



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-261

*Resumen de las
Conclusiones de la
Evaluación de 10 Proyectos
cuyos beneficiarios incluyen
indígenas*



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	I
I. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Propósito.....	1
II. DETERMINACIÓN DE BENEFICIARIOS, PRESUPUESTO Y DESCENTRALIZACIÓN	8
A. Introducción.....	8
1. La población indígena como beneficiaria	11
2. Apoyo presupuestario.....	17
3. Reconocimiento de los posibles beneficios y costos de la descentralización.....	21
III. LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS DE EQUIDAD, PRIORIDADES, PARTICIPACIÓN Y GÉNERO	30
A. Desigualdades en los servicios a los indígenas	30
B. Atención eficaz de las necesidades de los indígenas	37
C. Participación sostenible de la comunidad	39
D. Igualdad de trato para la mujer indígena	45
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48
A. Recomendaciones.....	49

Anexos

Anexo I: Cuadro Resumido y Resumen de las Evaluaciones

Anexo II Términos de Referencia del Estudio de Poblaciones Indígenas

RESUMEN EJECUTIVO

A. Objetivo

Al adoptar el **Acuerdo del Octavo Aumento General de los Recursos**¹, el Banco se comprometió a redoblar sus esfuerzos por promover el desarrollo de los indígenas en el contexto de la reducción de la pobreza y de la desigualdad social y a incorporar sistemáticamente esta cuestión en las actividades ordinarias del Banco. En atención a ese compromiso, el Banco estipuló en su **Estrategia para la reducción de la pobreza**² que en sus proyectos y programas se tomaran medidas concretas a fin de enunciar estrategias para la reducción de la pobreza de los grupos indígenas basadas en una mejor comprensión del vínculo que existe entre la pobreza y el origen étnico y en un auténtico diálogo con las organizaciones indígenas. Desde 1994 se registró un importante aumento del número de proyectos sociales que apuntan concretamente a beneficiar a los indígenas o incluyen medidas para ayudarlos por estar comprendidos entre los beneficiarios del proyecto.

OVE, utilizando como criterios los mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos y la Estrategia para la reducción de la pobreza, realizó la presente evaluación a fin de identificar los elementos de los programas del Banco que han servido para atender a las necesidades de los indígenas, así como los problemas que hay que resolver para maximizar los beneficios que arrojan los proyectos del Banco.

B. Antecedentes

El estudio de los problemas que afectan a los indígenas pone de relieve la necesidad de adoptar un planteamiento multidimensional en los proyectos del Banco a fin de beneficiarlos. Por ejemplo, los indígenas suelen ser los más pobres entre los pobres de sus países y algunas de las cuestiones que se plantean en los proyectos que apuntan a ayudarlos son las mismas que se presentan en todos los proyectos de reducción de la pobreza. Tales cuestiones son las siguientes: 1) determinar con precisión quiénes son los beneficiarios, 2) asegurar el apoyo presupuestario y 3) reconocer los posibles costos y beneficios de la descentralización. Otras cuestiones que se plantean en los proyectos que apuntan a ayudar a los indígenas se refieren concretamente a sus valores sociales y culturales y al tratamiento de que son objeto por parte de la sociedad dominante, entre los que se mencionan: 1) reducir las desigualdades en la prestación de servicios a los indígenas, 2) atender efectivamente a las necesidades de los indígenas, 3) asegurar la participación sostenible de la comunidad y 4) cerciorarse de que la mujer indígena sea objeto de igual tratamiento.

Otra dimensión del diseño y la ejecución de proyectos en beneficio de los pueblos indígenas consiste en que los propios indígenas no constituyen un grupo único. Hay importantes diferencias que separan a las poblaciones indígenas urbanas de las que viven en zonas

¹ AB-1704: agosto 1994.

² GN-1894-5: febrero de 1997. El Banco no tiene una política especial sobre temas indigenistas.

rurales. En las ciudades, los problemas principales que se plantean se acercan mucho más a los de los pobres de las zonas urbanas, si bien se generan problemas adicionales si los indígenas quieren asistir a escuelas bilingües o hacen frente a prácticas excluyentes. En las zonas rurales, el aislamiento tiene sus propias dimensiones, como la falta de infraestructura y de personal de servicios.

Teniendo en cuenta que se plantean cuestiones tan diversas, es preciso que el Banco y sus países miembros adopten una estrategia amplia y general para ayudar a resolver, tanto los problemas relacionados con la pobreza *per se* como los que son propios de las poblaciones indígenas. Los programas que se refieren a una serie de problemas sin tener en cuenta la otra tal vez mitiguen algunos a corto plazo. A largo plazo, sin embargo, hay que encontrar soluciones satisfactorias para los problemas culturales y de pobreza a fin de asegurar la sostenibilidad de las actividades (que suelen ser costosas).

C. Resultados

1. Cuestiones aplicables a todos los proyectos de reducción de la pobreza, que pueden tener como beneficiarios tanto a indígenas como a no indígenas

a. Determinación de los beneficiarios

Siempre es difícil lograr que los proyectos beneficien a los más pobres de los pobres; normalmente hay que tomar disposiciones especiales para que los promotores impartan a las comunidades conocimientos acerca de los proyectos del Banco y les ayuden a organizarse a fin de aprovecharlos. En el caso de los indígenas, esa tarea es aún más difícil en razón de que no hay mayor acuerdo en cuanto a la forma de definirlos y enumerarlos y la capacidad de organización de las comunidades, si bien es elevada, puede ser distinta de la que se necesita para asignar prioridades y escoger entre una lista de proyectos recibidos de una organización externa.

Los proyectos evaluados para el presente estudio utilizan diversas técnicas para la determinación de los beneficiarios que, en general, son adecuadas. Sin embargo, las evaluaciones revelan que la determinación de los beneficiarios no debe tener lugar únicamente en la etapa de diseño oficial sino que ha de constituir una actividad constante en el curso de la ejecución del proyecto, particularmente si se trata de beneficiar a los indígenas que están más alejados de la cultura dominante. Por ejemplo, los organismos de ejecución, los fondos de inversión social en particular, no han contado con suficientes promotores que hablen las lenguas indígenas para explicar el proyecto a los posibles beneficiarios y discutirlo con ellos. Como consecuencia, algunas de las comunidades más aisladas en muchos casos no obtienen beneficio alguno.

b. Apoyo presupuestario

El problema más común de los proyectos examinados en el presente informe consiste en que han sido diseñados con objetivos a largo plazo sin cerciorarse de que exista apoyo

presupuestario suficiente para mantenerlos en el curso de las actividades a largo plazo que hay que realizar para aprovechar todos sus efectos. Por ejemplo, en todos los proyectos evaluados se necesitará mucho más tiempo que un solo ciclo para que alcancen los resultados que buscan. Sin embargo, todos tropiezan con dificultades de financiación en el primer ciclo del proyecto o cuando que hay que ampliarlos o se necesita un segundo ciclo del proyecto para mantenerlos o es preciso que lo haga el propio país prestatario.

Ello es particularmente lamentable, porque los proyectos evaluados arrojaron en general resultados muy positivos. Un proyecto de cooperación técnica en la Argentina (ATN/SF-AR: TC9704166) impartió formación a las comunidades indígenas en materia de tecnología agrícola y ayudó a las comunidades a que sus gobiernos les reconocieran personería jurídica. En Perú, el programa Wawa Wasi (1144/OC-PE) prestó servicios y realizó actividades en todo el país para promover el desarrollo integrado de los niños menores de tres años de edad. La UNESCO lo reconoció como uno de los diez mejores programas del mundo en su tipo. En Bolivia, la evaluación por los beneficiarios de un programa de atención del menor (995/SF-BO) indicó resultados muy positivos, tanto en cuanto a la capacidad de aprendizaje de los niños como a las actitudes de los padres. Estos programas, y otros evaluados, necesitan apoyo continuo para alcanzar plenamente los objetivos fijados.

c. Descentralización

La descentralización de programas a estados y municipalidades puede ser útil para que las actividades de los proyectos se ajusten mejor a las necesidades locales y puede servir para llegar a comunidades aisladas que ordinariamente no reciben servicios de los gobiernos centrales. Sin embargo, las limitaciones financieras e institucionales de los gobiernos subnacionales fijan límites al alcance de un programa y ponen en peligro la sustentabilidad de los resultados. Los proyectos evaluados demuestran la forma en que la descentralización puede agravar las desigualdades a menos que haya suficientes programas federales que apunten a equiparar los recursos financieros entre regiones y dentro de ellas. La evaluación indica además que la descentralización entraña consecuencias financieras, políticas y sociales que hay que tener en cuenta en el diseño y la ejecución de los proyectos.

2. Cuestiones que se refieren a las poblaciones indígenas como integrantes de un grupo separado y no como parte de los pobres del país en general

a. Desigualdades en los servicios para los indígenas

A los efectos del presente informe, se evaluaron dos proyectos que demuestran que, cuando los gobiernos ofrecen servicios a comunidades indígenas y no indígenas, los que reciben las primeras suelen presentar diferencias en cuanto a la calidad, la financiación y los efectos en comparación con los servicios similares ofrecidos a las comunidades no indígenas. Ello obedece a diversas razones que no siempre están claras. Algunas parecen consistir en que 1) la descentralización de la financiación a la comunidad no es suficiente, 2) el gobierno desalienta la existencia de agentes más amplios de la sociedad civil, 3) en el caso de la

educación, las instalaciones, los libros de texto y los maestros son de menor calidad en el caso de los indígenas y también son menores las expectativas. Es evidente que, cuando se ofrecen servicios a comunidades indígenas y no indígenas, hay que proceder a una supervisión y evaluación muy cuidadosas para comprender por qué hay diferencias en los efectos y qué puede hacerse para que los resultados sean los mismos.

b. Atención efectiva de las necesidades de los indígenas

Una deficiencia fundamental en muchos de los proyectos evaluados consiste en que no atienden a la necesidad expresada con mayor frecuencia en las misiones de evaluación por las comunidades visitadas, esto es, trabajo remunerado. De hecho, al pasar revista a los proyectos evaluados no se encuentra mayor reconocimiento de esta prioridad fundamental. La escasa evolución del componente productivo de muchos proyectos entraba el establecimiento de grupos comunitarios autosostenibles que puedan asumir un papel activo en su propio desarrollo.

c. Participación sostenible de la comunidad

Todos los proyectos evaluados dependen de la participación de la comunidad al menos en alguna parte de su diseño y ejecución. En general, las comunidades fueron consultadas (si bien no siempre se les hizo caso) durante el diseño de los proyectos y les cupo un papel en la ejecución de ellos. Algunos de los problemas que se planteaban consistían en que los proyectos no alentaban a las comunidades a entablar con entidades políticas, tales como las municipalidades y los estados, los vínculos que serían necesarios en el futuro para mantener los proyectos. Otros consistían en que los proyectos no impartían suficientes conocimientos a las comunidades acerca de la necesidad de tomar medidas a largo plazo y, de esa manera, las organizaciones de la comunidad duraban únicamente mientras había fondos para el proyecto.

d. Dar igual tratamiento a la mujer indígena

La mujer indígena en América Latina desempeña un papel un tanto contradictorio. Si bien recibe menos escolarización y nadie la estimula para participar en la adopción de las decisiones de la comunidad, suele tener la responsabilidad de conseguir una parte importante del ingreso de la familia. Ello ocurre aún en mayor medida actualmente; en las aldeas visitadas para esta evaluación, muchos de los hombres estaban desempleados o subempleados y muchos otros se habían ido a otro lugar a buscar trabajo. Así, eran las mujeres las encargadas de sufragar los gastos diarios.

Los proyectos evaluados para el presente informe arrojaron grandes beneficios a la mujer, entre ellos alfabetización y conocimientos de puericultura. Sin embargo, muchos proyectos sociales destinados a la mujer indígena parten de la premisa de que tienen mucho tiempo para trabajar como voluntaria, comprar y preparar comidas para las escuelas, por ejemplo, o participar en reuniones de la comunidad en cuyas discusiones suelen predominar los hombres que asisten. De hecho, los proyectos mejorarían si quienes los diseñan tuvieran más

en cuenta los horarios reales de la mujer indígena, su necesidad de trabajo remunerado y su necesidad de formación para asumir un papel de liderazgo.

D. Conclusiones

Pasando revista a las evaluaciones, puede constituir motivo de cierto orgullo para el BID y sus miembros el hecho de haber establecido técnicas para destinar proyectos a estratos económicos y geográficos concretos. Cabe decir en general que los proyectos que obedecían al propósito de beneficiar a los pobres, o a la mayoría de ellos, están arrojando buenos resultados, si bien no en las cifras y el volumen que cabía desear. Además, los proyectos están generando beneficios muy importantes, como los de ayudar a las comunidades a obtener personería jurídica, construir infraestructura importante, dar atención y enseñanza a los niños pequeños, impartir enseñanza a los padres, establecer sistemas de agua y saneamiento en zonas aisladas y desarrollar recursos culturales tales como la educación bilingüe.

Sin embargo, como se indica en el presente resumen, persisten graves problemas. Muchos de ellos únicamente pueden resolverse mediante fondos adicionales para más proyectos para los indígenas. Ahora bien, en vista de las limitaciones presupuestarias, se formulan las siguientes recomendaciones a fin de utilizar en forma más eficiente y eficaz los fondos asignados a estos importantes proyectos.

E. Recomendaciones

1. El Banco, a fin de asegurarse de que en el presupuesto se comprometan fondos a largo plazo para proyectos en beneficio de las comunidades indígenas, debería diseñar los proyectos en tramos de tres años aproximadamente, de manera que, si el proyecto se está ejecutando bien, haya un segundo tramo de tres años (o incluso un tercero). Además, el país prestatario debería proteger el presupuesto de esos proyectos en el sentido de que, de ser necesario recortar el gasto público en el curso de su ejecución, los fondos asignados serán preservados.
2. Si el proyecto va a cubrir la prestación de servicios descentralizados, el diseño debería incluir un análisis institucional separado de los efectos que tendrá ello en la ejecución y la sustentabilidad del proyecto. No debería tratarse de una exposición generalizada, sino de un estudio a fondo de las comunidades en que ha de tener lugar el proyecto y de su economía política. Hay que incluir también medidas para impedir que surjan problemas imprevistos. Por ejemplo, las mujeres no participan plenamente en muchas comunidades indígenas. En esos casos, habría que tener especial cuidado de que las mujeres y las niñas

indígenas 1) asistieran a la escuela, 2) participaran en las reuniones de la comunidad y 3) fueran remuneradas por su trabajo*.

3. Al diseñar proyectos para mejorar la vida de los indígenas, habría que tener presente qué efectos producen para ellos otros proyectos del Banco. Además, habida cuenta de que se trata de un grupo tan rico y variado, no habría que enfocarlos como si se tratase de un grupo único. En cambio, habría que reconocer que el diseño y la ejecución de proyectos para los indígenas es una labor a largo plazo que requiere tiempo considerable para:
 - (i) trabajar con las comunidades mientras se diseña el proyecto a fin de atender a las prioridades de los indígenas (con inclusión de proyectos de producción),
 - (ii) dar capacitación a las comunidades en el curso de la ejecución, y
 - (iii) establecer planes institucionales dedicados a buscar soluciones eficaces a las inquietudes de los indígenas.

Por lo tanto, el Banco debería asignar personal y presupuesto suficientes para poder celebrar consultas con las comunidades en el curso del diseño del proyecto, prever una interacción suficiente en el curso de la ejecución y proceder a una minuciosa supervisión a fin de cerciorarse de que todos los componentes del proyecto reciban igual atención.

4. Al diseñar proyectos que incluyan agrupaciones indígenas como parte de la población beneficiaria general a la que se desea llegar, o que se destinen específicamente a pobladores indígenas como beneficiarios, la Administración debería incluir, con fines de seguimiento, la siguiente información básica:
 - a) Porcentajes de beneficiarios indígenas y no indígenas comparados con el perfil demográfico global.
 - b) Porcentajes de indígenas y no indígenas atendidos en virtud del programa.
 - c) Porcentajes de financiamiento recibido por indígenas y no indígenas.
 - d) Indicadores para evaluar la calidad de los beneficios recibidos.
 - e) Indicadores para evaluar los efectos de los beneficios recibidos.
5. El Banco y los países prestatarios deberían considerar la posibilidad de recurrir a mecanismos distintos de los fondos de inversión social para llevar a

* Véase la nota al pie 38 en la página 37.

cabo proyectos a largo plazo destinados a formar capital social en las comunidades indígenas. Ello no sólo servirá para que haya una mayor variedad de instituciones competentes en los países, sino que permitirá también a los fondos sociales hacer lo que hacen mejor, que es trabajar con las comunidades para construir infraestructura pequeña. Además, habría que encarecer a los organismos de ejecución que, al trabajar en proyectos cuyos beneficiarios incluyan a poblaciones indígenas, contrataran personal indígena que hablara la lengua del lugar y tuviese conocimiento de las costumbres locales.

6. El Banco y sus países miembros prestatarios se encuentran diseñando y poniendo en marcha una “nueva generación” de proyectos de desarrollo comunitario con participación de las poblaciones autóctonas que procuran incorporar muchas de las lecciones aprendidas de la ejecución de proyectos pasados. Estas operaciones deberían evaluarse para determinar los efectos que han conseguido a corto y mediano plazos, a fin de cerciorarse de que estén cumpliendo sus objetivos y que puedan ofrecer nuevas lecciones cuando hayan llegado a un nivel suficiente de ejecución.

I. INTRODUCCIÓN

A. Propósito

- 1.1 En virtud del mandato del Octavo Aumento General de los Recursos (documento AB-1704), el Banco contrajo el compromiso concreto de redoblar sus esfuerzos por promover el desarrollo de los grupos indígenas en el contexto de la reducción de la pobreza y la equidad social y de incorporar sistemáticamente la cuestión en las actividades ordinarias del Banco.

“Los grupos indígenas, que comprenden un sector específico e importante de la población de la región, están dotados de un rico patrimonio cultural y lingüístico y han desarrollado prácticas económicas y sociales bien adaptadas a los frágiles ecosistemas en los que habitan. Los grupos indígenas pertenecen, típicamente, a los estratos económicos más pobres. Por lo tanto, los mecanismos de diseño y ejecución de proyectos deben tratar de fortalecer la capacidad de los grupos indígenas para emprender y ejecutar proyectos de desarrollo. El Banco, reconociendo el importante papel que pueden desempeñar los grupos indígenas como contribuyentes y beneficiarios de los futuros esfuerzos de desarrollo que se realicen en la región, ha cumplido una función catalizadora en la reciente creación del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Esta iniciativa será esencial para definir las estrategias del Banco para aliviar la pobreza y sus acciones en favor del desarrollo indígena. El Banco intensificará sus esfuerzos a fin de obtener financiamiento adicional para los programas que beneficien a los mencionados grupos con el objeto de atender adecuadamente a sus necesidades”³.

- 1.2 El Banco, si bien no tiene una política relativa a las poblaciones indígenas, sí tiene una **Estrategia para la reducción de la pobreza**⁴ (GN-1894-5), según la cual ⁵:

“Si bien los cálculos varían, se estima que los grupos indígenas constituyen alrededor del 10% de la población de la región y están distribuidos en más de

³ AB-1704. Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 1994, los grupos indígenas, párrafo 2.27.

⁴ Aparte del mandato del Octavo Aumento General de Recursos y de la estrategia de reducción de la pobreza, hay otros documentos y lineamientos estratégicos, tales como el del Comité del Medio Ambiente de 1990 titulado “Procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente”, varios estudios técnicos de IND, estudios sobre prácticas óptimas y documentos de trabajo sobre temas relativos al desarrollo de poblaciones indígenas (para una lista detallada se puede consultar el sitio virtual de SDS/IND).

⁵ Si bien el BID no tiene una política específica sobre poblaciones indígenas, hay otros documentos estratégicos y lineamientos, como las “Directrices sobre temas socioculturales relacionadas con el medio ambiente” del Comité del Medio Ambiente de 1990, varios estudios técnicos de IND y estudios sobre prácticas óptimas y documentos de trabajo sobre temas indígenas.

400 grupos étnicos, cada uno de ellos con su propio idioma, su propia cultura y su propia estrategia de adaptación al medio ambiente. Estudios recientes han demostrado grados elevados de correlación entre los indicadores de pobreza y la filiación étnica; con escasas excepciones, los grupos indígenas pertenecen a los estratos más pobres de la población y están desproporcionadamente representados entre los pobres.

Habida cuenta de que en términos socioeconómicos los grupos indígenas representan una porción importante de los pobres y extremadamente pobres, es primordial, especialmente en los países donde hay una población indígena importante, considerar la dimensión sociocultural de la pobreza y definir estrategias para reducirla que estén fundadas en una comprensión mejor del nexo que existe entre la pobreza y la filiación étnica. Los proyectos se deben basar en un diálogo genuino con las organizaciones indígenas de modo de incluir las opiniones, las aspiraciones y las contribuciones potenciales de los grupos indígenas en el diseño de las estrategias de prestación de servicios sociales, en particular en los sectores de la salud y la educación. Esos proyectos deben incluir y fortalecer los conceptos y prácticas de los indígenas en materia de salud y reconocer que la educación bilingüe y multicultural es un elemento importante para mejorar la eficacia de los programas de educación y capacitación para los grupos indígenas.” (BN-1894-5: febrero de 1997, páginas 13 y 14.)

- 1.3 Desde 1994 se ha registrado un considerable aumento del número de proyectos sociales destinados a los pueblos indígenas o que incluyen medidas especiales para ayudarlos. Por ejemplo, según el **Informe anual correspondiente al año 2000**:

“El progreso en la incorporación sistemática de asuntos de los indígenas y otras minorías en los proyectos apoyados por el Banco fue especialmente notable en los sectores sociales, en particular la educación primaria, fondos de inversión social y otras iniciativas para combatir la pobreza. En los países con una población indígena importante, la mayoría de los proyectos de educación básica ahora incluyen la educación intercultural bilingüe. Este importante avance no sólo mejora la eficacia y la calidad de la educación primaria, sino que también redundará en grandes beneficios en cuanto al fortalecimiento de la identidad cultural y la participación comunitaria en la tarea de educación. Varios proyectos de inversión social o desarrollo comunitario abarcan medidas concretas para garantizar el acceso de los indígenas y otras minorías. Alrededor del 12% de las operaciones del Banco en el 2000 estuvieron dirigidas o afectaron a grupos indígenas y la mitad de esos proyectos incluía componentes étnicos específicos o actividades para facilitar la participación de grupos indígenas en el diseño del proyecto o en los beneficios.” (**Año 2000, Informe anual**, página 24.)

- 1.4 Teniendo presente el **Octavo Aumento General de los Recursos** y la **Estrategia para la reducción de la pobreza**, OVE comenzó esta evaluación a fin de identificar los elementos de los programas del Banco que han servido para atender a

las necesidades de los indígenas, así como los problemas que hay que resolver para maximizar los beneficios de los proyectos del Banco. A principios de 2001 también el **Banco Mundial** comenzó una evaluación de sus proyectos relativos a las poblaciones indígenas. Los departamentos de evaluación de los dos Bancos decidieron colaborar en sus estudios a fin de ampliar la perspectiva de ambos. Por lo tanto, los dos Bancos están revisando en forma separada los proyectos en Guatemala y el Perú⁶, pero cada uno estudiará las conclusiones y recomendaciones del otro y se abocarán a buscar soluciones a los problemas comunes.

- 1.5 Para el presente estudio del Banco se seleccionaron proyectos en cinco países: Argentina, Bolivia, Guatemala, México y Perú. En los cuatro últimos, los indígenas constituyen gran parte de la población y tienen una presencia considerable en las estadísticas relativas a la pobreza, la falta de acceso a los servicios, etc. Los programas en esos países destinados a beneficiar a los pobres casi automáticamente beneficiarán en cierto grado a los indígenas. En cambio, la Argentina es un país en que los indígenas constituyen alrededor del 1% de la población. Por lo tanto, los programas en ese país, para beneficiar a los indígenas pobres, tienen que estar destinados a ellos en forma más precisa.
- 1.6 Reflejando la composición numérica de la población indígena en los países, la mayoría de los proyectos evaluados estaban destinados a los pobres en general en la inteligencia de que los indígenas, que constituyen una gran proporción de la población pobre y muy pobre, recibirían beneficios de ellos. El proyecto en la Argentina, sin embargo, era una operación de cooperación técnica destinada específicamente a la población indígena dentro de un proyecto de mucho más alcance destinado a los pobres en general⁷.
- 1.7 Los proyectos evaluados corresponden en su mayor parte a los sectores sociales (véase el **Cuadro 1.2** *infra*) salvo uno que se refiere al agua y el saneamiento en México y los dos pequeños proyectos que se refieren a los sectores productivos en México y el Perú. Estos dos últimos no serán examinados en el presente documento porque constituyen una muestra demasiado reducida para extraer lecciones acerca de los proyectos de esa índole. En todo caso, las evaluaciones de los dos proyectos están incluidas en las de los proyectos en México y el Perú y los interesados en ellas pueden consultarlas en línea (en la página de OVE en Intranet).
- 1.8 Todos los proyectos evaluados fueron aprobados en los años noventa, período en el cual el Banco realizó una acción más proactiva que antes para trabajar con los

⁶ El Banco Mundial está revisando dos proyectos en el Perú, el proyecto de reducción de la pobreza y ordenación de los recursos naturales en la Sierra y el programa de caminos rurales (financiado conjuntamente con el BID). En Guatemala está revisando dos proyectos: el proyecto de gestión financiera integrada y el fondo de inversión social (financiado conjuntamente con el BID).

⁷ 1021/OC-AR: 996/SF-AR.

pueblos indígenas. Por ejemplo, en el decenio de 1980 la labor del Banco para los indígenas se centraba básicamente en mitigar los efectos ambientales negativos que pudiesen tener sus proyectos para ellos. En los años noventa, como resultado del Octavo Aumento General de los Recursos, el Banco comenzó a buscar posibilidades de promover programas económicos y sociales para los indígenas. Muchos de los proyectos comprendidos en el presente estudio obedecían al propósito de profundizar el interés por la identidad cultural de los pueblos indígenas en los proyectos sociales destinados a los pobres en general. El Banco, al incluir componentes tales como la educación bilingüe y la sensibilidad a las normas culturales, trató de focalizar a los indígenas entre la población general. Además, el Banco está diseñando y poniendo en práctica en la actualidad una “nueva generación” de desarrollo comunitario participativo de la población indígena que tiende a incorporar muchas de las lecciones aprendidas en proyectos anteriores.

- 1.9 En 1994 el Banco estableció la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario a fin de que tomara a su cargo el renovado énfasis en las culturas y los derechos de los indígenas. La Unidad está principalmente abocada a actividades relacionadas con políticas, a un análisis sistemático de la calidad en su carácter de integrante del Comité del Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) y, sobre todo, a proporcionar apoyo operativo a proyectos enfocados en poblaciones indígenas que sean innovadores o inusualmente complejos.
- 1.10 El presente documento consigna un resumen de las conclusiones de las 10 evaluaciones (véase el Cuadro 1.2 *infra*) y está organizado en torno a diversos problemas que hay que resolver para mejorar los proyectos del Banco. El capítulo 2 incluye un examen de cuestiones de determinación de los beneficiarios, presupuestación y descentralización en los proyectos. En el capítulo 3 se hace referencia a las cuestiones de la desigualdad en los servicios, las prioridades, la participación de la comunidad y el género. Por último, en el capítulo 4 se formulan conclusiones y recomendaciones. En el anexo I se pueden encontrar resúmenes detallados de cada una de las diez evaluaciones de proyectos indígenas comprendidas en el presente informe y los estudios de casos propiamente dichos se podrán consultar en línea.
- 1.11 **Metodología:** Las evaluaciones se orientaron en general en torno a la pregunta de si los proyectos estaban logrando beneficiar a los grupos raciales o étnicos a los que debía hacerlo y, en la afirmativa, cuáles eran los resultados y los efectos. Los proyectos fueron seleccionados porque representaban en general grandes proyectos diseñados y financiados de manera de surtir efectos para un gran número de habitantes menesterosos, incluida la población indígena. Estos proyectos no han tenido como objetivo explícito a los indígenas, pero los documentos del proyecto indican claramente que se les incluye como beneficiarios deseados. El proyecto en la Argentina, que es una operación pequeña enfocada específicamente a la población indígena, puede haber tenido una repercusión más profunda para sus beneficiarios, pero el número de ellos es reducido. No fue posible evaluar proyectos

más recientes, que tal vez indiquen una labor más afinada del Banco para promover las características culturales, políticas y económicas de los pueblos indígenas, porque no se había avanzado suficientemente en su ejecución. Para la evaluación de cada proyecto se realizaron visitas de campo de dos semanas de duración por lo menos en el curso de las cuales se entrevistó a funcionarios del proyecto del Banco y del país prestatario, se hicieron visitas *in situ* y se entrevistó a beneficiarios a fin de que expresaran su opinión acerca del proyecto. Durante las visitas de campo, las personas fueron entrevistadas como integrantes de una comunidad y como individuos. Además, al evaluar las respuestas, se consideró la condición de los entrevistados (dirigentes comunitarios, trabajadores, mujeres casadas y solteras, viudas, niños, maestros, etc.) y de los burócratas no indígenas. Si bien en el informe no se diferencian las respuestas de esta manera, se trata de reflejar el éxito general de los proyectos en cuanto a la consecución de los objetivos expresados por los beneficiarios previstos.

- 1.12 Además, se pasó revista además a otras evaluaciones del proyecto (generalmente encomendadas por el país prestatario), al igual que a otros documentos. Para pasar revista a los principios rectores de los proyectos se consultaron normas y estrategias del Banco. **Es importante observar que, si bien el equipo de evaluación visitó muchos proyectos en zonas aisladas, únicamente se visitaron unos pocos proyectos de FONCODES en el Amazonas (Perú) a título representativo de proyectos en zonas muy forestadas. Habida cuenta de que esas zonas tienen elementos culturales y ambientales especiales, habría que ampliar las conclusiones y recomendaciones que figuran en el presente informe para que les fueran aplicables.**
- 1.13 Para demostrar en forma cuantitativa sus conclusiones y recomendaciones, OVE incluye toda la información estadística y cuantitativa que haya disponible, aunque para los proyectos evaluados en este informe hubo falta de datos cuantitativos sobre varios temas importantes, entre los que se pueden mencionar los siguientes:
 1. Proporción de beneficiarios indígenas y no indígenas en comparación con la composición demográfica de la zona prevista;
 2. Diferencia de costo en la preparación y entrega de proyectos para poblaciones indígenas y no indígenas en comparación con la rentabilidad y los efectos logrados por estos programas.
 3. Porcentaje de financiamiento recibido por las poblaciones indígenas y no indígenas.

OVE ha formulado varias recomendaciones para tratar de resolver, en las operaciones nuevas, los temas señalados.

Cuadro 1.1. Estimación de la población indígena en América Latina en 1999⁸
(en miles de habitantes)

	País	Población total	Población indígena	%	
Por encima del 40%	1. Bolivia	7.960	5.652	71	
	2. Guatemala	10.801	7.129	66	
	3. Perú	24.797	11.655	47	
	4. Ecuador	12.175	5.235	43	
Subtotal		55.733	29.671	53	
Del 5% al 20%	5. Belice	230	44	19	
	6. Honduras	6.147	922	15	
	7. México	95.831	13.416	14	
	8. Chile	14.824	1.186	8	
	9. El Salvador	6.032	422	7	
	10. Guyana	850	51	6	
	11. Panamá	2.200	132	6	
	12. Suriname	414	25	6	
	13. Nicaragua	4.807	240	5	
	Subtotal		131.335	16.438	13
	Del 1% al 4%	14. Guyana francesa	100	4	4
		15. Paraguay	5.222	157	3
		16. Colombia	40.803	816	2
17. Venezuela		23.242	465	2	
18. Costa Rica		3.841	38	1	
19. Islas del Caribe		8.406	162	2	
20. Argentina		36.123	361	1	
Subtotal			117.737	2.003	2
Menos del 1%	21. Brazil	165.851	332	0	
	22. Uruguay	3.289	1	0	
Subtotal		169.140	333	0	
Total general		473.945	48.445	10	

Fuentes: IPES, 1999; Jordán Pando, 1990: III-FAO; e Instituto Indigenista Interamericano, América Indígena, vol. LIII, No. 4, octubre-diciembre de 1993.

⁸ Esta tabla fue proporcionada por la Unidad de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Comunidades (SDS/PEF).

Cuadro 1.2. Proyectos evaluados para el informe

País	Número del préstamo
<p><i>Argentina:</i></p> <p>1. Atención a grupos vulnerables: focalización geográfica. Esta operación de cooperación técnica, destinada específicamente a los indígenas, formaba parte de un programa más amplio destinado a los pobres en general (1021/OC-AR: 996/SR-AR).</p>	<p>ATN/SF-5625: TC9704166: julio de 1997</p>
<p><i>Bolivia:</i></p> <p>2. Programa integrado para el menor: Destinado a niños pobres (no necesariamente indígenas) de menos de 6 años de edad y en situación de riesgo desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo.</p> <p>3. Programa de reforma educacional: Destinado a niños de 6 a 14 años que asisten a escuelas primarias públicas. Si bien el proyecto no estaba destinado únicamente a los niños indígenas, dio lugar a una modificación de la ley relativa a la enseñanza en lenguas locales. Desde 1930 aproximadamente hasta 1994 era ilegal impartir enseñanza en una escuela pública en lengua indígena. El proyecto preveía la enseñanza de lenguas indígenas, lo que hizo necesario introducir una enmienda en la Constitución.</p> <p>4. Programa de servicios de salud: Los destinatarios variaban según el componente, por lo general sobre la base de los indicadores socioeconómicos y la inexistencia de instituciones de salud. No estaba destinado específicamente a los pueblos indígenas.</p>	<p>995/SR-BO: junio de 1997</p> <p>931/SF-BO: noviembre de 1994</p> <p>858/SF-BO: mayo de 1991</p>
<p><i>Guatemala:</i></p> <p>5. Fondo de inversión social: Focalización geográfica y socioeconómica. Destinado a todos los pobres.</p> <p>6. Participación de la comunidad en la consolidación de la paz: focalización geográfica y socioeconómica, no estaba destinada específicamente a la población indígena.</p>	<p>943/OC-GU: julio de 1996</p> <p>968/OC-GU: 984/SF-GU: noviembre de 1996</p>
<p><i>México:</i></p> <p>7. Agua y saneamiento en zonas rurales: Subvenciones a los estados, no dirigido necesariamente a los pueblos indígenas.</p> <p>8. Programa integrado de igualación de la educación: subvención destinada a los estados. Únicamente una pequeña proporción de los niños comprendidos en este proyecto es indígena: la mayoría son pobres y de zonas rurales.</p> <p>9. Proyecto de comercialización, producción y preservación del medio ambiente: destinado a pequeños artesanos en una determinada zona geográfica.*</p>	<p>1161/OC-ME: diciembre de 1998</p> <p>846/OC-ME: diciembre de 1994</p> <p>SP/SF-96-04-ME y ATN/SF-5146-ME: abril de 1996</p>
<p><i>Perú:</i></p> <p>10. FONCODES: necesidades socioeconómicas y necesidades básicas insatisfechas. Destinado a los pobres.</p> <p>11. Atención al menor de tres años Wawa Wasi: necesidades socioeconómicas y necesidades básicas insatisfechas. Destinado a los pobres.</p> <p>12. Consolidación de empresas rurales. Destinado a la asociación de empresarios indígenas⁹.</p>	<p>931/OC-PE: junio de 1996</p> <p>1144/OC-PE: noviembre de 1998</p> <p>TC9601312: 1997</p>

⁹ Los proyectos 9 y 12 no están incluidos en el presente informe, pero se pueden consultar las evaluaciones en el sitio de OVE en la Red.

II. DETERMINACIÓN DE BENEFICIARIOS, PRESUPUESTO Y DESCENTRALIZACIÓN

A. Introducción

- 2.1 Una evaluación de los proyectos que apuntan a beneficiar a las poblaciones indígenas revela un problema multidimensional, algunos de cuyos aspectos son más claros que otros. Por ejemplo, los indígenas suelen ser los más pobres de los pobres de los países en que residen y algunos de sus problemas son endémicos de aquellos a que hacen frente todos los pobres de esos países. Otros son propios de los valores sociales y culturales de los indígenas y de la forma en que las culturas dominantes en América Latina se adaptan a la idea de una sociedad multicultural.
- 2.2 Entre los problemas que no son propios de los indígenas, sino que afectan a todos los pobres se cuentan los siguientes:
 1. Los gobiernos centrales no suelen prestar eficazmente servicios sociales a los pobres o no rinden cuenta de esos servicios.
 2. Los países acometen un proceso de descentralización de los servicios sociales sin asegurarse de que existan en los niveles subnacionales tanto fondos como recursos humanos suficientes y sin que haya un sistema central para supervisar los efectos de la prestación descentralizada de servicios.
 3. Los pobres no están bien representados en el sistema político y carecen de instituciones para hacerse oír.
 4. La economía no crece con rapidez suficiente como para crear puestos de trabajo para los pobres.
 5. Los pobres no reciben enseñanza suficiente para poder postular a los puestos de trabajo que existen.
- 2.3 Los problemas exclusivos de los indígenas incluyen:
 1. Puede ocurrir que la lengua materna sea distinta del idioma oficial o nacional.
 2. La orientación económica y social puede estar centrada en la comunidad más que en el logro individual.
 3. Una aguda discriminación racial puede formar parte de la cultura dominante.
 4. La población indígena suele tener un apego especial a la tierra, que no considera como bien comerciable, sino como parte de un concepto holístico

según el cual la persona y la comunidad pertenecen al entorno natural de su tierra.

5. Mecanismos institucionales separados, como sistemas judiciales, prácticas médicas y selección de las autoridades¹⁰.
- 2.4 Otra dimensión del diseño y la ejecución de proyectos que apunten a ayudar a los pueblos indígenas consiste en que los propios indígenas no constituyen un grupo único. Hay importantes diferencias que dividen a los pueblos indígenas urbanos de los que viven en zonas rurales. En las ciudades, por ejemplo, es más probable que los indígenas hablen español y tengan acceso a servicios sociales, aunque no sean muy satisfactorios. Es más probable que la mujer indígena urbana trabaje fuera del hogar y que se haya desmantelado la estructura social tradicional (como el consejo de ancianos). Sin embargo, subsisten lazos con las raíces tradicionales en la forma de organizaciones urbanas que unen gente con un determinado origen étnico. En las ciudades, los problemas principales se parecen mucho más a los de los pobres urbanos, si bien se plantean problemas adicionales si los indígenas quieren asistir a escuelas bilingües o hacen frente a prácticas de exclusión.
- 2.5 Es en las zonas rurales donde los indígenas, si bien no son homogéneos, tienen una serie relativamente especial de problemas. Tal vez el más apremiante de ellos sea el aislamiento en que viven muchas comunidades, lo que puede dar lugar a desventajas de todo tipo. El aislamiento suele entrañar:
1. Que no haya caminos o los que haya sean muy malos, además de la falta de otra infraestructura básica como agua potable, electricidad y desagüe.
 2. Que no haya escuelas o las que haya sean muy deficientes; no se ha construido infraestructura y los maestros con experiencia no quieren vivir en zonas tan aisladas.
 3. Que no haya servicios de salud en la comunidad o los que haya sean muy deficientes, ni tampoco haya acceso a mejores servicios de salud a una distancia razonable.
 4. Minifundios. Se han confiscado a los indígenas grandes superficies de tierras y lo que les queda se ha subdividido tantas veces que pocas veces la tierra alcanza para algo más que la agricultura de subsistencia más básica.
- 2.6 Es en estas zonas aisladas donde por lo general viven las poblaciones indígenas que no hablan español, portugués o inglés y donde más fuertes son los lazos

¹⁰ Entre los otros temas importantes pueden mencionarse el agotamiento y la degradación de la base de recursos naturales, la tendencia minifundista, la erosión de las economías rurales basadas en la subsistencia y la emigración rural a zonas urbanas.

tradicionales con la tierra y con las costumbres indígenas¹¹. Sin embargo, los resultados de la evaluación indican que incluso en las zonas más aisladas la cultura indígena sufre la presión de un gran número de comunidades cuyos habitantes emigran a otras partes del país o a otros países para encontrar trabajo al menos durante parte del año. Estas migraciones suelen exponer a las comunidades indígenas a nuevas formas de entender el mundo¹².

- 2.7 Teniendo en cuenta que los problemas son tan diversos, el Banco y sus países miembros necesitan una amplia estrategia general para ayudar a resolver:
- (i) el problema de la pobreza (asignando una parte mayor del presupuesto del país a los servicios sociales, creando ministerios más eficientes, aumentando la capacidad productiva y dando más acceso en pie de igualdad al poder político), y
 - (ii) la necesidad de programas concretos para mitigar los problemas a que hacen frente los indígenas (programas de desarrollo agrícola, medidas para combatir la exclusión social, cultural y política).
- 2.8 Los programas que se refieran a una serie de problemas sin tener en cuenta la otra tal vez mitiguen algunos a corto plazo. A largo plazo, sin embargo, hay que encontrar soluciones satisfactorias para los problemas culturales y de pobreza a fin de asegurar la sostenibilidad de las actividades (que suelen ser costosas). A continuación figuran los resultados de las evaluaciones.

¹¹ Es particularmente en las comunidades que viven en las junglas aisladas donde la tendencia de la tierra y la visión del mundo son distintas de las de la cultura dominante.

¹² La evaluación en el Perú (véase el estudio en línea) constituye un interesante ejemplo de cambios en las comunidades indígenas. Según la evaluación, "Al equiparar a los pueblos indígenas con la agricultura rural tal vez se esté desestimando la urbanización cada vez mayor en el Perú. Hay datos que indican una presencia cada vez mayor de indígenas en las ciudades del país. Según el Banco Mundial, por ejemplo, ello puede observarse en los 9.000 clubes que existen en los centros urbanos más importantes, particularmente a lo largo de la costa, que mantienen estrechos lazos con sus distritos, pueblos y villorrios. En el curso de la misión, sin embargo, muchos de los entrevistados en el Departamento de Puno señalaron que la gente había estado volviendo a sus hogares y aldeas en los cinco últimos años (cabe tener en cuenta que las personas desplazadas o que regresan a sus hogares que constituyen los beneficiarios del programa del Gobierno en materia de reasentamiento y desarrollo suman alrededor de 1.6 millones). Tras haber vivido durante años en lugares distintos, quienes regresan introducen una nueva dinámica en el rostro tradicional del Perú rural y la representan. Según el grado en que sea posible identificar en él a los indígenas, el próximo censo del país (programado para 2001) tal vez arroje mayores datos acerca de los desplazamientos que han tenido lugar en el último decenio. Pág. 6.

1. La población indígena como beneficiaria

- 2.9 Se discute mucho cómo definir y enumerar a las poblaciones indígenas y no hay mayor acuerdo al respecto¹³. La autoidentificación constituye una forma de determinar cuál es la población indígena. Otros métodos emplean criterios tales como el apego a los territorios ancestrales y a los recursos naturales de la zona o una lengua indígena que suele ser distinta del idioma oficial del país. A veces se emplea la presencia de instituciones políticas y sociales consuetudinarias o una producción primordialmente orientada hacia la subsistencia. En el Cuadro 2.1 se indica cómo se define a los indígenas en ciertos países de América Latina.

Cuadro 2.1. Definición de indígena

País	Definición de la etnicidad	Fuente
Argentina	Zona geográfica	Información socioeconómica ¹⁴
Bolivia	Idioma	Censo de 1976 y encuesta de 1998 de población y hogares
Colombia	Autoidentificación y ubicación geográfica	Censos de 1973 y 1981
Guatemala	Autoidentificación	Censos de 1973 y 1981
México	Idioma	Censos de 1988 y 1990
Perú	Lengua materna y lengua que se habla	Censos de 1972 y 1981
Venezuela	Autoidentificación y lengua que se habla	Censo nacional de 1981 y censo indígena de 1982

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)¹⁵.

¹³ “Esto es particularmente importante pues en los países con numerosas poblaciones indígenas, la discrepancia entre las estimaciones oficiales y la de los analistas independientes tiende a ser muy marcada. Esto se atribuye usualmente a las deficiencias en las medidas utilizadas en el ámbito nacional al evaluar la identidad étnica”. Roger Plant, *Pobreza y desarrollo indígena: Algunas reflexiones*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, pág. 5. No obstante, existe un consenso cada vez más claro en cuanto a cómo ha de definirse a la población indígena, según el Convenio 169 adoptado en 1989 por la OIT sobre los derechos de los “Pueblos indígenas y tribales”, que ha sido adoptado por numerosos países de la región y que ha configurado muchas de las nuevas constituciones y regímenes jurídicos que reconocen los derechos de las poblaciones indígenas dentro de sociedades de múltiples culturas y etnias. De hecho, en varios países, el Banco está respaldando el perfeccionamiento de instrumentos para la realización de censos y encuestas domiciliarias.

¹⁴ Véase el estudio de caso de la Argentina.

¹⁵ Incluido en el documento “Indigenous People and Sustainable Development”, presentación hecha por Anne Deruyttere en el Foro de las Américas del Banco Interamericano de Desarrollo, 8 de abril de 1997 (IND97-101), pág. 3.

- 2.10 Al diseñar proyectos destinados a beneficiar a los indígenas puede ser muy importante saber quiénes son y dónde están. En los países con una elevada población indígena, puede bastar con criterios socioeconómicos generalizados para que los proyectos tengan los beneficiarios previstos. Sin embargo, incluso en esos países se puede necesitar información concreta acerca de la ubicación geográfica a fin de llegar a la mayor proporción de indígenas. En todo caso, en los países en que el porcentaje de indígenas es mucho más reducido (Cuadro 1.1, países 14 a 29), la identificación como tales, los datos socioeconómicos y la información geográfica cobran carácter esencial.
- 2.11 El Banco y sus países miembros han tenido considerable experiencia en la tarea de dirigir programas a determinados sectores de la población, especialmente los que apuntan a beneficiar a los pobres. Hay varias metodologías para hacerlo, que pueden usarse separadamente o en alguna combinación. Una consiste en utilizar un censo por hogares de necesidades básicas insatisfechas como forma de definir a los beneficiarios. Otra consiste en destinar los programas a la población que se encuentre en la quinta de ingresos más baja. Los beneficiarios pueden ser determinados en forma individual, caso en el cual demuestran su situación económica y reciben una tarjeta que los identifica como posibles beneficiarios de servicios. Los proyectos pueden estar destinados también a una determinada zona geográfica en que los “mapas de la pobreza” trazados para esos efectos indican que los ingresos en ella son muy bajos o hay necesidades básicas insatisfechas.
- 2.12 Estos métodos han dado lugar a diversos problemas. En primer lugar, las encuestas por hogares son costosas, al igual que los censos nacionales, y, por ello, suelen no hacerse durante prolongados períodos (o no hacerse del todo) y por lo tanto no arrojan información oportuna. Además, es difícil levantarlas y puede ocurrir que los países no incluyan en el censo la categoría “indígena”. Por ejemplo, en la Argentina hay diversas encuestas según las cuales son indígenas entre 250.000 y un millón de personas. Además, el sistema de estadísticas nacionales de la Argentina no considera pertinente la afiliación étnica (estudio de caso de la Argentina, capítulo 1). La focalización geográfica plantea problemas porque, si bien puede ser muy eficaz en zonas rurales, en las zonas urbanas (en las que en la práctica hay más pobres o indígenas que en las rurales) puede darse una combinación de niveles de ingreso y que se incluya en los proyectos a beneficiarios que no estaban previstos.
- 2.13 Resulta particularmente difícil llegar a los muy pobres. Los fondos de inversión social que ha financiado el Banco en la mayoría de los países de América Latina y América Central se basan en una estrategia impulsada por la demanda que depende a su vez de que las comunidades pobres organicen y seleccionen sus propios proyectos de infraestructura pequeña. En todo caso, los estudios de evaluación demuestran que, si bien los fondos de inversión social están logrando mejores resultados en la tarea de beneficiar a los más pobres, las comunidades que se encuentran en la cuarta quinta (y no en la quinta) siguen generando y recibiendo más proyectos. Ello obedece en parte a que los más pobres entre los pobres tienen

dificultades para organizar sus demandas, asignarles prioridad y expresarlas con claridad.

Recuadro 2.1: La focalización en el Fondo de Inversión Social en Guatemala

A pesar de que la distribución de los fondos fue en general satisfactoria desde el punto de vista geográfico, los criterios para la determinación de los beneficiarios generaron algunos problemas¹⁶. A fin de superarlos, el programa BID/FIS recomendó que por lo menos el 20% del producto del préstamo del Banco estuviera destinado a municipalidades del grupo A y que por lo menos el 50% de esos fondos estuviese destinado a municipalidades de los grupos A y B. Según el informe sobre la marcha del proyecto (30 de septiembre de 2000) esos criterios se habían cumplido plenamente respecto de las municipalidades de la categoría A (extrema pobreza) que habían recibido el 24,29% de los proyectos del FIS. Sin embargo, la ejecución en el caso de las municipalidades de los grupos A y B (pobreza extrema y severa) no alcanzaba a cumplir los criterios y la proporción era únicamente del 47,41%.

- 2.14 En el caso de las comunidades indígenas, que suelen estar suficientemente bien organizadas como para capacitar a sus miembros para desempeñar funciones tradicionales de liderazgo y asignarles esas funciones, la capacitación tal vez no incluya la fijación de prioridades y la selección de proyectos de una lista recibida de una organización exterior. En esos casos, a menos que haya promotores que hablen el idioma y entiendan cómo está organizada la comunidad, puede ocurrir que se desestimen sus prioridades reales. Además, puede ocurrir que los indígenas sean renuentes a identificarse como tales. Por ejemplo, en el caso del Perú y como resultado de normas legislativas, los indígenas pueden manifestar que pertenecen a una comunidad campesina o una comunidad nativa y no que son indígenas *per se* o tienen un determinado origen indígena (asháninka o quechua). Así, en los países en

¹⁶ Entre esos problemas cabe mencionar: i) los topes a la inversión en cada municipalidad tuvieron como resultado que se interrumpieran proyectos del FIS en algunas de las municipalidades más pobres que tenían organizaciones de la comunidad efectivas pero cuyas necesidades sociales seguían siendo urgentes, incluso después de las inversiones del FIS; ii) los topes en algunos casos eran de menos de US\$20.000, suma demasiado baja para algunos proyectos del FIS y iii) habida cuenta de que las inversiones del FIS no pueden subdividirse, en algunos casos resultó difícil encontrar inversiones cuya magnitud correspondiera a los fondos asignados a una determinada municipalidad (Guatemala, Fondo de Inversión Social (GU-0071) propuesta de préstamo, BID 1996.

que del 30 al 40% de la población podría ser calificada de “indígena” en razón de su lengua o costumbres, únicamente el 20% se califica de tal¹⁷.

Recuadro 2.2: La reunión de información sobre los indígenas no siempre es clara (estudio de caso del Perú)

Una lectura de los expedientes de subproyectos FONCODES y Wawa Wasi indica que la información relativa al origen étnico se reúne o ha sido reunida a nivel de la comunidad. La información que se reúne, sin embargo, es un tanto confusa. Las preguntas que hay que responder en el expediente de FONCODES se refieren al empleo del idioma y a una categoría de “grupo indígena” en que la lista de respuestas posibles mezcla la afiliación a comunidades campesinas con otras relativas al origen étnico (C. Campes, Shibibo, Ashaninka, Uros, otros). El formulario no menciona a las comunidades nativas. El formulario de diagnóstico de la comunidad en el proyecto Wawa Wasi incluye preguntas relativas a la existencia de organizaciones de la comunidad y las respuestas posibles incluyen la comunidad campesina, lo cual indica que, por lo menos en Cajamarca, el problema no considera que la afiliación a las comunidades campesinas constituya una indicación de origen étnico (como resultado de normas legislativas del Perú, los indígenas pueden describirse como integrantes de una comunidad campesina o una comunidad nativa y no como indígenas *per se* o con un origen étnico indígena concreto).

- 2.15 Los proyectos evaluados para el presente estudio emplean diversas técnicas que suelen constituir una combinación de criterios geográficos, estadísticas socioeconómicas y criterios étnicos.
- 2.16 **En la Argentina, la operación de cooperación técnica de atención a la población indígena: CAPI** está destinada a zonas en que hay una elevada concentración de indígenas, primordialmente en la región del noroeste y en 12 departamentos de las provincias de Salta, Jujuy, Formosa y el Chaco. El proyecto presta servicios a unos 40.000 indígenas en total. La focalización se concentra también en la población en que más elevados son los índices de necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores de pobreza y exclusión. La información utilizada consiste también en la participación en programas sociales provinciales y municipales, como el Plan Social Agrícola o el Fondo de Inversión Social Participatorio. Los proyectos del

¹⁷ Si bien los temas de la identificación propia y de la insuficiencia de información son de suyo importantes en el Perú (porque las comunidades indígenas andinas, incluidas las poblaciones predominantemente quechuas y aymarás, no son reconocidas legalmente como indígenas, sino más bien como “campesinas”—solamente los pobladores amazónicos están reconocidas como “nativos” o “indígenas”—lo que ya no sucede en otros países. Se ha informado de tasas de crecimiento demográfico significativas entre las poblaciones indígenas en numerosos países, lo que se debe en considerable medida a un aumento de confianza y a un sentido de identidad que ha acompañado a los procesos de organización social y política y a las reformas jurídicas.

CAPI son propuestos por las comunidades indígenas y coordinados en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). La aprobación por el INAI de las propuestas de proyectos depende de que beneficien a la población indígena.

- 2.17 En **Bolivia**, OVE evaluó tres programas que apuntan a cambiar y reformar los servicios de atención del niño, educación y salud. Habida cuenta de que los indígenas constituyen una proporción tan elevada (70%) de la población del país, los programas destinados a los pobres (y no concretamente a los pobres indígenas) beneficiarán a un porcentaje considerable de indígenas. Por ejemplo, el 20% de la población de Bolivia consiste en niños de menos de seis años de edad y, de éstos, alrededor del 70% son pobres e indígenas. El **Programa de Atención al Menor** está destinado a los niños pobres de menos de seis años de edad en situación de riesgo desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo y que viven en municipalidades. El programa apunta a beneficiar aproximadamente a un 13% de los niños pobres menores de seis años de edad para 2003 (actualmente la proporción es del 7% de los niños). El **Programa de Reforma Educativa** es de alcance mucho más vasto desde el punto de vista de los beneficiarios que tendrá en última instancia. El grupo de beneficiarios está constituido por niños de zonas rurales de 6 a 14 años de edad que asisten a escuelas primarias públicas. Se estima que aproximadamente el 40% de este grupo estará recibiendo enseñanza bilingüe una vez que se ejecute plenamente el proyecto, en circunstancias de que únicamente el 5,1% la recibía en el año 2000¹⁸. Por último, el **Programa de Reforma de los Servicios de Salud** en Bolivia está destinado a seis distritos urbanos y seis rurales. Para distribuir sus beneficios, el proyecto emplea criterios tales como i) indicadores socioeconómicos (mortalidad infantil, alfabetización de la mujer, etc.), ii) porcentaje que trabaja en la economía informal y iii) porcentaje que pertenece a grupos vulnerables, como los indígenas.
- 2.18 El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ) en Guatemala está dirigido a 17 municipalidades de las mesetas del noroeste que, además de tener una población con indicadores socioeconómicos muy bajos, resultaron gravemente afectadas por la guerra civil. El **Fondo de Inversión Social** de Guatemala (FIS) apunta a beneficiar a las poblaciones rurales pobres utilizando un sistema de financiación basado en las necesidades básicas insatisfechas. El FIS, utilizando el índice de pobreza rural, calcula una distribución indicativa de sus recursos por municipalidad, teniendo en cuenta el índice de pobreza rural en cada municipalidad y su población total.

¹⁸ Lleva tiempo establecer un programa de esta índole y el proceso recién comenzó en 1997-1998. Hay que preparar y convalidar el material didáctico, convencer a los padres de que será eficaz y desarrollar gradualmente el programa año tras año a partir del primer grado, pues no es algo que pueda instituirse en todos los grados a la vez. De esta manera, se necesitaría un mínimo de seis años para que el programa abarcara a todos los niños que pueden participar en él.

- 2.19 **México** tropieza con dificultades especiales para prestar servicios a sus poblaciones indígenas en razón del gran número de niños en edad escolar y de una población sumamente dispersa que hace muy costoso impartir enseñanza tradicional a grupos de 2 a 10 estudiantes. De sus 98 millones de habitantes, el 23,5% tiene de 5 a 14 años de edad y el 25,3% (de los cuales alrededor del 15% son indígenas) vive en comunidades rurales caracterizadas por altos grados de pobreza y marginación. El principal instrumento utilizado por el Gobierno de México para tratar de beneficiar a la población indígena en los dos proyectos evaluados por OVE, **Agua y Saneamiento en Zonas Rurales y Programa Integrado de Educación Compensatoria**, consiste en trabajar por conducto del sistema estatal, utilizando subvenciones para alentar a los estados a llevar a cabo programas designados como prioridades nacionales.
- 2.20 Por último, los proyectos evaluados en el Perú, el **Programa de Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES, fase II)** y el **Programa Nacional de Atención al Menor de Tres Años (Wawa Wasi), etapa 1**, estaban destinados a beneficiar a los sectores más pobres de la sociedad peruana. Los documentos de ambos proyectos recalcan que los pueblos indígenas son los más desproporcionadamente afectados por la pobreza y que los proyectos no pueden utilizar únicamente indicadores cuantitativos para determinar quiénes serán los beneficiarios. Más bien, ambos proyectos incluyen actividades concretas destinadas a cerciorarse de que los programas lleguen efectivamente a los beneficiarios previstos.
- 2.21 El programa Wawa Wasi identifica en su diseño medidas concretas para promover sus actividades y cerciorarse de que sean compatibles con las necesidades socioculturales y lingüísticas de los indígenas. Las actividades de promoción constituyen parte muy importante del programa ya que, si bien los beneficios de la atención al niño en la primera edad están internacionalmente reconocidos, los programas de esa índole no son habituales en el Perú. El programa había además de ajustarse a las necesidades de los indígenas a diversos niveles. En las zonas indígenas, por ejemplo, los servicios han de ser prestados por madres indígenas del lugar. Todo el material para la promoción del programa y la promoción de una mentalidad de cuidado del niño han de adaptarse a las características culturales y lingüísticas de cada región “a fin de aumentar su aceptación por las comunidades indígenas”. De ser necesario, los cursos de capacitación habían de impartirse también en lenguas nativas.
- 2.22 En teoría, FONCODES II había de asignar un mayor volumen de recursos para capacitación y promoción que FONCODES I. La labor de promoción había de llevarse a cabo primordialmente en distritos extremadamente pobres y zonas que aún no habían recibido financiación. Los documentos del proyecto de FONCODES especificaban que el personal encargado de la promoción, la evaluación y la supervisión en las oficinas que fueran a prestar servicios a esa población tendría que hablar la lengua del lugar.

- 2.23 En resumen, los proyectos estaban destinados a beneficiar concretamente a los indígenas o a llegar a ellos mediante actividades de formación y capacitación.
- 2.24 De lo que antecede cabe inferir que, a igualdad de circunstancias, la determinación de los beneficiarios no era inadecuada. Sin embargo, como se verá al estudiar los efectos de los proyectos, no todas las otras circunstancias eran iguales. Los indígenas que hablan español tienen una ventaja cuando los facilitadores no hablan lenguas indígenas (como solía ocurrir a pesar de la norma en contrario). Las comunidades indígenas más prósperas tienen ventajas para obtener servicios cuando las administraciones estatales imponen requisitos de participación en los pagos. Las comunidades que pueden entablar contactos con otras organizaciones (como municipalidades) en el curso de la ejecución tienen ventajas respecto de las que no pueden cuando se trata de mantener los beneficios una vez terminado el proyecto. **En pocas palabras, la buena determinación de los beneficiarios en el diseño del proyecto es una condición necesaria, pero no suficiente, para beneficiar a los indígenas.** Lo importante para llegar a la comunidad indígena y surtir efectos positivos para ella está en el diseño *más* lo que se haga durante la ejecución.

2. Apoyo presupuestario

- 2.25 Al evaluar los proyectos del Banco cabe observar una clara distinción entre los resultados y los efectos definitivos. A veces hay gran sinergia entre ambos y a veces los componentes que contribuyen al logro de buenos resultados no crean en cambio efectos complementarios de desarrollo. El problema consiste en que ambos se determinan a partir de fuentes distintas. Los resultados pueden medirse según el número de escuelas construidas, de padres que hayan recibido formación o de especialistas de salud a que se haya consultado. Los efectos tienen que ver con la forma en que esas actividades han cambiado la vida al aumentar la alfabetización, mejorar la calidad de la atención de los padres o mejorar los indicadores de salud.
- 2.26 Habida cuenta de que el déficit social en muchos países prestatarios es grande y de que muchos indígenas necesitan servicios, habría que evaluar tanto los resultados como los efectos desde el punto de vista de 1) el costo de los proyectos, 2) el número de los beneficiarios y 3) la forma en que se ha de financiar el proyecto (gobierno central, gobiernos subnacionales, comunidades o una combinación de los tres). Además, habida cuenta de que estos proyectos apuntan a introducir un cambio social (educación, salud, adopción de decisiones en la comunidad, participación de la comunidad en los programas nacionales) los proyectos deberán estar diseñados a largo plazo ya que transcurrirá más que el ciclo normal de un proyecto (cuatro a cinco años) antes de surtir los efectos deseados. Se trata de una empresa ambiciosa y son pocos los proyectos que han cumplido esos requisitos. El problema más común ha consistido en diseñar los proyectos con el objetivo de mejorar los servicios y aumentar la participación de la comunidad sin cerciorarse de que exista apoyo presupuestario suficiente en los diversos niveles de gobierno para

mantenerlos a largo plazo. Habida cuenta de que se trata muchas veces de proyectos políticamente neutros, o incluso impopulares, es esencial contar con aliados políticos para que los proyectos surtan plenamente sus efectos.

- 2.27 Por ejemplo, la operación de cooperación técnica **para ayudar a grupos vulnerables** de la Argentina, por un monto de US\$5 millones, es un proyecto que ha surtido ya efectos considerables sobre sus beneficiarios y podría surtir aún mayores si recibiera nuevos recursos. El proyecto imparte capacitación y asesoramiento a organizaciones de la comunidad a fin de ayudarlas en sus gestiones para recibir personería jurídica y participar en el diagnóstico, la formulación y la ejecución de proyectos destinados a poner término a la pobreza y la exclusión y que consisten, entre otros, en proyectos de producción, capacitación laboral, proyectos sobre el medio ambiente, proyectos culturales, etc. La operación ayuda también a promover y distribuir material relativo a los derechos de los indígenas. En total se han aprobado unos 50 pequeños proyectos de producción agrícola y una combinación de proyectos de otra índole como becas, salud de la comunidad, infraestructura para la comunidad, etc. (que suman hasta 100 subproyectos).
- 2.28 Este número de subproyectos se ha reducido y la escasa cantidad de fondos asignada a la operación de cooperación técnica significa que los proyectos no benefician a todas las comunidades que los necesitan. No obstante, los efectos en cuanto al orgullo de la comunidad han sido enormes. La evaluación del proyecto en la Argentina realizada por OVE indica expresamente que los indígenas, en razón de su número y por motivo de discriminación étnica, han sido objeto de dos formas de exclusión, una ha sido negar su existencia y la otra ha sido el llamado estigmatismo étnico, que consiste en los apodosos insultantes o en excluir a los indígenas de actos sociales (para la evaluación en la Argentina véase la página de OVE en Intranet).
- 2.29 En el curso de la misión de evaluación en la Argentina se visitaron 12 comunidades participantes en el programa. Cada una de ellas expresó con orgullo que se había organizado y que había recibido personería jurídica del Estado o la había solicitado. En razón de que la personería jurídica era un requisito previo para presentar proyectos a la CAPI (organización central encargada del proyecto en el Instituto Indigenista Nacional), los equipos técnicos y las organizaciones de apoyo a los indígenas dedicaron un tiempo considerable a ayudar a las comunidades a obtener esa personería. Las comunidades consideran que la personería jurídica es un medio que les permite presentarse ante los gobiernos municipales, estatales y nacional y negociar fondos, medidas o programas sociales en nombre de la comunidad. Como decía un promotor de la comunidad, “antes éramos como un chico sin documentos de identidad, pero ahora que los tenemos podemos empezar muchos proyectos nuevos” (para la evaluación en la Argentina véase la página de OVE en Intranet). Las comunidades manifiestan también con orgullo que el programa les permite administrar sus propios fondos. Un entrevistado por ejemplo dijo a la misión de evaluación “Ahora, el gobierno municipal nos respeta más. Por eso podemos participar más en algunas decisiones de la municipalidad que nos interesan”. De

hecho, miembros de las comunidades manifestaron a OVE que se trataba de la primera vez que alguno de los niveles de gobierno había hecho algo en favor de ellas.

- 2.30 Un efecto (externo) no previsto consiste en que ahora las comunidades piensan en nuevas formas de ganar dinero. Una ha preguntado a los administradores de un parque nacional cercano si puede construir un albergue, vender artesanías o trabajar como guías turísticos. Otras piensan en formas de hacer atractiva al turista la comunidad regional indígena. Lo que importa es que una cantidad relativamente pequeña de fondos ha dado lugar tanto a orgullo cultural como a un espíritu de empresa.
- 2.31 Con todos esos efectos positivos, el programa de la CAPI en la Argentina debería recibir calificaciones muy altas en la evaluación. Sin embargo, ha habido omisiones en la planificación a los efectos de la sostenibilidad a largo plazo. El programa necesitará refinanciamiento para completar los proyectos ya iniciados y empezar otros nuevos para nuevas comunidades. En este momento no se cuenta con un compromiso por parte del Gobierno de la Argentina de continuar el proyecto y, a pesar de la pequeña cantidad de recursos necesarios (US\$5 millones), el programa corre peligro. De hecho, al tratar de dar a las comunidades acceso directo a los fondos sin pasar por los gobiernos municipal o del estado, el programa perdió en la práctica aliados posibles e importantes. Varios intendentes manifestaron a funcionarios de evaluación de OVE que objetaban el proyecto por esa razón. Además, los gobernadores de los estados, ya endeudados, no tenían mayor interés en asumir un gasto adicional para grupos que, en el mejor de los casos, estaban marginados y, en el peor de los casos, creaban problemas. Como resultado de la falta de apoyo de las unidades subnacionales, el gobierno federal, que tropieza con dificultades fiscales, considera que se trata de un programa al que se puede poner término si la situación fiscal empeora.
- 2.32 De no mantenerse el proyecto, las comunidades participantes, que han cobrado confianza tanto en el gobierno federal como en su propio futuro, quedarán aún más decepcionadas de lo que estaban antes del proyecto. Por esa razón, al diseñar y ejecutar programas de esa índole, es muy importante incluir mecanismos para formar una red de alianzas antes de la ejecución y en su curso. Además, teniendo en cuenta que este es el tipo de programas produce efectos para los indígenas, pero no incide notoriamente en la postura política de las autoridades gubernamentales en Buenos Aires, el Banco debería tratar de obtener desde el principio el compromiso del gobierno federal o local de continuar el programa¹⁹ durante varios ciclos si los resultados del proyecto son positivos.

¹⁹ CAPI es un programa de asistencia técnica que tiene un programa de asistencia social mucho más amplio.

- 2.33 Los resultados y los efectos de otros proyectos han sido también muy positivos, pero los proyectos propiamente dichos se han visto perjudicados por el hecho de no haber establecido durante las negociaciones iniciales condiciones que permitieran un compromiso a largo plazo del gobierno. Por ejemplo, el objetivo del programa **Wawa Wasi** en el Perú consiste en promover servicios y actividades en todo el país para impulsar el desarrollo integrado de niños menores de tres años de edad (especialmente niños en situación de riesgo) por conducto de servicios de guarderías integradas, de infraestructura, de formación y promoción y de difusión. El programa, a pesar de haber sido reconocido por la UNESCO como uno de los diez mejores del mundo en su tipo, sufrió un recorte del 38% en el año 2000. Como resultado, sus objetivos de incluir a 55.000 niños se han reducido a 25.000 para el año 2000 y únicamente se ha beneficiado a 12 departamentos y 70 distritos (ninguno de ellos calificado de “extremadamente pobre”).
- 2.34 El programa Wawa Wasi (etapa 1), en su concepción inicial, había de ser muy costoso. Su ejecución había de llevar cinco años y costar un total de US\$148,9 millones. La etapa 1, que fue evaluada a los efectos del presente documento, fue aprobada en 1999 con tres años de duración y un costo de US\$66 millones. De esa suma, el Banco aporta US\$46,6 millones y el Gobierno del Perú los 20 millones restantes. Para 1997 la economía del Perú estaba mostrando ya señales de debilidad²⁰. Por lo tanto, habría sido prudente que el Banco trabajara con el Gobierno del Perú para formular estrategias a largo plazo a fin de mantener en funcionamiento un proyecto de esta índole.
- 2.35 El personal de la oficina central del proyecto Wawa Wasi expresó por ejemplo a los funcionarios de evaluación de OVE que les había preocupado desde el principio un modelo de servicios tan general. A su juicio, un país tan diverso y con tantas diferencias en cuanto a la calidad y la capacidad de las organizaciones de la comunidad y el número de niños necesitados en comunidades más pequeñas podía utilizar diversos medios, como recurrir a organizaciones no gubernamentales en lugar de funcionarios del gobierno. Tal vez el empleo de distintos medios arrojará resultados aceptables a un costo menor. En todo caso, la solución debía ser más

²⁰ A partir de fines de 1997, sin embargo, los peruanos habían hecho frente tanto a desastres naturales como a perturbaciones externas. El fenómeno de El Niño y sus consecuencias causó en 1997-1998 600 muertes en Perú, Bolivia y Ecuador y daños y perjuicios por un total de US\$8.000 millones (BID, 2000a). En el Perú únicamente, El Niño causó más de US\$1.200 millones en daños y perjuicios, más del triple que las estimaciones originales, e hizo más lento el crecimiento de los sectores agrícola y pesquero (Bouillon y Yamada, 2000: 33, BID, 2000: 92). En el contexto externo, las consecuencias de las crisis financieras de Asia y Rusia redujeron el acceso del Perú a la financiación externa mientras los precios de los productos básicos bajaban. El crecimiento económico se redujo entonces a la mitad de lo que se esperaba y bajaron tanto las exportaciones como la inversión extranjera (BID, 1999: 87). Debido a las condiciones económicas y a las pesadas obligaciones por concepto de servicio de la deuda, el Gobierno comenzó a recortar sus contribuciones a proyectos de inversión en 1999, lo cual afectó a la ejecución de los proyectos examinados en el presente estudio, página 2 (estudio de evaluación en el Perú).

racional que la de hacer grandes recortes en las partes de un proyecto que tenía posibilidades de beneficiar a muchos de los que más lo necesitaban²¹.

3. Reconocimiento de los posibles beneficios y costos de la descentralización

- 2.36 La descentralización de programas a los estados y municipalidades puede ser útil para que las actividades de los proyectos se equiparen más a las necesidades locales y puede servir para llegar a comunidades aisladas que ordinariamente no reciben servicios de los gobiernos centrales. Sin embargo, las restricciones financieras e institucionales de los gobiernos subnacionales imponen límites a la extensión de los programas y ponen en peligro su sostenibilidad.
- 2.37 Todos los proyectos evaluados a los efectos del presente documento funcionaban con alguna forma de descentralización. En el proyecto de la Argentina había una descentralización directa del Gobierno federal a organizaciones de la comunidad. Los proyectos en Bolivia eran descentralizados a prefecturas y municipalidades porque la Ley de Participación Popular de ese país dispone que los servicios de educación y salud deben administrarse y prestarse a esos niveles. Tanto el proyecto de Guatemala como el del Perú estaban parcialmente descentralizados del Gobierno central a municipalidades y comunidades. Los proyectos de México consistían en subvenciones del Gobierno Federal a los estados (que luego descentralizaban ciertos componentes a las municipalidades). En esta sección se indicarán algunos de los aspectos positivos y negativos de la descentralización.
- 2.38 Por ejemplo, el **Programa de Atención al Niño (PAN)** de Bolivia (préstamo del BID, US\$20 millones, fondos de contrapartida, US\$13,5 millones) interactúa con las comunidades (asociaciones de padres y organizaciones de la comunidad) en un sistema de participación. Las asociaciones de padres y el educador de la comunidad planifican el apoyo (incluida la financiación de contrapartida) para centros de atención integral del niño que ofrecen servicios de salud primaria, nutrición, estímulo temprano y protección para los niños y servicios de enseñanza de salud reproductiva para los padres. La atención primaria está a cargo de educadores de la comunidad, que reciben capacitación de facilitadores del PAN.

²¹ En la visita sobre el terreno quedó absolutamente de manifiesto que el programa carecía también de capacidad para ir mucho más allá de los centros urbanos. Las oficinas en el terreno para el proyecto Wawa Wasi no tienen medios propios de transporte y esto es una deficiencia crítica en un programa que, para arrancar, necesita que se preste estrecha atención al fortalecimiento de la comunidad. En muchos casos, la falta de medios de transporte había limitado la medida en que el personal del proyecto Wawa Wasi podía asistir a asambleas nocturnas. Durante el día, los funcionarios usaban medios de transporte público o hacían dedo para llegar a donde tenían que desplazarse (la colaboración entre organismos parecía escasa, si bien un alcalde visitado en el curso de la misión, muy bien impresionado con el programa, ofreció facilitar algún tipo de transporte). El grado de dedicación al programa Wawa Wasi de su personal quedó también de manifiesto en Puno en que, para prestar la asistencia solicitada por una comunidad indígena, los funcionarios estaban alquilando alojamiento durante la semana a su propia costa.

Recuadro 2.3: SERVICIOS DEL PAN PARA LOS MENORES

El PAN ofrece servicios de atención integral del niño por mecanismos directos e indirectos. El mecanismo directo consiste en guarderías en que los niños son atendidos diariamente por educadores de la comunidad que han recibido capacitación de facilitadores del PAN subordinados a las oficinas de departamento del programa. Los centros están abiertos de lunes a viernes en comunidades urbanas (8 a 10 horas) y rurales (4 a 8 horas). Los servicios de atención del niño se prestan en centros de la comunidad construidos o renovados para esos efectos según las normas del PAN. Los centros están destinados a prestar servicios a grupos de 25 a 100 niños menores de seis años de edad. En algunos casos, se utilizan casas particulares para la atención del niño, las cuales son reacondicionadas para atender a las necesidades de unos 15 niños.

Los niños que asisten a las guarderías reciben alimentación suplementaria y educación preescolar. Tienen también servicios prestados por el plan de seguro básico de salud del Ministerio de Salud y son remitidos a centros y dispensarios locales de salud en caso de enfermedad o accidente. Para protegerlos, se imparte formación en materia de derechos humanos a los padres y a la comunidad.

El mecanismo indirecto²² consiste en el logro de un desarrollo y crecimiento satisfactorio de los menores de seis años de edad impartiendo conocimientos a los padres y hermanos mayores (7 a 14 años de edad) de los niños beneficiarios del programa y dándoles capacidad y aptitudes en cuestiones relacionadas con el cuidado integral del niño. Para lograr estos objetivos: i) se promueven procesos para aumentar el valor del papel de la mujer en la familia y en la comunidad a fin de mejorar su autoestima e identidad cultural y sus relaciones psicoemocionales con la familia, todo lo cual redundará en beneficio de los niños pequeños; ii) se llevan a cabo controles individuales y controles periódicos del crecimiento y desarrollo de niños menores de seis años de edad en sus hogares; iii) se estimula la utilización de servicios locales de salud, oficinas de protección del menor y otros servicios locales para la familia; iv) se refuerza la participación y organización de las familias y las comunidades en la administración de la atención integral del niño y del mecanismo indirecto.

- 2.39 Recientemente se llevaron a cabo evaluaciones de los beneficiarios. Una, hecha en 1999, estudiaba tres ámbitos (aptitudes psicológicas y físicas, lenguaje y aritmética) en niños de 5 y 6 años de edad comprendidos en el programa²³. Los principales resultados de las pruebas indicaron que, en aritmética, el 64,3% de los niños

²² Los mecanismos indirectos se encuentran actualmente en una etapa experimental en Cochabamba. Sólo se está poniendo en práctica la escuela para padres.

²³ Se hizo una muestra en todo el país de 1.614 niños que asistían durante 4 y durante 8 horas a centros comunitarios y familiares urbanos y rurales (21,6% del total de niños). Se tomaron efectivamente pruebas a 85,6% de los niños incluidos en la muestra. Las pruebas fueron tomadas por maestros de primer grado que no tenían una relación previa con los niños acogidos al PAN.

comprendidos en el PAN obtuvieron un resultado satisfactorio. La prueba tomada a todos los niños bolivianos en marzo de 1999 al entrar en primer grado indicó que el 64,8% tenían resultado satisfactorio. Además, en lenguaje, el 33,7% de los niños acogidos al PAN obtuvieron un resultado satisfactorio en comparación con un 43,2% en el caso de todos los niños del país. Finalmente, respecto de las aptitudes psicológicas y físicas, el 41,2% de los niños acogidos al PAN obtuvieron un resultado satisfactorio en comparación con un 39,9% en el caso de todos los niños del país. Es importante tener presente que se compara a los niños del PAN (pobres y en situación de riesgo) con todos los niños de Bolivia, pobres o no, hispanoparlantes y bilingües por igual²⁴. Las pruebas indican también una elevada correlación entre las tres materias, lo que demuestra la importancia del planteamiento integral del PAN.

- 2.40 Otra evaluación se refirió a los efectos del PAN en los beneficiarios indirectos. Las principales conclusiones con respecto a las madres eran: 1) una mayor participación; 2) una mayor estabilidad en el trabajo; 3) mayores probabilidades de seguir en el mercado del trabajo; 4) mejor calidad del trabajo; 5) mayores probabilidades de obtener capacitación; 6) más tiempo para realizar otras actividades; 7) disminución de los gastos en el hogar; 8) mejores hábitos higiénicos y de alimentación; 9) un afianzamiento del matrimonio; 10) confianza y satisfacción respecto de los servicios que presta el programa; 11) una imagen positiva de la función de los docentes; 12) disposición a aumentar los recursos para asegurar la sostenibilidad de los centros (para mayores resultados, véase la evaluación en Bolivia, anexo 1).
- 2.41 Estos resultados demuestran que el programa del PAN logra efectos muy positivos para los niños y sus madres. En cambio, el alcance del programa es sumamente reducido. Al 30 de junio de 2000 el número de niños en situaciones de riesgo en las nueve municipalidades comprendidas en el PAN ascendía a 990.823. El número de niños comprendidos en el programa del PAN era de 68.870, esto es, un 7% del total que podía participar en él. Ello obedece a que: i) hay un gran número de niños menores de seis años de edad en situación de riesgo; ii) la prestación de servicios es costosa en razón de la naturaleza integral de la atención y de la falta de infraestructura y equipo adecuados y iii) faltan fondos de contrapartida de las prefecturas y los gobiernos municipales.

²⁴ Se hizo una evaluación distinta (1998) para medir los efectos del PAN desde el punto de vista del rendimiento escolar y la adaptabilidad de los chicos que asistían a la escuela primaria y recibían atención integral de los centros familiares del PAN, los que recibían atención integral en centros comunitarios del PAN, los que recibían atención en instituciones preescolares distintas de los centros del PAN (grupo de control B) y los que no recibían atención integral (grupo de control A). Los resultados obtenidos en toda la evaluación indican que los niños que asistían a centros comunitarios y los del grupo de control B tenían sistemáticamente mejores resultados escolares y mayor adaptabilidad que los niños que asistían a centros familiares y los del grupo de control A. Para mayor información, véase la evaluación en Bolivia, pág. 22.

2.42 Este programa del PAN demuestra también que los programas deberían descentralizarse y confiarse al nivel donde exista financiamiento y responsabilidad y no a un nivel que carezca de autoridad directa ni a un nivel desprovisto de fortaleza institucional para poner en práctica las actividades. Por ejemplo, si bien el diseño inicial del PAN incluía organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad entre los principales organismos de ejecución del programa, la experiencia indicó que los gobiernos municipales se prestaban mejor a la tarea y ello obedece a diversas razones:

- (i) en el actual proceso de planificación participativa, las comunidades fijan prioridades para sus necesidades, exigen servicios a sus gobiernos municipales y controlan el gasto presupuestario;
- (ii) los gobiernos municipales pueden prestar los servicios del programa a un costo más bajo que las organizaciones no gubernamentales porque sus gastos generales y variables son más bajos; y
- (iii) la sostenibilidad del programa es mayor porque los gobiernos municipales que han participado en él reconocen su importancia para sus comunidades y demuestran estar dispuestos a aumentar la financiación de contrapartida después del primer año de participación.

2.43 Sin embargo, el programa del PAN debe trabajar también con las Prefecturas, que constituyen en la actualidad el eslabón más débil de la cadena del proceso de descentralización en Bolivia iniciado con la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 y la Ley de Descentralización Administrativa en 1995. El Prefecto, principal autoridad política, es elegido directamente por el Presidente del país y por lo general pertenece a uno de los partidos políticos de la coalición de gobierno. Como no es elegido en votación popular, tanto él como su equipo pueden ser reemplazados en cualquier momento. Este es el contexto en que funciona el PAN desde el punto de vista de la Prefectura y del Prefecto, que dirige el comité departamental del programa. A pesar de ello, el PAN debe negociar cada año con la

prefectura para obtener fondos de contrapartida a fin de pagar honorarios de personal, gastos administrativos y gastos de mantenimiento y funcionamiento²⁵.

- 2.44 Los otros dos proyectos en Bolivia tienen el mismo problema. Tanto el **Proyecto de Reforma Educativa** como el de **Reforma de los Servicios de Salud** han arrojado resultados muy positivos en cuanto a los beneficios para las comunidades indígenas. El Programa de Reforma Educativa instituyó la educación bilingüe para los niños rurales y en zonas en que el español se hablaba como segundo idioma²⁶. El proyecto no ha obtenido los resultados previstos en cuanto a la proporción de escuelas que tienen un nuevo programa de estudios y otros recursos pedagógicos. Sin embargo, los exámenes nacionales tomados a alumnos de tercero y quinto grado demuestran que los que se escolarizan en su idioma materno obtienen un porcentaje más bajo de resultados en la categoría "riesgo" en las pruebas de lenguaje y aritmética. Asimismo, un porcentaje más alto de los alumnos que se escolarizan en su idioma materno tiene un porcentaje más elevado de resultados "satisfactorios" en las pruebas de lenguaje y aritmética. El Proyecto de Reforma de la Salud extendió la inmunización a los niños menores de dos años de edad y, asimismo, aumentó los controles prenatales y logró un aumento considerable de la vacunación contra el tétanos y del amamantamiento²⁷.
- 2.45 En todo caso, estos dos programas, a pesar de sus buenos resultados, se encuentran también en peligro porque la descentralización de servicios en Bolivia no ha ido acompañada de financiación suficiente ni de recursos humanos suficientes a nivel subnacional. Tras la aprobación de la Ley de Participación Popular, se encomendó a las municipalidades la responsabilidad por el funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones escolares y de salud. Sin embargo, los gobiernos municipales dependen casi por completo de los recursos transferidos del Gobierno central en

²⁵ En la actualidad, todas las Prefecturas, con la excepción de Oruro, han firmado un acuerdo con el PAN. Además, a fin de que el programa sea sostenible a mediano y largo plazo, se espera que las Prefecturas comiencen gradualmente a ejecutar partes de ellos (supervisión, capacitación y reglamentación) entre 2001 y 2003 y a ejecutar por su cuenta el modelo de atención integral del niño a partir de 2004. Para alcanzar este objetivo de vasto alcance, el programa tendrá que convencer a las Prefecturas de que el modelo de atención integral del niño es parte esencial de su política social. El primer paso consiste en reactivar los comités departamentales y municipales, que no se han venido reuniendo periódicamente. Un segundo paso consistiría en llevar a cabo actividades técnicas, como la formación de facilitadores y educadores de la comunidad y actividades de supervisión y evaluación con técnicos de las dos instituciones. Un tercer paso consistiría en dar participación a las Prefecturas en importantes actividades que lleva a cabo el PAN, como negociaciones con gobiernos municipales, inauguración de centros, supervisión de la calidad de los servicios, etc. Estas actividades imponen una considerable carga institucional al proyecto.

²⁶ Aunque únicamente el 5.1% de los niños matriculados en el sistema de escuelas públicas recibió enseñanza bilingüe en 2000, se estima que aproximadamente el 40% de la población total de niños de 6 a 14 años de edad debería recibirla.

²⁷ Menos éxito tuvieron los intentos de reducir la incidencia de enfermedades respiratorias y diarreicas y ampliar la utilización de anticonceptivos modernos.

virtud de la Ley de Participación Popular. Son las municipalidades más pobres las que tropiezan con mayores problemas para recaudar sus propios impuestos. Estos problemas no son nuevos y inesperados y habría que preverlos al diseñar y aprobar programas de esta índole para que mantengan sus beneficios a largo plazo.

- 2.46 El **Programa de agua potable y saneamiento para comunidades rurales de México** constituye un ejemplo de programa que ha tenido buenos resultados y efecto en las comunidades a las que ha llegado pero podría haber obtenido resultados aún más importantes si hubiese mayor conciencia de los efectos de la descentralización. En teoría, los sistemas de agua y saneamiento estaban destinados a comunidades rurales de menos de 2.500 habitantes. Los sistemas de agua eran de distinto tipo; algunos usaban energía y otros gravedad. En algunos lugares, utilizaban agua de lluvia almacenada. Entre 1995 y 1999 se consideraba que el 56% de las comunidades beneficiarias estaban muy marginadas o sumamente marginadas y poco más del 30% de los beneficiarios eran indígenas. Alrededor del 30% de las localidades comprendidas en el proyecto correspondían a comunidades en que las casas estaban muy dispersas. En el 80% de los casos había agua en la casa de los beneficiarios y en el 20% restante la había en lugares públicos.
- 2.47 En el **Subprograma de participación de la comunidad**, las Comisiones de Agua y Saneamiento del Estado procedieron a una primera selección de las comunidades que debían recibir servicios e hicieron luego un estudio para determinar si tenían capacidad y organización social suficiente para mantenerlos. Las comunidades participaban mediante asambleas en las que designaban comités de agua y saneamiento y formulaban normas para el funcionamiento del sistema, con inclusión de cuotas y de mecanismos para asegurar el pago. En las comunidades indígenas, el programa utilizaba organizaciones que ya existían y sus propias formas de participación de la comunidad. El programa preveía inicialmente un fondo de funcionamiento y mantenimiento, que incluyera recursos suficientes para las reparaciones. Sin embargo, en el caso de las comunidades indígenas resultó difícil establecerlo porque la gente no estaba acostumbrada a pagar esos servicios y, de hecho, no estaba acostumbrada a una economía monetaria.
- 2.48 Los efectos del programa pueden medirse por el entusiasmo de los participantes y su deseo de mantener el sistema. Una vez terminados los trabajos, el programa proporcionó apoyo técnico para enseñar a los beneficiarios a mantener el sistema y conservarlo limpio. En varias comunidades visitadas por la misión de evaluación de OVE, las mujeres dijeron que su vida era mucho más fácil gracias al agua. En cambio, en una comunidad el sistema no venía funcionando bien durante algún tiempo y la no se había recibido la ayuda técnica que necesitaba para repararlo. Un interesante efecto externo consistía en que, en una comunidad, los residentes pidieron un sistema más complejo porque no querían usar las pastillas de cloro²⁸

²⁸ Un representante dijo que a la comunidad no le gustaba poner cosas en el agua.

que utilizaba el sistema que tenían. Los representantes del estado en la Comisión de Agua y Saneamiento trataron de convencerlos de que un sistema más complicado sería más costoso y podía sufrir averías con mayor frecuencia.

- 2.49 Los efectos del proyecto podrían haber sido mayores si se hubiese previsto específicamente beneficiar a las comunidades rurales más pobres (aunque ello habría hecho menos sostenible el proyecto a largo plazo y ya está muy subvencionado²⁹). La cantidad de dinero asignada a cada servicio en el proyecto representaba un precio medio. Sin embargo, en muchas de las comunidades más marginadas, el precio del servicio era más alto. Además, las comunidades a las que beneficia el programa están en gran parte muy marginadas o extremadamente marginadas y, a pesar de ello, muchos estados hacen que las comunidades paguen del 10 al 25% del costo. Cuando una municipalidad tiene que elegir entre varias comunidades que piden servicios de agua (porque la municipalidad únicamente puede por lo general participar en el pago de una cantidad reducida de operaciones nuevas), tiende a elegir aquellas que pueden pagar una proporción más elevada del costo. Hay también razones de personalidades o de prestigio de los dirigentes de la comunidad que constituyen razones para que se seleccione a una comunidad y no a otra y esto suele dejar a las comunidades más pobres carentes del servicio.
- 2.50 El proyecto de agua y saneamiento en México pone de manifiesto cuán compleja es la descentralización en un país en que existen grandes diferencias de recursos entre los distintos estados y dentro de cada uno de ellos. Según el programa, el gobierno federal había de pagar la mitad del costo de instalación de los servicios de agua y saneamiento en las comunidades beneficiarias y se suponía que los estados financiarían el resto. Los estados que se visitaron para evaluar el programa (Oaxaca y Chiapas) son dos de los más pobres de México. Si bien Chiapas estaba originalmente excluida de esta fórmula, se esperaba que con el tiempo pagara la proporción que le correspondía. En los dos estados, los gastos eran en muchos casos traspasados a las municipalidades (porque los estados no tenían fondos) en las cuales tampoco había dinero suficiente para financiar el programa. *Esto constituye un ejemplo de la forma en que la descentralización puede exagerar las desigualdades a menos que se destinen fondos federales suficientes para equiparar los recursos financieros de las regiones.*
- 2.51 Los dos proyectos de Guatemala no utilizaron la descentralización a las municipalidades con tanta eficacia como se preveía en el diseño. En el caso del FIS para Guatemala, se vio que había posibilidades de un sistema administrativo descentralizado pero nunca se llevaron a la práctica. El organismo de ejecución (FIS), por ejemplo, tenía una estructura institucional concentrada que llevaba a cabo

²⁹ El costo efectivo del servicio de agua en el país es de US\$0.50 por metro cúbico y de ese costo se recupera aproximadamente US\$0.10 por metro cúbico. lo cual significa que el servicio está muy subvencionado. En el caso de los estados pobres, ello plantea el problema de la sostenibilidad.

la mayoría de las funciones relacionadas con el examen y la aprobación de los proyectos. Las unidades departamentales tienen escasos medios institucionales y escasas funciones relativas al ciclo del proyecto. La concentración de funciones en las unidades centrales origina demoras y entorpece la eficiencia del programa para reaccionar con agilidad a las exigencias de las comunidades. Al fortalecer las unidades departamentales y delegarles funciones relativas al ciclo de los proyectos se mejoraría el funcionamiento del organismo de ejecución, cuya actividad está situada fuera de la capital.

- 2.52 Además, la mayoría de los proyectos del FIS dependen de los ministerios centrales para la prestación de servicios. En todo caso, suele haber poca coordinación entre la construcción de infraestructura para los servicios (FIS) y la prestación de los servicios propiamente dichos (Ministerios de Salud y de Educación). Si bien se suponía inicialmente que se descentralizaría un cierto volumen de financiación de manera que las comunidades pudiesen comprar por sí mismas artículos tales como equipo escolar, esos fondos muchas veces no llegan a tiempo ni son suficientes para atender a las necesidades de las escuelas. Una mayor descentralización de los presupuestos centrales a nivel de la comunidad ayudaría a que las adquisiciones se hicieran oportunamente y reduciría la frustración de maestros y padres que observaron los funcionarios de evaluación de OVE en muchas comunidades.
- 2.53 Además de la misión de consulta, OVE visitó varios proyectos del FIS en Guatemala en una misión separada con el Banco Mundial. En el curso de esa visita, llamó la atención de OVE observar cuán inflexible era la lista de opciones del FIS para atender a las necesidades de las comunidades. Más en particular, el FIS había construido hacía varios años un centro de salud en una zona extremadamente aislada. Si bien la mayor parte de los días había una enfermera en ese puesto, no habían llegado medicamentos de Ciudad de Guatemala de manera que era muy poco lo que podía hacer la enfermera si llegaba alguien muy enfermo en busca de tratamiento.
- 2.54 Más importante aún, la comunidad estaba a unos 18 kilómetros de distancia de la ciudad mediana más cercana en que había un hospital. Para llegar a la ciudad, los miembros de la comunidad tenían que caminar 3 kilómetros por un camino muy malo para llegar a un camino principal y tomar un taxi que les cobraba una elevada suma para llevarlos a la ciudad. Los miembros de la comunidad dijeron a los funcionarios de evaluación de OVE que varias personas habían perdido ya la vida (mujeres embarazadas en particular) en razón de las dificultades para llegar al hospital de la ciudad. Habían preguntado al FIS si podía organizar un servicio de ambulancias entre su comunidad y varias otras comunidades de la zona y el FIS había respondido que era imposible porque no formaba parte de los servicios que ofrecía. Habida cuenta de que el Ministerio de Salud prácticamente no tenía papel alguno en la comunidad, era muy poco lo que podía hacerse para mejorar la situación.

2.55 Se encuentran otros ejemplos de casos en que no se han solidificado los arreglos institucionales entre diversos niveles subnacionales en el programa **DECOPAZ** de Guatemala, que ha desperdiciado algunas oportunidades de lograr el apoyo de los gobiernos locales y, de esa forma, aumentar la sostenibilidad. El programa no ha promovido una colaboración periódica entre las ERM (entidades que representan microrregiones³⁰) y los gobiernos locales. Quienes prepararon el programa esperaban que esa colaboración ayudara a estructurar el papel de las microrregiones como agentes locales de desarrollo y, de esa forma, superar la renuencia de los gobiernos locales. Al no haber una colaboración formal, las relaciones que se han entablado entre las microrregiones y las municipalidades son dispares y son función de las personalidades en el gobierno municipal y en las representaciones comunitarias. En algunos casos los alcaldes han visto las posibilidades políticas que ofrecen los ERM y les han ofrecido apoyo para algunos proyectos. En otros casos son las ERM quienes han tomado la iniciativa. Los representantes más activos e instruidos han visto las ventajas de colaborar con los gobiernos locales y han recabado su apoyo ayudándoles, por ejemplo, durante la campaña política (como ocurrió en Soloma). Hay también casos en que miembros de las ERM han competido con buenos resultados para formar parte del gobierno local. En general, el programa ha dejado librado a la capacidad de los miembros de las ERM el establecimiento de una relación ordinaria entre las municipalidades y las microrregiones, lo que significa que la sostenibilidad general del proyecto es menor.

³⁰ El programa DECOPAZ promovió la organización de grupos de la comunidad dentro de los límites municipales (microrregiones). Cada grupo de comunidades elige una asamblea de la microrregión integrada por tres miembros elegidos por cada comunidad. La asamblea de la microrregión elige entre sus miembros un comité, integrado por un máximo de siete miembros, que representa a toda la microrregión (ERM).

III. LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS DE EQUIDAD, PRIORIDADES, PARTICIPACIÓN Y GÉNERO

- 3.1 Las cuestiones que se examinaron en el capítulo II, una buena determinación de los beneficiarios, una presupuestación sostenible y una descentralización bien concebida, son comunes a casi todos los proyectos sociales del Banco. En el capítulo III se examinan cuestiones especialmente importantes en los proyectos para indígenas.
- A. Desigualdades en los servicios a los indígenas**
- 3.2 Se evaluaron dos proyectos para el presente informe que demuestran que, incluso cuando los gobiernos ofrecen servicios a las comunidades indígenas, ellos son distintos en cuanto a la calidad, la financiación y los efectos que otros similares que se ofrecen a los no indígenas. El primer ejemplo está constituido por FONCODES, el fondo de inversión social del Perú.
- 3.3 **FONCODES** es ejemplo de un proyecto que ha tenido más resultados que efectos. Para junio de 2000 FONCODES II había excedido con creces su cálculo original de 9.000 proyectos a pesar de que, según el Banco, el Gobierno había reducido su financiación de contrapartida a fin de cumplir exigencias del FMI relativas al servicio de la deuda del país (BID/Perú, 2000b). Para septiembre se habían presentado los resultados del examen de mitad de período del proyecto.
- 3.4 La mayoría de los beneficiarios (indígenas y no indígenas) entrevistados manifestaron que las obras que financiaba **FONCODES** eran necesarias y expresaron su reconocimiento porque FONCODES había sido el único organismo que había tomado medidas para atender a esas necesidades. Sin embargo, el estudio de mitad de período sobre los efectos de los proyectos de FONCODES para las comunidades indígenas suscita cierta preocupación (Instituto Apoyo, 2000: capítulo 8). El estudio examinó proyectos en los sectores de la educación, el saneamiento y la electricidad. Teniendo en cuenta diversas variables, los evaluadores determinaron que, sobre la base de muchos indicadores de los efectos (que se resumen en el **Cuadro 3.1**), los beneficios eran menores para las comunidades indígenas que para las no indígenas.
- 3.5 El estudio de evaluación no podía tener en cuenta las diferencias entre las comunidades indígenas y no indígenas que recibían servicios de **FONCODES**, si bien en el caso de los resultados en la educación se determinó que el nivel de educación de la familia parecía ser un factor que contribuía a ellos. Ello no explicaría, sin embargo, por qué las comunidades indígenas no habían podido obtener la misma proporción de maestros adicionales para sus escuelas después de una intervención de FONCODES que las no indígenas. En otros aspectos, como la falta de efectos de los proyectos de agua potable y letrinas, para los cuales se

necesitan importantes componentes de capacitación y debate en la comunidad, la evaluación de OVE llega a la conclusión de que una de las razones de los malos resultados de los proyectos de FONCODES consiste en la falta de una estructura de descentralización y en que el gobierno desalienta la intervención de fuerzas más amplias de la sociedad civil. La evaluación determinó además que el personal de FONCODES en muchos casos no hablaba la lengua indígena ni entendía la información obtenida acerca del origen étnico. En esas circunstancias, puede haber ocurrido que la comunidad no indígena haya recibido mayor capacitación que la población indígena en ámbitos en que se necesitaba un mayor grado de participación técnica.

Cuadro 3.1. Casos en que las comunidades indígenas quedaban a la zaga de las no indígenas, según la evaluación de mitad de período de FONCODES

Sector	Indicadores de efectos en que se observaron diferencias entre los grupos	Diferencias observadas entre	
		Comunidades indígenas	Comunidades no indígenas (estudio general)
Educación	Aumento del número de maestros en cada escuela	No hubo efectos positivos	1.22
	Mayor probabilidad de que la escuela tenga cursos secundarios	No hubo efectos positivos	15%
	Aumento del número de aulas por escuela	No hubo efectos positivos	1
	Mayor probabilidad de que la escuela tuviera acceso a agua potable	No hubo efectos positivos	35%
	Aumento del número de años de escolarización de niños de 6 a 14 años de edad	Efectos positivos pero estadísticamente insignificantes	Efectos positivos y estadísticamente significativos
Agua potable	Reducción de la diarrea en los niños de 0 a 10 años de edad	Efectos positivos cuando había conexión doméstica, pero estadísticamente insignificantes	(-3.3% cuando había conexión doméstica)
	Reducción de la diarrea con sangre en niños de 0 a 10 años de edad	Efectos positivos cuando había conexión doméstica, pero únicamente en el 82% de los casos	(-2.7% cuando había una conexión con el hogar)
	Reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años	No hubo efectos estadísticamente significativos	(-2.9% donde había conexión doméstica)
Letrinas	Reducción de la diarrea y de la diarrea con sangre en niños de 0 a 10 años de edad	No hubo efectos en ninguno de los casos	Efectos positivos en la reducción de la diarrea con sangre, pero no de la diarrea en general
Electricidad	Aumento de la autoevaluación en el hogar	No	Sí
	Aumento del número de electrodomésticos	0.5 artículos más	0.4 artículos más
	Probabilidad de tener un negocio en la casa	No hubo aumento	No hubo aumento

Fuente: Resumido de Instituto Apoyo (2000, capítulo 8 y resumen ejecutivo)

3.6 Otro proyecto que pone de manifiesto el tratamiento desigual en cuanto a los servicios que reciben las comunidades indígenas es el **Programa de educación compensatoria en México**. Según datos del censo de 1995, el 7,4% de la población

de México es culturalmente indígena, esto es, habla una lengua india; esa proporción equivale a casi 6.700.000 personas³¹. Hay 56 grupos lingüísticos indígenas distintos en México que viven en todo el país. El 84,2% de la población indígena está concentrada en 9 de los 32 estados. El 38% de la población indígena (2.600.000) está constituido por niños menores de 15 años de edad.

- 3.7 Con arreglo a la Constitución, el Gobierno de México está obligado a impartir enseñanza básica (nueve años, seis años de ciclo primario y tres del secundario) a todos los habitantes de 6 a 14 años de edad. A pesar de ello, hay un grado considerable de analfabetismo, especialmente entre los indígenas (véase el cuadro que figura a continuación). Estas elevadas cifras de analfabetismo existen a pesar de que México gasta alrededor del 5% de su PNB en educación y ello obedece en parte al hecho de que hay en el país 97,5 millones de habitantes, de los cuales el 23,5% tienen de 5 a 14 años de edad y el 25,3% vive en comunidades rurales caracterizadas por una baja densidad de población, un alto grado de pobreza y la marginación, que tienen como resultado la falta de servicios básicos de educación, salud, agua potable, alcantarillado, electricidad, caminos y otros. En el caso de los indígenas, que representan alrededor del 15% del total, la falta de servicios básicos es aún más pronunciada³².

Cuadro 3.2. Comparación de las tasas de analfabetismo

	Indígenas	Nacional
Analfabetismo ³³	44.27%	10.46%
Proporción que no termina el ciclo primario	75%	36%
Proporción que terminó oportunamente los estudios	65.88%	85%
Escuelas primarias con seis cursos	38%	85%

Fuente: Estudio de caso de México, anexo 2

³¹ La información sobre la educación de los indígenas en México procede de la evaluación del estudio de caso y de dos capítulos del libro **Unequal Schools, Unequal Changes, the challenges to Equal Opportunity in the Americas**, Fernando Reimers, Ed. Los dos capítulos llevan por título "Education and Indian peoples in Mexico: An Example of Policy Failure". Sylvia Schmelkes y "Function and Evaluation of a Compensatory Program Directed at the Poorest Mexican States: Chiapas, Guerrero, Hidalgo and Oaxaca". Carlos Muñoz Izquierdo, Raquel Ahuja Sánchez.

³² De la población indígena total (49.8% hombres, 50.2% mujeres, la población monolingüe está compuesta por 11.3% de hombres y 20.3% de mujeres; analfabetismo: 29.6% de hombres y 48.1% de mujeres; asistencia a la escuela, 73% de hombres y 67.5% de mujeres; sin estudios primarios: 28% de hombres y 45.8% de mujeres; con estudios post primarios: 15.8% de hombres y 8.9% de mujeres).

³³ INEGI, 1995.

- 3.8 En 1992 se tomaron medidas para descentralizar los servicios de educación. En virtud del Acuerdo Nacional para Modernizar la Educación Básica (ANAM), la administración y el funcionamiento de las escuelas en todos los tipos de estudios preprimarios, primarios y secundarios, así como la formación de docentes, fueron traspasados a las Secretarías Estatales de Educación (SEE), que reciben recursos federales para prestar esos servicios. Por su parte, se supone que los gobiernos municipales y estatales han de destinar parte de sus recursos a la educación.
- 3.9 La Secretaría de Educación Pública (SEP) está encargada ahora de las normas y las evaluaciones. Dentro de esa Secretaría, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) establece normas en la materia, incluida la educación bilingüe. También ayuda a impartir cierta enseñanza preescolar y primaria a alumnos indígenas, integra los sistemas federal y estatal de educación indígena y presta asistencia técnica a las Secretarías Estatales de Educación.
- 3.10 El principal instrumento que emplea el Gobierno de México para establecer programas de educación compensatoria es el CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) que forma parte de la SEP y de las SEE. CONAFE, organismo descentralizado que obedece al objetivo de ampliar la enseñanza a las poblaciones marginadas, utiliza primordialmente dos modelos alternativos de enseñanza, la educación comunitaria rural, que asigna instructores a escuelas rurales (educación no escolar) y el programa de educación compensatoria, que financia maestros en el sistema escolar. El CONAFE y la DGEI trabajan en colaboración; el CONAFE se ocupa de las comunidades en que hay menos de 20 niños y la DGEI de aquellas en que hay más de 20 niños. Además, el CONAFE no tiene un mandato específico que se refiera a la educación indígena y sus escuelas reciben alumnos rurales de hogares tanto indígenas como hispanoparlantes, mientras que la DGEI trabaja en aldeas exclusivamente indígenas.
- 3.11 Desde 1992, el BID y el Banco Mundial han realizado una serie de programas compensatorios de educación básica e inicial para alumnos indígenas de zonas rurales y alumnos marginados de zonas urbanas. Desde 1999, el CONAFE ha encauzado hacia sus propios programas los recursos de un programa de lucha contra la pobreza llamado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa del gobierno federal concede becas de 108 pesos al mes a niños que están entre el tercero y el sexto grado de la escuela primaria y viven con familias en condiciones de extrema pobreza. En el ámbito educacional, PROGRESA trata de apoyar a esos niños para que asistan a la escuela hasta completar el ciclo primario.
- 3.12 El programa ha arrojado algunos resultados muy positivos. El subprograma de educación primaria académica en zonas rurales e indígenas ha: a) preparado exámenes, guías y manuales para maestros y alumnos indígenas; b) distribuido libros y equipo escolar (cuadernos, lápices, útiles de geometría) a 4,4 millones de niños, con inclusión de todas las escuelas primarias indígenas; c) impartido cursos

intensivos a los maestros, en que se asigna especial importancia a la enseñanza conjunta a niños de diversos grados; d) construido, rehabilitado y equipado muchas escuelas para adaptarlas a las condiciones indígenas; e) ofrecido incentivos a los maestros para enseñar en escuelas rurales; f) ayudado a establecer asociaciones de padres para controlar la asistencia de alumnos y maestros y les ha asignado de 5.000 a 7.000 pesos al año para comprar material docente y para el mantenimiento de escuelas; distribuido en Chiapas unos 23.000 desayunos escolares a alrededor del 35,5% de los niños que están en primero y segundo grado.

- 3.13 El programa de educación no escolar (subprograma de educación de la comunidad) ha mejorado la enseñanza preescolar, primaria, post primaria y de rudimentos de escritura y aritmética en comunidades rurales indígenas de 100 a 500 habitantes en que hay de 5 a 20 niños en edad escolar. En 1999-2000 el programa de educación primaria en la comunidad (no escolar) impartió enseñanza a 155.769 alumnos de 15.760 comunidades. Preparó asimismo un programa educacional para los hijos de trabajadores migrantes en 19 estados, al que asisten unos 12.000 niños de los cuales el 70% son indígenas³⁴. Ha organizado además programas escolares preprimarios en los cuales, en 1999-2000, 124.202 niños recibieron durante cuatro horas al día enseñanza en lenguas indígenas a cargo de educadores de la comunidad. Hubo también programas para madres con un promotor educacional que duraron alrededor de ocho meses.
- 3.14 Desde el punto de vista de sus efectos, el programa permitió a muchos niños asistir a la escuela en su propia lengua³⁵. Se preparó material bilingüe en 33 lenguas indígenas. El proceso de descentralización de la infraestructura permitió que las distintas localidades procedieran por sí mismas a la construcción y las adquisiciones, lo cual redujo el precio de los edificios y materiales nuevos en alrededor de un 40%. Se ofrece a los instructores comunitarios, que son muy jóvenes y viven en una situación económica precaria, oportunidades de ir a la universidad tras varios años de enseñanza. Además, las madres entrevistadas en sus aldeas en el curso de la evaluación hecha por OVE expresaron gran entusiasmo respecto de la calidad del programa de alfabetización para adultos.
- 3.15 En todo caso, en el **Cuadro 3.3** se ofrecen algunos indicadores de desigualdad entre escuelas no indígenas e indígenas. Es evidente que las instalaciones en las escuelas

³⁴ Este programa no está financiado por fuentes externas.

³⁵ En dos de los estados visitados por la misión de evaluación (Chiapas y Yucatán) las cifras de asistencia son las siguientes: en Chiapas, el número de niños rurales indígenas era 472.647, todos los cuales recibían asistencia de CONAFE en los programas compensatorios. De esos 472.647 niños, 166.769 recibían desayunos escolares del programa SEDESOL (PROGRESA). En Yucatán, la posible demanda correspondía a 166.864 alumnos indígenas rurales, todos los cuales formaban parte del programa CONAFE y de los cuales 41.792 recibían desayunos como parte de SEDESOL.

indígenas y las pequeñas escuelas rurales son sustancialmente inferiores a las de otras escuelas.

- 3.16 Tal vez más importantes aún que las cifras que indican la desigualdad en cuanto a las instalaciones escolares y la experiencia de los docentes sean los resultados de una evaluación nacional recientemente llevada a cabo en México con una muestra nacional de distintos tipos de escuelas. El estudio determinó que había una importante diferencia en los resultados de las escuelas indígenas en cuanto al aprendizaje en comparación con todos los tipos de escuelas: escuelas privadas urbanas, escuelas públicas urbanas, escuelas públicas rurales y alumnos de las escuelas indígenas no académicas (cursos comunitarios). Se tomaron a niños que habían terminado tercero y quinto grado dos pruebas basadas en los niveles nacionales de comprensión de lectura y conocimiento de aritmética. Las cifras indican el porcentaje de alumnos que estaban a la altura de las normas nacionales en las dos materias. La desventaja de las escuelas indígenas es evidente. Los alumnos están lejos de cumplir las normas nacionales de las escuelas primarias (véase el **Cuadro 3.4 *infra***)³⁶.

³⁶ Sylvia Schmelkes "Education and Indian Peoples in Mexico: An Example of Policy Failure". en *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, Fernando Reimers ed., Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, pág. 331. Se cita también el Estudio de Puebla, que indica una enorme diferencia con respecto a los conocimientos de los alumnos de escuelas urbanas de clase media en comparación con alumnos de grupos marginales urbanos, zonas rurales desarrolladas, grupos marginales rurales e indios. En este estudio, si bien las escuelas urbanas de clase media obtenían entre 20 y 25 puntos más que las escuelas indígenas en la prueba de aptitudes para la comunicación y de 11 a 14 puntos más en la de conocimientos de aritmética, no había mayor diferencia entre las escuelas indígenas y las escuelas de otros contextos rurales o marginales.

Cuadro 3.3. Diferencias entre las escuelas indígenas y otras escuelas

Infraestructura	Urbana clase media %	Urbana marginal %	Rural desarrollada %	Rural marginal %	Indígena %
Agua potable	81.3	50.0	60.0	7.1	37.5
Electricidad	87.5	87.5	86.7	57.1	37.5
Baños o letrinas	87.5	87.5	93.3	78.6	31.3
Campo deportivo	75.0	37.5	40.0	42.9	50.0
Casa para el maestro	43.8	37.5	26.7	78.6	6.3
Porcentaje de aulas en buen estado					
Paredes	74.2	46.7	53.6	76.5	33.3
Puerta	73.3	16.7	53.6	41.2	21.7
Piso	77.4	50.0	60.7	47.1	29.2
Techo	80.6	53.3	64.3	41.0	33.3
Luz	86.39	43.3	57.0	52.9	58.3
Ventilación	80.6	50.0	64.3	47.1	70.8
Disponibilidad de libros de texto					
Llegan a tiempo	81.6	35.5	50.0	14.3	75.0
Llegan completos	81.3	56.3	66.7	71.4	68.8
Estudios del maestro					
9 años o menos	1.1	0.0	0.0	0.0	20.9
10 a 11 años	4.3	3.3	1.4	0.0	9.3
12 a 13 años	33.9	35.9	45.1	64.0	58.1
14 a 15 años	6.3	22.9	18.3	12.0	9.3
16 años o más	54.0	38.0	35.2	24.0	2.3

Fuente: "Education and Indian Population in Mexico". Sylvia Schmelkes. en *Unequal Schools, Unequal Chances*. Fernando Reimers. editor. Harvard University. pág. 328.

Cuadro 3.4
Proporción de alumnos cuyos puntajes en las pruebas de lectura y aritmética están dentro de la norma nacional
Tipo de escuela

Prueba y grado	Privada urbana	Pública urbana	Pública rural	Cursos para la comunidad	Indígena	Nacional
Lectura, tercero	38	20	15	11	8	20
Lectura, quinto	50	21	12	8	6	19
Aritmética, tercero	30	17	15	17	9	17
Aritmética, quinto	11	5	4	2	5	5

Fuente: "Education and Indian Population in Mexico". Sylvia Schmelkes. en *Unequal Schools, Unequal Chances*. Fernando Reimers. editor. Harvard University. pág. 328.

- 3.17 Se ha hecho una evaluación para determinar si el programa sirve para que los niños completen a tiempo el ciclo primario. En Chiapas, por ejemplo, en 1994-1995 únicamente el 40,9% de los alumnos completó el ciclo primario en el número normal de años. En 1998-1999 (gracias a la educación compensatoria) esa proporción había subido al 66,4%. Sin embargo, la expectativa de los padres de que la vida de sus hijos mejoraría una vez que recibieran enseñanza básica no se ha cumplido y ello se debe a que no hay escuelas secundarias suficientes para dar cabida a quienes salen de la escuela primaria ni hay puestos de trabajo para los niños que han terminado únicamente los estudios básicos³⁷.
- 3.18 Con toda esta información, reviste suma importancia evaluar a fondo los programas para comprender exactamente qué es lo que no funciona en la enseñanza que se ofrece a los alumnos indígenas y para modificar los programas a fin de corregir partes concretas de ellos.

B. Atención eficaz de las necesidades de los indígenas

- 3.19 Una deficiencia primordial en muchos de los proyectos evaluados consistía en que no atendían a la necesidad primordial de casi todas las comunidades indígenas, esto es, trabajo remunerado. Es la petición que con mayor frecuencia se escuchó en las misiones de evaluación y no se trata de una pretensión inadecuada habida cuenta de la situación económica de la mayor parte de los indígenas³⁸.
- 3.20 Sin embargo, pasando revista a los proyectos evaluados no se encuentra mayor reconocimiento de esta necesidad fundamental. El proyecto en la Argentina, reducido como era, atendió a esta necesidad mediante proyectos de producción en

³⁷ El Programa de Educación a Distancia ME-0052 (PR-2246, aprobado el 7 de noviembre de 1997) estaba destinado a ofrecer estudios secundarios a pequeñas comunidades indígenas. Sin embargo, se ha previsto cancelar el proyecto.

³⁸ En respuesta a este documento, la Administración plantea lo siguiente: "Aun cuando es cierto que los proyectos productivos y generadores de ingresos son extremadamente importantes para las comunidades autóctonas, habida cuenta que, para esta evaluación, la selección de proyectos giró en torno a los proyectos sociales, la afirmación de que estos proyectos son incapaces de generar trabajo productivo no es del todo correcta. Si entre los proyectos seleccionados se hubieran incluido los de índole productiva, la conclusión podría haber sido muy distinta. Si bien se reconoce que la creación de oportunidades de trabajo local es muy importante en muchos proyectos de entrega de servicios sociales, dependiendo de las características socioculturales específicas de las comunidades indígenas, el pago directo en dinero efectivo no resulta ser la mejor opción. En muchos proyectos que se ejecutan en comunidades indígenas, como el Programa *Nuestras Raíces*, en Honduras, la remuneración por la participación en obras de construcción se canaliza vía asociaciones de ahorro y préstamo administradas por la comunidad, las que a su vez otorgan préstamos para iniciativas individuales y comunitarias. En las comunidades aisladas, cuya economía es en gran parte de subsistencia y en las que la circulación de efectivo es incipiente, es posible que la entrega de cantidades relativamente grandes de dinero a ciertos grupos de esas comunidades (v.g. varones jóvenes) provoque conflictos, cause tensión en las relaciones comunitarias y fomente mayor alcoholismo y violencia, en lugar de mejorar la nutrición o conseguir otros resultados socialmente deseables."

los sectores tanto agrícola como no agrícola. Sin embargo incluso en este proyecto se espera que la gente done su trabajo para actividades de construcción y de otra índole. Un pequeño estipendio mejoraría considerablemente la situación.

- 3.21 Al pasar revista a los proyectos evaluados queda de manifiesto que la mayoría ha correspondido a sectores en que se prestan servicios y no se crean puestos de trabajo. Los programas de enseñanza evaluados han creado un cierto grado de trabajo remunerado; el programa Wawa Wasi paga a quienes ayudan en la sala de clases y el programa de educación compensatoria en México paga un pequeño estipendio a los jóvenes maestros que enseñan en aldeas aisladas. Sin embargo, estos dos programas probablemente cuesten a la comunidad más recursos en dinero y tiempo que los que aportan; en el programa Wawa Wasi las madres dedican, sin contraprestación alguna, muchísimas horas a hacer compras y cocinar comida, asistir a reuniones y administrar el programa. En el programa en México se espera que los padres de los alumnos, que son pobres y a veces desesperadamente pobres, acojan en sus hogares a los maestros jóvenes y les den de comer.
- 3.22 Tal vez los dos proyectos de fondos de inversión social sean los más decepcionantes desde el punto de vista de la creación de puestos de trabajo (y la atención de otras necesidades). Según la evaluación de FONCODES:

“Las dos prioridades más apremiantes que indicaron los miembros de la comunidad, tanto indígenas como no indígenas, se referían a la necesidad de puestos de trabajo, ingresos o actividades de producción. Si bien el FONCODES financió cierta labor en este ámbito en la etapa II, no fue examinada en profundidad en el curso de la misión. Según el especialista sectorial del Banco en Lima, una evaluación recientemente terminada de este ámbito de trabajo hacía pensar al Banco que tal vez FONCODES no fuera el mejor mecanismo para ofrecer actividades productivas. Un reciente informe del Banco Mundial parecería coincidir en ello al determinar que había que ‘reconsiderar’ esos proyectos. Los principales problemas observados se referían a la necesidad de promover la diversificación en la agricultura y ayudar a las comunidades a encontrar mercados.” (Para la evaluación del Perú véase la página de OVE en Intranet.)

- 3.23 La evaluación del FIS en Guatemala deja también de manifiesto esta deficiencia al indicar:

“Del número total de proyectos financiados por el programa corresponde una proporción muy reducida (2,22%) a los proyectos de producción³⁹. El grueso del préstamo se ha concentrado en la infraestructura, especialmente en educación. El

³⁹ Del 1° de enero de 1994 al 30 de septiembre de 2000, el FIS ha financiado un total de 42 proyectos de producción, consistentes en: microrregadío (17 proyectos); contratación temporal de instructores (10 proyectos); centros de almacenamiento (5 proyectos) y construcción de instalaciones para capacitación laboral (6 proyectos). Informe sobre la marcha de los trabajos, 30 de septiembre de 2000.

FIS ha adoptado una perspectiva de asistencia social centrada en atender a necesidades básicas inmediatas. Los pocos proyectos de producción han estado destinados a apoyar capacidad productiva que ya había en las comunidades. Habida cuenta del bajo grado de desarrollo de las comunidades, esta capacidad productiva es muy reducida y apunta en muchos casos a atender a necesidades de subsistencia⁴⁰.

- 3.24 El escaso desarrollo de este componente de producción redundaba en desmedro del establecimiento de grupos autosostenibles en la comunidad que puedan asumir un papel activo como agentes de desarrollo local. En estas actividades, el bajo nivel de actividad productiva reduce las oportunidades de que las comunidades generen ingresos o los aumenten y las hace depender sobremanera de fondos de asistencia social (para la evaluación de Guatemala véase la página de OVE en Intranet).

C. Participación sostenible de la comunidad

- 3.25 Todos los proyectos evaluados dependen de la participación de la comunidad para al menos parte del diseño y la ejecución. Por lo general se consultaba a las comunidades (si bien no siempre se les hacía caso) en el curso del diseño del proyecto y les cabía una función en la ejecución de éste. A continuación se describirán algunas de las actividades de los proyectos, señalando las ventajas y las desventajas.
- 3.26 En el **proyecto en la Argentina** se recurría a la participación de la comunidad para asignar prioridad a los proyectos, diseñarlos y ejecutarlos. Como ya se ha dicho, la gran atención prestada a la comunidad constituía un medio muy importante de traer a la superficie el orgullo latente y la seguridad en sí mismos de pueblos que estaban aislados y desatendidos. El proyecto servía también para juntar a la comunidad en reuniones de formación o con otros fines. Sin embargo, sin vínculos con otras organizaciones, como los gobiernos municipales y estatales, las comunidades indígenas pueden quedar aún más aisladas en lugar de aprender a cooperar eficazmente con las instituciones locales en su propio beneficio.
- 3.27 En el **Proyecto de Atención al Menor** en Bolivia, las organizaciones de la comunidad constituyen parte esencial del proceso de planificación participativo que se utiliza para incluir a los centros del PAN en el presupuesto anual de la municipalidad. El proyecto se pone en contacto con esas organizaciones una vez terminado el proceso de planificación anual del PAN. Se refuerzan las asociaciones de padres y las de la comunidad mediante reuniones de formación que se celebran periódicamente y comprenden aspectos relacionados con la educación preescolar, la

⁴⁰ El FIS, por conducto de los proyectos comunitarios del Banco, traspasa fondos con fines de crédito a grupos de beneficiarios, básicamente mujeres indígenas organizadas en grupos del Fondo de Inversión Social. Los créditos pueden utilizarse a fin de financiar actividades de producción (ganadería en pequeña escala) para aumentar el ingreso familiar.

salud, la nutrición y la protección de los niños, así como la administración y el funcionamiento de los centros. Las madres son las principales beneficiarias de la formación, aunque se estimula la participación de todos los miembros de la comunidad.

- 3.28 Se supervisa la participación de la comunidad mediante indicadores tales como el número de asociaciones de padres y juntas establecidas, el número de actos de divulgación y recaudación de fondos, la inclusión de los centros en las demandas sociales de las organizaciones de la comunidad, el cumplimiento de los requisitos de financiación de contrapartida y el número de padres que participan en las reuniones. Sin embargo, en una de las evaluaciones independientes del proyecto se llegaba a la conclusión de que “los padres no están suficientemente comprometidos con el programa; la participación es irregular e inefectiva. Las asociaciones de padres no tienen las aptitudes de dirección necesarias para integrar el interés individual y los intereses colectivos⁴¹.”
- 3.29 En el proyecto de **Reforma Educacional** en Bolivia, los derechos y las obligaciones de las juntas escolares se han ampliado considerablemente en forma paralela a los derechos y las obligaciones que la Ley de Participación Popular asigna a las comunidades. Básicamente se cree que el traspaso de funciones de vigilancia y supervisión del gobierno central a los gobiernos locales y las comunidades mejorará en gran medida la prestación de servicios porque los gobiernos municipales son propietarios de infraestructura educacional y están encargados de mantener escuelas, hacerlas funcionar y equiparlas. Además, las comunidades tienen un interés adquirido en lograr una educación de buena calidad para sus hijos⁴².
- 3.30 En el curso de las visitas de campo se celebraron conversaciones con dirigentes de la comunidad, miembros de las juntas escolares (escuelas, agrupaciones de escuelas y distritos), presidentes y miembros de los consejos educacionales de los pueblos indígenas, maestros, directores, asesores pedagógicos y directores de distrito, todos los cuales ratificaron que las comunidades tenían una participación cada vez mayor en la fiscalización y supervisión de la prestación de servicios de educación en su seno. Desempeñan además una función de apoyo en actividades relacionadas o no con los programas de estudio. En algunos distritos escolares, los padres pagan los

⁴¹ Véase la evaluación de los proyectos en Bolivia, pág. 19.

⁴² El programa parte del supuesto de que los padres han de fiscalizar cuidadosamente: i) el estado de la infraestructura, el equipo y los materiales escolares; ii) el cumplimiento por los maestros, los directores y los asesores pedagógicos de las directrices del proyecto de reforma educacional; iii) la presencia de maestros, directores y asesores pedagógicos durante todo el año lectivo; iv) la conducta de maestros y directores; v) la utilización correcta de los recursos financieros traspasados por el gobierno central a los gobiernos municipales y vi) la selección de los directores y los maestros.

gastos de transporte de maestros, directores y asesores pedagógicos a fin de asegurar su presencia durante todo el año lectivo.

- 3.31 En Guatemala, uno de los principales objetivos de **DECOPAZ** ha consistido en contribuir a reconstruir el capital social en una de las zonas más perjudicadas por la guerra. Para ello, ha recurrido a reconstruir (o construir) organizaciones de la comunidad. Sin embargo, las asociaciones que promueve DECOPAZ registran varias deficiencias en su carácter de entidades con participación de la comunidad capaces de actuar como agentes de desarrollo local. En la mayoría de las microrregiones hay una escasa capacidad de organización, escasa autosostenibilidad, poca instrucción en los valores democráticos y en temas ambientales y una escasa participación de grupos de mujeres y grupos que no son hispanoparlantes en sus órganos representativos. La formación no ha atendido suficientemente a las necesidades especiales de las comunidades.

Recuadro 3.1: EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN DECOPAZ

Uno de los objetivos de DECOPAZ consiste en contribuir a reconstruir el capital social de una de las zonas del país más gravemente perjudicadas por la guerra. El restablecimiento de las redes de participación de la comunidad y el restablecimiento de la confianza colectiva en las instituciones de gobierno se consideraban piezas esenciales del proceso encaminado a la consecución de ese objetivo.

En este contexto, el programa promovía la organización de grupos de la comunidad dentro de los límites municipales (microrregiones). Cada grupo de comunidades elige una asamblea de la microrregión (ERM) integrada por tres miembros elegidos por cada comunidad. Entre esos miembros, la asamblea de la microrregión elige un comité, integrado por no más de siete miembros, que representan a toda la microrregión. Las entidades que representan a la microrregión tienen personería jurídica como organizaciones sin fines de lucro y están encargadas de determinar las necesidades de la comunidad, determinar las prioridades, formular y administrar proyectos de inversión y administrar los recursos transferidos por el programa para esos fines. Para cumplir esas funciones, las entidades que representan a las microrregiones recibían apoyo constante de las IPP⁴³. Estas instituciones estaban encargadas de promover el programa entre las comunidades, ayudar a establecer las microrregiones, proporcionar capacitación y asistencia técnica a las ERM en la realización de las tareas encomendadas por el programa. El proyecto DECOPAZ exigía que los representantes de la comunidad recibieran formación no sólo en materia de planificación, administración y gestión participativas de proyectos sino también en temas relativos a la organización y el funcionamiento de los órganos representativos de la asociación, los acuerdos de paz, los derechos humanos, el género y cuestiones ambientales.

Para promover el programa y el establecimiento de los grupos de comunidades (microrregiones), las IPP se pusieron en contacto con dirigentes tradicionales de la comunidad, algunos de los cuales fueron elegidos miembros de las ERM. Otros se mantuvieron al margen de la nueva organización, por decisión propia o por decisión de las comunidades que aprovecharon el establecimiento de las entidades representativas para renovar a sus dirigentes.

Las entrevistas con los miembros de las ERM indican una opinión positiva del tipo de organización que promueve DECOPAZ. La personería jurídica de las entidades representativas y la consiguiente capacidad para administrar fondos han contribuido muy positivamente a fomentar la credibilidad en el programa. Asimismo, los representantes ven en la organización un instrumento que les legitima para presentarse ante instituciones públicas y privadas y negociar las exigencias de la comunidad. También se habló en forma muy positiva de la posibilidad de decidir qué inversiones se harían en la comunidad, administrar fondos y saber cómo se empleaban los fondos. Esos factores contribuyeron a que los miembros de las entidades representativas tuviesen una mejor imagen de los programas de gobierno y arraigado en algunos representantes la idea de que las instituciones de gobierno tienen en cuenta sus opiniones. A nivel de la comunidad, la mujer parece haber participado más en la determinación de las necesidades de la comunidad, la asignación de prioridad a los proyectos y el establecimiento de "comités de trabajo" relacionados con proyectos que redundan concretamente en beneficio de la mujer (cocinas mejoradas, abastecimiento de agua, por ejemplo).

Sin embargo, a pesar de la opinión muy positiva que tenían los representantes de la comunidad acerca del tipo de organización que promueve el programa, su eficacia práctica es muy reducida. El papel de las ERM como agentes de desarrollo local y su sostenibilidad se limitan a las microrregiones en que los representantes tienen una educación de nivel medio, hay cierta tradición de organización de la comunidad y las condiciones económicas permiten que la organización subsista sin el apoyo financiero del programa. Estas microrregiones representan menos del 3% del total (menos de tres microrregiones). La sostenibilidad de la mayoría de las microrregiones depende de que DECOPAZ aporte financiamiento. En ese sentido, a juicio de los coordinadores de las instituciones de primer piso, la mayoría de las microrregiones desaparecerían si la ejecución del programa terminara este año.

En cuanto a los efectos de los proyectos para mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, la tendencia a que la comunidad realice trabajos para atender a necesidades inmediatas y la falta de planes para el desarrollo integral de las microrregiones han reducido los posibles efectos del programa para el desarrollo general de la región. En el curso de esa ejecución, el programa se ha visto sometido a presiones para cumplir los plazos del ciclo del proyecto fijados en la guía para la metodología. El programa no incluía actividades periódicas y sistemáticas para promover la elaboración de planes de participación a nivel de la microrregión o incluso entre microrregiones, de resultas de lo cual se habrían establecido proyectos con mayor repercusión.

⁴³ Instituciones de primer piso contratadas por el programa para trabajar con las comunidades.

- 3.32 El FIS de Guatemala comenzó a funcionar como típico fondo de inversión social, promoviendo proyectos en pequeña escala que apuntaban a mejorar la situación socioeconómica de la población rural pobre del país. En un primer período, las actividades del fondo se caracterizaron por una estructura administrativa concentrada en la capital. Sin embargo, esta estrategia centralizada de promoción hizo que se identificara un reducido número de proyectos. En 1995, el FIS estableció delegaciones a nivel de departamento. Los delegados del FIS estaban encargados de promover el programa entre las comunidades y ofrecer a éstas las distintas posibilidades de proyectos sociales del fondo. De resultas de esta línea de acción, aumentó considerablemente el número de proyectos que había de financiarse⁴⁴.
- 3.33 Si el proyecto es aprobado, el grupo interesado de la comunidad se transforma en una EFI (entidad del fondo de inversión). Se trata de una entidad constituida conforme a la ley⁴⁵ y responsable del funcionamiento y mantenimiento del proyecto. El establecimiento de la EFI fue concebido como medio de asegurarse de que los fondos fueran encauzados a las comunidades y de darles participación en el ciclo del proyecto. Sin embargo, habida cuenta del bajo nivel de instrucción y de formación de los beneficiarios en materia de organización, el establecimiento de esas entidades se convirtió en un requisito formal para la ejecución de proyectos del FIS. En la práctica, las EFI, una vez establecidas, delegan la administración y ejecución de los proyectos al FIS⁴⁶ que, a su vez, contrata luego a un organismo de ejecución (generalmente una organización no gubernamental) para que ejecute el proyecto y proporcione formación y asistencia técnica a los beneficiarios (los miembros de la EFI). Los beneficiarios participan en actividades de formación, principalmente orientadas hacia los aspectos técnicos de la ejecución del proyecto y aportan a éste trabajo, materiales o dinero (véase el recuadro 3.2).
- 3.34 En el **Proyecto de Agua y Saneamiento** en México eran las comunidades las que habían de pedir proyectos, fiscalizarlos y mantenerlos. En las comunidades indígenas, ello resultó muy eficaz porque las propias comunidades tienen sus propias maneras de funcionar y un “manual” que estableciera normas generalizadas no habría sido compatible con los hábitos del lugar. Por ejemplo, las comunidades indígenas suelen tener sus propios métodos para organizar programas de trabajo y mantener las estructuras de la comunidad. Además, esas comunidades, aunque no

⁴⁴ Al promover el programa, el personal del FIS se ponía en contacto con dirigentes de la comunidad que ayudaban a identificar y reunir grupos de la comunidad interesados en aprovechar proyectos del Fondo. Una vez identificados el grupo interesado y el posible proyecto, se envía una solicitud a las unidades centrales del FIS, que están encargadas de cerciorarse de que los proyectos preseleccionados cumplan los criterios de elegibilidad, de revisar la documentación del proyecto, de hacer análisis técnicos y de tomar una decisión sobre la viabilidad de los proyectos.

⁴⁵ Las EFI son organizaciones privadas sin fines de lucro.

⁴⁶ Según el Director del POCC, se ha tratado de una práctica habitual respecto de la mayoría de las EFI.

estén acostumbradas a pagar servicios, generalmente no van a castigar a las familias más pobres que no puedan pagar su parte; en cambio, hacen que quienes tienen más medios paguen más para cubrir la parte de los que no pueden. Por último, en reuniones de la comunidad visitadas en el curso de la misión de evaluación, los dirigentes de la comunidad, maestros por ejemplo, solían ayudar a las comunidades a comprender los aspectos del proyecto que les resultaban difíciles. En vista de la lentitud burocrática del organismo estatal encargado de las reparaciones, los dirigentes tradicionales de la comunidad podían ser muy eficaces para insistir en que se hicieran.

Recuadro 3.2. El FIS de Guatemala y el desarrollo de la comunidad

El programa BID/FIS incluía un componente de cooperación técnica que preveía medidas concretas para promover la tarea de dar medios a la comunidad. El objetivo consistía en incrementar las inversiones en las municipalidades más pobres reforzando las organizaciones de la comunidad y aumentando la capacidad productiva a nivel de la comunidad. Este componente daría lugar al Programa de Organización y Capacitación Comunitaria (POCC). Actualmente, el POCC funciona en 23 microrregiones que comprenden las comunidades más pobres de 87 municipalidades y les enseña a organizarse en entidades sostenibles capaces de formular y administrar sus propios proyectos de producción y sus propios servicios económicos y sociales básicos. La población indígena de diversos grupos étnicos (Q'eqchi, Mam, Chorti, K'iché) constituye una mayoría (67%) de los beneficiarios del POCC.

En el curso de los trabajos de campo, el consultor visitó tres zonas en que ha estado en funcionamiento el programa: i) la zona de C'horti I (en el departamento de Chiquimula); ii) la zona de Q'eqchi (municipalidad de Livingston en el departamento de Izabal) y iii) la zona de Mam (municipalidades de Huitán y Cabricán, en el departamento de Quezaltenango). En la región C'horti I, existe una asociación de fomento en cada una de las cuatro municipalidades en que funciona el programa. Los representantes de la comunidad consideran que la personería jurídica de la asociación constituye un instrumento que legitima su organización y les da el reconocimiento necesario para negociar con otras instituciones. El comité de representantes ha venido recibiendo capacitación del POCC y del Ministerio de Agricultura, por conducto de su programa PROSACHI II, en diversas materias (formulación de proyectos, administración y contabilidad básicas, conservación de suelos y medio ambiente). Desde su establecimiento en 1996, estas asociaciones han sido beneficiarias de diversos proyectos financiados por el FIS y han actuado como organismo de ejecución de PROSACHI II. Que se sepa, no hay proyectos de producción que se estén ejecutando en la zona. Sin embargo, los miembros de la asociación de fomento contribuyen al funcionamiento de ésta pagando una cuota. Con el apoyo del Ministerio de Agricultura, las cuatro asociaciones han establecido una asociación supramunicipal llamada ASORECH (Asociación Regional C'horti) en que están representadas todas las asociaciones y municipalidades. No hay una colaboración sistemática entre las asociaciones y las autoridades locales.

En la región de Q'eqchi, la municipalidad visitada (Livingston) tiene dos asociaciones de fomento promovidas por el POCC y que ayudan a identificar las necesidades de la comunidad, cuya atención depende de la lista de proyectos del FIS y de la disponibilidad de fondos. La capacidad de los representantes de la comunidad para formular y administrar proyectos es muy reducida. No han recibido formación periódica y sistemática al respecto. Como consecuencia, las asociaciones todavía no administran directamente proyectos. Los proyectos financiados por el FIS se administran por conducto del establecimiento de EFI constituidas por los beneficiarios directos, que reciben formación de una organización no gubernamental contratada a esos efectos en los aspectos técnicos relacionados con la ejecución de cada proyecto. La mayor parte de los proyectos financiados por el FIS apuntan a mejorar los servicios de salud. No hay proyectos de producción en esta zona. La presencia de otros programas de gobierno es escasa y las asociaciones no han entablado una colaboración sistemática con las autoridades locales.

Las municipalidades comprenden unas 120 comunidades dispersas en una gran superficie. La mitad de las comunidades sólo tiene acceso por vía fluvial. Hay un gran grupo indígena constituido principalmente por mujeres Q'eqchi que no hablan español y no participan en las asociaciones. El FIS ha promovido en este grupo sus proyectos de microcrédito (bancos comunitarios), financiados con el apoyo del Banco Centroamericano. El objetivo consiste en ayudar a las familias de más bajos ingresos mediante la concesión de crédito para financiar actividades de producción en pequeña escala. El

crédito es concedido a un grupo de beneficiarios, generalmente mujeres, que son conjuntamente responsables de la amortización. En la región de Mam (Quezaltenango) existe una asociación de fomento en cada municipalidad. El delegado del POCC se ponía en contacto con los dirigentes tradicionales (miembros de los comités locales de trabajo) que formaban parte de las asociaciones en calidad de representantes de la comunidad. Las asociaciones que promueve el programa todavía no administran directamente proyectos del FIS. Los representantes de las comunidades hacen de intermediarios entre el FIS y las comunidades e identifican las necesidades que pueden atenderse con la lista de proyectos del FIS. Los representantes han recibido cierta formación por conducto del delegado del POCC. El programa ha contratado recientemente una organización no gubernamental para que capacite a los representantes en cuestiones diversas como organización, contabilidad básica y administración de proyectos.

Existen en esta región algunos proyectos de producción, que se ejecutan mediante el establecimiento de EFI. Los beneficiarios del proyecto reciben asistencia técnica de diversas organizaciones no gubernamentales contratadas por el FIS⁴⁷. Las asociaciones del POCC no han entablado una colaboración sistemática con las autoridades locales ni con otras instituciones públicas o privadas.

El organismo de ejecución, FIS, tiene una estructura institucional centralizada. Al reforzar las unidades departamentales y delegar funciones relacionadas con el ciclo del proyecto se mejoraría el funcionamiento del organismo de ejecución, cuyo ámbito de acción está situado fuera de la capital. El POCC no ha contado con fondos suficientes para cumplir sus objetivos de mejorar la organización de la comunidad y promover grupos sostenibles de la comunidad que puedan mejorar las condiciones de vida en el lugar. El bajo nivel de instrucción de las comunidades beneficiarias y su escasa capacidad de organización exigen asistencia técnica permanente y capacitación sistemática en aspectos fundamentales como planificación participativa y administración y gestión del proyecto. El programa no los ha aportado periódicamente. Las asociaciones de fomento que promueve el programa no se han consolidado aún como agentes del desarrollo local. Si bien esas asociaciones ayudan a identificar las necesidades de la comunidad y los grupos de la comunidad interesados en aprovechar los proyectos del FIS, su capacidad para asignar un orden de prioridad a los proyectos y formularlos es sumamente reducida. Las prioridades fijadas por las asociaciones están subordinadas a la lista de proyectos del FIS (oferta) y a la disponibilidad de fondos. Las asociaciones de fomento no pueden formular planes para el desarrollo integral de las comunidades asociadas y tampoco saben cómo buscar otras fuentes de financiación distintas del FIS.

D. Igualdad de trato para la mujer indígena

3.35 Los proyectos que se refieren a los niños, la educación y la salud parecen naturalmente están destinados más a la mujer que al hombre ya que la mujer es la encargada de la atención y el cuidado en las comunidades indígenas. Incluso los proyectos de agua y saneamiento tienen gran repercusión para la mujer ya que tradicionalmente ha sido la que debe transportar el agua desde su fuente, a veces situada a kilómetros de distancia. Como dijo un marido mejicano indígena en el curso de la evaluación, “No es buena idea traer agua a la casa, le va a quedar a mi mujer demasiado tiempo libre para chismorrear”.

⁴⁷ El microproyecto de riego se lleva a la práctica mediante una EFI integrada por los beneficiarios del proyecto, que reciben asistencia técnica de una organización no gubernamental. Los beneficiarios aportan su trabajo personal al proyecto y se encargarán de su mantenimiento una vez terminadas las obras. El proyecto, basado en un fondo renovable, es llevado a cabo por un grupo de 30 beneficiarios organizados en una EFI. El FIS estableció un fondo para conceder créditos a fin de financiar actividades de producción (básicamente la adquisición de suministros agrícolas). El tipo de interés anual es el 14%, el plazo de amortización un año y los miembros del grupo son conjuntamente responsables de la amortización.

- 3.36 Cabe a la mujer indígena en América Latina una función un tanto contradictoria. Si bien tiene menos escolarización y no recibe estímulo alguno para participar en la adopción de decisiones de la comunidad⁴⁸, suele tener a su cargo parte considerable del ingreso familiar. Así ocurre con mayor frecuencia incluso ahora; en las aldeas visitadas a los efectos de esta evaluación, muchos de los hombres estaban desempleados o subempleados y muchos otros se habían ido de la aldea indígena para buscar trabajo. En Oaxaca, los hombres viajaban a otras partes de México y en Chiapas se iban a los Estados Unidos. En Perú y Bolivia emigraban a la Argentina y en Guatemala emigraban a México y a los Estados Unidos.
- 3.37 Este fenómeno de desempleo y migración de los hombres deja a la mujer indígena en situación particularmente precaria; debe llevar a cabo sus tareas habituales pero hacerse cargo también de buena parte de la de ganarse el sustento de la familia, ya que las remesas de otras partes del país o de otros países no llegan regularmente y la regularidad es la base misma de la cultura indígena. La migración cambiará también con el tiempo todo el ritmo de la vida de los indígenas; es difícil creer que el hecho de vivir fuera de la comunidad con gente de otros lugares y con otras costumbres e idiomas no tendrá a la larga sus efectos sobre la cultura indígena. En la Argentina, por ejemplo, un grupo de mujeres indígenas preguntó al evaluador de OVE cuáles eran las posibilidades de control de la natalidad; sus maridos habían oído hablar de él a hombres que habían emigrado con ellos a Bolivia. Estas mujeres decían que no podían darse el lujo de tener tantos hijos y creían que el control de la natalidad era una buena idea.
- 3.38 Los proyectos evaluados por OVE para el presente informe han arrojado grandes beneficios para la mujer. Muchos de ellos han incluido aspectos de educación para la mujer, ya se trate de alfabetización o de crianza de los hijos. El proyecto de atención de la salud en Bolivia, por ejemplo, tiene un componente de cooperación técnica que surte efectos directos para la atención de la madre y del hijo. El programa Wawa Wasi tiene asimismo componentes de atención integrada del niño que crearán puestos de trabajo e impartirán capacitación en puericultura para madres; se construyen también hogares de la comunidad en que puede tener lugar la capacitación. El proyecto de servicios de agua y saneamiento en México fue particularmente útil para las mujeres. En las reuniones celebradas en las comunidades durante la evaluación, eran las mujeres las que parecían saber más

⁴⁸ Cabe destacar que hay importantes sociedades matriarcales indígenas, como las wayuus (guajiras) en Venezuela y Colombia o las mapuches en Chile, en las que tradicionalmente la autoridad y el linaje se ejercieron y transmitieron a través de la descendencia femenina, lo que dio a la mujer un elevado nivel de autonomía y poder de decisión. Si bien algunas de estas sociedades, y otras en las que se aprecia en grado sumo el liderazgo femenino en materias espirituales y de salud, han presenciado un proceso de resquebrajamiento de estas facultades tradicionales, existe también un proceso de creciente reafirmación de los derechos de la mujer indígena en los últimos años, lo cual está generando efectos positivos en numerosas comunidades a nivel local.

acerca del proyecto, dónde era necesario y qué tipo de mantenimiento se necesitaba. Participaban además en forma muy efectiva en las reuniones de la comunidad.

- 3.39 No se trata con esto de decir que no existen problemas. El programa Wawa Wasi ha suscitado críticas en particular porque depende excesivamente del trabajo de voluntarias, en circunstancias de que estas pobres mujeres tienen que dedicar su tiempo a ganar el sustento para sus familias. La misma crítica se expresó respecto del proyecto en la Argentina, ya que se esperaba que los hombres aportasen su tiempo para construir infraestructura y sus esposas preferían que buscasen un trabajo remunerado en otra parte. Quienes diseñan los proyectos deberían pensar en la forma de pagar un salario a la mujer que presta servicios en escuelas, dispensarios de salud, etc.⁴⁹. Igualmente, FONCODES y el FIS de Guatemala deberían trabajar en la preparación de proyectos de producción que redundaran en mayor beneficio para la mujer.
- 3.40 Además, las deficiencias que se han encontrado en los componentes de participación de la comunidad en los proyectos repercuten gravemente en la mujer. La falta de formación suficiente acerca de cómo organizarse, cómo comunicarse y cómo fijar prioridades redundan en desmedro de la tendencia de estas mujeres a asumir un papel de liderazgo. No cabe duda de que el hecho de que los organismos de ejecución no insistan en que la mujer esté representada en las organizaciones de la comunidad y no impartan lecciones sobre igualdad de los géneros constituye una oportunidad desaprovechada.
- 3.41 Como explicó una mujer argentina a la misión de evaluación: “Quiero que mi hija vaya a la escuela secundaria y luego quiero que vaya a la universidad porque acá no hay trabajo siquiera para los egresados de la escuela secundaria (Chaco). Quiero que su vida sea mejor que la mía”.

⁴⁹ Los antropólogos no se han puesto de acuerdo en cuanto a los efectos netos que causan los pagos individuales directos en efectivo en las comunidades indígenas. En esta evaluación, OVE deja constancia de lo que sus consultores han oído decir a los pobladores.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 Pasando revista a las evaluaciones, el BID y sus miembros pueden enorgullecerse de haber elaborado técnicas para destinar proyectos a estratos económicos y geográficos concretos. Cabe afirmar en general que los proyectos destinados a beneficiar a los pobres o a la mayoría de los pobres están arrojando buenos resultados, si bien no en los números y el volumen que cabría desear. Además, los proyectos están arrojando beneficios muy importantes, entre otros:
- a. Ayudar a las comunidades a obtener reconocimiento legal.
 - b. Construir infraestructura importante.
 - c. Proporcionar guarderías, educación y atención de la salud a niños pequeños y jóvenes de hasta 14 años de edad.
 - d. Enseñar a los padres (particularmente a las mujeres) técnicas de crianza del niño y enseñarles también a leer y escribir.
 - e. Proporcionar sistemas de agua y saneamiento a poblaciones indígenas que viven en comunidades aisladas.
 - f. Establecer recursos culturales, como educación bilingüe, libros de texto y lugares de reunión para la comunidad, que ayudan a los pueblos indígenas a estar orgullosos de sí mismos.
 - g. Prestación de servicios en idiomas autóctonos.
 - h. Promoción de una capacidad local más amplia.
 - i. Dar a los indígenas la sensación de que pueden influir en su propia vida y en el gobierno.
- 4.2 Subsisten sin embargo graves problemas, entre ellos:
- a. La falta de estrategias a largo plazo para reducir los muchos problemas, complicados y relacionados entre sí, que se plantean al preparar proyectos para comunidades indígenas.
 - b. La falta de planificación presupuestaria para mantener a largo plazo los proyectos para los indígenas.
 - c. El reconocimiento insuficiente de los problemas que pueden plantearse al descentralizar servicios y la no inclusión en los proyectos de actividades suficientes para hacer frente a esos problemas.

- d. Una supervisión insuficiente de los proyectos para cerciorarse de que los programas, una vez en curso, estén funcionando bien y, cuando no lo están, la falta de flexibilidad suficiente para cambiarlos.
 - e. La falta de proyectos productivos y otros proyectos necesarios que constituyen prioridades para la comunidad.
 - f. No se dedican tiempo y esfuerzo suficientes para establecer comunidades sostenibles.
 - g. La falta de reconocimiento suficiente de la función central que ha de desempeñar la mujer en la tarea de cambiar las comunidades indígenas y el apoyo monetario e institucional que necesitará para ello.
- 4.3 Muchos de los problemas enumerados únicamente pueden superarse con fondos adicionales para más proyectos para los pueblos indígenas. Sin embargo, habida cuenta de las restricciones presupuestarias, se formulan las recomendaciones siguientes a fin de utilizar los fondos asignados a estos importantes proyectos en forma más eficiente y eficaz.

A. Recomendaciones

1. El Banco, a fin de asegurarse de que se comprometan a largo plazo en el presupuesto fondos para proyectos en beneficio de las comunidades indígenas, debería diseñar los proyectos en tramos de tres años aproximadamente, de manera que si el proyecto se está ejecutando bien, haya un segundo tramo de tres años (o incluso un tercero). Además, el país prestatario debería proteger presupuesto de estos proyectos en el sentido de que, de ser necesario recortar el gasto público en el curso de su ejecución, los fondos asignados serán preservados.
2. Si el proyecto va a incluir la prestación de servicios descentralizados, el diseño debería incluir un análisis institucional separado de los efectos que tendrá ello en la ejecución y la sostenibilidad del proyecto. No debería tratarse de una exposición generalizada sino de un estudio a fondo de las comunidades en que ha de tener lugar el proyecto y de su economía política. Hay que incluir también medidas para impedir que surjan problemas imprevistos. Por ejemplo, las mujeres no participan plenamente en muchas comunidades indígenas. En esos casos, habría que tener cuidado especial de que las mujeres y niñas indígenas 1) asistieran a la escuela, 2) participaran en las reuniones de la comunidad y 3) fueran remuneradas por su trabajo.
3. Al diseñar proyectos para mejorar la vida de los pueblos indígenas, habría que tener en cuenta qué efectos surten para ellos otros proyectos del Banco. Además, habida cuenta de que se trata de un grupo tan rico y variado, no habría que enfocarlos como si se tratase de un grupo único. Más bien, el Banco debería reconocer que el diseño y la ejecución de proyectos para los

indígenas es una labor a largo plazo y que lleva un tiempo considerable trabajar con las comunidades mientras se diseña el proyecto a fin de atender a las prioridades de los indígenas (con inclusión de proyectos de producción), dar capacitación a las comunidades en el curso de la ejecución y establecer instituciones que puedan representar efectivamente los intereses de los indígenas. Por lo tanto, el Banco debería asignar personal y presupuesto suficientes para poder celebrar consultas con las comunidades en el curso del diseño del proyecto, prever una interacción suficiente en el curso de la ejecución y proceder a una minuciosa supervisión a fin de cerciorarse de que todos los componentes del proyecto reciban igual atención.

4. Al diseñar proyectos que incluyan agrupaciones indígenas como parte de la población beneficiaria general a la que se desea llegar, o que se destinen específicamente a pobladores indígenas como beneficiarios, la Administración debería incluir, con fines de seguimiento, la siguiente información básica:
 - a) Porcentajes de beneficiarios indígenas y no indígenas comparados con el perfil demográfico global,
 - b) Porcentajes de indígenas y no indígenas atendidos en virtud del programa,
 - c) Porcentajes de financiamiento recibido por indígenas y no indígenas,
 - d) Indicadores para evaluar la calidad de los beneficios recibidos,
 - e) Indicadores para evaluar los efectos de los beneficios recibidos.
5. El Banco y los países prestatarios deberían considerar la posibilidad de utilizar organismos distintos de los fondos de inversión social para llevar a cabo proyectos a largo plazo a fin de formar capital social en las comunidades indígenas. Ello no sólo servirá para que haya una mayor variedad de instituciones competentes en los países sino que permitirá a los fondos sociales hacer lo que hacen mejor, que es trabajar con las comunidades para construir infraestructura pequeña. **Además, habría que encarecer a los organismos de ejecución a que, al trabajar en proyectos cuyos beneficiarios incluyan indígenas, contratasen personal indígena que hablase la lengua y tuviese conocimiento de las costumbres indígenas.**
6. El Banco y sus países miembros prestatarios se encuentran diseñando y poniendo en marcha una “nueva generación” de proyectos de desarrollo comunitario con participación de las poblaciones autóctonas que procuran incorporar muchas de las lecciones aprendidas de la ejecución de proyectos pasados. Estas operaciones deberían evaluarse para determinar los efectos que han conseguido a corto y mediano plazos, a fin de cerciorarse de que estén cumpliendo sus objetivos y que hayan incorporado las lecciones aprendidas.