

## **Coloquio Internacional**

### ***“Los Procesos de Co-Construcción de las Políticas Sociales: Economía social, lucha contra la pobreza y políticas de empleo”***

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas  
Buenos Aires, 10 al 15 de diciembre del 2006

#### **Ponencia**

#### **“Una experiencia de co-construcción de políticas: el caso del Programa “Participación Social Chiapas”**

Dra. Gabriela Sánchez Gutiérrez  
Instituto Dr. José María Luis Mora

#### **Instituciones Organizadoras de Canadá**

Concordia University, Montreal

Institut National de la Recherche Scientifique du Canada INRS-UCS

#### **Instituciones Organizadoras de Argentina**

Universidad de Buenos Aires:

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Instituto de Investigaciones Administrativas

Facultad de Ciencias Económicas

#### **Patrocinado por**

Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH)

Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

**Una experiencia de co-construcción de políticas: el caso del  
Programa “Participación Social Chiapas”  
- Documento de Trabajo -**

Gabriela Sánchez Gutiérrez  
Instituto Dr. José María Luis Mora  
México, Noviembre 2006

## **1. OBJETO Y OBJETIVO**

El objetivo de este documento de trabajo es dar cuenta de una experiencia de participación social en Chiapas y su proceso de institucionalización. Se trata de una iniciativa en la que participan tres actores: Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobierno de Estado de Chiapas y Agencias de Cooperación Internacional. La intención es analizar los componentes del dispositivo de intervención, así como los procesos interactivos en que participan los distintos actores a fin de valorar en qué medida el proceso de institucionalización del Programa “Participación Social Chiapas” contribuye a la co-producción de políticas públicas en el ámbito del desarrollo social y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Interesa también analizar hasta qué punto esta experiencia representa un modelo de nuevas formas de diálogo y negociación entre los actores implicados y cuáles son los factores que facilitaron o inhibieron el logro de sus objetivos.

## **2. EL CONTEXTO**

### **a) El Contexto Político Global**

México ha vivido un largo proceso de transición a la democracia que en el año 2000 concretó, por primera vez en 70 años, la alternancia en el poder. Seis años después, los nudos fundamentales de la situación política mexicana todavía no se han resuelto, en la medida en que no se han desmontado, de manera definitiva, los rasgos más característicos del viejo régimen, ni se han logrado construir aún los pilares que sustentarían un nuevo sistema en el país.

Los resultados de las elecciones presidenciales del 2006 han dejado como saldo una falta de credibilidad de la población con respecto a quién ganó realmente las elecciones, situación que marca negativamente el inicio de un sexenio de continuidad del partido más conservador en México. Lo anterior ha agudizado la polarización política en todo el país que, aunada a la cada vez más grave desigualdad en México, está generando situaciones de ingobernabilidad y conflictividad social altamente preocupantes.<sup>1</sup> Es claro que, en la actualidad, México atraviesa por una crisis política.

---

<sup>1</sup> Basta pensar en el conflicto social y político desencadenado en Oaxaca durante el 2006 a raíz de una demanda laboral del Sindicato de los Maestros; en la crisis abierta por el Sindicato de los Mineros a partir de la muerte de 65 obreros en una mina del norte del país, o en el hecho de que parte importante de la

Desde otra perspectiva, es cierto también que en este proceso de transición a la democracia, la alternancia en el poder continúa ocurriendo en varios estados del país bajo distintas modalidades, de manera tal que el México del partido único es ya cosa del pasado. Hoy muchos estados están gobernados por expresiones políticas diferentes. Esta situación se refleja también en el Congreso de la Unión, en donde dada la polarización actual, la diversidad de posiciones, si bien es expresión de pluralidad, también obstaculiza la generación de acuerdos en torno a temas centrales para el desarrollo del país.

En contraste, la fuerte competencia política que caracteriza el momento actual mexicano ha dado lugar a fenómenos nuevos, como por ejemplo, la generación de condiciones más favorables para la participación ciudadana en algunos estados del país, como expresión de la búsqueda de nuevas formas de hacer gobierno.

Sin embargo, es claro que no basta la voluntad política de los gobiernos locales para que surjan y se consoliden procesos de efectiva participación ciudadana que realmente modifiquen las estructuras e instituciones que el modelo del partido único generó por tantos años. Ha sido necesaria la creación de nuevos mecanismos e instrumentos, legitimados por la sociedad y orientados a la construcción de una nueva cultura democrática. En este marco se ensayan actualmente múltiples experiencias a lo largo y ancho del país, que son expresión de la búsqueda de una gobernanza<sup>2</sup> democrática que atienda realmente las demandas y propuestas de los múltiples sectores de la ciudadanía.

En 1997 se llevó a cabo por primera vez en la Ciudad de México, un proceso electoral para elegir al Jefe de Gobierno. Anteriormente este cargo, era designado por el Presidente en turno. Una de las ciudades más pobladas del mundo iniciaba así una nueva etapa en el proceso de democratización del país. Hay que señalar que desde entonces la Ciudad de México está gobernada por el partido más importante de la izquierda mexicana.

En esta coyuntura y con el apoyo de la Agencia Holandesa de Cooperación Internacional para el Desarrollo, NOVIB (actualmente Oxfam Holanda), promovimos una iniciativa en el Distrito Federal que buscaba fortalecer la participación ciudadana y, en general, el

---

población mexicana simplemente no reconoce al presidente electo y apoya al autonombrado presidente legítimo.

<sup>2</sup> No existe en español una traducción literal del término inglés “*governance*” o del francés “*gouvernance*”. Frecuentemente se les traduce como “governabilidad” para referirse a la capacidad de liderazgo político y de legitimidad para gobernar o para implementar medidas de gobierno. Sin embargo retomo aquí el concepto de “governanza” desde la perspectiva de Luis F. Aguilar, que se sustenta en el hecho de que la mayor parte de los problemas del desarrollo y bienestar de la sociedad pueden tener solución sólo a condición de que se pongan en juego más actores que el gobierno, más acciones que las que los gobiernos pueden llevar a cabo y más recursos de los que el gobierno posee. En este sentido, Aguilar define la gobernanza como el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.” (AGUILAR, Luis, “La eficacia directiva de los gobiernos”, en Revista Bimestral Accedemos, México, enero 2006.) Este concepto pretende dar cuenta de nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos y múltiples niveles que se observan tanto en el plano local como nacional e internacional.

proceso de democratización en la ciudad. Iniciamos así un diálogo entre el Jefe de Gobierno y NOVIB a fin de concretar una propuesta de acción conjunta. Esta propuesta se convirtió en lo que posteriormente llamamos el “Programa de Coinversión Social”, y que consistió en la inversión paritaria (un dólar del gobierno por un dólar de la cooperación internacional) en proyectos de desarrollo social impulsados por organizaciones de la sociedad civil. El Programa se institucionalizó como una política de gobierno y actualmente opera financiando cada año proyectos de cerca de 300 organizaciones civiles y sociales de la Ciudad de México. Las lecciones aprendidas en esta experiencia son el antecedente inmediato de lo que posteriormente desarrollaríamos en Chiapas.

## **b) Chiapas, el contexto social y económico local**

Chiapas tiene una extensión territorial de 75,634 km que representa el 3.8% de la superficie total de México. Ahí se concentra el 30% del agua superficial del país, lo que da origen a diez cuencas hidrológicas. En Chiapas se produce el 54% del total de la energía eléctrica de la República Mexicana. Además, cuenta con 37 áreas naturales protegidas, entre las que destacan las reservas de la biosfera por ser patrimonio de la humanidad.

Un poco más de cuatro millones de personas viven en Chiapas, de las cuales 50.9% son mujeres y 49.1% son hombres. Es la octava entidad más habitada del país. Aproximadamente la mitad de la población tiene menos de 20 años de edad. Más de un millón de chiapanecos son indígenas, agrupados en nueve etnias que se manifiestan en una diversidad de patrones religiosos, culturales y formas de gobierno. Cinco lenguas concentran al 97.4 % de la población hablante.<sup>3</sup> El 25% de la población indígena no habla español.

Chiapas se caracteriza por una atomizada dispersión rural y una importante concentración urbana. 54 de cada cien chiapanecos viven en 19,309 localidades menores de 2,500 habitantes, mientras que 28 de cada cien viven en las únicas 17 localidades mayores de quince mil habitantes.

En Chiapas se producen alrededor de 451 mil toneladas de café, generando divisas cercanas a 122 millones de dólares anuales, cifra que constituye el 35% de la producción nacional. Es el primer productor y exportador mundial de café orgánico.

### **En el ámbito económico: una política de libre comercio que privilegia al sector privado.**

La agricultura, que es la base económica para importantes sectores sociales en Chiapas enfrenta una crisis que afecta de manera directa la economía campesina. Lo anterior responde, entre otras cosas, a la competencia desleal que ha representado para los agricultores mexicanos el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

---

<sup>3</sup> Tzeltal con 363 mil personas (37.9%), Tzotzil 321 mil (33.5%), Chol con 162 mil (16.9%), Zoque con 44 mil (4.6%) y Tojolobal con 43 mil personas (4.5%).

Paralelamente, la caída del precio internacional del café impacta, de manera directa desde hace diez años, a los pequeños productores y genera el abandono de importantes superficies dedicadas a este cultivo. Las políticas de desarrollo agrícola tienden a favorecer a las grandes empresas privadas, nacionales y transnacionales. Los acaparadores continúan mermando la economía de los pequeños productores al extraer los escasos excedentes económicos a través de la intermediación.

### **Pobreza y marginación de amplios sectores de la población.**

Chiapas sigue ocupando el primer lugar en los índices de marginación y pobreza a nivel nacional. Sólo el 20% de la población tiene acceso a los servicios de salud, mientras que el nivel nacional es del 46.9%. El 68% de la población tiene acceso a agua en su vivienda y el 87% dispone de luz eléctrica. En educación, sólo el 20% de la población de 15 años y más cuenta con educación media y superior, mientras que el nivel nacional es del 32.1%.<sup>4</sup>

Las mujeres indígenas son quienes sufren más las consecuencias de esta pobreza. Son quienes menos acceso tienen a la educación, quienes obtienen menores ingresos por sus actividades productivas y quienes ocupan los índices más altos de morbilidad y mortalidad. La situación de desigualdad y pobreza tiene causas estructurales que no están siendo abordadas por las políticas de gobierno. Existen programas asistenciales y focalizados de “combate a la pobreza” que, en el mejor de los casos sirven como paliativos, pero no resuelven estructuralmente la situación.

### **Crecimiento de la migración**

La situación de pobreza en Chiapas y la falta de empleo han traído como consecuencia un fenómeno creciente de migración. Miles de campesinos han salido en busca de trabajo a los estados del norte de la República y, cada vez en mayor cantidad, a los Estados Unidos, con la consiguiente separación de las familias y la feminización e infantilización del trabajo campesino. La ubicación de Chiapas como paso obligado de personas indocumentadas centroamericanas hacia Estados Unidos y el tráfico de drogas han propiciado la inseguridad y la violencia, cuyas víctimas más frecuentes son las mujeres y los migrantes. Chiapas está entre los cinco primeros lugares a nivel nacional en feminicidios.

### **El contexto político**

En el año 2000, por primera vez después de muchos años en Chiapas, se eligió de manera democrática un gobernador que fue resultado de la alianza de todos los partidos políticos del estado, menos del Partido Revolucionario Institucional, PRI. La nueva administración representó entonces la posibilidad de una nueva forma de hacer gobierno que, en contraste con las anteriores, planteó explícitamente su voluntad política para abrir espacios a la participación social y crear condiciones para la democracia y la paz.

---

<sup>4</sup> Información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, Censo de Población y Vivienda del 2005.

En 1994 Chiapas fue escenario de uno de los levantamientos indígenas más importantes y creativos de los últimos años en México. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional colocó el asunto indígena en la agenda política del país. Sin embargo, la lucha zapatista por el reconocimiento legal de la autonomía indígena fracasó en el 2001 con la expedición de una Ley que no consideró ni la autonomía ni el reconocimiento de los Pueblos Indios como sujetos de derecho. Ante esta situación el EZLN decidió construir la autonomía por la vía de los hechos, como expresión de resistencia, a través de los llamados Municipios Autónomos y las Juntas de Buen Gobierno. Esta decisión trasladó el conflicto del ámbito federal al local, profundizando la división comunitaria.

El movimiento zapatista constituye una importante fuerza política en Chiapas y en México. En la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, el EZLN ratifica su lucha contra las causas estructurales que dieron origen al conflicto, reitera su estrategia de construcción de experiencias de gobiernos locales autónomos, así como su opción de seguir apostando a la vía política, sin renunciar a las armas como medida defensiva. Especialmente dura ha sido la crítica del EZLN al sistema político electoral, planteando como alternativa la movilización social en favor de una nueva constituyente. En ese documento los zapatistas plantean la necesidad de fortalecer los vínculos con la sociedad civil, haciendo un amplio llamado a movilizarse para organizar, en pleno proceso electoral, lo que ellos denominaron “la otra campaña” sobre la base de una relación más horizontal e incluyente que en los primeros años del levantamiento zapatista. La posición del gobierno de la alternancia ante el EZLN evitó la confrontación con los municipios autónomos, contribuyendo a disminuir el nivel de tensión y violencia en las zonas de conflicto.

En el 2006 el gobierno de la alternancia concluye su período sin haber logrado cumplir con todas las expectativas generadas. La falta de credibilidad en los partidos políticos se incrementa, así como un claro distanciamiento entre la clase política y una ciudadanía desgastada y con demandas sociales cada vez más desesperadas.

### **Espacios para la participación social**

Uno de los saldos más positivos que dejó la alternancia en el poder, tanto a nivel nacional como en Chiapas, fue que acabó con la imagen de un único partido de estado. Hoy la sociedad en general es más crítica y ha sabido movilizarse para defender sus intereses. Se han abierto espacios para la participación social y ciudadana, que no se limitan sólo a la participación electoral. En varios municipios del estado se han dado experiencias de planeación participativa y la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información abre posibilidades al monitoreo ciudadano del quehacer gubernamental. Esto era impensable en México hace apenas unos años. Un reto principal para las organizaciones de la sociedad civil es que estas prácticas participativas, que constituyen pequeñas conquistas democráticas, se mantengan abiertas en el próximo sexenio y que no se reduzcan a espacios formales para la simple validación de las políticas gubernamentales.

### **c) Las problemáticas a las que responde el “Programa Participación Social Chiapas.”**

En este contexto, y tomando como antecedente la experiencia desarrollada en la Ciudad de México, surge la iniciativa de desarrollar un Programa, inicialmente llamado de “Coinversión para el Desarrollo Sustentable en Chiapas”, con el propósito de lograr cambios en el ámbito de tres problemáticas específicas:

1. Una relación entre gobierno y sociedad civil marcada tradicionalmente por vínculos clientelares y corporativistas y por prácticas represivas y autoritarias. Ante ello el Programa se propuso:
  - Lograr un mayor reconocimiento y aprendizaje de parte del gobierno sobre qué son las organizaciones sociales y civiles y cómo éstas pueden contribuir al diseño de políticas y prácticas de interés público.
  - Fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, así como su capacidad de monitoreo social de las mismas (mayor rendición de cuentas y transparencia).
  - Sentar las bases para una relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, fincada en el respeto y la autonomía, como base para la construcción de otros niveles de confianza.
  
2. Una situación de conflicto no resuelto y la necesidad de políticas públicas ante la desigualdad, la inequidad y exclusión social a fin de contribuir a la solución de las causas estructurales del conflicto. Ante ello el Programa se propuso:
  - Pasar de una visión de desarrollo de corto plazo, electoral y asistencial a una visión más estratégica y dirigida a las causas y no a los síntomas de la pobreza y desigualdad social.
  - Pasar de una visión de proyectos a una visión de procesos a fin de tener incidencia en la política pública en distintos niveles (intersectorial y sectorial) propiciando espacios de interlocución y aprendizaje para el desarrollo.
  - Lograr el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, desde el nivel comunitario hasta las instancias de representación e intermediación a fin de potenciar sus capacidades para entablar una relación con el Estado (y otros actores) a partir de sus propios intereses, planes y proyectos de desarrollo, democracia y justicia social.
  - Visibilizar las desigualdades y la discriminación de género y etnia como parte de la problemática del desarrollo a fin de generar condiciones para la transformación de estas desigualdades.
  
3. La necesidad de las organizaciones de la sociedad civil de acceder y movilizar recursos públicos como una prerrogativa de aquéllas que realizan actividades de interés público a través de proyectos de desarrollo social en el ámbito de la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Dada la existencia de amplios recursos en el país, pero mal distribuidos, el Programa se propuso:

- Contribuir a la innovación y exploración de mecanismos y métodos de movilización de recursos que, respetando la autonomía de los distintos actores, potenciaran las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil como actoras de interés público.
- Construir mecanismos, instrumentos y una normatividad que permitiera el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a recursos públicos bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas.

### 3. LOS ACTORES IMPLICADOS

La idea de “coinvertión” a que nos referimos aquí se refiere a un esquema de relación y corresponsabilidad entre tres actores: gobierno estatal, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional.

Esta relación se fincó en la identificación de cuatro propósitos comunes: avanzar en el **fortalecimiento de la organización democrática** y del tejido social; potenciar la **incidencia y la participación social** en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas; **instituir un modelo de relación** entre gobierno y sociedad basado en la confianza, transparencia y mutuo reconocimiento y ensayar **modelos de intervención social** con claros impactos de transformación en áreas específicas del desarrollo sustentable, del combate a la pobreza y la generación de empleo.

Desde esta perspectiva, la noción de coinversión no se reduce a un mero instrumento de financiamiento o canalización de recursos, sino que es sobre todo, la configuración de un campo de relaciones entre actores diversos, capaz de potenciar tales recursos y construir un esquema que favorezca el establecimiento de nuevas prácticas de relación horizontal entre los participantes. Este conjunto de relaciones es lo que denominamos el *campo de coinversión*. Se trata básicamente de “poner en juego” la naturaleza misma de cada actor y sus dinámicas de funcionamiento, en el marco de la definición conjunta de una agenda de diálogo y negociación sobre temas de prioridad común, a fin de orientar sus acciones hacia la auto-institución de formas de relación bajo nuevas reglas del juego.

#### Los supuestos básicos.

La coinversión supone la participación de actores que comparten algunas convicciones básicas en cuanto a democracia y desarrollo. En primer lugar, que la **democracia** se nutre fundamentalmente de la participación y organización viva y directa (auto-organización) de los sectores sociales en condiciones de desventaja relativa; que la equidad de géneros es parte constitutiva (y no accesorio) de una verdadera democracia; que el desarrollo no puede entonces “dictarse” o normarse “desde arriba”, sino que tiene que construirse con y desde los sujetos sociales implicados.

En este sentido, el esquema de coinversión apuesta esencialmente a la construcción de un Estado de derecho, en el cual las organizaciones de la sociedad civil, desde su autonomía,



juegan un papel activo y propositivo pero de ninguna manera suplen la responsabilidad ni las acciones que le corresponden al gobierno en materia de desarrollo.

Otra premisa fundamental es concebir al **desarrollo** desde un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales e indígenas. Desde esta perspectiva, los “problemas de pobreza” no se resuelven única, ni fundamentalmente, por el monto de recursos invertidos, ni por la “pertinencia técnica” de las inversiones. De ahí que la propuesta de la coinversión conjuga dos estrategias: por un lado, el diseño de políticas públicas de largo aliento enfocadas a la redistribución de la riqueza y al ejercicio de los derechos y, por el otro, el fortalecimiento de las capacidades de núcleos sociales específicos para (auto) organizarse democrática y funcionalmente en la definición de sus prioridades y en el manejo y gestión de sus recursos.

Uno de los criterios básicos para la asignación de recursos de coinversión es entonces de orden cualitativo: se parte de la valoración del potencial y de las capacidades de auto-organización de los diversos grupos sociales de la comunidad, para constituirse como interlocutores válidos del Estado e incidir activamente en la propuesta de solución de sus problemáticas.

### **Organizaciones de la Sociedad Civil**

Se trata de organizaciones sociales y civiles<sup>5</sup> que formulan y proponen proyectos de desarrollo social e incidencia en política pública para ser financiados desde el Programa. Estas organizaciones son las actoras clave y su participación ha sido central no sólo como responsables de los proyectos, sino especialmente en el diseño del propio Programa de Participación Social. A continuación enuncio muy brevemente los proyectos de las nueve organizaciones fundadoras del Programa.

- Alianza Cívica Chiapas, A.C. Proyecto: “*Fomento de la corresponsabilidad en el ámbito municipal*”. Propiciar y fortalecer procesos de diálogo entre los vecinos y el gobierno municipal para el desarrollo de mejores condiciones de vida, con base en el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, a través de acciones de capacitación de servidores públicos y ciudadanía en aspectos de planificación participativa.

---

<sup>5</sup> Por *organización civil* entenderé, en los términos en que la define Manuel Canto: “la organización libre, en este sentido voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realiza acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretende influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica.” (Canto Chac Manuel, “Las organizaciones civiles en la transición”, en Álvarez, Lucía (coordinadora), Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil, La Sociedad Civil ante la Transición Democrática, Plaza y Valdés Editores, México, 2002). Por *organización social* me referiré a organizaciones provenientes de los movimientos campesino, urbano, sindical que colocan como prioridad la reivindicación de sus derechos como sector, esgrimen demandas y servicios específicos en beneficio de sus agremiados, pero que a la vez, entienden su lucha como parte de la defensa de derechos ciudadanos más amplios.

- Centro de Capacitación en Ecología y Salud/Capacitación, Asesoría, Medio Ambiente y defensoría del Derecho a la Salud, A.C., Camadds, con el Proyecto “*Sistema regional de capacitación, gestión y vigilancia ciudadana en salud en la región fronteriza del Municipio de Las Margaritas*”. El proyecto tiene como objetivo la formación de promotores (as) de salud y parteras comunitarias para la atención directa de la población, la defensa de su derecho a la salud y la realización de diagnósticos comunitarios y regionales. Promueve además los derechos sexuales y reproductivos con jóvenes a través de acciones de formación en escuelas y talleres comunitarios. Ha logrado el reconocimiento y certificación de los y las promotoras por parte de las autoridades de Salud en el Municipio y la inserción de sus redes de promotores y promotoras en los Comités Municipales y Regionales de Salud favoreciendo con ello el fortalecimiento de tejido social y la no discriminación.
- Centro de derechos Indígenas A.C., CEDIAC., con el proyecto “*Proceso organizativo regional de productores orgánicos y sus familias*”. Este proyecto se propone defender los derechos integrales de los pueblos indios en Chiapas, fortalecer el uso y manejo técnico de los agroecosistemas y propiciar el fortalecimiento organizativo de la Sociedad de Producción Rural Ts’umbal Xitalha’.
- Grupo de Mujeres de San Cristóbal, Colem, A.C., con el proyecto: “*Comunicación y Políticas Públicas*”. Contribuir a la transformación de la condición de género y social de las mujeres a través de espacios de comunicación e incidencia en la opinión pública, así como dar seguimiento a los casos paradigmáticos de violencia doméstica, violencia sexual y derechos sexuales y reproductivos y monitorear la aplicación de las leyes modificadas en estos casos, en las diversas instancias de procuración y administración de justicia.
- Coordinadora de Pequeños Productores de Café de Chiapas, Coopcafé, A.C., con el Proyecto “*Desarrollo Sustentable en Regiones Cafetaleras de Chiapas*”. La Coopcafé agrupa alrededor de 41 organizaciones de pequeños productores (el 10% de los productores de café en Chiapas). El proyecto promueve la producción orgánica, la capacitación técnica en el proceso de conversión productiva, la seguridad alimentaria por la vía de la diversificación productiva en huertos demostrativos, granjas y tiendas de abasto comunitario. De igual forma el proyecto se propone la formación de micro-bancos de crédito y ahorro campesino en el marco de la economía solidaria. La Coopcafé ha elaborado propuestas de política pública a nivel estatal y nacional relacionadas con el sector.
- Organización Estatal de Pequeños Productores Agropecuarios A.C, Oreppa, con el proyecto “*Fortalecimiento institucional de la propuesta organizativa y comercial de los pequeños y medianos productores de maíz en el estado de Chiapas*”. La Oreppa aglutina a una amplia red de organizaciones campesinas con presencia en todo el estado. El proyecto se propone fortalecer los procesos de acopio y comercialización de los productores de maíz, buscando incidir en el establecimiento del precio y en las políticas dirigidas al sector, así como, dar valor agregado al producto por la vía de la implementación de plantas nixtamalizadoras y una red de tortillerías a cargo de los

productores. Se propone así coadyuvar en la construcción de una nueva política maicera integral desde la perspectiva de las organizaciones campesinas autónomas, sobre la base de la revalorización de la agricultura campesina, la seguridad alimentaria y la construcción de un mercado justo, incluyente y socialmente responsable en el Estado de Chiapas.

- Foro para el desarrollo Sustentable, A.C., con el proyecto “*El financiamiento para grupos de mujeres y el aprovechamiento de recursos naturales en Zinacantán*”. El proyecto apunta a promover el aprovechamiento de recursos agroforestales con tecnología apropiada, proveer servicios financieros para grupos de artesanas por la vía de un esquema de ahorro y crédito para el traslado y fortalecer la participación de las mujeres indígenas organizadas como actoras y promotoras del desarrollo justo y sustentable en Zinacantán, promoviendo prácticas económicas, políticas y ambientales que contribuyan al empoderamiento de las mujeres.
- Sna Jtz’Ibajom, Cultura de los Indios Mayas, A.C, con el proyecto “*Reivindicación, preservación y desarrollo de la Cultura Maya Tzeltal-Tzotzil de los Altos de Chiapas.*” El proyecto se centra en el rescate de la cultura tzotzil-tzeltal a través de una escuela de lecto-escritura en ambas lenguas, la realización de actividades culturales como teatro, video, fotografía y la publicación de literatura indígena. Es dirigido por escritores indígenas.
- Red de Comunicadores Indígenas Boca de Polen, en la que participan 8 organizaciones indígenas de las regiones de Altos, Selva, Sierra, Zona Fronteriza y Zona Norte. El proyecto comunicadores indígenas consiste en generar, potenciar y poner en coordinación los esfuerzos que en el área de la comunicación popular realizan diversas organizaciones sociales en Chiapas. El proyecto se propone desarrpññar una red de comunicadores indígenas capaz de brindar materiales informativos pertinentes para la acción comunitaria y promueve el uso social de diferentes medios de comunicación para influir en la opinión pública.

### **Gobierno del estado de Chiapas**

El Gobierno del estado participa en el Programa a través de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Desarrollo Social. A través de la Subdirección de Organización Social, esta Secretaría ha sido la interlocutora central del Programa y la responsable de canalizar los recursos del gobierno a las organizaciones.
- Secretaría de Pueblos Indios, quien jugó un papel importante como consejera, sobre todo al inicio del Programa.
- Secretaría de Planeación y Finanzas, responsable de la designación del presupuesto.
- Coordinación de Cooperación Internacional del Estado. Hay que señalar que Chiapas es el único estado en el país que cuenta con una Coordinación de Cooperación Internacional. Esta instancia apoyó con asesoría al programa sobre otras fuentes internacionales de financiamiento.

Finalmente, es importante señalar que el Gobernador ha participado también de manera directa y muy activa en los espacios de diálogo tripartito. Esto ha facilitado enormemente muchos de los procesos generados por el Programa.

### **Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

Inicialmente fue Novib quien, después de la experiencia desarrollada en la Ciudad de México, decidió apoyar al Programa. Además, en un primer momento, logró la participación de Oxfam Australia, Oxfam América y Oxfam Gran Bretaña. En la actualidad las doce Oxfams existentes en el mundo se han articulado en una federación llamada Oxfam Internacional, que continúa financiando el Programa en Chiapas. Asimismo, la Fundación Ford financió la experiencia, sobre todo en los primeros tres años. Hay que señalar que hasta el momento el Programa ha sido financiado por Agencias de la Cooperación no gubernamental.

### **Instancia facilitadora del proceso**

El esquema de coinversión implica la participación de una instancia civil autónoma y profesional (es decir, no es gobierno, no es cooperación internacional ni es una organización proponente de proyectos) que medie la intervención de los actores sustantivos y cuente con la confianza de los tres picos del triángulo de coinversión. Su función primordial es facilitar los espacios de intercambio y diálogo entre los actores, dar seguimiento y continuidad a la agenda conjunta y a los acuerdos que van tomando, garantizar los servicios orientados al fortalecimiento del esquema y de sus integrantes, realizar las gestiones necesarias para la consecución de fondos y sistematizar y documentar la experiencia. Es una instancia contratada por los tres actores y por tanto les rinde cuenta a todos. Esta instancia es una asociación denominada Puentes Sociales Sur, A.C.

### **El dispositivo de intervención de los actores**

Por dispositivo de intervención nos referimos al conjunto de condiciones, tiempos y espacios necesarios que posibilitan la acción de los distintos actores implicados en una iniciativa común. A continuación se exponen los componentes fundamentales del dispositivo:

- **Voluntad política** de los tres actores sustantivos del Programa en función de los propósitos comunes arriba enunciados.
- **Inversión tripartita** para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo social de combate a la pobreza y desigualdad. El Gobierno estatal y la Cooperación Internacional aportan recursos económicos para la realización de los proyectos (inicialmente fue de manera paritaria) y las organizaciones de la sociedad civil aportan su infraestructura, equipos, tecnologías, arraigo y vínculos con las

comunidades, experiencia de trabajo en la construcción de modelos de intervención social, entre otros recursos.

- Creación de **espacios de encuentro y diálogo sistemático** entre los actores. Estos espacios han sido de diversa naturaleza. Uno de los espacios primordiales consiste en las llamadas “reuniones tripartitas” que se realizan en función de las necesidades del propio programa sobre la base de una agenda común y aprovechando la presencia en México de los representantes de la Cooperación Internacional. Por su parte, las organizaciones han creado sus propios espacios de reunión y acuerdos dando lugar al surgimiento y fortalecimiento de una red funcional de información e interlocución, a la generación de espacios de capacitación y de mutuo aprendizaje. De igual forma, hay espacios de diálogo bilateral. Es claro que el diálogo constante entre los actores, abre caminos para trasladar las problemáticas específicas en que trabaja cada organización, a la construcción de temas de amplio interés público, generando condiciones para contribuir en el diseño, formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
- Participación de la **instancia facilitadora** del proceso. La importancia de esta instancia como parte del dispositivo de intervención radica en que, desde su relativa exterioridad, tiene la posibilidad de facilitar la concertación por la vía de la constante “triangulación” entre los actores sustantivos. Este proceso no es sencillo ya que cada actor tiene sus propios intereses, dinámicas y ritmos de trabajo. La posibilidad de garantizar que toda la información de los procesos generados llegue de manera simultánea a todos los actores es una tarea central para la viabilidad de esta iniciativa y para la construcción de confianza.

Dado el contexto en Chiapas, es fundamental que la asignación de los recursos públicos a las organizaciones civiles y sociales no suponga cooptación o subordinación alguna a las políticas de gobierno o a las definiciones unilaterales de la cooperación internacional a fin de no coartar la autonomía ni la libertad de acción de los núcleos sociales. Velar por ello es parte importante de las funciones de la instancia facilitadora.

#### **4. PRINCIPALES REALIZACIONES Y ACTIVIDADES**

Podríamos decir que las principales realizaciones de esta experiencia se dividen en dos categorías. Las que corresponden a los procesos desencadenados por cada uno de los proyectos financiados y las que corresponden al proceso de institucionalización del Programa Participación Social Chiapas.

##### **Los proyectos**

No es posible describir en este ensayo el cúmulo de logros y realizaciones que cada una de las organizaciones participantes han alcanzado a lo largo de prácticamente seis años de

operación. Sin embargo vale la pena destacar algunos resultados generales del tipo de actividad que realizan.

El primero de ellos se refiere al interés común de construir, con base en prácticas específicas sobre los diversos temas que abordan y desde una delimitación territorial, modelos de intervención social que son susceptibles de ser replicados y de traducirse en propuestas de políticas específicas. Es el caso del modelo de atención a mujeres en situación de violencia sexual y la consecuente iniciativa de Ley promovida por el Colectivo de Mujeres de San Cristóbal; el caso de los y las promotoras de salud formadas por Camadds, cuya certificación por autoridades sanitarias les ha permitido incidir en políticas de salud comunitaria a través de su inserción en los Comités Municipales y Regionales de Salud, así como formar a trabajadores de la salud en cuanto a la importancia de conocer la perspectiva indígena en la materia.

De igual forma los pequeños productores de maíz han logrado incidir en la fijación del precio, tanto a nivel local como nacional gracias a su pertenencia a una red nacional de pequeños productores de maíz. Los cafetaleros han logrado incrementar la producción de café orgánico para la exportación a través del mercado justo, han consolidado tres micro-bancos campesinos fortaleciendo las capacidades comerciales y financieras de las organizaciones cafetaleras, han incrementado la diversificación productiva y la seguridad alimentaria a través de un modelo de organización de la mujer campesina.

En el 2004 la organización Sna Jtz'ibajom obtuvo el Premio Nacional en Artes y Tradiciones Populares y, a través de un largo proceso de concertación con el Gobierno Federal y Estatal, trabajando en la creación del Instituto de Ciencias y Artes Mayas para permitirá abrir oportunidades a los jóvenes indígenas que deseen profundizar sus estudios de primaria, secundaria y preparatoria, emprendiendo estudios avanzados, acciones de docencia, investigación y desarrollo en diversos campos del conocimiento y las artes tradicionales.

Los proyectos han avanzado en la incorporación del enfoque de equidad de géneros como un eje transversal de sus proyectos, aunque en la práctica es necesario trabajar mucho más en este sentido.

La interacción y concertación entre organizaciones que antes de su participación en el Programa escasamente se conocían ha sido otro de los logros sustantivos del Programa. Se ha creado un referente común en cuanto a su papel y función social como organizaciones de la sociedad civil y con base en ello han organizado foros públicos sobre participación social en los que dan cuenta de sus proyectos y posicionan públicamente al Programa.

### **La institucionalización del Programa.**

Paralelamente al desarrollo de los proyectos, una de las intenciones iniciales del Programa consistió en crear una nueva forma de relación entre los actores. Esto implicó, en primer lugar, la construcción conjunta de acuerdos sobre las definiciones estratégicas

del Programa, es decir, su filosofía, sus valores, objetivos, líneas de acción y los criterios de selección de los proyectos a ser financiados. De igual forma, fue necesario diseñar un marco jurídico que estableciera las “reglas del juego” que normaran la relación tripartita, así como los mecanismos, procedimientos e instrumentos necesarios para lograrlo. Una evaluación externa llevada a cabo en el 2004 ayudó sustancialmente a trazar la ruta para avanzar hacia la institucionalización del Programa.

Este proceso se llevó a cabo por la vía de múltiples espacios de encuentro y diálogo, así como talleres entre los tres actores en los cuales iban definiendo un plan de trabajo común, dirigido a lo que dio en llamarse la “construcción del modelo”. Hay que señalar que las organizaciones civiles y sociales jugaron un papel determinante en la elaboración de las definiciones estratégicas del Programa mientras que, en paralelo, ponían en marcha sus respectivos proyectos. Se integraron muy diversas comisiones de trabajo con la participación de los tres actores, avocadas a elaborar propuestas sobre todos los aspectos requeridos para la construcción de una institucionalidad adecuada. Por ejemplo, en cuanto al sustento jurídico del Programa, fue necesario explorar la normatividad existente en el gobierno en cuanto al otorgamiento de financiamiento a proyectos de organizaciones sin fines de lucro, en cuanto a la posibilidad de establecer cierto tipo de convenios con la Cooperación Internacional, entre muchos otros aspectos de orden administrativo. La Cooperación Internacional, a su vez, debió validar la normatividad que se fue construyendo conjuntamente y hacer los ajustes necesarios en sus políticas de cooperación. Las organizaciones civiles y sociales exigían a su vez espacios de participación efectiva. No fue un proceso fácil, pues en la mayoría de los casos fue necesaria la negociación entre los actores para la construcción de consensos.

En efecto, el Programa no tenía precedente en Chiapas y requirió del diseño de una institucionalidad adecuada y congruente con su filosofía y de un marco jurídico que le permitiera continuidad y proyección a futuro sobre la base del desarrollo de capacidades locales. De ahí que el diseño del modelo se constituyó como uno de los objetivos estratégicos del propio Programa<sup>6</sup>.

El proceso de institucionalización concentró la atención de la acción colectiva durante mucho tiempo, soslayando en ocasiones la intencionalidad política del Programa. En el 2005 una consultoría externa contratada para asesorar la ruta de institucionalización coadyuvó a reorientar nuevamente el trabajo hacia el tema de la participación social, la incidencia en política pública y la construcción de espacios de diálogo político entre los

---

<sup>6</sup> Son cuatro los objetivos estratégicos del Programa: 1) Contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población menos favorecida y en particular de los pueblos indígenas de Chiapas, desde la perspectiva del ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, a través de acciones que fortalezcan la autonomía de los pueblos y comunidades y el tejido social comunitario; 2) Contribuir al establecimiento de un nuevo tipo de relación entre organizaciones sociales y civiles con el Estado en sus diferentes niveles, fincada en la corresponsabilidad, el derecho al acceso a recursos públicos, el mutuo respeto y reconocimiento, para fomentar la participación social en el diseño, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; 3) Contribuir a la transformación de las relaciones de poder con el objeto de que mujeres y hombres participen como iguales en la sociedad, de forma que tengan vidas plenas y satisfactorias, procurando la participación de las mujeres sobre la toma de decisiones, beneficios y recursos y 4) Institucionalizar el modelo de Coinversión a través de un marco estratégico y jurídico, instrumentos financieros y reglas de operación propias que permitan el funcionamiento del Programa en el corto, mediano y largo plazos, respetando sus principios y objetivos.

actores. Una decisión clave en ese momento fue el cambio de nombre del Programa que inicialmente era “Coinversión para el Desarrollo Sustentable en Chiapas” y que, a partir de entonces, se llamó “Participación Social Chiapas” a fin de enfatizar la intencionalidad primordial de esta experiencia.

De igual forma, uno de los resultados no esperados en este proceso fue la elaboración, por parte de las organizaciones de la sociedad civil participantes en el Programa, de una iniciativa de Ley de Desarrollo Social que no existía en Chiapas. La Ley da sustento jurídico al Programa y actualmente se encuentra en el Congreso del Estado para su análisis y aprobación.

En el 2006 se concluyó el proceso de institucionalización del Programa por medio de un Decreto del Gobernador en el que se constituyó una estructura organizativa enfocada a garantizar la continuidad del Programa, la participación paritaria de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones, la creación de un fideicomiso como instrumento para la canalización de recursos, y la formalización de los espacios de diálogo tripartita y de las organizaciones de la sociedad civil.



La *Asamblea de Organizaciones Sociales y Civiles* que participan en el Programa es la responsable de velar por el cumplimiento de los objetivos estratégicos del mismo y de promover procesos e iniciativas encaminadas a la defensa y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales e indígenas. Tiene asimismo la responsabilidad de convocar a la “*Mesa de Incidencia*”, que es un espacio de participación amplia de organizaciones sociales y civiles chiapanecas, orientado a la generación de propuestas de políticas públicas en diversos temas prioritarios para las



organizaciones, así como al seguimiento y evaluación de su puesta en marcha. Asimismo la Mesa de Incidencia opera sobre la base de una Agenda Social en la que se establecen las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil en sus diversos campos de intervención. La Mesa de Incidencia se propone constituir un “Observatorio Ciudadano” orientado a la vigilancia y evaluación de políticas públicas. La Asamblea de Organizaciones cuenta con una Coordinación Operativa para dar seguimiento a sus acuerdos y designa las comisiones temáticas que considere necesarias para cumplir con su plan de acción.

El *Consejo de la Cooperación Internacional* está constituido por las Agencias y Organismos Internacionales que actualmente co-financian el Programa. La idea es sumar a más organismos y ampliar los montos de inversión en esta iniciativa. Dado el contexto en Chiapas, hay que señalar que el papel de la Cooperación Internacional en el Programa ha sido fundamental, no sólo como financiador, sino como generador de confianza y como contrapeso en los procesos de negociación entre las organizaciones y el gobierno.

En la estructura organizativa se formaliza también la representación del Gobierno a través de cuatro Secretarías, la de Desarrollo Social, la de Desarrollo Rural, la de Pueblos Indios y la de Planeación y Finanzas.

La representación de la Asamblea de Organizaciones, el Consejo de Cooperación Internacional y la representación del Gobierno Estatal integran el *Espacio de Diálogo Político* que se reúne al menos dos veces al año, para abordar temas y problemáticas sociales, políticas, económicas y ambientales de interés común con la finalidad de buscar alternativas conjuntas de solución. El Gobernador y los Secretarios de Estado participan en las sesiones. Este Espacio funciona con base en una agenda construida de común acuerdo por los tres actores y propicia la creación de mecanismos conjuntos de seguimiento y solución a los problemas planteados en este espacio. Los temas y prioridades de la Mesa de Incidencia son materia central en este diálogo político.

Finalmente, el Fideicomiso “*Fondo Participación Social Chiapas*” es un instrumento financiero constituido por el Gobierno del estado, OXFAM internacional y la representación de las organizaciones sociales y civiles participantes en el Programa. Su función es garantizar la administración y el manejo eficiente y transparente de los recursos. Cuenta con un Comité Técnico conformado por tres representantes del Gobierno del estado y tres de las Organizaciones Sociales y Civiles y es el principal órgano de decisión en cuanto a las prioridades y mecanismos de inversión social, así como en todo lo relativo a los proyectos financiados por el Programa. Cuenta con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva.

Cada año se realizará una convocatoria pública a las organizaciones sociales y civiles de Chiapas para la presentación de proyectos. A efecto de dictaminarlos, el Comité Técnico nombrará una Comisión Dictaminadora de Proyectos, constituida por personas con autoridad moral y totalmente ajenas al Programa a fin de que realicen el análisis y dictaminación de los proyectos.

## **5. Evaluación y lecciones aprendidas**

Todavía es temprano para evaluar en qué medida esta iniciativa ha resultado exitosa. Conviene retomar aquí las problemáticas que el Programa pretendía abordar desde el inicio a fin de hacer algunas consideraciones al cabo de seis años de trabajo.

### **Nuevas formas de relación**

Con respecto a la primera problemática, podríamos constatar que, en efecto, esta experiencia muestra que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron posibilidades reales de establecer una relación distinta con las autoridades gubernamentales de la administración 2000-2006. Se rompió con toda forma de relación autoritaria, clientelar o corporativa. Lograron ser reconocidas como actoras de interés público y con gran potencial para proponer políticas públicas desde sus prácticas locales. Ello no quiere decir, de ninguna manera, que su relación con el gobierno haya sido tersa y armónica. Por el contrario, privaron en general diferencias de intereses y prioridades entre ambos actores, particularmente en el ámbito administrativo y de normatividad, lo cual se ha valorado, desde todas las partes, como un componente natural del esquema y al que se hizo frente por la vía de respetar las formas de regulación de la relación acordadas en consenso y privilegiar permanentemente las coincidencias y puntos en común.

En síntesis, los factores que contribuyeron al logro de una nueva forma de relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil fueron:

- Voluntad política de los tres actores para construir conjuntamente el modelo.
- Capacidad de construir acuerdos sobre cuestiones básicas en torno a “qué desarrollo para qué democracia”.
- Mecanismos y procedimientos reconocidos por todos los actores para regular su relación (dispositivo de intervención).
- Participación activa de la instancia facilitadora para convocar a reuniones, elaborar las minutas de acuerdos y darles seguimiento permanente.

### **Políticas públicas ante la desigualdad y exclusión social**

En cuanto a la segunda problemática, relativa a la necesidad de promover políticas públicas ante la desigualdad, inequidad y exclusión social a fin de contribuir a la solución del conflicto, hay que señalar que los logros de programa en este terreno tienen que ver primordialmente con los resultados alcanzados por cada una de las organizaciones en sus distintos campos de intervención. La experimentación de prácticas de intervención social en muy distintos temas durante seis años consecutivos, con un sistema de monitoreo y evaluación riguroso, ha permitido en muchos casos la consolidación de experiencias susceptibles de convertirse en modelos replicables.

El combate a la pobreza pasa por el fortalecimiento de las expresiones de la sociedad civil, por la generación de capacidades de participación social efectiva,

Los logros de las organizaciones han contribuido claramente a mejorar las condiciones de vida de muchas familias en Chiapas, pero no necesariamente se traducen de manera automática en la solución a las causas estructurales del conflicto desencadenado por los zapatistas. Si bien ciertas prácticas han logrado trascender o incidir en algunas políticas, todavía se trata de experiencias modestas que se dan en el ámbito micro-social, y cuyo valor, por ahora, es de carácter demostrativo ya que ponen en evidencia la importancia de los procesos de auto-organización y expresión de los diversos grupos sociales para seguir avanzando en la transformación de la situación de pobreza en que vive la mayoría de la población chiapaneca.

En síntesis, los factores de éxito fueron:

- Proyectos con base territorial.
- Prácticas de intervención social susceptibles de convertirse en modelos replicables y en propuestas de política pública.
- Fortalecimiento de capacidades locales por la vía de procesos participativos.
- Criterios claros para documentar los procesos desencadenados por cada proyecto.
- Un sistema riguroso de planeación, monitoreo y evaluación de proyectos y del Programa en su conjunto.
- Logros concretos en acciones de incidencia en políticas públicas.
- Intercambio de experiencias entre organizaciones y puesta en marcha de iniciativas conjuntas en territorios comunes.
- Asesoría administrativa y contable.

### **Acceso a recursos e institucionalización del Programa**

Finalmente, con respecto a la tercera problemática, relativa a la necesidad de acceso y movilización de recursos públicos como una prerrogativa de las organizaciones de la sociedad civil, el Programa demostró que los impactos logrados por las organizaciones en sus distintos ámbitos de trabajo, fueron posibles gracias, entre otras cosas, al financiamiento recibido y a los mecanismos de acompañamiento, monitoreo y evaluación de los mismos. Del 2001 al 2006 el Programa recibió financiamiento por cerca de 38 millones de pesos, equivalente aproximadamente a 3 millones 500,000 dólares, sin contar lo aportado por las organizaciones. La combinación de recursos públicos con recursos de la cooperación internacional y de las propias organizaciones no sólo multiplicó la inversión de los tres actores, sino que estableció un sentido de responsabilidad compartida con respecto a los proyectos y al Programa en su conjunto.

Entre los factores que contribuyeron al acceso a recursos y la institucionalización del Programa están:

- Una idea compartida de coinversión por parte de los tres actores implicados. Dar valor explícito a los recursos que las organizaciones sociales y civiles invirtieron

en sus proyectos fue un factor fundamental para generar un sentido de equidad en los procesos de toma de decisiones.

- Capacidad de ejecución por parte de las organizaciones.
- Creación del Fideicomiso como una figura jurídica autónoma que garantizara la captación y canalización de recursos.
- Transparencia y rigurosidad en la rendición de cuentas de los proyectos, tanto en términos de sus resultados como en las cuestiones administrativas y financieras.
- La voluntad política de los tres actores para hacer del Programa una política de participación social susceptible de trascender el sexenio.
- Recursos invertidos en el propio proceso de institucionalización.

En enero del 2004 en acuerdo de los tres actores, se llevó a cabo una evaluación externa del Programa a fin de valorar, al cabo de tres años de experiencia piloto, la viabilidad del modelo de relación entre organizaciones sociales y civiles y el Gobierno del estado; evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados; hacer un balance de riesgos y oportunidades de la participación de cada uno de los actores involucrados; valorar la coherencia entre los planteamientos estratégicos y la operación y funcionamiento y analizar la sostenibilidad del Programa en términos políticos, operativos y financieros<sup>7</sup>. Esta evaluación fue realizada por dos expertas y un experto<sup>8</sup> en la materia, quienes entrevistaron no sólo a los tres actores involucrados, sino a los diversos grupos sociales de las comunidades en que las organizaciones trabajan, así como a otros actores no necesariamente implicados en el Programa. Cito a continuación las principales conclusiones que se desprendieron de la evaluación:

- *“El desarrollo del Programa ha estado determinado por el contexto político en Chiapas, que no ha sido el más favorable<sup>9</sup>, sin embargo, existe la necesidad y voluntad de los actores, organizaciones, comunidades, poblaciones en general de buscar alternativas concertadas para darle continuidad.*
- *El Programa de Coinversión fue concebido como un modelo participativo con la inclusión de tres actores fundamentales Gobierno del Estado, Cooperación Internacional y Organizaciones Sociales y Civiles. Es sobre todo en el 2003, que el Programa cobra su verdadera dimensión impulsando la participación activa de las propias organizaciones en la toma de decisiones.*
- *La participación de las organizaciones sociales y civiles en el proceso de construcción del modelo fue valorada por los propios actores como un objetivo político importante, a través del cual, es posible construir una relación distinta*

---

<sup>7</sup> Términos de referencia de la evaluación externa. Noviembre del 2003.

<sup>8</sup> Armando Bartra, director del Instituto Maya, Araceli Burguete, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, CIESAS Sureste y María Cecilia Oviedo, consultora de Xilótl, A.C.

<sup>9</sup> El contexto en el cual se desarrolló esta iniciativa ha sido complejo. El hecho de que previamente no existía una experiencia de esta índole en Chiapas, generó sospechas, particularmente de organizaciones estrechamente vinculadas con los zapatistas, quienes a la fecha, no aceptan nada que provenga del gobierno. Las organizaciones que decidieron participar en la construcción de esta iniciativa que, por lo general tenían una larga trayectoria de lucha social y arraigo comunitario tomaron el riesgo de ser acusadas hasta de “contrainsurgentes”, especialmente al inicio de la experiencia. Poco a poco esta situación se ha revertido, pero sin duda, más allá de los obstáculos propios de los proyectos o de las dificultades derivadas de los diálogos entre actores, esta tensión ha atravesado permanentemente al Programa.

- con el gobierno del estado, basada en la apertura a la sociedad civil del ejercicio de recursos e incidencia en las políticas públicas.*
- *De los objetivos estratégicos formulados por el Programa, la evaluación indicó que en los que más se avanzó fue en la creación de nuevas prácticas de relación gobierno-sociedad civil y en el relativo a contribuir a la reconciliación y a la paz, considerando, también que fue en el de incidencia en política pública, donde se dieron los menores avances en el período evaluado.*
  - *La replicabilidad del modelo y la apuesta política del Programa es posible y necesaria, dado que no existen, en Chiapas, otros espacios y experiencias similares. Esta proyección de la replicabilidad se expresó a distintos niveles; replicabilidad de los valores y metodologías de un enfoque participativo; replicabilidad de una manera distinta de decidir sobre los recursos públicos (que no se reduce a un programa de gobierno que apoya iniciativas de la sociedad civil); y como modelo válido y necesario a otros niveles e instancias de gobierno que fuera más allá de la Secretaría de Desarrollo Social o de la Secretaría de Planeación y Finanzas.*
  - *En términos financieros el Programa de Coinversión representó, hasta entonces, una parte muy pequeña del presupuesto estatal, sin embargo, el valor agregado fue que favoreció acciones innovadoras y proyectos que no eran apoyados desde otras fuentes de recursos y que su principal aporte fue su potencial político y metodológico, en cuanto a que, apuntaba a sentar las bases para una manera diferente de decidir sobre el destino de los recursos públicos, con participación de los actores involucrados y no de manera unilateral.*
  - *Se recomendó redimensionar los objetivos que se trazó inicialmente el Programa en función de los resultados obtenidos y refundar institucionalmente el Programa, ya no como la decisión de un gobierno en turno, sino como la materialización de un derecho y la aplicación de una política de Estado”.*<sup>10</sup>

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación realizada en el 2003 trazaron, sin duda, una nueva etapa para el Programa en la que el principal desafío fue la institucionalización.

## **6. LECCIONES APRENDIDAS**

Transformar las relaciones que existen entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil requiere de cambios estructurales en muchos niveles. Sin duda el ámbito normativo y legislativo es fundamental para lograr impactar los espacios y programas institucionales, desde los cuales sea posible emprender un diálogo con la ciudadanía bajo nuevas reglas del juego. Sin embargo, estos cambios a nivel jurídico e institucional no son, ni deben ser, el punto de partida para impulsar la participación ciudadana y la corresponsabilidad en el ámbito público. Estos cambios requieren de un anclaje en procesos reales de participación social donde se construyan espacios de diálogo, de intercambio, de tensión y confrontación, de construcción de agendas comunes entre los

---

<sup>10</sup> Bartra, Armando, Burguete, Araceli y Oviedo Ma. Cecilia, Informe de la Evaluación y Prospectiva de la Construcción del Modelo de Coinversión en Chiapas. Fase experimental. 2001-2003. Pág.- 37-41.

actores para abordar los asuntos de carácter público, de manera tal que, como resultado de estos procesos vivos de relación y de diálogo, se elaboren propuestas e iniciativas de cambios estructurales que cuenten, desde su diseño inicial, con participación social efectiva. En otras palabras, “estructura mata proceso...” Los cambios estructurales, para que sean legitimados, efectivos, pertinentes, deben ser consecuencia de la participación y no al revés.

Concertar los tiempos e intereses de tres actores tan diferentes y construir un lenguaje y agenda común es un proceso muy complejo que requiere de ciertas garantías explícitas de seguimiento y continuidad en el tiempo, a fin de conservar los espacios de participación de los actores y generar formas de vinculación que vayan más allá de la presión política o la demanda puntual. Por ello las formas de regulación de esta relación entre actores y el respeto al funcionamiento autónomo de cada uno de ellos, debe ser convenido de común acuerdo.

Generar una nueva relación de organizaciones de la sociedad civil y gobierno, enfocada en la participación ciudadana en política pública, trasciende con mucho la pequeña escala en que se mueve el Programa. Por tanto la coinversión no debe “encapsularse” en una instancia de gobierno, ni permanecer “ensimismada” o aislada. Por el contrario, debe construirse como un proceso y sistema abierto al exterior, capaz de establecer alianzas con otros actores de la sociedad y capaz de fomentar estrategias al interior del gobierno que permitan involucrar a otras dependencias de gobierno en el fomento de participación ciudadana en política pública como forma de hacer gobierno.

Para preservar las dinámicas del campo de coinversión fue importante la participación de una instancia civil, autónoma y profesional como parte del dispositivo de funcionamiento de este tipo de experiencias. Su función fue facilitar los espacios y enlaces entre actores y dar seguimiento a las agendas convenidas de común acuerdo. Es una condición necesaria para garantizar la validación de las acciones y los enunciados de cada una de las partes ante el conjunto, en una lógica de construcción de consensos. Parte fundamental de la función de esta instancia civil es la “restitución” de la información generada por parte de todos los actores a todos los actores y de manera simultánea. Ello fue la base de la confianza entre los actores.

En cuanto al financiamiento de una iniciativa como éstas, hay que decir que siempre se corre el riesgo de estar sujetos a los tiempos fiscales y a las dinámicas propias de la cooperación internacional, generando desfases importantes entre la gestión y liberación de recursos para las organizaciones sociales y civiles y las necesidades de los procesos sociales que impulsan las organizaciones. Por ello fue necesario pensar en mecanismos e instrumentos de financiamiento que escaparan a las limitaciones administrativas que imponen los tiempos fiscales. Por ello la constitución de un fondo autónomo, con identidad propia y no inserto en la estructura de gobierno (Fideicomiso) favorece el cumplimiento de las apuestas políticas depositadas en estas iniciativas.

El papel de la cooperación internacional ha sido clave en la experiencia chiapaneca, no sólo por lo que ésta significa en términos de inversión económica, sino primordialmente

porque en una situación en donde la desconfianza de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno es algo que no ha sido fácil de remontar, el papel que la cooperación internacional ha jugado en el campo de coinversión ha sido tanto de intermediación como de “contrapeso” en los procesos de toma de decisiones. Además, su intervención ha sido clave por sus aportes en cuanto a otras experiencias semejantes en otros países y por su participación corresponsable al asumir tanto los riesgos como las oportunidades que este esquema ofrece.

La institucionalización de nuevas formas de relación gobierno - sociedad no es, de ninguna manera, una garantía para la participación social y la corresponsabilidad en el ámbito público. La institucionalización es más bien un arma de doble filo. Por un lado, le da sustento jurídico, administrativo, operativo y normativo a experiencias como la del Programa pero, por el otro, se corre el riesgo de traicionar los principios fundadores de la misma. La institucionalización, en este sentido, debe entenderse como un proceso que implica necesariamente la relación constante entre fuerzas instituyentes (las organizaciones y movimientos sociales), fuerzas instituidas (las políticas y programas de gobierno) y propiamente la institucionalización de nuevas formas de relación, entendiendo esta última simplemente como un momento más del proceso que habrá de ser superado más adelante por la vía de la presión que ejerzan nuevas fuerzas instituyentes<sup>11</sup>.

Uno de los retos mayores ha sido aprender sobre la marcha y diseñar de manera simultánea una nueva concepción y metodología de construcción de políticas públicas, y un modelo institucional congruente con la filosofía del Programa. Sin duda se han dado algunos pasos en la concreción de nuevas prácticas de relación con el gobierno, pero el gran desafío en la actualidad es la permanencia y continuidad del Programa al concluir esta administración. La voluntad política de que ello ocurra es todavía un factor importante en esta fase de desarrollo del Programa y eso depende, en gran medida, de la capacidad de las organizaciones de convencer a la nueva administración de la importancia de esta iniciativa. La Cooperación Internacional es en ello una aliada estratégica. Dicho de otra manera, el Programa busca la profundización de la democracia al mismo tiempo que requiere de la democratización para su viabilidad.

---

<sup>11</sup> Lourau, René, El Estado y el inconsciente, Kairos, Barcelona, 1980.

## **BIBLIOGRAFÍA**