.
Metodología Similar al SIMAP normal, con procedimientos simplificados de identificación, aprobación y licitación. Algunos proyectos combinan la capacitación y la construcción, y los alumnos y otros trabajadores comunitarios reciben salarios directos. El límite actual es de US\$40.000 por proyecto (por encima de esta cifra, los proyectos se remiten al Programa SIMAP regular).	La metodología es completamente diferente de la de los proyectos normales del FHIS. Los desembolsos se realizan en fases breves de actividad, y se dedica un mayor número de personal con contratos a corto plazo. Las federaciones y confederaciones indígenas realizan la mayoría del trabajo sobre el terreno. El proyecto ofrece un salario mínimo durante 15 días, la comunidad aporta las herramientas y los materiales.
Personal y coordinación El personal principal consiste en tres personas en la sede del programa. 17 CDO promueven y supervisan el programa en el campo. Los CDO forman parte de la administración del gobierno local y se coordinan con los organismos competentes locales y las autoridades regionales. Los organismos competentes o el ejecutivo regional han de asumir la responsabilidad del funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura.	Personal principal de 4 personas, más el Director de Desarrollo Social. Durante las fases de actividad del proyecto se capacita y se contrata durante tres meses a más de 300 enlaces FHIS. Se capacita y contrata durante dos meses a un número similar de enlaces étnicos. Las federaciones indígenas seleccionan a los promotores indígenas. Hay cierta coordinación con las autoridades municipales.
Participantes locales El proyecto colabora con una serie de organizaciones locales oficiales y extraoficiales, tales como los Consejos Democráticos Regionales o Locales, los Consejos Indígenas, las Asociaciones Comunitarias de Padres y Maestros y las Asociaciones de Productores. Los beneficiarios han de aportar al menos un 10% de contribución de contrapartida, típicamente en trabajo o materiales.	El proyecto colabora directamente con las federaciones y confederaciones indígenas. A nivel local, parte de los salarios aportados por el proyecto (normalmente el 50%) está depositado en una caja rural gestionada por los beneficiarios. En algunos casos, se destina una pequeña cantidad en una caja municipal.
Problemas principales La promoción y supervisión adecuada de los proyectos requiere muchos recursos humanos. La carencia de personal técnico y administrativo ha provocado un retraso en el desembolso del proyecto.	La calidad de las obras no es consistente. El proyecto y las federaciones indígenas tienen que mejorar la cobertura de las actividades de promoción relacionadas con las cajas rurales (algo que se está debatiendo actualmente).

II. PROGRAMA AMERINDIO SIMAP EN GUYANA

El Programa de Mitigación de los Impactos Sociales (SIMAP) de Guyana fue el primer fondo de inversión social financiado por el BID que contaba con un componente específico para los indígenas. El Programa Amerindio SIMAP es una buena muestra de un proyecto indígena independiente con capacidad de funcionar dentro de la estructura de un fondo de inversión social de alcance nacional⁷. Se ha podido desarrollar una gama de pequeños proyectos en comunidades aisladas, mediante una metodología participativa y procedimientos flexibles para la preparación e implementación del proyecto. Los proyectos incluyen actividades de capacitación y productivas, tales como fabricación de ladrillos, costura y sastrería, proyectos de transporte y proyectos de infraestructura comunitaria — escuelas, centros comunitarios, puestos de salud, muelles, caminos de acceso y puentes—. Aunque la intención de estos proyectos no consiste en ofrecer una solución integral a la pobreza de la mayoría de las comunidades indígenas, suelen lograr mejoras significativas en la provisión de servicios básicos y los niveles de vida.

El Programa Amerindio SIMAP cuenta actualmente con un equipo permanente de tres personas: un coordinador y dos ingenieros civiles, basados en la oficina del SIMAP en Georgetown. Últimamente, el proyecto ha recibido el apoyo de tres ingenieros más a tiempo parcial y estaba previsto que se integraran permanentemente al programa a partir de febrero del 2000. En el campo, el programa se promueve a través de 17 CDO, que dedican una parte significativa de su tiempo al programa.

El programa administra sus propios fondos de inversión y fue iniciado en 1994 con US\$200.000 para 20 proyectos piloto de hasta US\$10.000 cada uno. En 1995, una evaluación independiente recomendó un aumento y, en 1996, se aprobaron nuevos fondos por un valor de US\$300.000. A la vez, se elevó el máximo para cada proyecto a US\$20.000. El Directorio del BID aprobó un segundo préstamo para el SIMAP en noviembre de 1996, con una suma de US\$2,7 millones del total de US\$17 millones asignados al Programa Amerindio SIMAP. En 1999 se aumentó el monto máximo para los proyectos individuales a US\$40.000. El programa mantiene una estrecha y activa relación de trabajo con la representación del BID en Guyana.

Antecedentes

Se estima que la población indígena de Guyana está en alrededor de 50.000 personas y representa cerca del 6% de la población total del país. La mayoría de los indígenas viven en el interior remoto y poco poblado de Guyana, mientras que el resto de la población, integrada principalmente por afroguyaneses e hindúes, se concentra en la franja costera y a lo largo de los ríos Demerara y Berbice. La población indígena incluye a nueve grupos étnicos: los Akawaio, Warao, Arawak, Carib, Wapishana, Arecuna, Macushi, Patamona y Wai Wai. Algunas comunidades indígenas están entremezcladas con afroguyaneses, hindúes y portugueses.

La mayoría de los indígenas están marginalmente integrados a la economía nacional y se dedican a la agricultura de quema y roza, la pesca y la caza para la subsistencia. Hay poca presión sobre la tierra; en la mayoría de las zonas del interior la tierra técnicamente pertenece al Estado y las comunidades no tienen títulos propios. Las comunidades indígenas más numerosas, tales como los Moruca y los Paramakatoi,

⁷ En Guyana, se usa el término amerindio (*ameridian*) para evitar la confusión entre los habitantes indígenas del país y los “asiáticos orientales”, guyaneses de origen hindú que llegaron originalmente al país bajo contratos de trabajo y comprenden ahora más de la mitad de la población nacional.

cuyos integrantes suman 12.000 y 4.000 individuos respectivamente, originalmente formaban parte de misiones religiosas que ofrecían escuelas, servicios de salud y algunos empleos. Desde la independencia de Guyana en 1966, el Estado se ha hecho cargo de la mayoría de las escuelas y del servicio de salud y actualmente los misioneros no parecen tener gran participación en la vida cotidiana de las comunidades indígenas.

Las oportunidades de empleo son escasas en el interior de Guyana y la principal fuente de ingresos monetarios es la minería artesanal de oro y diamantes en el interior del país, actividad conocida como “*pork knocking*”, debido a la dieta monótona de cerdo y frijoles. La minería suele estar organizada por comerciantes, habitualmente de afuera, que ofrecen suministros y equipo, y cuentan con los contactos para vender el oro y los diamantes. En las áreas más remotas, los comerciantes son la única fuente de bienes y comestibles procesados, y en ciertas localidades, tales como Kato, donde prácticamente todos los productos tienen que llegar en avioneta, los precios pueden ser entre 300% y 500% superiores a los de Georgetown.

Las únicas fuentes de ingresos alternativas son el empleo en la industria maderera, algunas ventas de productos forestales (entre ellos palmitos, animales y pájaros vivos) y trabajo para el gobierno. Los salarios de los maestros, las enfermeras y otros empleados del gobierno, tales como los CDO, constituyen probablemente una parte importante de los ingresos monetarios de algunas comunidades. En Kato, el centro administrativo del Norte de Pakaraimas, una subregión de Potaro-Siparuni (Región 8), con poco más de 400 habitantes, hay cinco maestros, una enfermera, dos auxiliares de enfermería, un funcionario del servicio de control de malaria, un auxiliar médico y un CDO, todos ellos indígenas. Se comenta que ninguna persona de afuera estaría dispuesta a trabajar a cambio de un salario gubernamental en Kato, dado que el costo de la vida es mucho mayor que el de Georgetown o la costa.

La mayoría de las comunidades indígenas tienen un sistema de administración basado en el consejo local indígena y encabezado por un “Capitán” o “Toushao” electo. No obstante, algunas de las comunidades menos tradicionales y con más mezcla racial están organizadas como Consejos Democráticos Comunitarios (*Community Democratic Councils, CDC*) o Consejos Democráticos Vecinales (*Neighborhood Democratic Councils, NDC*), que comprenden varios CDC. Las comunidades indígenas más grandes, tales como Moruca, equivalen a una subregión y cuentan con un funcionario público, un director ejecutivo subregional encargado de colaborar con el capitán y el consejo local. Además, en el ámbito regional —y a veces en el subregional— hay un CDO responsable del SIMAP y otros programas gubernamentales, tales como los proyectos de alimentos por trabajo del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Aunque es posible que los miembros de los consejos locales indígenas se involucren en la política partidaria, la pugna política es menos marcada en las comunidades indígenas que en otras comunidades rurales de Guyana.

No existe una organización nacional oficial de los indígenas de Guyana, aunque muchos Toushaos han participado en conferencias nacionales. Hay tres organizaciones indígenas en el país: la APA, la Organización Guyanesa de Pueblos Indígenas (*Guyanese Organization of Indigenous Peoples, GOIP*) y el Movimiento de Acción Amerindia de Guyana (*Amerindian Action Movement of Guyana, TAAMOG*). La APA ha estado reclamando un capítulo sobre derechos indígenas en la constitución y ha hecho campaña para el reconocimiento oficial de las peticiones de tierras de los indígenas y el derecho al autogobierno dentro del marco del Estado de Guyana. La APA se ocupa también de las prohibiciones sobre la caza y actividades de explotación forestal en los parques nacionales de Guyana, la mayoría de los cuales se han establecido en áreas utilizadas u ocupadas tradicionalmente por los indígenas. Otros temas de importancia son las concesiones forestales y mineras otorgadas sin consultar a la población indígena. Algunas compañías madereras niegan el acceso a sus concesiones, mientras que la

minería ha llevado a la contaminación de los ríos, como sucedió por ejemplo con los derrames de las minas de oro de Omai que contaminaron el Alto Essequibo. El Gobierno de Guyana está negociando además una propuesta por la que se cederían más de 100.000 acres de bosque y manglar del noroeste del país a Beal Aerospace, para la instalación de un centro de lanzamiento de satélites y su zona de amortiguamiento.

Definición y selección de los beneficiarios

La definición de los beneficiarios del Programa Amerindio SIMAP es simple. Los reglamentos señalan que "la población debe estar compuesta *principalmente* por indígenas y tener un mínimo de 250 personas" (énfasis añadido). La preocupación por definir quién es y quién no es indígena es poca, y las visitas al campo demostraron que muchas de las comunidades beneficiarias contaban con cierta mezcla racial. Esto era especialmente cierto en las comunidades menos remotas, tales como Kumaka y Jacklow. La falta de una definición precisa es un asunto delicado dada la realidad política de Guyana, donde la tensión étnica, sobre todo entre los hindúes y los afroguyaneses, es el trasfondo del discurso de la unidad nacional. Además, muchas comunidades amerindias han perdido su lengua y muchos aspectos de su cultura tradicional debido a la influencia misionera y el matrimonio mixto, y no son fáciles de distinguir del resto de la población del interior.

Pueden existir marcadas diferencias en el grado de integración entre comunidades indígenas, incluso dentro de una misma área. El proyecto escolar de Aruka Mouth, por ejemplo, trabaja tanto con una población mestiza de habla inglesa que vive a orillas de los ríos Aruka y Barima, como de una aldea Warao más aislada situada en el arroyo Soomootoo, a una milla del río Barima. La mayoría de las mujeres Warao hablan poco inglés y sus hijos no habían asistido a la escuela antes de la construcción del nuevo centro escolar. Los Warao están poco integrados en la economía regional y tienen dificultades para conseguir el dinero para pagar

los uniformes escolares. Dependen casi exclusivamente de la caza y la pesca, y comercian o hacen trueque con sus vecinos a cambio de pan de mandioca.

Las comunidades indígenas pueden y de hecho se benefician con frecuencia de los proyectos regulares del SIMAP que superan el límite actual de US\$40.000 para el Programa Amerindio. De hecho, es bastante común que el programa indígena identifique e incluso prepare proyectos para el programa regular del SIMAP. No obstante, en estos casos, el criterio y los procedimientos de selección son los mismos que los de cualquier proyecto del SIMAP. Este hecho y la falta de una definición clara de lo que constituye una comunidad amerindia sugieren que la exclusión social es menos problemática que en muchos países de Sudamérica. En cambio, el objetivo del programa es responder al aislamiento, la falta de acceso a los servicios y la organización comunitaria informal propia de las pequeñas comunidades remotas del interior.

Los proyectos no tienen que ser necesariamente solicitados por toda la comunidad. Muchos son presentados por los consejos de las aldeas, consejos democráticos locales o asociaciones comunitarias de maestros, pero también pueden solicitarlos las ONG y las organizaciones locales, siempre que se informe al consejo de la aldea y el proyecto haya sido aprobado por el funcionario ejecutivo regional. El Grupo de Confección de Morcupha, por ejemplo, es una asociación informal integrada por hombres y mujeres interesados en aprender sastrería y confección, procedentes de tres aldeas del área de Moruca: Mora, Curiapito y Phasanale (Morcupha).

El Programa Amerindio no incluye la pobreza como un factor en la selección de los proyectos. Todas las comunidades indígenas de Guyana pueden calificarse como posibles beneficiarios debido a su pobreza. De hecho, en la evaluación de la primera fase del proyecto se señala que, según la encuesta de ingresos y gastos por hogares, el 80% de los indígenas pertenecen al quintil más pobre de la población del país. Los informes de proyectos (documentos de

propuesta) cuentan con un breve resumen de las características socioeconómicas de cada comunidad beneficiaria, y en algunos casos incluyen una estimación del promedio de los ingresos mensuales. No está claro cómo se ha realizado este cálculo, posiblemente a partir de los jornales típicos de los trabajadores no calificados de cada área, pero las estimaciones suelen oscilar entre los 8 y los 15.000 dólares guyaneses (US\$45-85) al mes. Las estimaciones más altas corresponden a las áreas más dinámicas económicamente, tales como el río Pomeroon, y las más bajas a las áreas más remotas, tales como Kato y Paramakatoi, donde el costo de vida es también más elevado.

El Programa Amerindio intenta mantener el equilibrio regional y enfoca deliberadamente las regiones más remotas, tales como Pakaraimas y Rupununi en el sur de Guyana (Regiones 8 y 9), a pesar de que esto implica mayores costos de preparación de proyectos. De hecho, la distribución general de los proyectos en ambas fases del programa refleja la distribución de la población indígena en Guyana.

Aunque la selección de las comunidades y los proyectos aparentemente responde “por orden de presentación”, la realidad es más compleja. Existe una estrategia implícita de construir sobre la base de los proyectos exitosos, en la que se financian proyectos nuevos y más complejos en comunidades que han logrado completar un proyecto inicial. Comunidades tales como Mora y Jacklow, que fueron beneficiarias de proyectos simples de infraestructura en el programa piloto, participan ahora en otros tipos de proyectos. Durante el programa piloto, la comunidad de Mora trabajó en la construcción de un centro multifuncional, en el que ahora se combinan la capacitación y algunas actividades comerciales en el proyecto de corte y confección. Las comunidades tales como Kumaka, que no logran completar el primer proyecto, no pueden solicitar nuevos proyectos hasta que no han finalizado el proyecto inicial.

Se trata de una estrategia coherente que tiende a favorecer a las comunidades de tamaño medio que son más homogéneas social y

económicamente. Las poblaciones más reducidas y dispersas quedan excluidas del programa. Muchas de las comunidades pequeñas consisten en poco más que familias extendidas y su población no es suficiente para justificar el costo de una escuela o puesto de salud. También, las poblaciones más heterogéneas suelen ser más difíciles de organizar. Las familias de mayores recursos no están dispuestas a realizar trabajo voluntario y la pertenencia a facciones y la rivalidad política pueden dificultar la organización de contribuciones comunitarias.

Selección y elegibilidad de los proyectos

La selección de los proyectos parece responder más a la aptitud de los beneficiarios que a la naturaleza de los propios proyectos, aunque todos los proyectos tienen que satisfacer los criterios básicos de elegibilidad del programa. Estos son, en primer lugar, que la contribución del Programa Amerindio esté por debajo del máximo establecido, actualmente de US\$40.000. Si el costo total supera esta cifra, el proyecto puede presentarse como un proyecto regular del SIMAP. En segundo lugar, la comunidad tiene que aportar una contribución de contrapartida equivalente como mínimo al 10% del costo total, salvo para el transporte. La contrapartida suele aportarse en mano de obra y/o materiales. Finalmente, el proyecto ha de ser sostenible. Lo que exige un plan de funcionamiento o mantenimiento, o una carta del funcionario regional de desarrollo afirmando el compromiso de la administración regional a mantener los edificios. En los casos de las escuelas y los puestos de salud, el ministerio competente tiene que confirmar, asimismo, que éstos son prioritarios y ha de comprometerse a aportar el personal y los equipos necesarios.

No existe un menú de proyectos predeterminados y una organización o asociación local puede presentar cualquier proyecto que cumpla los criterios básicos de elegibilidad. En el folleto explicativo del programa se señala que los proyectos pueden ser de infraestructura, transporte o productivos. Los proyectos de

infraestructura incluyen la rehabilitación, extensión o construcción de escuelas, centros comunitarios, centros de salud, puentes, muelles, pozos y sistemas de suministro de agua. Los proyectos de transporte conllevan generalmente la provisión de barcos y motores fuera borda para el transporte de niños a la escuela o de productos al mercado. Los proyectos productivos incluyen actividades tales como la fabricación de muebles, el procesamiento de alimentos, la agricultura, la pesca, o la confección y la sastrería. El programa puede financiar el equipo, los materiales y la asistencia técnica, pero las comunidades tienen que aportar la fuerza de trabajo para los proyectos productivos y han de demostrar la sostenibilidad del proyecto.

Cartera del proyecto

Un estudio de la cartera del Programa Amerindio (Cuadro 2) demuestra que los proyectos se ajustan a la distribución convencional de los fondos de inversión social. Los proyectos de infraestructura conforman el 78% (69) del total, en los que las inversiones en infraestructura escolar representan el 48% (42) del total. Los proyectos productivos, tales como el proyecto de mobiliario escolar y el proyecto de fabricación de ladrillos en Kato, constituyen tan sólo el 19% (17) de los proyectos.

Esto se debe a varios factores. En primer lugar, los procedimientos de selección favorecen los proyectos de infraestructura. Los proyectos responden a lo que se consideran necesidades de los beneficiarios: de hecho, en el folleto del programa se señala que los proyectos han de atender la necesidad más urgente de la comunidad. En la práctica, sin embargo, la tendencia es que los beneficiarios seleccionen proyectos entre opciones con los que están familiarizados y que elijan soluciones simples para los problemas

comunitarios, en lugar de proyectos más complejos social y/o técnicamente. En las comunidades indígenas en Guyana, al igual que en las comunidades rurales aisladas de todo el mundo, la mayoría de las personas coincidirían en que la prioridad principal es la necesidad de oportunidades para generar ingresos. Lamentablemente, no hay soluciones fáciles, dado que la carencia de capital o de equipo productivo no es más que un aspecto del problema. Para lograr su objetivo, un proyecto productivo tiene que ocuparse del transporte, el almacenamiento y la comercialización, y desarrollar la capacidad técnica y organizativa de la comunidad.

Se han aprobado menos proyectos agropecuarios durante el segundo crédito, lo que indica que no han sido especialmente exitosos. Parte del problema se debe a los altos costos del transporte y las dificultades para comercializar el producto, pero también es necesario considerar las dificultades para implementar proyectos productivos comunitarios en sociedades en las que las actividades productivas suelen realizarse a nivel del hogar. La organización de actividades productivas se hace mucho más compleja si el objetivo consiste en generar ingresos o productos que, en última instancia, deben compartirse. Un proyecto de este tipo requiere un sistema de contabilidad que pueda registrar el trabajo y los insumos aportados por los participantes así como los gastos de la empresa, y pueda dividir los beneficios de manera justa y transparente. El sistema de contabilidad debe tener asimismo en cuenta los costos de mantenimiento, así como el reemplazo eventual del equipo productivo. Los proyectos productivos comunitarios suelen exigir un acompañamiento significativo de capacitación organizativa y administrativa, además de la formación o extensión técnica que se imparta. Actualmente, esto no se contempla en los proyectos y es habitualmente responsabilidad del CDO o del personal del Programa Amerindio.

Cuadro 2. Proyectos, por sector (hasta 11/99)

Sector	1^{er} Crédito (912)	2^o Crédito (985)	Total hasta la fecha
Escuelas*	17	25	42
Puestos de salud**	4	3	7
Centros comunitarios	3	6	9
Otra infraestructura#	5	6	11
Agricultura	5	3	8
Grupos de confección	3	4	7
Otros###	1	3	4
Total	38	50	88

* Rehabilitación y construcción de centros de preescolar, primaria y secundaria, dormitorios y viviendas para maestros.

** Incluye un proyecto en Kato que combina la fabricación de ladrillos y la capacitación en ésta, y la construcción de un puesto de salud.

Puentes, carreteras, muelles, pozos, saneamiento.

Uno sin identificar (912), un proyecto de transporte (barco y fuera borda), una biblioteca, un proyecto de fabricación de muebles escolares.

El ciclo del proyecto

El ciclo del proyecto del Programa Amerindio SIMAP es una versión simplificada de los procedimientos del SIMAP y ha sido desarrollado para minimizar el tiempo y los costos de la preparación del proyecto. Es un aspecto importante para mantener el compromiso de la comunidad y reducir los costos de desplazamiento.

El Programa Amerindio está promovido por los CDO, así como mediante folletos y programas de radio. En una etapa, el programa se ocupó deliberadamente de las regiones más remotas, pero ahora es lo suficientemente conocido para que la demanda de proyectos exceda la capacidad del programa para prepararlos y supervisarlos. El CDO y el consejo de la aldea o la asociación comunitaria preparan el proyecto inicial mediante un formulario de solicitud estandarizado. Se trata de un simple formulario de seis páginas en el que se ofrece información básica sobre la comunidad, la organización y el proyecto propuesto. Una vez recibida la solicitud, se registra y clasifica. El comité de selección se reúne periódicamente y selecciona

proyectos por orden de presentación, siempre que satisfagan los criterios de elegibilidad del programa. También se tiene en cuenta la distribución geográfica de los proyectos. Una vez que se ha seleccionado el proyecto, se establece la fecha de una visita para reunirse con la comunidad y determinar la prioridad, así como obtener datos para la preparación del perfil del proyecto que se someterá al comité de revisión de proyectos y la junta directiva del SIMAP y el Banco.

La coordinadora o el ingeniero del programa suele realizar una sola visita durante la preparación del proyecto y combina con frecuencia las misiones de evaluación a comunidades cercanas para justificar los costos del transporte aéreo. La evaluación conlleva la revisión de la información del formulario de solicitud, la recopilación de información adicional sobre la comunidad y el proyecto, y la discusión de los acuerdos de contrapartida. La coordinadora o el ingeniero suele firmar un acuerdo con representantes de la comunidad en el que se definen las contribuciones de la comunidad y del SIMAP. La evaluación sirve de base para el informe del proyecto que se presenta a la junta directiva del SIMAP para su aprobación. El informe del

proyecto consiste en un documento de seis a diez páginas en el que se describe el proyecto y se tratan los costos, los objetivos, la justificación, el perfil comunitario, el empleo, la operación y el mantenimiento, el impacto ambiental y la contrapartida. En los anexos del documento antes mencionado se incluyen datos adicionales, tales como las cantidades de materiales requeridas y las estimaciones de costos.

La junta directiva se reúne todos los meses, y una vez que se ha aprobado un proyecto, se somete al Banco para su no objeción, después de lo cual se redacta un contrato oficial entre el SIMAP y la comunidad. En este se definen las responsabilidades respectivas del SIMAP y la comunidad, la estructura del comité de gestión del proyecto y los acuerdos en materia de informes, monitoreo, operación y mantenimiento. Una vez firmado el contrato, se preparan todas las licitaciones y el proyecto se inicia. El CDO es el responsable de la supervisión normal, aunque la coordinadora y/o los ingenieros realizan al menos dos visitas durante la ejecución del proyecto.

Metas del proyecto

De acuerdo con el proyecto actual (985), se había previsto originalmente que el Programa Amerindio aprobara 180 proyectos en tres años, por un valor total de US\$2.700.000⁸. Este nivel de aprobación y desembolso ha resultado ser imposible de alcanzar con el personal actual del programa —tres personas a tiempo completo—. Estas personas, son directamente responsables de la identificación, selección, preparación y supervisión de los proyectos. Además, tienen que llevar a cabo gran parte de la administración diaria del programa, lo cual implica revisar licitaciones y facturas, así como comprar y enviar productos menores, entre otras responsabilidades. Estos detalles son tremendamente importantes. De hecho, el compromiso de la

comunidad, y el éxito o el fracaso del programa, puede depender del suministro a tiempo de estos pequeños, pero vitales insumos.

Una solución podría ser el aumento del número de personas dedicadas a tiempo completo al programa, entre ellos y como mínimo un administrador competente que gestione los asuntos cotidianos relativos a las compras y los envíos. Además, puede valer la pena intentar identificar maneras de mejorar la presencia del programa en el ámbito regional. La eficacia de los CDO varía considerablemente y reparten su tiempo entre varios programas. Una alternativa consistiría en asignar a algunos CDO exclusivamente al Programa Amerindio (lo que incluye los proyectos regulares del SIMAP en comunidades indígenas) e impartir talleres de capacitación que les ofrecerían la oportunidad de discutir y evaluar sus experiencias y aprender uno del otro.

Impacto del Programa Amerindio

La evaluación de un fondo social para comunidades indígenas remotas debe concentrarse en el impacto general del programa, en lugar del logro de objetivos y desembolsos. Los gastos generales son inevitablemente mucho más altos, no sólo debido al aislamiento y la dispersión de los beneficiarios, sino también a la necesidad de desarrollar la capacidad organizativa y administrativa en el ámbito local. De hecho, el establecimiento de la capacidad es tan importante como los beneficios tangibles que aportan la renovación de escuelas, los puestos de salud o los nuevos centros comunitarios⁹.

En lo referente a los objetivos físicos, el programa cuenta con un buen historial en términos de finalización de proyectos y menos del 10% de los proyectos tardan más de un año en completarse. De por sí, esto demuestra la capacidad del

⁸ El desglose propuesto era el siguiente: Año 1: 48 proyectos (US\$720.000); Año 2: 60 proyectos (US\$900.000); Año 3: 72 proyectos (US\$1.080.000).

⁹ Uno de los objetivos identificados en el marco lógico del Proyecto SIMAP II es “el aumento de la capacidad de las comunidades con bajos ingresos de identificar, articular y tratar sus necesidades prioritarias”.

programa de movilizar a los beneficiarios, dado que todos los proyectos requieren una contribución de contrapartida significativa en forma de mano de obra y/o materias primas. En los proyectos de construcción, el trabajo es generalmente de alto nivel, lo que demuestra que los procedimientos simples de licitación, que permiten a la comunidad elegir directamente a los contratistas, son tan o más eficaces que los procedimientos normales del SIMAP, que requieren al menos tres propuestas de contratistas precalificados. Algunos de los demás proyectos de infraestructura, como las carreteras y los puentes, se habrían beneficiado sin embargo de un mejor diseño. Esta mejora debe producirse ahora que se han asignado más ingenieros civiles al programa.

Puede que quepa también la introducción de tecnología “apropiada” en algunos de los proyectos de producción/capacitación. Por ejemplo, en el proyecto de fabricación de ladrillos de Kato habría sido interesante experimentar con técnicas de bloque comprimido para mejorar la durabilidad de los ladrillos y reducir el uso de leña. La identificación e introducción de nueva tecnología requeriría un compromiso adicional por parte del personal del programa el cual ya está trabajando al máximo. Una alternativa consistiría en solicitar asistencia técnica a una de las agencias bilaterales u ONG internacionales que tienen experiencia en tecnologías alternativas para pequeños proyectos.

Los proyectos de renovación, extensión y construcción de nuevos edificios escolares tienen indudablemente un impacto significativo en la calidad de la enseñanza. Lo mismo es cierto en cuanto a los proyectos relacionados con las escuelas, tales como los dormitorios para estudiantes de secundaria y las viviendas para maestros. Los centros de preescolar, primaria y secundaria que fueron visitados para elaborar este informe, contaban con un personal comprometido y razonablemente calificado, y estaban adecuadamente equipados; en algunos casos el mobiliario escolar era parte del proyecto. La principal deficiencia era la carencia de libros de textos y materiales de apoyo a la enseñanza. La relevancia de los puestos de

salud y los centros multiuso no está tan clara. Los puestos de salud tienen bastante personal, pero la entrega de servicios es deficiente y suele haber una carencia de medicinas y otros materiales básicos. De hecho, en muchas comunidades indígenas, los problemas de salud ambiental, como el abastecimiento de agua, el saneamiento, el alcantarillado y el control de la malaria, parecen más importantes que la provisión de servicios de atención a la salud. Los centros comunitarios multiuso ofrecen un marco para las actividades comunitarias. En Mora, por ejemplo, el grupo de confección está ubicado en el centro; en otras comunidades, los consejos de la aldea y otras asociaciones locales utilizan los centros para reuniones y eventos culturales, tales como festivales y bailes.

Los proyectos de infraestructura no generan mucho empleo directo. La principal demanda de los contratistas es mano de obra calificada y la comunidad aporta la mayor parte de la mano de obra no calificada como contrapartida. Los contratistas suelen emplear a algunos trabajadores locales. Por ejemplo, un proyecto típico de construcción escolar puede ofrecer unos cuantos meses de trabajo para tres o cuatro hombres. Una alternativa más interesante es el enfoque adoptado en el proyecto de fabricación de ladrillos y construcción del puesto de salud de Kato, donde el programa ha contratado a capacitadores para que enseñen cómo fabricar ladrillos y técnicas de construcción a los miembros de la comunidad local. Los alumnos recibieron una pequeña asignación monetaria y construyeron un puesto de salud comunitario como parte de su formación. Este tipo de proyecto tiene un mayor impacto que los proyectos de infraestructura normales y es probablemente más barato que trabajar con contratistas. La desventaja reside en que exige más dedicación del personal del proyecto y sus gastos administrativos son más elevados. Valdría la pena buscar maneras de incorporar algunos de los costos administrativos de este tipo de proyecto a los presupuestos del proyecto, en lugar de a los gastos generales del SIMAP.

El aislamiento físico de la mayoría de las comunidades indígenas dificulta el diseño de

proyectos productivos sostenibles que puedan ofrecer trabajo a tiempo completo. Los proyectos productivos más exitosos son los que han aportado bienes y servicios que pueden ser utilizados por los propios beneficiarios o para los que existe una demanda local. Los proyectos de confección y sastrería se han reproducido en otras comunidades; se trata de proyectos de bajo costo (US\$3.000) que ofrecen a grupos de mujeres y hombres capacitación, máquinas de coser y otro equipo básico. La comunidad aporta el lugar de trabajo, los materiales y la mano de obra. Los grupos de confección

producen uniformes escolares y otro tipo de ropa a precios más económicos que los de los comercios. Una vez capacitados, los miembros de los grupos de confección pueden trabajar de manera independiente o establecer una empresa comercial. Los grupos de confección no ofrecen realmente trabajo a tiempo completo a todos sus miembros, pero sí generan ingresos en comunidades donde el empleo es escaso. También reducen el costo de bienes esenciales y ayudan a desarrollar la autoestima y la capacidad organizativa de los beneficiarios.

Cuadro 3. Comparación del Programa Amerindio y el Programa Regular SIMAP II

Programa Amerindio	Programa Regular SIMAP II*
Actividades financiadas Pequeña infraestructura: escuelas, centros comunitarios, puestos de salud, puentes, muelles. Transporte: barcos y motores fuera de borda. Capacitación: fabricación de ladrillos, sastrería. Proyectos productivos. Hasta un máximo de US\$40.000.	Infraestructura básica: escuelas, centros de guardería infantil, puestos de salud, sistemas de suministro de agua, carreteras, puentes. Costo promedio de US\$70.000. Programa de emergencia US\$5.000. Programa de capacitación técnica y nutricional.
Insumos del proyecto El programa ofrece hasta un 90% del total de materiales, transporte y mano de obra calificada. La comunidad tiene que aportar al menos un 10% del costo total (menos el transporte), habitualmente en forma de mano de obra o materiales.	Materiales, transporte y mano de obra. Ahora se requieren algunas contribuciones de contrapartida.
Personal y procedimientos Tres personas a tiempo completo. Los CDO y el personal promocionan y supervisan los proyectos. Selección en función de la diseminación geográfica y los éxitos previos. Procesos de licitación simplificados (3 propuestas) y contratos directos.	Personal de 38 ó más. El Departamento de Desarrollo del Proyecto promueve el programa con los CDO. Los proyectos se seleccionan de acuerdo con el nivel de pobreza de la comunidad. Los proyectos están sujetos a licitaciones competitivas y son implementados por contratistas.
Problemas Dificultad para lograr la cobertura y los niveles de desembolso previstos originalmente. La contratación de personal es un cuello de botella.	La primera fase del programa se caracterizó por una falta de participación comunitaria en los proyectos. La operación y el mantenimiento no siempre son adecuados.

Es difícil medir los logros relativamente más intangibles del programa en materia de fortalecimiento de la capacidad organizativa. En algunas comunidades, como Mora y Jacklow, la implementación exitosa de proyectos piloto simples ha aumentado la confianza en sí mismos de la comunidad y ha dado lugar a la realización de proyectos más ambiciosos. En otras comunidades —Kato sea quizá un ejemplo— es posible que los proyectos hayan fomentado el desarrollo de estructuras alternativas de autoridad, acentuando las divisiones que ya existían en la comunidad. En estos casos, es complicado a veces separar las causas de los efectos. Los pequeños proyectos participativos suelen lograr su objetivo en comunidades bien organizadas pero son difíciles de implementar y pueden intensificar los conflictos en comunidades que ya estaban divididas. En general, sin embargo, los proyectos han ofrecido un marco para las organizaciones comunitarias y fomentado el desarrollo de habilidades organizativas, administrativas y técnicas.

La metodología participativa del programa es fundamental y redefine la relación entre las comunidades indígenas y el gobierno. En contraste con la situación tradicional, en la que las decisiones se adoptan en Georgetown y se aplican en las áreas rurales, el programa establece como requisito previo que las decisiones se tomen localmente. Para empezar, los beneficiarios han de organizar un comité de gestión que se coordine con el SIMAP y supervise el proyecto. Además, el programa requiere que el proyecto atienda las necesidades prioritarias de la comunidad. Esto significa que los beneficiarios han de analizar su situación, identificar sus necesidades y proponer soluciones realistas que puedan alcanzarse mediante un proyecto de inversión social. Finalmente, el proyecto requiere una importante contribución de contrapartida por parte de la comunidad. Este elemento es fundamental para el desarrollo institucional en el ámbito local, ya que exige un compromiso y obliga a la comunidad a movilizar sus recursos de mano de obra y de otro tipo.

Las contribuciones de contrapartida

Algunos analistas han criticado el requisito de contribuciones de contrapartida¹⁰. Se ha descrito como un “impuesto sobre los pobres” —en el sentido de que los pobres tienen que pagar, en trabajo y/o en especie, los servicios que asumiría normalmente el Estado. Se ha alegado que los fondos de inversión social tendrían un mayor impacto directo sobre la pobreza si los beneficiarios cobraran por su trabajo y que la carga de las contribuciones de contrapartida recae con más fuerza sobre las mujeres y los pobres de la comunidad. Estos argumentos se escuchan en ocasiones en las comunidades indígenas, habitualmente cuando se habla de la manera en que diferentes gobiernos durante los últimos 30 años han empleado la retórica de la “autoayuda” para encubrir las crecientes deficiencias en la provisión de servicios públicos.

En algunos de los proyectos, la carga de las contribuciones de contrapartida se ve mitigada por la entrega de suministros de los programas de alimentos por trabajo del PMA. Las raciones del PMA son un sustituto adecuado del pago, ya que los salarios tienden a gastarse en productos idénticos o similares. Pero plantean un problema logístico. El programa tiene que pagar los costos de transporte, que pueden ser superiores al valor de los propios alimentos. Además, no es fácil coordinar el suministro de los productos alimenticios del PMA con los requisitos de proyectos específicos. En un caso ideal, las raciones deberían entregarse una vez que se hayan cumplido ciertos objetivos del proyecto —por ejemplo, una vez que se hayan ensamblado los materiales de construcción sobre el terreno—. Pero no es siempre posible y en algunos casos el apoyo del PMA ha cesado antes de la finalización de un proyecto.

¹⁰ Por ejemplo, *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, por Goodman, Morley, Siri y Zuckerman, BID 1997, página 67.

Sería probablemente contraproducente pagar a los beneficiarios por su trabajo. El pago ofrecería un incentivo para proyectos innecesarios y crearía expectativas irrealistas sobre la capacidad del gobierno para resolver la pobreza de la mayoría de las comunidades indígenas. Aunque el SIMAP es un “programa de mitigación del impacto social”, el componente indígena no está realmente diseñado para mitigar los impactos del ajuste, sino más bien una situación de pobreza estructural. En las comunidades indígenas, la pobreza suele ser consecuencia del aislamiento, la falta de oportunidades económicas y el bajo nivel de servicios básicos o infraestructura de servicios. Es improbable que los subsidios a corto plazo tengan un efecto significativo sobre las causas fundamentales de la pobreza. De hecho, es probable que todo ingreso adicional se destine a gastos de consumo, beneficiando de este modo al comerciante local en lugar de la población indígena¹¹.

La cuestión de la equidad es más complicada. Es difícil saber quién está aportando el grueso de la mano de obra y los materiales. Las pruebas anecdóticas sugieren que los principales miembros de los comités de gestión —muchos de los cuales son mujeres— están dispuestos a hacer el mayor esfuerzo para aportar contribuciones de contrapartida. La organización suele ser informal y en ocasiones refleja la política interna, basada con frecuencia en el parentesco, de la comunidad local. Existen escasas pruebas de que alguien haya sido explotado sistemáticamente, aunque parece que en las comunidades donde existen grandes disparidades económicas, tales como Kumaka, los hogares más privilegiados están menos dispuestos a aportar trabajo no pagado.

¹¹ El estudio de caso de *Nuestras Raíces* en Honduras demuestra que el pago del trabajo puede ofrecer una oportunidad de establecer fondos de autoayuda gestionados localmente. Sin embargo, estos fondos han tenido más éxito en las regiones que ya llevaban años recibiendo capacitación organizativa por parte de ONG y federaciones indígenas.

Coordinación

Parece que el programa ha logrado una coordinación eficaz con la mayoría de los organismos de los gobiernos nacionales y locales. Esto se ha visto facilitado por los procedimientos que requieren la aprobación de los gobiernos regionales y locales en las primeras fases del ciclo del proyecto, así como por una estructura organizativa que depende de los CDO, quienes forman parte de los gobiernos regionales y subregionales. Como resultado de esto, la mayoría de los proyectos de infraestructura, especialmente las escuelas y los puestos de salud, se adaptan a las exigencias de los organismos locales correspondientes.

Actualmente, hay poca coordinación con ONG locales y nacionales. Durante la fase piloto del programa, cinco ONG fueron precalificadas y contratadas para la identificación y preparación de proyectos, pero la experiencia no se replicó en las fases posteriores¹². Se concluyó que la preparación de proyectos por ONG era más lenta y más costosa que mediante el personal del SIMAP y que la calidad de las propuestas de proyecto variaba considerablemente. Dos organizaciones de voluntarios, Raleigh International y Youth Challenge International, participaron directamente en la implementación de algunos proyectos, pero la experiencia no fue especialmente satisfactoria. Los voluntarios carecían de las habilidades necesarias y no tenían experiencia en compras, lo que condujo a que los edificios se construyeran utilizando materiales sobrevaluados y de mala calidad.

¹² Se trataba de la Unidad de Investigación Amerindia de la Universidad de Guyana (*Amerindian Research Unit of the University of Guyana*), el Programa Comunitario de Rehabilitación (*Community Based Rehabilitation Program*), la Organización Guayanesa de los Pueblos Indígenas (*Guyanese Organization of Indigenous Peoples*), el Colectivo de Mujeres *Red Thread* y la Fundación Beacon.

Conclusiones y recomendaciones

El Programa Amerindio SIMAP ha logrado llevar a cabo pequeños proyectos de infraestructura y de producción/capacitación en remotas comunidades indígenas, donde la presencia de los organismos competentes del gobierno ha sido muy limitada. La metodología participativa del programa fomenta el desarrollo de instituciones locales y permite que los proyectos reflejen algunas de las características culturales e institucionales de las comunidades indígenas.

Sin embargo, la cobertura del programa no corresponde a sus objetivos originales, debido sobre todo a la falta de personal. Los objetivos del programa son demasiado ambiciosos, dado que un programa de este tipo requiere mucho personal para atender las dificultades logísticas que supone trabajar en comunidades indígenas remotas, así como la necesidad de monitorear y apoyar continuamente el desarrollo de organizaciones locales incipientes. Para que el programa pueda mejorar su cobertura, se debe contratar a más personal, especialmente personal administrativo. Se tiene que ofrecer asimismo algo más de capacitación para mejorar la eficacia de los CDO.

Los CDO son fundamentales para el éxito o el fracaso de los proyectos. Tienen que contar con un entendimiento claro de su función y deben estar preparados para evaluar y apoyar los proyectos productivos más complejos. A corto plazo, la recomendación consistiría en organizar un taller con todos los CDO para revisar su papel en el programa, compartir experiencias e identificar las áreas que deben mejorarse. En una fase posterior, sería útil la

realización de talleres periódicos con todos los CDO, a ser posible cada seis meses, para considerar los objetivos y las experiencias del programa.

La calidad técnica de los proyectos parece haber mejorado desde la incorporación al programa de ingenieros civiles calificados. Se debe mantener el control de calidad y se debe intentar introducir tecnología apropiada. Este tipo de tecnología frecuentemente proporciona soluciones eficaces de bajo costo para los problemas propios de las comunidades remotas y aisladas. Sugeriríamos la búsqueda de asistencia técnica por parte de los organismos bilaterales o las ONG internacionales.

El reto más importante es el aumento de la proporción de proyectos de capacitación y productivos en la cartera del programa. No es tarea fácil teniendo en cuenta los problemas con el transporte, la comercialización y el carácter incipiente de las organizaciones locales. Sin embargo, es esencial para que el programa pueda abordar el tema de la pobreza en las comunidades indígenas de Guyana. Para desarrollar estos proyectos, el programa tiene que contar con personal suficiente y bien preparado que pueda acompañar el proceso de fortalecimiento de la capacidad en el ámbito local. Se trata esencialmente de ofrecer capacitación organizativa y administrativa a las comunidades, y tiene que considerarse un “insumo” en lugar de un “gasto general” administrativo. Es posible que el SIMAP y el Banco puedan encontrar maneras de incluir el costo de esta capacitación dentro de los presupuestos de los proyectos, en lugar de incorporarlos al presupuesto administrativo del SIMAP.

III. PROGRAMA NUESTRAS RAÍCES EN HONDURAS

El programa étnico del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) que lleva el nombre *Nuestras Raíces* tiene un enfoque muy distinto al de otros programas de inversiones sociales y al de los demás programas del FHIS¹³. Las inversiones se limitan a la apertura y/o rehabilitación de caminos de acceso. El programa desembolsa en etapas cortas, de dos o tres meses, con una cobertura amplia. Las personas que trabajan reciben 15 días de salario por el trabajo y depositan una parte del dinero (típicamente 50%) en cajas rurales. Las cajas rurales son fondos de ahorro y crédito que financian pequeños préstamos personales a los socios y/u obras sociales. Se implementa el programa en estrecha coordinación con las federaciones étnicas, dando un enfoque participativo y fortaleciendo la capacidad de las organizaciones locales. Los procedimientos del programa son sencillos, y aunque esto se refleja negativamente en la falta de supervisión, la estructura del programa permite que los recursos lleguen directamente a las comunidades con un mínimo de burocracia.

Antecedentes

El programa *Nuestras Raíces* surgió en 1994 como respuesta a las reivindicaciones históricas y sociales de la población indígena, expresadas en marchas de protesta y la ocupación de edificios públicos. Ya que se requería una respuesta rápida y efectiva, se estableció el programa dentro del FHIS, por ser una dependencia directa de la presidencia de la República, y por ser una de las más ágiles de las instituciones públicas hondureñas.

El programa inicial fue financiado con fondos propios del Gobierno hondureño. A partir de 1995 se obtuvieron fondos del Banco Mundial y en la tercera fase del programa se utilizó US\$1 millón del préstamo (FHIS III HO-0131) del BID. Actualmente, el programa no cuenta con fondos de inversión y está esperando la aprobación de un nuevo préstamo del BID, el FHIS IV, que ya tiene su Perfil II. Los salarios y viáticos del programa son del presupuesto del FHIS. Se ha elaborado el pliego de bases para un programa de capacitación a financiarse por medio del Fondo Especial Japonés del Banco Mundial. Se prevé que este programa de capacitación sería un paso previo a la implementación de la próxima fase de inversiones.

El FHIS fue creado por decreto en 1990, y originalmente fue previsto como una medida temporaria para aliviar el impacto de la estabilización económica que fue implementado entre 1990 y 1992. El FHIS goza de excepciones a la Ley de Compras y Suministros del Estado, a la Ley de Servicio Civil y a la Ley de Presupuesto de la Nación. Los funcionarios de la institución tienen contratos temporales, pero reciben una mejor remuneración que la mayoría de los funcionarios públicos hondureños. La función principal de la institución es el financiamiento y no la generación de proyectos. En los primeros años algunos proyectos fueron realizados a través de organizaciones privadas de desarrollo (OPD) y ONG, pero actualmente los programas regulares del FHIS trabajan a través de los gobiernos municipales, los recursos siendo priorizados de acuerdo a los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En 1998 se identificaron los subproyectos para la tercera etapa del FHIS a través de cabildos abiertos —reuniones públicas, que fueron realizadas simultáneamente en casi trescientos municipios en todo el país—. Lamentablemente, la mayoría de estos proyectos no fueron ejecutados ya que el FHIS tuvo que responder a las prioridades que

¹³ El término “étnico” se refiere a la población indígena y a los afrolatinos, que incluyen a los garífuna y a la población negra de las Islas de la Bahía.

surgieron como resultado del huracán Mitch en octubre de 1998.

El programa *Nuestras Raíces* está ubicado bajo la Gerencia de Desarrollo Municipal Comunitario y Social. Es parte de Desarrollo Social, que comprende asistencia social —proyectos materno- infantiles y proyectos para niños de la calle y el programa étnico—. Actualmente *Nuestras Raíces* cuenta con cuatro funcionarios permanentes: una coordinadora y tres técnicos, y está bajo la responsabilidad del Director de Desarrollo Social.

Población étnica de Honduras

La población étnica del país comprende a los indígenas —población que se autodefine como descendiente de los pueblos que existían antes de la llegada de los europeos— y a las poblaciones negras o afrocaribeñas, que se consideran descendientes de pueblos que existían y tenían una identidad propia antes de que el país se definiera como tal. Por lo tanto, argumentan que son indígenas de acuerdo a la definición del Convenio No. 169 de la OIT, ratificado por Honduras en 1994. Los afrocaribeños incluyen a los garífuna, descendientes de esclavos africanos e indígenas de habla arawak, que fueron expulsados de la isla de San Vicente a fines del siglo 18, y los creoles o criollos de habla inglesa que viven en las islas de la Bahía.

No existen cifras precisas sobre el tamaño de las poblaciones étnicas del país. Esto refleja la falta de datos censales fidedignos, así como la dificultad de definir quien es indígena o negro. Hay dos tendencias que dificultan la definición de la población étnica. Por un lado hay un proceso de pérdida de identidad, muy marcado por ejemplo entre los lenca, que han perdido el uso de su propio idioma, y entre las poblaciones que han migrado a la ciudad y/o fuera del país. Tal vez el caso más extremo es el de los garífuna, de los cuales se estiman que entre 25% a 50% de la población —de 50.000 a 100.000 personas—, han emigrado a los Estados Unidos, principalmente a Nueva York. En los últimos años, sin embargo, el éxito del movimiento indígena ha

logrado que muchos indígenas campesinos y pobladores del área periurbana de Tegucigalpa, redescubran su identidad.

Las diferentes estimaciones de la magnitud de la población étnica o indígena varían de 1,1% de la población, tomado en base a criterios lingüísticos del censo de 1988, a 11,5%, o alrededor de 650.000 personas (encuesta de hogares, 1997 citado en Gonón Ortiz, 1998). Otros autores estiman un total de 500.000 personas, equivalente al 12,8% de la población del país (Lara Pinto, 1997, citado en von Gleich y Gálvez, 1999). El Cuadro 4, que toma las cifras dadas por von Gleich y Gálvez (1999) y por Fabián Gonón Ortiz (1998), ofrece una visión general de la distribución por grupo étnico. Es de notar las grandes discrepancias entre las fuentes.

La situación socioeconómica de los distintos grupos étnicos refleja el grado y la manera de su inserción en la economía de mercado. En el sur, los lenca y los chorti viven dispersos entre la población ladina y cultivan pequeñas parcelas. Se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia, la producción de café en pequeña escala y al trabajo asalariado en las fincas cafetaleras. Las familias más pobres son aquellas que no tienen tierras cultivables y dependen exclusivamente del trabajo asalariado. La situación de los tolupanes es parecida, pero uno de los grupos más tradicionales, de la Montaña de la Flor, tiene un territorio más extensivo y ha podido mantener un mayor nivel de autonomía.

Los pech, tawahkas y miskitos viven en las zonas tropicales del país, e históricamente no han sentido tantas presiones sobre su hábitat. Hasta hoy, el departamento de Gracias a Dios no tiene comunicación por tierra con el resto del país. La mayoría de los indígenas viven de la agricultura de subsistencia, la pesca y la caza. Las únicas fuentes de ingreso son la pesca comercial de langosta, la minería artesanal y la explotación forestal. Hay algunos conflictos entre indígenas y colonos que están entrando a la zona para dedicarse a la ganadería y la explotación forestal. Actualmente, el tema de la tenencia de la tierra y las concesiones forestales y mineras está cobrando mayor importancia.

Cuadro 4. Población y localización de los grupos étnicos

Grupo étnico	Población estimada*	Localización
Lencas	100.000/215.000	Intibucá, Lempira, La Paz, Fco. Morazán, Santa Barbara,
Chortis	4.200/17.000	Copán
Tolupanes/Xicaques	19.300/120.000	Yoro, Fco. Morazán
Pech	2.500/50.000	Olancho, Colón, Gracias a Dios
Tawahkas/Sumos	1.000/1.000	Olancho, Gracias a Dios
Misquitos	40.000/40.000	Gracias a Dios
Nahuas**	-	Olancho
Garifunas	100.000/175.000	Cortés, Atlántida, Colón, Gracias a Dios, Islas de la Bahía
Creoles	?/23.000	Islas de la Bahía
Total	267.000+/641.000	

* Las primeras cifras son de Uta Von Gleich y Ernesto Gálvez, las segundas de Fabián Gonón Ortiz.

** Los Nahuas no están incluidos en los datos de estos autores, pero aparecen en la base de datos de *Nuestras Raíces* a partir de la Etapa III. Un total de 1.831 familias fueron beneficiadas por el programa. Por lo tanto la población de los Nahuas incluiría por lo menos 10.000 personas.

Una parte de la población garifuna vive en aldeas rurales y depende de la pesca artesanal y la agricultura de subsistencia. Hay otras poblaciones importantes en las ciudades del litoral — Puerto Cortés, La Ceiba y Trujillo—, y en las plantaciones de las empresas bananeras. Los garifuna tienen una larga historia de trabajar como marineros y actualmente el mayor centro de población garifuna se encuentra en Nueva York. Las remesas enviadas desde los Estados Unidos representan un apoyo importante para la población del litoral.

Justificación del programa étnico

En vista de la diversidad socioeconómica de la población étnica, es difícil ofrecer una caracterización sencilla de los objetivos y la justificación del programa *Nuestras Raíces*. El origen del programa se debe a las presiones políticas ejercidas por las federaciones indígenas, pero la justificación de un programa étnico varía de acuerdo a las circunstancias de los diferentes grupos. En el caso de las etnias de las zonas altas del sur del país, el programa puede caracterizarse como respuesta a su situación de marginalidad, exclusión social y, en menor medida, de aislamiento. La exclusión social es también un aspecto importante en relación a los garifuna.

En Gracias a Dios y en casos como el de Montaña de la Flor, el programa responde primero a la situación de aislamiento geográfico y, tal vez en menor grado, a las diferencias culturales, de idioma y de las expectativas de las comunidades beneficiarias.

La definición operativa de la población beneficiaria es flexible y cualquier grupo que se autodefine como “comunidad étnica” puede participar en el programa. En la práctica, las federaciones seleccionan a las comunidades y no aplican criterios étnicos de elegibilidad a los beneficiarios. El enfoque del programa es tal que las poblaciones más heterogéneas o de mayores recursos no tendrían interés en participar, ya que el dinero que los beneficiarios reciben es el equivalente al jornal mínimo legal, actualmente de 37 lempiras por día (US\$2.40 al cambio actual).

El programa étnico es un complemento y no una alternativa a los programas regulares del FHIS. Según el Director de Desarrollo Social, alrededor del 20% de los subproyectos del programa regular del FHIS llega a las comunidades étnicas debido a la distribución de recursos de acuerdo a los índices de NBI de los municipios. Lamentablemente, el sistema de información del FHIS no ofrece la posibilidad de distinguir los beneficiarios étnicos del resto de la población.

Actividades y estructura institucional

Las actividades de *Nuestras Raíces* son totalmente distintas a las de los proyectos regulares del FHIS. El programa cuenta con solo cuatro funcionarios permanentes y ha realizado desembolsos masivos en tres fases, cada uno de tres meses, usando 298 “enlaces FHIS” e igual número de “enlaces étnicos” para la promoción y supervisión del programa en el campo. Como dice un dirigente indígena de la Mosquitia es un programa “que se muere y después resucita”. La inversión principal del programa ha sido la rehabilitación y/o construcción de “caminos para la producción”. Es una actividad muy sencilla. Los beneficiarios eligen los caminos que van a reparar y/o abrir, utilizan sus propias herramientas y se comprometen a 15 días de trabajo, para el cual reciben 500 lempiras cada uno (400 lempiras en las etapas I y II). Se presentan las diferencias entre *Nuestras Raíces* y el programa regular del FHIS III en el Cuadro 5.

Hay un “enlace FHIS” y un “enlace étnico” por municipio. Los enlaces FHIS son promotores con una formación de por lo menos el nivel de bachiller, tales como maestros rurales, personal de salud o agrónomos. Se les contratan solamente para un período de tres meses y en la última fase se les pagó un salario de 10.000 lempiras por mes (US\$690). Los enlaces FHIS participan en un curso de capacitación de una semana y se les contrata de acuerdo a sus notas de calificación —tomando primero a los que tienen las mejores notas—. Los enlaces étnicos son indígenas del municipio seleccionados por las federaciones. Típicamente son dirigentes y tienen por lo menos la educación primaria terminada. Reciben dos días de capacitación y un salario de 5.000 lempiras (US\$345) durante dos meses. La diferencia entre los salarios de los enlaces FHIS y los enlaces étnicos es causa de cierto malestar, ya que suelen hacer el mismo trabajo. Los indígenas comentaron que algunos enlaces étnicos hacían todo el trabajo, ya que eran más motivados y conocían las comunidades donde trabajaban. En algunos casos los enlaces simplemente dividieron las comunidades en el municipio.

Cuadro 5. *Nuestras Raíces* y FHIS

<i>Nuestras Raíces</i>	FHIS
Selección de proyectos Las inversiones se limitan a la construcción y reparación de caminos de acceso. La comunidad elige los caminos.	 En FHIS III se seleccionaron los proyectos en cabildos abiertos en 300 municipios (no fueron implementados debido al huracán Mitch).
Inversiones El único gasto de inversión es la mano de obra para 15 días de trabajo. Se utiliza parte del dinero para capitalizar las cajas rurales y municipales.	 El FHIS financia proyectos de infraestructura básica (escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable, etc.), capacitación y algunos proyectos productivos.
Modalidades Se contratan a enlaces FHIS y a enlaces étnicos para la promoción, supervisión y pago de las obras.	 Se licita la preparación e implementación de los proyectos a ONG y contratistas. Los funcionarios municipales supervisan las obras.
Aspectos críticos <i>Nuestras Raíces</i> no es responsable de capacitar a los socios de las cajas rurales. Las federaciones indígenas asumen esta tarea, pero no logran una cobertura total.	 En los primeros programas del FHIS muchos programas fueron identificados por las ONG y contratistas sin la plena participación de la comunidad. Las comunidades no asumieron responsabilidad para la operación y mantenimiento de las obras.

El trabajo de los enlaces está coordinado por 6 a 7 supervisores, que reportan directamente al Director de Desarrollo Social. Las federaciones indígenas supervisan el trabajo de los enlaces étnicos. Algunas federaciones tienen una estructura paralela a la estructura del gobierno local. La ONILH tiene una estructura de Consejos Indígenas Locales (CIL) a nivel de la comunidad, de comités municipales y de consejos departamentales. La organización de los misquitos, Mosquitia Asla Takanka/Unidad de la Mosquitia (MASTA) está constituida por 8 subfederaciones, cada una compuesta de varios consejos directivos.

Los enlaces tienen la responsabilidad de explicar los objetivos y procedimientos del programa a las comunidades, de supervisar el trabajo y de pagar a los trabajadores. Los enlaces disponen de manuales técnicos sobre construcción de caminos, pero normalmente no tienen los conocimientos técnicos especializados para diseñar trazados nuevos o supervisar la calidad de las obras. En algunos casos los caminos sirven como acceso permanente. En otros, son accesos temporarios que se cierran después de las lluvias.

Uno de los comentarios que fue repetido en casi todas las comunidades visitadas es que *Nuestras Raíces* es el único programa, de gobierno o de las ONG, que paga directamente a las comunidades. Aparentemente, alrededor del 98% de los trabajadores fueron pagados por el trabajo hecho¹⁴. Aunque los enlaces explican la propuesta de las cajas rurales en líneas generales, no tienen el tiempo disponible ni la formación para ofrecer una capacitación más detallada sobre la administración de las cajas. En el área lenca, la ONILH promovió un programa de capacitación con el apoyo de la consultora Fundación para el

Desarrollo Rural (FUNDER), que fue financiado por el FHIS. El programa no logró una cobertura total, pero en las comunidades que recibieron la capacitación el resultado fue muy positivo. Los responsables de las cajas manejan unas series de libros: de ahorros, préstamos, accionistas y aportaciones, y utilizan los manuales y formularios que fueron preparados por los consultores.

El programa *Nuestras Raíces* ha preparado el pliego de bases para un nuevo programa de capacitación a financiarse por el Banco Mundial. El programa prevé una licitación de acuerdo a los procedimientos del Banco, pero algunos líderes indígenas se oponen a una licitación comercial, argumentando que esto no garantiza la buena implementación del trabajo. Su preferencia sería de renovar el contrato con FUNDER, dándole una función de “capacitación de capacitadores indígenas”. Asimismo, los dirigentes de la Mosquitia insisten en la necesidad de formar promotores indígenas para capacitar a las comunidades misquitas y tawahkas en su idioma nativo.

Las inversiones

El Cuadro 6 muestra las inversiones del proyecto por etnia y federación, durante las tres etapas del programa. El cuadro muestra el crecimiento del programa en la etapa III: el número de beneficiarios aumentó en más de 300% y los recursos disponibles en más de 400%. La distribución de los recursos refleja el grado de organización de las etnias. Así, los lenca, que representan 33-37% de la población étnica (Cuadro 4), recibieron el 67% del total de los recursos distribuidos. En la etapa III, el 82% de los recursos para los lenca fue canalizado a través de la ONILH y el resto a través de la Coordinadora de Organizaciones Populares de Intibucá (COPIN).

¹⁴ El grupo “Nueva Esperanza” de Guadalupe, Francisco Morazán recibió 30 salarios para las 36 personas que trabajaron. Uno de los promotores indígenas señaló que el programa solamente permite que un miembro de cada familia puede recibir un salario. En Guadalupe habían varios casos de familias en las cuales los dos esposos cobraron salarios, a veces como miembros de diferentes grupos o cajas rurales.

Cuadro 6. Familias beneficiarias e inversiones del programa por grupo étnico (miles de Lempiras)

Etnia	Etapa I (1995)		Etapa II (1996/7)		Etapa III (1998/9)		Total
	No. Flias	Ls.000	No. Flias	Ls.000	No. Flias	Ls.000	Ls.000
Lenca	18.978	7.591	24.116	9.666	(73.488)	(36.744)	54.001
ONILH	-	-	-	-	59.962	29.981	-
COPIN	-	-	-	-	13.526	6.763	-
Chorti	433	173	392	157	2.240	1.120	1.450
Pech	1.134	454	838	335	1.143	571	1.360
Xicaque	613	245	1.145	458	4.819	2.409	3.112
Nahuas	-	-	-	-	1.831	915	915
Misquito	2.218	887	3.245	1.298	9.671	9.671	11.856
Tawahka	111	44	172	69	223	223	336
Garifuna	3.597	1.439	2.147	859	8.935	4.572	6.870
Creoles	465	186	931	372	679	679	1.237
Total	27.549	11.019	32.986	13.214	103.029	56.904	81.137

Los misquitos, que representan entre el 6% y 15% de la población étnica recibieron el 15% de los recursos, los cuales fueron canalizados a través de MASTA. Los garifuna, que representan el 27% al 38% de la población étnica, recibieron 8% de los recursos, y los creoles de las islas de Bahía (4% de la población étnica) recibieron menos de 2%. La menor proporción asignada a las poblaciones afrocaribeñas refleja la ubicación urbana de parte importante de la población, así como su menor grado de organización. Los recursos fueron canalizados a través de la Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH), de los garifuna, y NABIPLA de los creoles.

Las cajas rurales

Las cajas rurales son organizaciones informales de ahorro y préstamos. Típicamente están conformados por un grupo de 25 a 40 personas que viven en la misma localidad y se conocen personalmente. En el área lenca, la mayoría de las cajas rurales fueron constituidas en base a los CIL, usando el dinero que recibieron del programa *Nuestras Raíces*. Cada socio aporta la misma suma —entre 200 y 250 lempiras—, que está dividido en acciones, típicamente de 50 lempiras cada una. En las localidades más

grandes, como Guadalupe, Francisco Morazán, existen varias cajas rurales en una sola comunidad. La participación en las cajas es voluntaria. Las personas que no quieren o no pueden aportar a la caja, tienen plena libertad de retirar todo el dinero que les corresponde.

La estructura organizativa de las cajas comprende la asamblea de los socios —la máxima autoridad de la organización—, una junta directiva (formada por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, fiscal y vocales), una comisión de vigilancia de tres o más personas y una comisión de crédito que normalmente cuenta con tres o cuatro personas.

Las modalidades operativas de las cajas rurales varían bastante. Esto refleja el nivel de participación de los socios. Sólo existe un modelo general, más elaborado en las comunidades que han recibido capacitación y acompañamiento de FUNDER y la ONILH. En las cajas que se visitaron para elaborar este informe, quedó claro que los socios realmente habían participado en el análisis y la discusión de los objetivos, reglamentos y procedimientos. La caja de San Francisco de Asís, Marcala, por ejemplo, tenía su propio reglamento, elaborado por la junta directiva y aprobado por la asamblea de todos los socios que, aunque deja algo que desear en

cuanto a ortografía, plenamente cubre los objetivos, organización y reglamentos en un lenguaje simple y claro.

Los aportes típicamente representan el 50% del dinero recibido de *Nuestras Raíces*. Normalmente, el resto del dinero fue distribuido entre los trabajadores para cubrir sus gastos familiares. Los grupos más antiguos han aportado en las tres etapas del programa y en algunos casos han destinado una parte del dinero de la etapa III a capitalizar una caja municipal. En los grupos más capacitados los aportes están divididos en acciones de 50 lempiras y se ofrece la posibilidad de comprar acciones a las personas que no participaron en los trabajos comunales. Algunas cajas han abierto cuentas bancarias, usando la personería jurídica de la ONILH, pero en otras el dinero queda en manos del tesorero. Hay algunos problemas de seguridad. Se robaron los fondos de la caja “Lazos de Amistad” cuando los fondos llegaron para pagar la etapa III del programa.

Hay varias formas de utilizar el capital de las cajas. La mayoría usan por lo menos una parte del capital para hacer préstamos. En otros casos se destina una parte del capital a una empresa comunal —por ejemplo una tienda o una carnicería—, a infraestructura comunal y/o a fondos sociales.

Las modalidades de los préstamos difieren mucho. En algunos casos las cajas solo ofrecen préstamos a los socios, en otros prestan a no socios, típicamente cobrando intereses más altos. Las tasas de interés varían: desde 20% anual en Chusmuy, Marcala —que apenas cubre la tasa de inflación—, al 7% mensual en Santa Ana y 10% mensual para los no socios de Nuevo Amanecer, San Juan de Ojojona. En comparación, los préstamos comerciales de los bancos están en alrededor de 42% anual y los usureros del pueblo cobran de 10% a 20% por mes, y hasta 10% por día en los mercados. Las cajas normalmente piden algún tipo de garantía. Para préstamos pequeños, por ejemplo menos de 3.000 lempiras (US\$200), es normal pedir un aval solidario. Para montos mayores típicamente se pide una garantía hipotecaria, sobre los

derechos de posesión, y en unos pocos casos se aceptan garantías prendarias, sobre artículos como máquinas de coser, motos o armas de fuego. No se presentan dificultades en la recuperación de los préstamos y no se detectó ningún caso de morosidad en las cajas rurales que fueron visitadas.

En el área rural se utilizan los préstamos para financiar cultivos, otras actividades productivas, y bienes de consumo. Se destina la mayoría de los préstamos a la adquisición de fertilizantes, para cultivos de subsistencia —maíz y frijoles, y rubros de renta— café en la zona alta. En comunidades pobres, como San Francisco de Asís, Marcala, los directivos argumentan que es injusto restringir los préstamos solamente a actividades productivas, ya que las familias más pobres dependen del trabajo asalariado en las fincas cafetaleras y no tienen la posibilidad de invertir en la producción. La caja es un gran apoyo a estas familias al ofrecerles la posibilidad de comprar láminas para el techo de sus hogares o medicamentos en casos de emergencia. Algunas cajas ofrecen préstamos para cubrir urgencias médicas, entierros o desastres naturales. Algunas de las cajas más capitalizadas tienen fondos sociales que otorgan donaciones. Los socios de Arenales, Marcala, indicaron que la pérdida de las tierras indígenas se debe en gran medida al hecho de que los patrones ladinos aprovechan los momentos de crisis familiar para prestar sumas que los indígenas no pueden devolver y luego, cuando los intereses se acumulan, les quitan sus derechos de posesión.

Algunas cajas manejan pequeñas empresas comunales. La caja de Dulce Nombre de Jesús, Chinacla, maneja una tienda comunal, financiada con una parte de su capital. Es una comunidad relativamente aislada y la tienda, que está relativamente bien surtida, ofrece artículos de primera necesidad. Los 72 socios de la caja compran a precios más baratos que en otras tiendas rurales. Los precios cubren el costo al por mayor, el flete y el salario de la vendedora, y son un poco más altos para los no socios que compran en la tienda. En Nuevo Amanecer, Ojojona, los socios han invertido parte del capital en la adquisición de tres terrenos, la

siembra de pasto, construcción de cercos y la compra de vacunos. Después construyeron un local que sirve como sala de reunión y carnicería. Calculan que la ganancia de la compra y venta de animales es casi igual que la ganancia de los préstamos, para los cuales cobran 5% mensual a los socios.

Los socios de las cajas que fueron visitadas se mostraron muy entusiastas respecto al programa. Generalmente reconocen que las cajas rurales no pueden resolver todos sus problemas relacionados con la pobreza. Sin embargo, recalcan que las cajas aportan beneficios significativos —como la posibilidad de disponer de pequeños fondos para la producción o en casos de emergencia—. Igualmente, y esto fue repetido en varias oportunidades, el programa ha fortalecido la capacidad organizativa de las comunidades y ha logrado un cambio en las actitudes de los socios. Hoy en día se reúnen para discutir los problemas de la comunidad. Sus expectativas han cambiado, desde una actitud pasiva hacia una actitud más proactiva, enfocada en el ahorro y la inversión más que en la búsqueda de recursos de asistencia.

Las cajas municipales

En algunas zonas se han formado cajas municipales cuyos objetivos y modalidades varían bastante. Por ejemplo, la caja municipal de Marcala funciona como una instancia financiera de segundo nivel y está financiada con aportes de las 26 cajas rurales del municipio. Cada caja aporta 300 lempiras. Se utiliza el capital para hacer préstamos a las cajas rurales, cobrando una tasa de interés de entre 28% y 30% anual, menor que el 42% cobrado por los bancos. Las cajas rurales a la vez prestan el dinero a sus socios a una tasa mayor. Fue evidente que uno de los objetivos de la caja municipal era de atraer fondos del programa CONFinsa que tiene US\$75.000 para distribuir entre las cajas de los departamentos de La Paz, Intibucá y Lempira.

La caja municipal de Santa Ana fue capitalizada con aportes de los socios de las 31 cajas rurales

de la municipalidad. Cuando se estableció la caja en 1997 cada socio aportó 50 lempiras y en la etapa III del programa *Nuestras Raíces* se destinaron otras 50 lempiras de cada socio a la caja municipal. La caja municipal actualmente cuenta con un capital de 140.000 lempiras (casi US\$10.000) y maneja una cuenta bancaria. La caja otorga préstamos individuales a una tasa de interés de 7% mensual y cobra 2% sobre las cuotas atrasadas. Dado que el municipio está ubicado cerca de Tegucigalpa, se utilizan casi todos los préstamos para fines comerciales. Se han otorgado algunos préstamos grandes, el mayor —de 70.000 lempiras, al alcalde—. Hasta el momento hay un solo caso de morosidad, un agricultor que había perdido todos sus cultivos en el huracán Mitch.

Los directivos de las dos cajas municipales fueron capacitados por FUNDER y manejan bien los aspectos formales de administración. Sin embargo, la problemática de las cajas municipales es más compleja ya que no dependen de la confianza personal como en el caso de las cajas rurales. Se capitalizan rápidamente y pueden captar fondos de afuera, pero corren un riesgo mayor. Por lo tanto, sería recomendable dar mayor seguimiento a las cajas municipales, en lo posible utilizando técnicos o capacitadores que no tengan compromiso con las estructuras del poder local.

Articulación con otras agencias

El programa *Nuestras Raíces* se implementó en coordinación con las federaciones étnicas¹⁵. Los lenca están representados por dos organizaciones, la ONILH y la COPIN, que tienen enfoques diferentes. La COPIN, apoyada por el movimiento evangelizador católico realza las reivindicaciones sociales y políticas más que los programas de desarrollo comunal. Sin embargo, COPIN también ha tenido una participación directa en la etapa III del programa. Las federaciones están agrupadas en dos organizaciones nacionales: la mesa indígena, y la Coordinadora

¹⁵ Para una descripción de las federaciones véase von Gleich y Gálvez, 1999, páginas 52-55.

Nacional de Pueblos Autóctonos (CONPAH). Esta última incluye a las organizaciones de los garifuna.

Las federaciones son responsables de identificar a los enlaces étnicos y de promover y acompañar el programa en el campo. El seguimiento es mejor en algunas zonas que en otras, pero es indiscutible que el programa ha logrado una cobertura amplia y goza de la confianza de los indígenas porque los recursos llegan directamente a las bases, sin la intermediación de las ONG, iglesias o gobiernos locales. El éxito del programa se debe en gran medida a la participación de las federaciones y no hubiera sido posible sin la presencia de organizaciones étnicas independientes de este tipo. Para las federaciones, la participación implica un cierto nivel de compromiso, ya que a la vez quieren mantenerse independientes de la línea oficial. La relación entre el FHIS y las federaciones es potencialmente delicada, pero hasta el momento ha sido manejada con diplomacia y transparencia por ambas partes.

La relación con los gobiernos locales es otra área compleja. Normalmente se canalizan los programas del FHIS a través de los municipios, uno de los principales objetivos del fondo siendo el fortalecimiento de los gobiernos locales. En el caso de *Nuestras Raíces* se ha utilizado una estructura paralela. Hay municipios indígenas, en el área lenca y en la Mosquitia, donde el gobierno municipal y la organización indígena municipal son los mismos. Pero igualmente hay municipios en los cuales la estructura del poder local está dominada por ladinos que no gozan de la confianza de la población étnica. En estos municipios se ha logrado la convivencia a pesar de las presiones para dejar la administración de los fondos a las autoridades municipales.

Nuestras Raíces no tiene mayor necesidad de coordinar con las agencias nacionales, ya que hasta el momento el menú de obras se ha limitado a la rehabilitación y/o construcción de caminos rurales. Los proyectos regulares del FHIS requieren una mayor coordinación con las agencias de línea —especialmente el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, para

asegurar la disponibilidad de recursos y personal, y el mantenimiento de la infraestructura creada.

Conclusiones y recomendaciones

El programa *Nuestras Raíces* ofrece una experiencia interesante que tal vez podría repetirse en otros países. Es un programa sencillo que ha logrado una amplia cobertura con un mínimo de burocracia. El programa se apoya en la estructura de las federaciones indígenas y ha logrado objetivos políticos importantes al haber involucrado a las organizaciones étnicas en la implementación del programa, facilitando el diálogo con el gobierno y creando espacios de diálogo a nivel local.

Los puntos más débiles del programa son el limitado menú de proyectos y la falta de capacitación y seguimiento a las cajas rurales. A juicio del consultor, valdría la pena ampliar el menú de proyectos, pero sin crear nuevas estructuras burocráticas. Sería interesante implementar otros proyectos de infraestructura sencilla sin los concursos estandarizados del FHIS. La comunidad beneficiaria podría contratar la supervisión y mano de obra especializada así como los maestros, albañiles, carpinteros, y demás expertos capacitarían a los trabajadores locales para el proyecto. Los trabajadores aportarían los materiales locales, pero recibirían salarios mínimos por el trabajo realizado. Esta modalidad fortalecería las organizaciones locales y a la vez ofrecería una capacitación básica a los beneficiarios tal como hacen algunos proyectos del programa indígena de SIMAP en Guyana.

El seguimiento es más problemático. Las cajas rurales, y especialmente las cajas municipales, requieren más capacitación y acompañamiento para poder consolidarse. Esto implica la contratación de capacitadores especializados que conocen las comunidades y municipalidades. Probablemente lo más recomendable sería de consensuar un programa de capacitación de capacitadores con las federaciones étnicas y dejarles a ellas la responsabilidad para el programa de capacitación y acompañamiento a

nivel local. Esta modalidad facilitaría el diálogo y a lo largo fortalecería a las federaciones.

Finalmente, es de preguntar si se podría extender las modalidades del programa *Nuestras Raíces* a las poblaciones rurales ladinas. De hecho, la definición de la población étnica es muy amplia,

reflejando un proceso de redefinición o revalorización étnica en el país. Tal vez el punto de mayor diferencia es la existencia de las federaciones que agrupan a los indígenas. En el caso de población ladina habrá que identificar y apoyar otras instancias, tal vez los patronatos locales.

BIBLIOGRAFIA

Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Honduras. *Informe de país*.

_____. 1999. (Uta von Gleich y Eduardo Gálvez para la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunal). *Pobreza étnica en Honduras*. Washington, D.C.

_____. 1998. Honduras. Programa de inversión social (FHIS-3). Propuesta de préstamo.

_____. 1996. (Rodrigo Cisneros para la Oficina de Evaluación). El Fondo Hondureño de Inversión Social en *Los fondos de inversión social en América Latina: Resultado y papel futuro*. Washington, D.C.

_____. 1996. *Guyana: Social Impact Amelioration Program (SIMAP) Stage II*. Propuesta de préstamo. Washington, D.C.

Banco Mundial (Fabián Gonón Ortíz). 1998. *Perfil de los pueblos indígenas de Honduras*. Mimeo.

Barahona, Marvin y Ramón Rivas. 1998. *Rompiendo el espejo: Visiones sobre los pueblos indígenas y negros de Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

Deruyttere, Anne. 1997. *Pueblos indígenas y desarrollo sostenible. El papel del Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo (SDS/IND). Washington, D.C.

Fernández, Inés y Adrián Linari. 1998. *Conflictos y armonías de una sociedad (blanca) civil frente al mundo aborígen*. En conjuntos: Sociedad Civil en Argentina. Consejo Asesor de la Sociedad Civil, Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina. Buenos Aires.

Galvão de Andrade Coelho, Ruy. 1981/1995. *Los negros caribes de Honduras*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

Goodman, Morley, Siri y Zuckerman. 1997. *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Menchú, Rigoberta y Elizabeth Burgos. 1985. *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*. Siglo XXI. México.

Perafán, Carlos César. 1999. *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas. El caso de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo (SDS/IND). Washington, D.C.

Plant, Roger. 1998. *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Psacharopolous G. y H. Patrinos, eds. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial. Washington, D.C.

- Renshaw, Jonathan. 1996. *Los indígenas del Chaco Paraguayo: Economía y Sociedad*. Asunción: Editora Intercontinental.
- Ribeiro, Darcy. 1973. *Fronteras indígenas de la civilización*. Siglo XXI. México.
- Schvartzman, Mauricio. 1983. El “indio” y la sociedad; los prejuicios étnicos en el Paraguay. *En suplemento antropológico de la Universidad Católica*, Vol.XVIII, No. 1. Asunción.
- Siri, Gabriel. 1997. *Combate a la pobreza en Centroamérica*. Unidad de Educación. SDS. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Von Bremen, Volker. 1987. *Fuentes de caza y recolección modernas*. Servicio de desarrollo de las iglesias. Stuttgart.